



# Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila

Realizacja przez powiatowe i  
wojewódzkie JST zadań z  
obszaru upowszechniania i  
ochrony praw konsumentów w  
latach 2019-2021

AUTOR:

Małgorzata Miś

Inicjatywę wspiera  
Fundusz Obywatelski  
im. Henryka Wujca

WROCŁAW  
GRUDZIEŃ 2022



**Fundusz Obywatelski  
im. Henryka Wujca**





Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce publikację, w której analizujemy sposób realizacji przez powiatowe i wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego zadań z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów w latach 2019-2021.

Dołożyliśmy wielu starań, aby zebrać jak największą ilość rzetelnego materiału i dokonać jego analizy. W oparciu o posiadane dane i obowiązujące przepisy sformułowaliśmy pewne wnioski, a także rekomendacje.

Mamy nadzieję, że przygotowany przez nas dokument stanowić będzie przyczynek do dyskusji na temat systemu ochrony konsumentów w Polsce.

Zapraszamy do lektury.



*Stowarzyszenie Ochrony  
Konsumentów Aquila*



## **KIM JESTEŚMY?**

Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila aktywnie działa w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów od 2016 roku. Poprzez naszą działalność staramy się pomagać polskim konsumentom, którzy wymagają sporego wsparcia w naszych realiach rynkowych. Od początku naszej aktywności prowadzimy bardzo różnorodne działania - udzielamy porad, nieodpłatnie wspieramy w sądzie, uczymy, tworzymy nowoczesne narzędzia informatyczne, które dają dostęp do szybkiej i rzetelnej wiedzy. Wierzymy, że konsumentów możemy również wesprzeć dzięki pomocy świadczonej biznesowi, który często nie wie jak poruszać się w gąszczu przepisów konsumenckich i w jaki sposób powinien kierować swoje działania do klientów. Dzięki temu konsumenci wiedzą jak bezpiecznie kupować i jakie mają prawa, a sprzedawcy dbają o potrzeby klientów w zgodzie z przepisami.

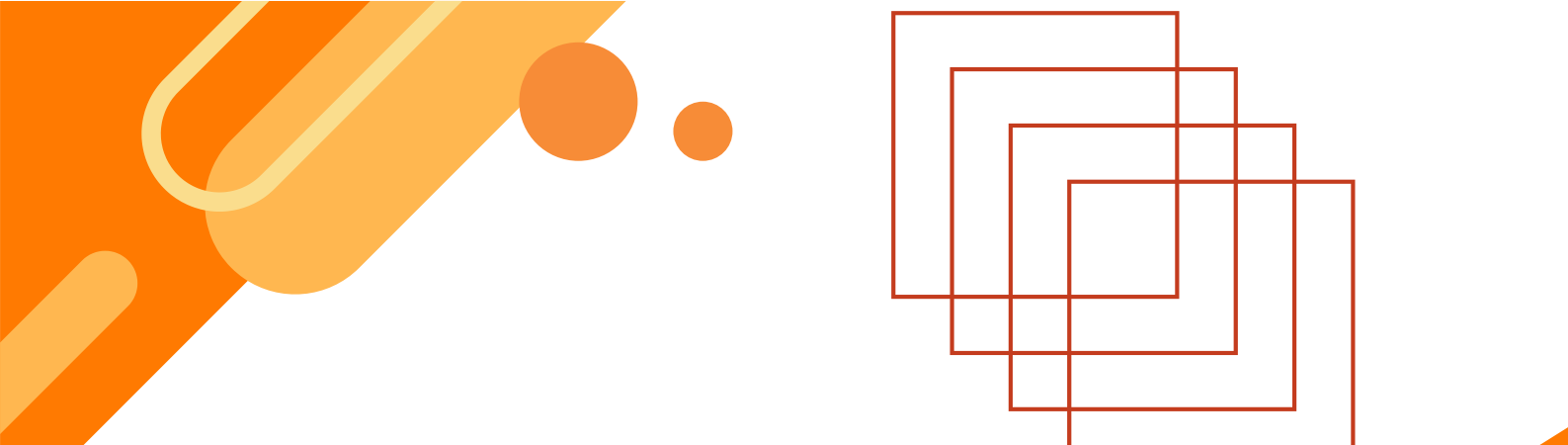
## **SKĄD POMYSŁ NA RAPORT Z MONITORINGU?**

Działając w obszarze prawa konsumenckiego dostrzegamy bardzo częste marginalizowanie tej dziedziny. Według nas jest to niepokojąca tendencja, ponieważ wszyscy jesteśmy konsumentami[1]. Niezależnie od tego czym się zajmujemy zawodowo, niemal każdego dnia występujemy w roli konsumenta, nabywając od przedsiębiorców różnego rodzaju dobra na prywatny użytek (np. robiąc zakupy spożywcze do naszego domu).

Ponadto naszemu społeczeństwu w dalszym ciągu brakuje wysokiej kultury prawnej. Po specjalistyczną pomoc zgłaszamy się zazwyczaj, gdy problem już się pojawi i nie potrafimy sobie z nim samodzielnie poradzić. Zapominamy o mądrej zasadzie, że „lepiej zapobiegać niż leczyć”.

[1] autorem tego sformułowania (oryginalnie brzmiało ono: „Consumers, by definition, include us all (...)\”) jest prezydent Stanów Zjednoczonych Johna Kennedy’ego, który w dniu 15 marca 1962 roku zaprezentował projekt ustawy o prawach konsumentów wskazujący 4 podstawowe prawa konsumentów: do informacji, bezpieczeństwa, wyboru produktów i usług, wyrażania opinii.





Równocześnie kwota szkód konsumenckich w Polsce w skali roku wynosi aż 1,439 mld EUR[2]. Z kolei odsetek konsumentów, którzy doświadczyli nieuczciwej praktyki rynkowej w Polsce wynosi 18% i jest jednym najwyższych w UE, gdzie średnia dla państw członkowskich wynosi 13%[3].

Prawo konsumenckie obejmuje wiedzę specjalistyczną i szeroką. Jednocześnie niewiele kancelarii prawnych zajmuje się tą tematyką[4].

Z powyższych względów uważamy, że działalność konsumenckich organizacji pozarządowych zdecydowanie powinna obejmować upowszechnianie i ochronę praw konsumentów.

Co więcej, zależy nam również na tym, aby środki publiczne były wydatkowane w jak najbardziej racjonalny, korzystny i efektywny sposób. Pozwoli to na osiągnięcie jak najlepszych rezultatów. Wiedząc o tym, że podejmowanie aktywności w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów stanowi jeden z ustawowych obowiązków jednostek samorządu terytorialnego[5] (dalej: JST), postanowiliśmy sprawdzić jak kształtuje się w tym obszarze współpraca powiatowych i wojewódzkich JST z organizacjami pozarządowymi.

Z naszej dotychczasowej obserwacji wynikało, że samorządy dość rzadko prowadzą działania w tej dziedzinie. Wniosek ten potwierdzają również dane zawarte w "Sprawozdaniu z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014- 2015", które powstało w 2016 roku[6].

[2] Raport Komisji Europejskiej „Study on measuring consumer detriment in the European Union”(2017)

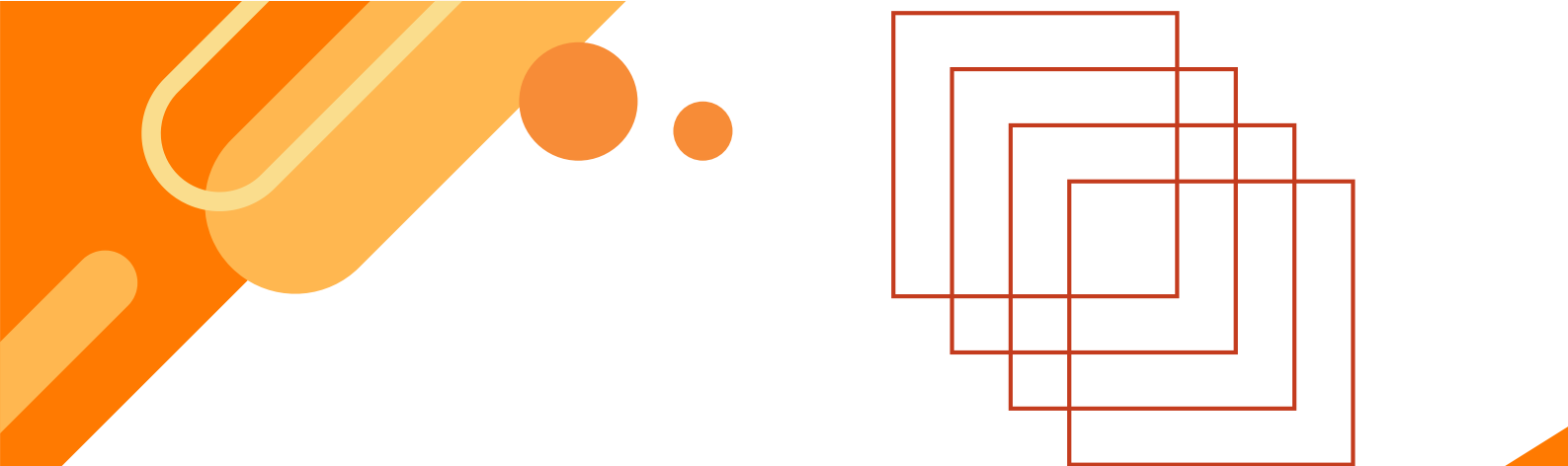
[3] Raport Komisji Europejskiej „Consumer Conditions Survey: Consumers at home in the single market – 2021 edition”

