

**Dochodzenie roszczeń konsumenckich
w Polsce oraz stan egzekwowania praw
w tym obszarze**

2025

Dochodzenie roszczeń konsumenckich w Polsce oraz stan egzekwowania praw w tym obszarze: 2025

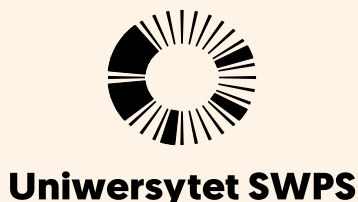
Raport powstał we współpracy z Uniwersytetem SWPS i Digital Synergy sp. z o.o.

Informacja o autorach raportu znajduje się w spisie treści

Redakcja merytoryczna: Małgorzata Miś

Redakcja: Jacek Gulanowski

Pomoc techniczna w opracowaniu danych: Maciej Nakonieczny, Maciej Kostański, Michał Tłołka, Gabriel Zaremba



Spis treści

Wstęp – Małgorzata Miś.....	9
I. Otoczenie prawne w zakresie najważniejszych regulacji dotyczących konsumentów.....	25
I.1. System prawa konsumenckiego – Michał Herde, Małgorzata Miś.....	25
I.1.1. Wprowadzenie.....	25
I.1.2. Przegląd wybranego prawodawstwa konsumenckiego.....	27
I.1.3. Wnioski.....	40
I.2. Konsultacje publiczne aktów prawnych w praktyce – wybrane przykłady – Grzegorz Miś.....	41
II. Instytucjonalny system ochrony konsumentów.....	47
II.1. Uwagi ogólne – Grzegorz Miś, Małgorzata Miś.....	47
II.1.2. Sposób badania poszczególnych instytucji systemu ochrony konsumentów.....	55
II.2. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Aleksandra Olbryk.....	58
II.2.1. Podstawa prawna działania i ratio legis instytucji.....	58
II.2.2. Ocena działania i skuteczności instytucji w oparciu o zgromadzone dane.....	63
II.2.3. Wnioski.....	70
II.3. Rzecznicy konsumentów – Marek Radwański, Grzegorz Miś.....	72
II.3.1. Podstawa prawna działania i ratio legis instytucji.....	72
II.3.2. Ocena działania i skuteczności instytucji w oparciu o zgromadzone dane.....	78

II.3.3. System ochrony konsumentów oczami rzeczników.....	85
II.3.4. Wnioski.....	93
II.4. Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej – Marek Urbaniak, Małgorzata Miś.....	94
II.4.1. Podstawa prawna działania i ratio legis instytucji.....	94
II.4.2. Ocena działania i skuteczności instytucji w oparciu o zgromadzone dane.....	99
II.4.3. Wnioski.....	104
II.5. Europejskie Centrum Konsumenckie – Aleksandra Olbryk.....	106
II.5.1. Podstawa prawna działania i ratio legis instytucji.....	106
II.5.2. Ocena działania i skuteczności instytucji w oparciu o zgromadzone dane.....	108
II.5.3. Wnioski.....	111
II.6. Konsumenckie organizacje pozarządowe – Michał Herde, Grzegorz Miś.....	111
II.6.1. Definicja i status organizacji konsumenckich.....	111
II.6.2. Rola organizacji konsumenckich w systemie ochrony konsumentów.....	112
II.6.3. Kompetencje i strategiczne funkcje organizacji konsumenckich	114
II.6.4. Problemy organizacji konsumenckich w Polsce.....	118
II.6.5. Podsumowanie.....	121

III. Poziom świadomości prawnej konsumentów – Agata Gąsiorowska, Małgorzata Miś, Grzegorz Miś.....	123
III.1. Opis badania i przyjętej metodologii.....	123
III.2. Poziom świadomości prawnej konsumentów.....	123
III.2.1 Znajomość instytucji konsumenckich.....	124
III.2.2 Poziom subiektywnej wiedzy konsumenckiej.....	130
III.2.3 Poziom obiektywnej wiedzy konsumenckiej.....	132
III.3. Wnioski	144
III.4. Analiza przyczyn stwierdzonego poziomu świadomości prawnej konsumentów.....	146
IV. Doświadczenia konsumentów w stosowaniu prawa konsumenckiego w praktyce – Agata Gąsiorowska, Małgorzata Miś, Grzegorz Miś.....	148
IV.1. Opis badania i przyjętej metodologii.....	148
IV.2. Doświadczenia konsumentów.....	149
IV.2.1. Sytuacje problematyczne w doświadczeniach konsumenckich.....	149
IV.2.2. Sposoby radzenia sobie z sytuacjami problematycznymi.....	158
IV.2.3. Czynniki różnicujące skłonność do podejmowania działania w sytuacjach problematycznych.....	163
IV.2.4. Rezultaty i skuteczność działań podejmowanych w sprawach konsumentów.....	167
IV.2.5. Bierność w podejmowaniu działań przez konsumentów.....	173
IV.2.6. Zaufanie do podmiotów wspierających konsumentów.....	176

IV.2.7. Predyktory świadomości i skuteczności w stosowaniu prawa konsumenc- kiego.....	179
---	-----

V. Podsumowanie i rekomendacje – Małgorzata Miś.....	186
---	------------

Autorzy.....	200
---------------------	------------

WSTĘP

Prawo konsumenckie z punktu widzenia obywatela jest niezwykle ważne, gdyż jego przepisy towarzyszą ludziom codziennie w różnorodnych obszarach życia — od drobnych zakupów po skomplikowane specjalistyczne umowy.