[4]z chwilą, gdy zaczęły się pojawiać sprawy frankowe, niektóre kancelarie zaczęły się mocno specjalizować w tej tematyce. Jednak w innych obszarach prawa konsumenckiego kancelarie prawne zazwyczaj nie poruszają się biegle

[5] obowiązek ten dotyczy jednostek na szczeblu powiatowym i wojewódzkim

[6] sprawozdanie przygotował Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W chwili obecnej brak jest nowszego sprawozdania





Z przedstawionych informacji wynika, że w 2014 roku tylko 0,5 %, a w 2015 roku tylko 0,6 % zadań zleconych organizacjom pozarządowym przez administrację samorządową dotyczyło sfery ochrony praw konsumentów[7].

Bazując na naszych dotychczasowych obserwacjach oraz danych zawartych w sprawozdaniu, postanowiliśmy bliżej przyjrzeć się zagadnieniu współpracy powiatowych i wojewódzkich JST z organizacjami konsumenckimi w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów.

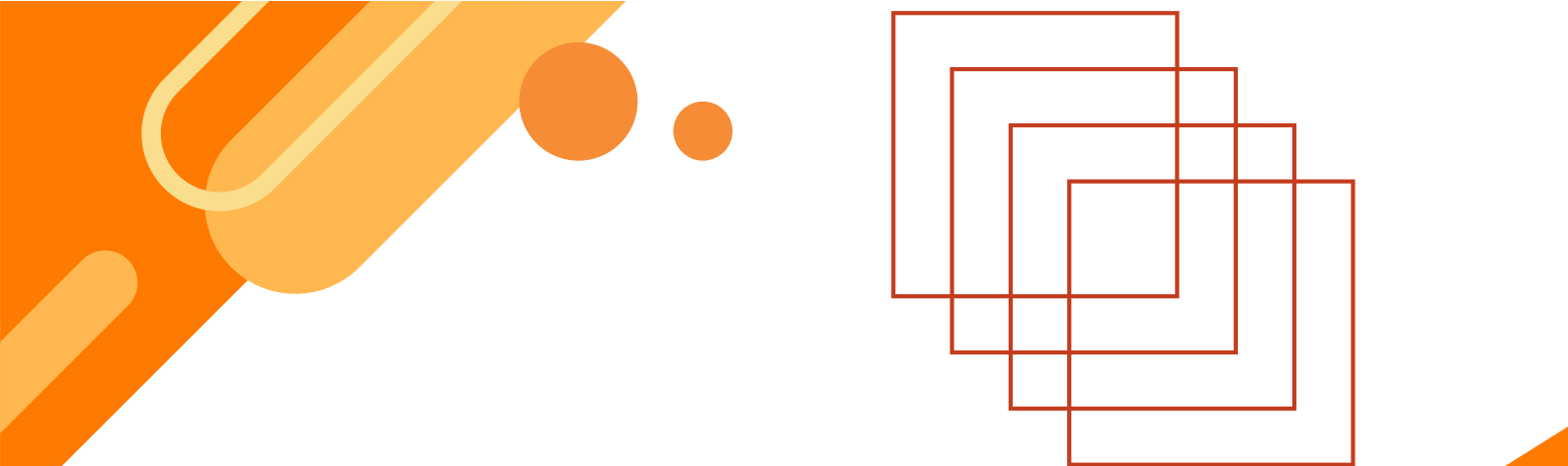
## **JAK PROWADZILIŚMY NASZE DZIAŁANIA KONTROLNE? JAKIE TRUDNOŚCI NAPOTKALIŚMY?**

Zgodnie z przyjętym przez nas założeniem, w okresie lipiec – grudzień 2022 wystosowaliśmy w drodze dostępu do informacji publicznej prośbę o udzielenie odpowiedzi na 5 pytań:

1. czy w okresie 01.01.2019 – 30.06.2022 jst finansowała w ramach zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym zadania z tematyki upowszechniania i ochrony praw konsumentów?
2. jaka była kwota dofinansowania na rzecz organizacji pozarządowych w ramach zleconych zadań publicznych w okresie 01.01. 2019 – 30.06.2022 (prośba o podanie budżetu w rozbiciu na każdy rok z osobna)?
3. jak w okresie 01.01.2019 – 30.06.2022 przedstawia się wysokość przeznaczonego organizacjom pozarządowym budżetu na realizację zadań z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów w porównaniu do całej puli przekazanych organizacjom pozarządowym środków na realizację wszystkich zleconych zadań?
4. jakie organizacje pozarządowe, na jakie działania i w jakich kwotach dostały dofinansowanie w okresie 01.01.2019 – 30.06.2022 w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów?

[7] zgodnie ze Sprawozdaniem w 2014 roku w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów odsetek zleconych przez administrację publiczną zadań wyniósł 0,6%, a przez administrację rządową w 3,9%. W roku 2015 było to odpowiednio 0,7% i 3,2%.





5. w okresie 01.01.2019 – 30.06.2022 spośród zadań publicznych zleczanych przez JST w ramach upowszechniania i ochrony praw konsumentów, jaki odsetek zadań był zleczany w trybie art. 19a[8]?

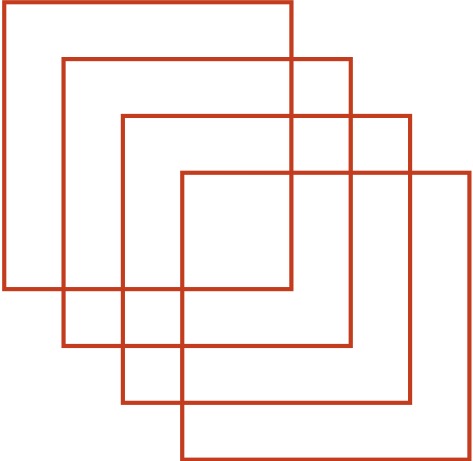
Zapytanie skierowaliśmy do wszystkich powiatów (łącznie 381) oraz do 16 Urzędów Marszałkowskich. Wnioski do niniejszej publikacji chcieliśmy wyciągnąć z uzyskanych przez nas odpowiedzi. Spotkaliśmy się jednak z kilkoma trudnościami:

1. od 26 JST (jest to 6,55% zapytań) nie otrzymaliśmy żadnej odpowiedzi[9],
2. w odniesieniu do otrzymanych odpowiedzi, blisko 60% nie zawierała odpowiedzi na pytania nr 2, 3, 4 i 5. W sytuacji, w której JST nie realizowała zadań w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów (pytanie 1), prośbę o udzielenie odpowiedzi na pozostałe pytania uznawano za bezprzedmiotową,
3. w udzielanych przez JST odpowiedziach na pytanie nr 2 w odniesieniu do okresu 1.01.2022 – 30.06.2022 otrzymywaliśmy bardzo zróżnicowane odpowiedzi: albo informacja nie była nam udzielana (po prostu ją pomijano lub wskazywano, że udzielenie odpowiedzi będzie możliwe po zakończeniu roku 2022) albo wskazywano kwotę za I półrocze albo planowaną kwotę na cały rok. Biorąc pod uwagę ogromną rozbieżność dotyczącą przedstawianych danych, finalnie postanowiliśmy nie brać pod uwagę w naszych wnioskach okresu 1.01.2022 – 30.06.2022.
4. tam, gdzie nie otrzymaliśmy odpowiedzi na zadane pytania, posiłkowaliśmy się sprawozdaniami z realizacji rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,
5. zaskoczyła nas ogromna rozbieżność i zróżnicowanie w odniesieniu do programów współpracy:

[8] jest to tryb pozakonkursowy określony w art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

[9] osiągnięty przez nas wskaźnik zdaje się być całkiem dobry. W raporcie „Finansowanie organizacji pozarządowych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 i 2021 r. Raport z badania”, przygotowanym przez Fundację M.A.P.A. Obywatelska, organizacja wskazywała, że nie otrzymała odpowiedzi od blisko 48% samorządów (łącznie powiatowych oraz gminnych/miejskich).



- 
- w ramach jednej JST pojawiały się bardzo duże różnice w sposobie prezentowania treści (układ dokumentu, miejsce prezentowania interesujących nas danych), co utrudniało porównanie danych,
  - w wielu sprawozdaniach brakowało zsumowania kwot dofinansowania – wskazywano ogólne kwoty w odniesieniu do konkretnych obszarów działania (np. kultura) lub też wymieniano kwoty dofinansowania w odniesieniu do każdego projektu z osobna. Wymagało to ręcznego liczenia łącznej kwoty, co zdecydowanie utrudniało zebranie danych,
  - brak jednolitego wzorca, przynajmniej w odniesieniu do kwestii finansowych, bardzo utrudniał odnajdywanie i porównywanie danych,
  - zróżnicowany był również format sprawozdań – były to pliki .doc, .pdf, .ppt, skan pisma (nieedytowalny), zapis na stronie internetowej, co bardzo utrudniło zestawienie danych,
  - bardzo ciężko jest również dotrzeć do sprawozdań – znajdowaliśmy je w różnych miejscach: na stronie JST, w BIP, jako załącznik do uchwały, w formie luźno wrzuconego dokumentu (dotarliśmy do niego wpisując hasło w wyszukiwarce google). W wielu przypadkach sprawozdania za ostatni rok zamieszczane były w zupełnie innym miejscu niż dokumenty za lata 2019-2020. Chcemy jednak podkreślić, że w niemałej ilości przypadków JST zamieszczają sprawozdania w sposób łatwo dostępny, obok siebie, dzięki czemu dotarcie do dokumentów jest łatwe i sprawne,
  - w wielu przypadkach nie można znaleźć sprawozdań (w ogóle nie są zamieszczane, najświeższe są dokumenty z 2014 czy 2016 roku) lub dostępne jest sprawozdanie jedynie za ostatni rok. W przypadku 60 JST nie posiadamy danych za przynajmniej 1 rok (do pytanis nr 2).

Mimo wszystkich opisanych wyżej trudności i braków w odniesieniu do zebranych danych, zawarte w tej publikacji wnioski można uznać za wiarygodne.

Formułując wnioski staraliśmy się w maksymalnym stopniu zadbać o rzetelność i jakość zebranych danych, a także o jakość sformułowanych wniosków i rekomendacji.



## CO STANOWIĄ PRZEPISY O OBOWIĄZKACH JST W OBSZARZE UPOWSZECHNIANIA I OCHRONY PRAW KONSUMENTÓW?

Ustawa z dnia 11 lutego 2021 roku o ochronie konkurencji i konsumentów określa jak wygląda system upowszechniania i ochrony praw konsumentów w Polsce. W systemie tym zadania wykonują:

1. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK),
2. Samorząd terytorialny,
3. Organizacje konsumenckie.

Każdy z uczestników systemu ma w nim określoną rolę i kompetencje.

### Prezes UOKiK

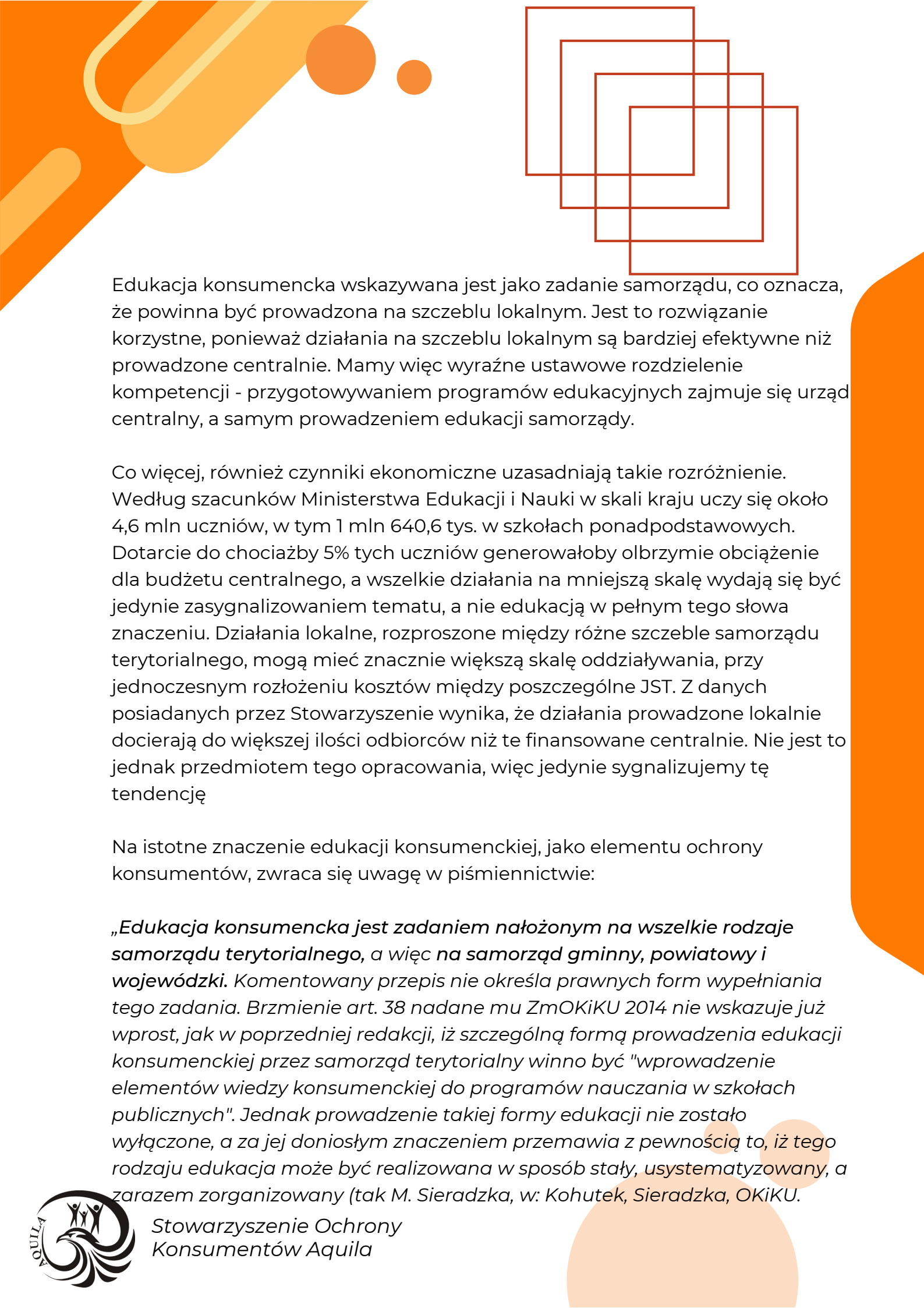
Do zadań Prezesa UOKiK należy m.in. opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów. Ponadto Prezes dysponuje częścią budżetu państwa, którą przeznaczają na realizację zadań w omawianym obszarze. Jako urząd centralny UOKiK stoi przede wszystkim na straży zbiorowych interesów konsumentów i nie zajmuje się ochroną praw indywidualnych konsumentów.

### Samorząd terytorialny

Samorząd terytorialny został wprost wskazany jako uczestnik systemu, do którego zadań należy prowadzenie edukacji konsumenckiej (inaczej niż Prezes UOKiK, w którego kompetencjach brak takiego zadania wyrażonego wprost, mowa jedynie o opracowywaniu i wydawaniu programów edukacyjnych). Formy tej edukacji nie zostały sprecyzowane, więc kwestię tę należy interpretować w najszerszy możliwy sposób. Z dosłownego brzmienia przepisu wynika, że zadania z zakresu edukacji konsumenckiej powinny prowadzić wszystkie szczeble samorządu terytorialnego, a więc samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki.







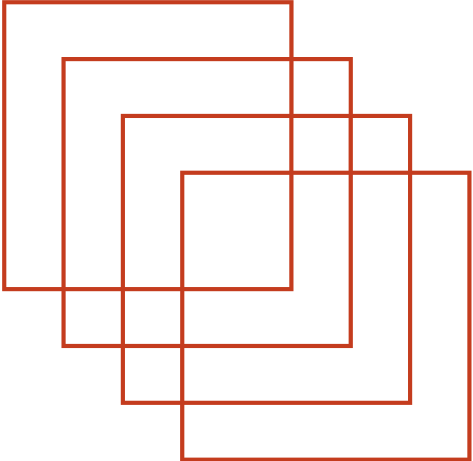
Edukacja konsumencka wskazywana jest jako zadanie samorządu, co oznacza, że powinna być prowadzona na szczeblu lokalnym. Jest to rozwiązanie korzystne, ponieważ działania na szczeblu lokalnym są bardziej efektywne niż prowadzone centralnie. Mamy więc wyraźne ustawowe rozdzielanie kompetencji - przygotowaniem programów edukacyjnych zajmuje się urząd centralny, a samym prowadzeniem edukacji samorządy.

Co więcej, również czynniki ekonomiczne uzasadniają takie rozróżnienie. Według szacunków Ministerstwa Edukacji i Nauki w skali kraju uczy się około 4,6 mln uczniów, w tym 1 mln 640,6 tys. w szkołach ponadpodstawowych. Dotarcie do chociażby 5% tych uczniów generowałoby olbrzymie obciążenie dla budżetu centralnego, a wszelkie działania na mniejszą skalę wydają się być jedynie zasygnalizowaniem tematu, a nie edukacją w pełnym tego słowa znaczeniu. Działania lokalne, rozproszone między różne szczeble samorządu terytorialnego, mogą mieć znacznie większą skalę oddziaływania, przy jednoczesnym rozłożeniu kosztów między poszczególne JST. Z danych posiadanych przez Stowarzyszenie wynika, że działania prowadzone lokalnie docierają do większej ilości odbiorców niż te finansowane centralnie. Nie jest to jednak przedmiotem tego opracowania, więc jedynie sygnalizujemy tę tendencję

Na istotne znaczenie edukacji konsumenckiej, jako elementu ochrony konsumentów, zwraca się uwagę w piśmiennictwie:

*„Edukacja konsumencka jest zadaniem nałożonym na wszelkie rodzaje samorządu terytorialnego, a więc na samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki. Komentowany przepis nie określa prawnych form wypełniania tego zadania. Brzmienie art. 38 nadane mu ZmOKiKU 2014 nie wskazuje już wprost, jak w poprzedniej redakcji, iż szczególną formą prowadzenia edukacji konsumenckiej przez samorząd terytorialny winno być "wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych". Jednak prowadzenie takiej formy edukacji nie zostało wyłączone, a za jej doniosłym znaczeniem przemawia z pewnością to, iż tego rodzaju edukacja może być realizowana w sposób stały, usystematyzowany, a zarazem zorganizowany (tak M. Sieradzka, w: Kohutek, Sieradzka, OKiKU.*





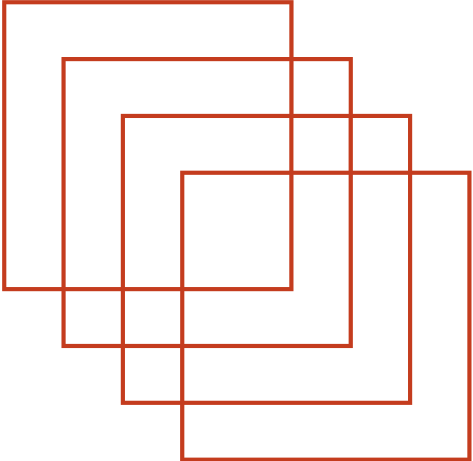
*Komentarz, s. 721), wobec czego najbardziej skuteczny i trwały. Należy zaznaczyć, że na podstawie ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) samorząd gminny zakłada i prowadzi szkoły podstawowe oraz gimnazja (art. 5 ust. 5), samorząd powiatowy – szkoły ponadgimnazjalne (art. 5 ust. 5a), natomiast samorząd wojewódzki – szkoły ponadgimnazjalne o znaczeniu regionalnym i ponadgimnazjalnym (art. 5 ust. 6). Tym samym samorzady terytorialne mogą wprowadzać elementy wiedzy konsumenckiej do tych szkół publicznych, które są przez odpowiednie samorzady zakładane i prowadzone”.[10]*

*„W komentowanym przepisie wskazane jest jedno z podstawowych zadań samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w zakresie ochrony praw konsumentów. Wskazanie właśnie prowadzenia edukacji konsumenckiej jako zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów i w dodatku bezpośrednio w komentowanej Ustawie świadczy o wysokiej randze, jaką ustawodawca przypisuje realizacji właśnie tego zadania dla realizacji ochrony interesów konsumenta jako całości. Jest to jedyne zadanie w dziedzinie ochrony interesów konsumentów wymienione w Ustawie przypisane samorządom terytorialnym wszystkich szczebli. Jego znaczenie wynika z faktu, że jest to zadanie o charakterze stricte prewencyjnym. Ma chronić konsumentów przed naruszeniem ich praw, a nie dopiero usuwać skutki naruszeń po ich dokonaniu. Wynika ono ponadto z założeń unijnego prawa ochrony konsumentów. Europejskie prawo ochrony konsumentów jako podstawę do przyznania mu uprawnień uznaje to, że przyczyną słabości konsumentów jest brak transparentności co do przedmiotu oferty (jakość, bezpieczeństwo oferowanych dóbr) oraz sposobu korzystania z niej (warunki umów, konsekwencje prawne zachowań konsumenta). Konsumenta należy chronić, jest on bowiem źle poinformowany. Dlatego logicznym wnioskiem jest, że najlepszą pomocą dla konsumenta jest zapewnienie mu szerokiego dostępu do wiedzy w zakresie jego praw i obowiązków.”[11]*

[10] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Wydanie II, Redakcja: prof. dr hab. Tadeusz Skoczny, Seria: Duże Komentarze Becka, Wydawnictwo CH Beck, 2014.

[11] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Wydanie II, Redakcja naukowa: Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2016





Jak widać edukacja konsumencka to istotna część działań, które służą ochronie konsumentów. Edukacja konsumencka to jednak nie to samo, co poradnictwo (często błędnie utożsamia się te dwa pojęcia). Poradnictwo dotyczy konkretnej sprawy danej osoby, edukacja zaś dotyczy pojęć ogólnych, oderwanych od konkretnego przypadku. Celem edukacji jest prewencja.

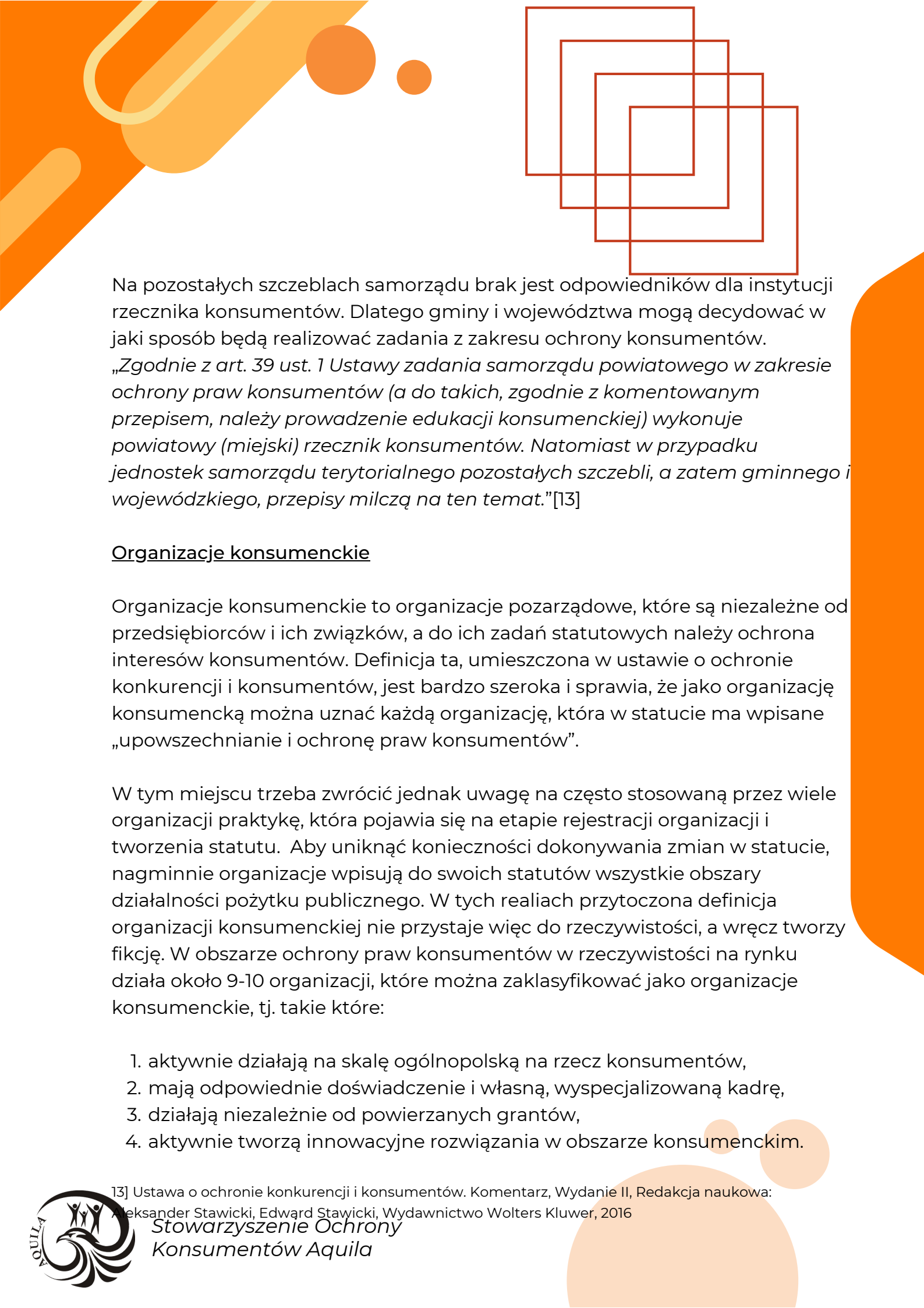
Powiatowe i wojewódzkie JST mają w swoich zadaniach nie tylko prowadzenie edukacji konsumenckiej, ale także podejmowanie innych działań z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów. Nie ma przy tym konkretnych wytycznych co do tego, na czym polegają te inne działania. Zgodnie z przepisami JST mają jednak wykonywać te działania. Aby spróbować określić na czym „inne działania” mogą polegać, warto zwrócić uwagę na katalog uprawnień organizacji konsumenckich, o czym piszemy w dalszej części dokumentu.

Na poziomie samorządu powiatowego zadania dotyczące konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Rzecznicy są więc podstawowym filarem w indywidualnej ochronie konsumentów i pracują „na pierwszej linii”. Zadania rzecznika zostały opisane w ustawie w formie katalogu otwartego i obejmują m.in. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa, występowanie do przedsiębiorców, jak również współpracę z Prezesem UOKiK, Inspekcją Handlową oraz organizacjami pozarządowymi (art. 42 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Bardzo dużą trudnością, jaką systemowo napotykają rzecznicy, jest kwestia warunków pracy. Wielu rzeczników jest przeciążonych, często pracuje jednoosobowo, w połowie przypadków na mniej niż ½ etatu. Brak jest również systemowego wsparcia dla tej bardzo ważnej i wyspecjalizowanej grupy zawodowej. Problemy rzeczników konsumentów zauważane są w wielu analizach i raportach, w tym również w sprawozdaniu UOKiK[12] z działalności rzeczników.

[12] „Działania Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów w roku 2018” Raport UOKiK





Na pozostałych szczeblach samorządu brak jest odpowiedników dla instytucji rzecznika konsumentów. Dlatego gminy i województwa mogą decydować w jaki sposób będą realizować zadania z zakresu ochrony konsumentów.

*„Zgodnie z art. 39 ust. 1 Ustawy zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów (a do takich, zgodnie z komentowanym przepisem, należy prowadzenie edukacji konsumenckiej) wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Natomiast w przypadku jednostek samorządu terytorialnego pozostałych szczebli, a zatem gminnego i wojewódzkiego, przepisy milczą na ten temat.”*[13]

### Organizacje konsumenckie

Organizacje konsumenckie to organizacje pozarządowe, które są niezależne od przedsiębiorców i ich związków, a do ich zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów. Definicja ta, umieszczona w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, jest bardzo szeroka i sprawia, że jako organizację konsumencką można uznać każdą organizację, która w statucie ma wpisane „upowszechnianie i ochronę praw konsumentów”.

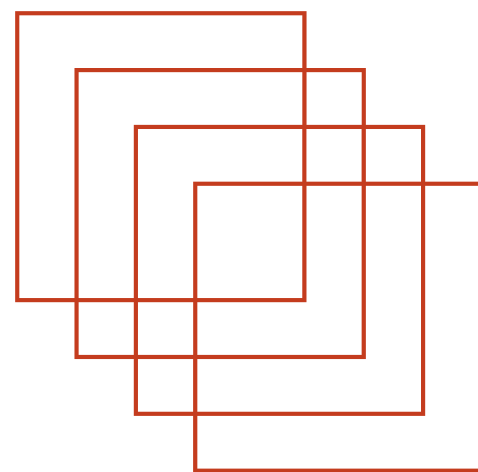

W tym miejscu trzeba zwrócić jednak uwagę na często stosowaną przez wiele organizacji praktykę, która pojawia się na etapie rejestracji organizacji i tworzenia statutu. Aby uniknąć konieczności dokonywania zmian w statucie, nagminnie organizacje wpisują do swoich statutów wszystkie obszary działalności pożytku publicznego. W tych realiach przytoczona definicja organizacji konsumenckiej nie przystaje więc do rzeczywistości, a wręcz tworzy fikcję. W obszarze ochrony praw konsumentów w rzeczywistości na rynku działa około 9-10 organizacji, które można zaklasyfikować jako organizacje konsumenckie, tj. takie które:

1. aktywnie działają na skalę ogólnopolską na rzecz konsumentów,
2. mają odpowiednie doświadczenie i własną, wyspecjalizowaną kadre,
3. działają niezależnie od powierzanych grantów,
4. aktywnie tworzą innowacyjne rozwiązania w obszarze konsumenckim.

[13] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Wydanie II, Redakcja naukowa:

Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2016





Oprócz tego jest kilka mniejszych NGOów, dla których obszar konsumencki stanowi jedno z pól działalności i które działają przede wszystkim w oparciu o otrzymane granty. Często korzystają one ze wzorców czy wręcz kadry organizacji konsumenckich, a poza grantami nie podejmują aktywności w obszarze ochrony interesów konsumentów.

Kompetencje organizacji konsumenckich określone zostały w przepisach szeroko w formie katalogu otwartego. Zgodnie z przepisem art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organizacje konsumenckie mają w szczególności prawo do:

1. wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów;
2. opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych;
3. wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników;
4. wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek;
5. prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, chyba że statut organizacji stanowi, że działalność ta jest wykonywana odpłatnie;
6. udziału w pracach normalizacyjnych;
7. realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zleczanych przez organy administracji rządowej i samorządowej;
8. ubiegania się o dotacje ze środków publicznych na realizację zadań, o których mowa w pkt 7

Wskazany powyżej katalog uprawnień może z powodzeniem wskazywać obszary, w jakich działalność prowadzić mogą jednostki samorządu terytorialnego w drodze zlecenia organizacjom konsumenckim zadań publicznych. Działania takie jak edukacja konsumencka, poradnictwo i pomoc w dochodzeniu roszczeń, testy produktów i usług, mogą i powinny być realizowane w społecznościach lokalnych. Osadzenie realizacji w lokalnym środowisku przekłada się na ich efektywność, zasięg i jednocześnie





gospodarne dysponowanie środkami publicznymi.

Istotnym argumentem przemawiającym za ściślejszą współpracą między JST a organizacjami konsumenckimi, szczególnie na szczeblu powiatowym, jest możliwość odciążenia rzeczników konsumentów i wsparcia ich w codziennej pracy, m.in. poprzez pomoc w prowadzeniu edukacji konsumenckiej czy też prowadzenie szkoleń dla rzeczników. Współpraca taka będzie zawsze z korzyścią dla konsumentów i ich interesów.

Warto również podkreślić, że zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organy administracji rządowej i samorządowej są obowiązane do zasięgania opinii organizacji konsumenckich w sprawach dotyczących kierunków działania na rzecz ochrony interesów konsumentów. Przepis ten zakłada **aktywną** rolę samorządów w podejmowaniu i projektowaniu działań na rzecz konsumentów i poszukiwaniu w tych działaniach partnerów po stronie społecznej. Jednocześnie, wobec braku sprecyzowania jak dokładnie ma wyglądać ochrona interesów konsumentów na szczeblu lokalnym, przepis ten daje możliwość kreatywnego tworzenia polityk w tym zakresie przez samorządy. W takich właśnie działaniach rola doświadczonych organizacji konsumenckich jest nie do przecenienia. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie *„Rozwiązanie takie jest jak najbardziej godne polecenia. Organizacje konsumenckie poprzez system zadań zleconych są bardzo często bezpośrednimi wykonawcami państwowej polityki konsumenckiej. W ten sposób są bezpośrednimi obserwatorami skuteczności określonych kierunków działania. Posiadają informacje które rozwiązania zdały egzamin w praktyce oraz gromadzą spostrzeżenia i sugestie na temat optymalnych zmian.”*[14]

Przytoczony powyżej przepis jest tak ukształtowany, aby organy rządowe i samorządowe aktywnie współpracowały z organizacjami konsumenckimi przy wykonywaniu zadań z zakresu ochrony interesów konsumentów. Współpraca taka jest jedną z cech dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego, do którego powinniśmy dążyć.

[14] Ibidem



Stowarzyszenie Ochrony  
Konsumentów Aquila

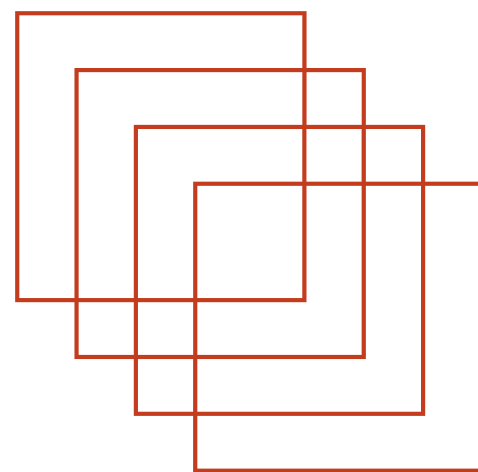

## WYNIKI MONITORINGU

Na podstawie otrzymanych odpowiedzi na nasze zapytania, zadane w trybie dostępu do informacji publicznej oraz w oparciu o dostępne publicznie sprawozdania z wykonania planu współpracy z organizacjami, można zaobserwować następujące trendy:

1. W obecnych realiach JST zlecają organizacjom konsumenckim zadania z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów dość rzadko. Spośród 397 JST robi to zaledwie 10, a więc 2,52%,
2. Kilka JST wskazała wprost, że obszar upowszechniania i ochrony praw konsumentów nie jest zdefiniowany w planie współpracy z organizacjami jako priorytetowy obszar działania i dlatego żadne zadania z tego zakresu nie są zlecane. Wskazywano, że żadna z organizacji, które mogły brać udział w konsultacjach dot. programu, nie zgłaszała takiego zapotrzebowania.
3. Kilka JST zaznaczało, że żadna organizacja nie zgłosiła się z propozycją realizacji zadania z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów. Nie można więc wykluczyć, że gdyby pojawiła się inicjatywa ze strony organizacji, to mogłoby dojść do realizacji takich zadań, np. w trybie pozakonkursowym,
4. 1 JST wskazała, że był ogłoszony konkurs, jednak żadna chętna organizacja się nie zgłosiła,
5. W 11 przypadkach otrzymaliśmy odpowiedź, że zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów z powodzeniem realizuje rzecznik konsumentów,
6. W 19 przypadkach otrzymaliśmy odpowiedź, że zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów realizowane są w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. W ramach wyodrębnionego na edukację budżetu w kwocie 3960 zł na jeden punkt na rok w niewielkim stopniu







realizowane są zagadnienia konsumenckie (np. w formie 2 – godzinnego wykładu),

7. W przypadku większości JST z roku na rok kwota przeznaczana na współpracę z organizacjami ulega zwiększeniu. Jednak w ślad za tym nie idzie rozszerzanie zakresu działalności o tematykę konsumencką

8. Można znaleźć pozytywne przykłady współpracy JST z organizacjami pozarządowymi w tematyce konsumenckiej:

1) **Powiat wrocławski.** W latach 2019-2022 zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów prowadzone są regularnie przez organizacje konsumenckie i finansowane ze środków powiatu. W roku 2019 środki te stanowiły 1,2%, w 2020 0,68%, w 2021 1,05% a w 2022 0,93% wszystkich środków przeznaczanych przez powiat na zadania publiczne.

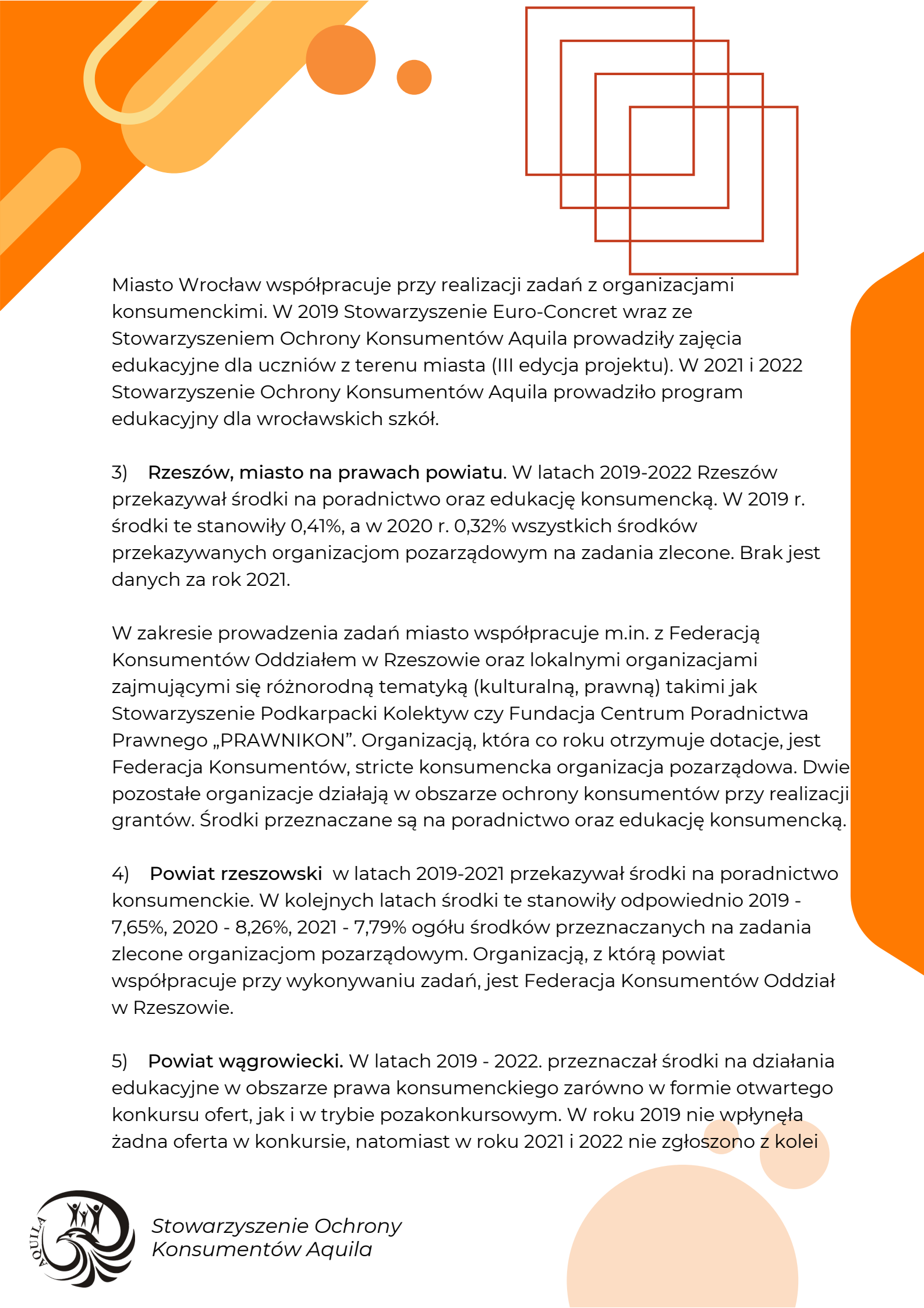
Powiat współpracuje w tym zakresie z doświadczonymi organizacjami. W 2019 Stowarzyszenie Euro-Concret prowadziło zadanie edukacyjne z zakresu praw konsumenta dla seniorów i młodzieży, w 2020 r. Stowarzyszenie Euro-Concret prowadziło zadanie edukacyjne dotyczące konsumenta w dobie pandemii, w 2021 r. Stowarzyszenie Euro-Concret prowadziło zadanie edukacyjne dla młodzieży z obszaru powiatu wrocławskiego, w 2022 r. Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila wraz ze Stowarzyszeniem Euro-Concret prowadziły zadanie edukacyjno-poradnicze skierowane do seniorów.

2) **Wrocław, miasto na prawach powiatu.** W latach 2019-2022 zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów prowadzone są przez organizacje konsumenckie z przerwą w 2020 r.

W roku 2019 środki te stanowiły 0,007%, w 2020 0%, w 2021 1,007% wszystkich środków przeznaczanych przez powiat na zadania publiczne. Brak jest danych finansowych za 2022 rok.







Miasto Wrocław współpracuje przy realizacji zadań z organizacjami konsumenckimi. W 2019 Stowarzyszenie Euro-Concret wraz ze Stowarzyszeniem Ochrony Konsumentów Aquila prowadziły zajęcia edukacyjne dla uczniów z terenu miasta (III edycja projektu). W 2021 i 2022 Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila prowadziło program edukacyjny dla wrocławskich szkół.

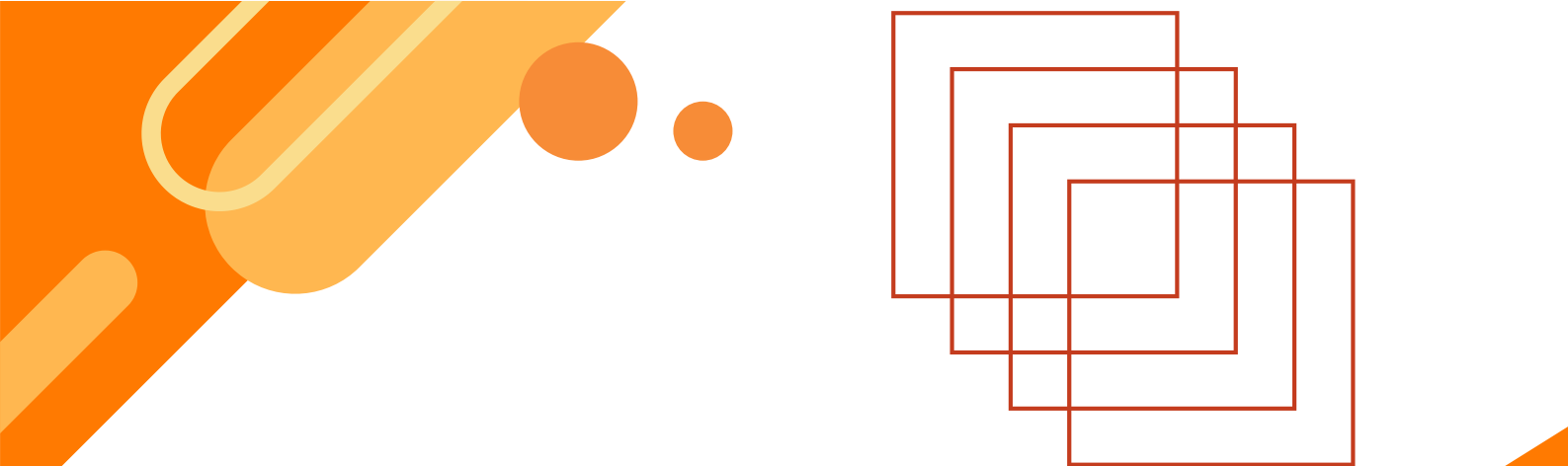
3) **Rzeszów, miasto na prawach powiatu.** W latach 2019-2022 Rzeszów przekazywał środki na poradnictwo oraz edukację konsumencką. W 2019 r. środki te stanowiły 0,41%, a w 2020 r. 0,32% wszystkich środków przekazywanych organizacjom pozarządowym na zadania zlecone. Brak jest danych za rok 2021.

W zakresie prowadzenia zadań miasto współpracuje m.in. z Federacją Konsumentów Oddziałem w Rzeszowie oraz lokalnymi organizacjami zajmującymi się różnorodną tematyką (kulturalną, prawną) takimi jak Stowarzyszenie Podkarpacki Kolektyw czy Fundacja Centrum Poradnictwa Prawnego „PRAWNIKON”. Organizacją, która co roku otrzymuje dotacje, jest Federacja Konsumentów, stricte konsumencka organizacja pozarządowa. Dwie pozostałe organizacje działają w obszarze ochrony konsumentów przy realizacji grantów. Środki przeznaczane są na poradnictwo oraz edukację konsumencką.

4) **Powiat rzeszowski** w latach 2019-2021 przekazywał środki na poradnictwo konsumenckie. W kolejnych latach środki te stanowiły odpowiednio 2019 - 7,65%, 2020 - 8,26%, 2021 - 7,79% ogółu środków przeznaczanych na zadania zlecone organizacjom pozarządowym. Organizacją, z którą powiat współpracuje przy wykonywaniu zadań, jest Federacja Konsumentów Oddział w Rzeszowie.

5) **Powiat wągrowiecki.** W latach 2019 - 2022. przeznaczał środki na działania edukacyjne w obszarze prawa konsumenckiego zarówno w formie otwartego konkursu ofert, jak i w trybie pozakonkursowym. W roku 2019 nie wpłynęła żadna oferta w konkursie, natomiast w roku 2021 i 2022 nie zgłoszono z kolei





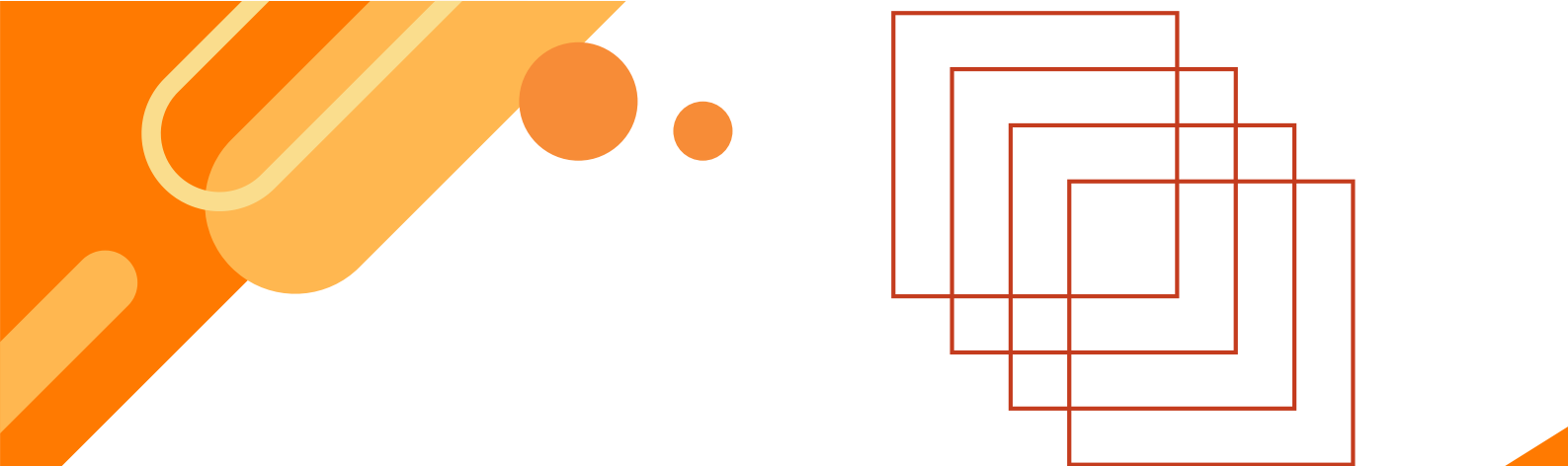
żadnych inicjatyw w trybie pozakonkursowym. Zadania realizowane były przez organizacje lokalne o szerokim profilu działania (Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Wielkopolski Oddział Regionalny Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Wielkopolski Oddział Miejski w Wągrowcu oraz Towarzystwo Społeczno-Prawne w Wągrowcu) i opierały się na edukacji konsumenckiej połączonej z konkursami plastycznymi.

6) **Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.** Pierwsze zadanie z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów sfinansowane zostało w 2022 roku, a kwota przeznaczona na to zadanie stanowiła 7,02% wszystkich środków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym. Urząd współpracuje przy realizacji zadania z organizacją konsumencką – Stowarzyszeniem Ochrony Konsumentów Aquila, a projekt dotyczy poradnictwa i edukacji konsumenckiej seniorów prowadzonej przy udziale młodzieży jako wolontariuszy.

7) **Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego** finansował zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów jedynie w 2019 r., a środki przeznaczone na ten cel stanowiły 0,68% wszystkich środków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. Zadania wykonywane były przez lokalne organizacje o szerokim profilu działania, tj. Fundacja Instytut Państwa i Prawa na działania edukacyjne, Stowarzyszenie MANKO na działania edukacyjne, Stowarzyszenie Centrum Pomocy Auxilium. Ognisko Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej TOP-SPIN odstąpiło od realizacji zadania.

8) **Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego** finansował zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów w latach 2020-2022, przeznaczając na ten cel odpowiednio w 2020 0,14%, w 2021 0,1%, a w 2022 0,11% wszystkich środków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. Zadania w obszarze edukacji konsumenckiej prowadzone były przez organizacje konsumenckie takie jak Federacja Konsumentów i Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila oraz nowo powstałe lub lokalne organizacje o szerokim profilu działania takie jak





Fundacja Akademia Integracji – Praca, Edukacja, Sport, Fundacja Lex Cultura, Fundacja LaFontine.

9) **Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego** finansował zadania z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów w 2019 oraz 2021 r. finansując głównie działalność na rzecz seniorów, której elementem była ochrona konsumentów. Środki przeznaczone na ten cel wynosiły odpowiednio w 2019 0,64%, w 2021 - 0,8% wszystkich środków przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe, przy czym nie wiadomo jaka część z tych środków przeznaczona została na działania w obszarze konsumenckim, a jaka na inne działania na rzecz seniorów. Organizacjami, które prowadziły działania były w 2019 r. Stowarzyszenie Arami w Trzebiatowie, działalność na rzecz osób starszych oraz Uniwersytet Trzeciego Wieku Gołczewie. W 2021 r. Uniwersytet Trzeciego Wieku Gołczewie<sup>1</sup>. UTW w Gołczewie, Polski Związek Niewidomych Okręg Zachodniopomorski w Szczecinie - działanie na rzecz osób starszych, oraz Stowarzyszenie PACTUM w Dębnie.

10) **Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko - Mazurskiego** zlecał zadania z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów w 2020 i 2021 roku, wydając na nie odpowiednio 0,21 % i 0,19 % ogólnego budżetu przeznaczanego na zadania zlecane organizacjom pozarządowym. W obu latach zadania wykonywała Liga Kobiet Polskich Oddział Terenowy w Elblągu prowadząc działania edukacyjne.

9. W skali kraju na skalę ogólnopolską działa aktywnie ok. 10 organizacji konsumenckich, z czego 3 aktywnie działają również na szczeblu samorządowym.

10. Z zebranych danych wynika, że na poziomie lokalnym współpracują z samorządami trzy organizacje konsumenckie o zasięgu ogólnokrajowym, tj. Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila oraz Stowarzyszenie Euro-Concret, a także organizacje lokalne lub działające od niedawna.



## ORGANIZACJE KONSUMENCKIE DZIAŁAJĄCE W POLSCE

Jak już wspominaliśmy, w Polsce działa szereg organizacji, które w swoich statutach jako obszar działalności mają wpisane upowszechnianie i ochronę praw konsumentów.

W praktyce w skali ogólnopolskiej działa 10 organizacji aktywnie uczestniczących w życiu publicznym, angażujących się w konsultacje społeczne aktów prawnych, podejmujących współpracę międzynarodową i posiadających odpowiednie zaplecze eksperckie.

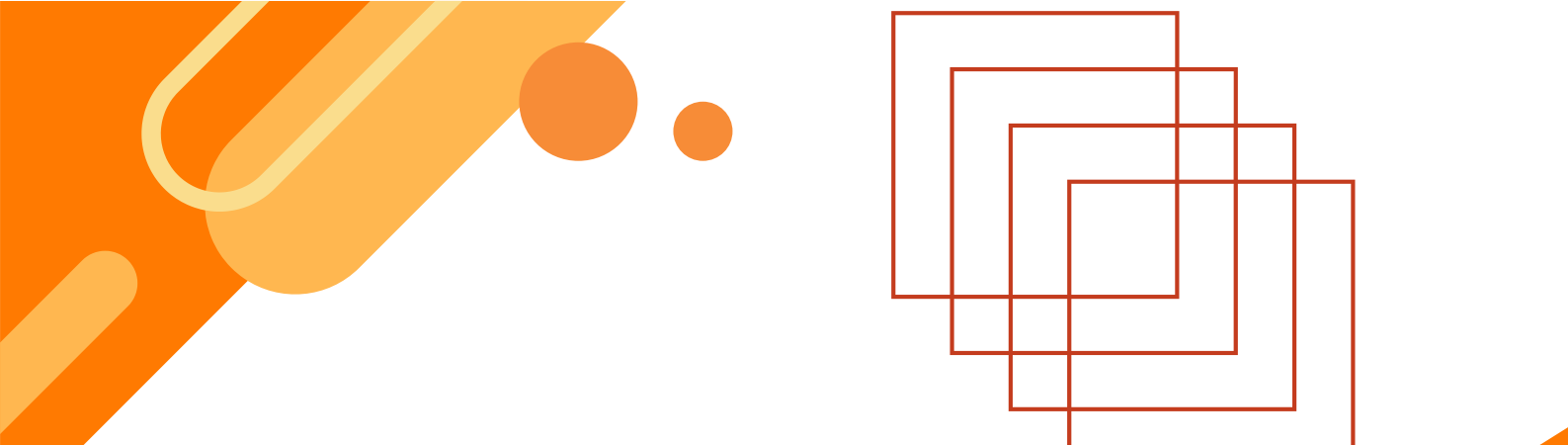
Dla poprawy sytuacji konsumentów w Polsce i wzmocnienia systemu ich ochrony 9 organizacji pozarządowych, od lat zajmujących się szeroko rozumianą ochroną konsumentów, postanowiło działać wspólnie. W skład Forum Organizacji Konsumentekich Forkon weszły:

1. Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila
2. Federacja Konsumentów
3. Fundacja Pro-Test
4. Stowarzyszenie Euro-Concret
5. Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie
6. Stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu
7. Fundacja Konsumentów
8. Stowarzyszenie dla Powiatu
9. Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów

Organizacje te podejmują przeróżne działania: od profesjonalnych, niezależnych testów produktów, poprzez monitoring rynku i zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych, nieodpłatną pomoc sądową w sprawach konsumenckich, aż po edukację upowszechniającą wiedzę o prawach konsumenta oraz o zrównoważonym rozwoju, w tym wśród osób starszych, wykluczonych i młodzieży.



Stowarzyszenie Ochrony  
Konsumentów Aquila



Poza organizacjami zrzeszonymi w ramach Forum Organizacji Konsumentekich Forkon funkcjonuje również Fundacja Forum Konsumentów, działająca na rzecz grup konsumentów i prowadząca dialog z decydentami, korporacjami i przedsiębiorcami.

Oprócz wymienionych wyżej organizacji funkcjonuje również kilka mniejszych, działających głównie w oparciu o doraźne granty.

## **CO REKOMENDUJEMY?**

Konsumenci są najszerszą potencjalną grupą odbiorców zadań z obszaru działalności pożytku publicznego, gdyż jak już wspominaliśmy wcześniej, konsumentem jest każdy z nas. Jednocześnie nasza publikacja potwierdza to, co przewija się we wszystkich badaniach dotyczących konsumentów i ich ochrony w Polsce – jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia.

Jednym ze sposobów na poprawę sytuacji jest współpraca samorządów wszystkich szczebli z organizacjami konsumentekimi. Niezbędne do tego jest stworzenie formatu wzajemnego kontaktu między JST a NGOsamii konsumentekimi, np. za pośrednictwem zrzeszenia jakim jest Forum Organizacji Konsumentekich Forkon, działające na rzecz całego sektora organizacji konsumentekich. Standardy wypracowane przez uczestników Forkon, ich doświadczenie i wiedza specjalistyczna mogą być cennym wsparciem dla samorządów w kreowaniu lokalnych polityk służących interesom konsumentów.

Warto też podkreślać dobre praktyki wśród samorządów, które podejmują inicjatywy w obszarze konsumentekim i współpracują w tym zakresie z sektorem pozarządowym.

Jednocześnie zachęcamy samorzady, aby niniejszą publikację potraktowały jako głos organizacji konsumentekich w konsultacjach dotyczących programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i włączały obszar upowszechniania i ochrony praw konsumentów, a przede wszystkim edukację





konsumencką, do swoich priorytetów.

Warto przy tym pamiętać, że mówiąc o edukacji konsumenckiej mamy na myśli nie tylko kwestie prawne, ale również zrównoważony rozwój, edukację finansową, ekologiczne wybory konsumenckie, konsumenta na rynku energii w dobie transformacji energetycznej, ostrożne i oszczędne gospodarowanie zasobami w czasie kryzysu i wiele, wiele więcej.



*Stowarzyszenie Ochrony  
Konsumentów Aquila*





# Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila

M.MIS@STOWARZYSZENIEAQUILA.PL



Fundusz Obywatelski  
im. Henryka Wujca