Doniosłość prawa konsumenckiego jest dostrzegana w prawodawstwie Unii Europejskiej. Unia przywiązuje dużą wagę do ochrony praw konsumentów i zapewnia wspólne standardy obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Tworzone przepisy skupiają się na osiągnięciu celów takich jak stworzenie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, wzmocnienie pozycji konsumenta i ułatwienie handlu transgranicznego.

Mimo intensywnych działań legislacyjnych UE ochrona konsumenta nie wygląda identycznie w każdym państwie członkowskim, jak wskazuje Komisja Europejska w cyklicznych raportach Consumer Conditions Scoreboard (CCS) poświęconych sytuacji konsumentów w krajach UE. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka. Przede wszystkim uchwalane dyrektywy dają państwom członkowskim pewien zakres swobody, co umożliwia wprowadzanie dodatkowych przepisów — pod warunkiem ich zgodności z prawodawstwem unijnym. Po drugie, wdrażanie przepisów może być opóźnione lub niedokładne. Ponadto praktyka i egzekwowanie przepisów różni się w poszczególnych państwach pomimo podobieństwa reżimów prawnych, gdyż instytucje odpowiedzialne za egzekwowanie prawa działają z różną skutecznością. W opracowywanych zestawieniach Polska wypada przeciętnie na tle innych krajów i znacznie odbiega od liderów unijnych.

Ta sytuacja skłoniła inicjatorów niniejszej publikacji, działających na co dzień w organizacjach konsumenckich świadczących bezpośrednią pomoc polskim konsumentom, do pogłębionej analizy problemu. Dostrzegając szereg trudności, z jakimi od lat mierzą się wszyscy uczestnicy systemu ochrony konsumentów w Polsce, zdecydowaliśmy się dokładnie zbadać, jak wygląda dochodzenie roszczeń konsumenckich oraz stosowanie praw w tym obszarze. Tak kompleksowe i szerokie badania nie były dotąd prowadzone.

Raport składa się z **pięciu części**:

Rozdział pierwszy zawiera krytyczny przegląd obowiązujących przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz ich ocenę przez pryzmat praktyki stosowania prawa i możliwości realnego dochodzenia roszczeń.

Rozdział drugi analizuje instytucjonalny system ochrony konsumentów w Polsce, weryfikując, czy można mówić o istnieniu systemu. Przeanalizowano działanie wybranych instytucji: miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej (WIIH), Europejskiego Centrum Konsumentckiego (ECK) oraz konsumentckich organizacji pozarządowych. Ta część oparta jest głównie na danych źródłowych z lat 2020–2024 (częściowo do początku 2025 r.) uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Rozdział trzeci poświęcony jest poziomowi świadomości konsumentów, zweryfikowanemu poprzez obiektywne badania ankietowe na reprezentatywnej próbie Polaków za pomocą kwestionariusza internetowego. Sprawdzone, na ile konsumenci są świadomi swoich praw i dostępnych mechanizmów dochodzenia roszczeń.

Rozdział czwarty analizuje doświadczenia konsumentów w praktycznym stosowaniu prawa konsumentckiego: rodzaj problemów, sposoby radzenia sobie z nimi, czynniki wpływające na skłonność do działania, rezultaty i skuteczność podejmowanych działań, przyczyny bierności konsumentów oraz poziom zaufania do podmiotów ich wspierających.

Rozdział piąty przedstawia podsumowanie i rekomendacje dotyczące poprawy skuteczności ochrony konsumentów.

Przygotowana publikacja obrazuje, jak wiele obszarów wymaga działań naprawczych. Celem raportu jest rozpoczęcie szerokiej i merytorycznej dyskusji poświęconej dochodzeniu roszczeń konsumentckich w Polsce oraz egzekwowaniu praw w tym obszarze, a także zainicjowanie debaty na temat niezbędnych zmian systemowych i legislacyjnych. Poniżej przedstawiamy najważniejsze wnioski z każdego rozdziału i zachęcamy do lektury całego raportu.

Rozdział I

Otoczenie prawne w zakresie najważniejszych regulacji dotyczących konsumentów

- Prawa konsumenta są kluczowe w codziennym życiu obywateli. Unia Europejska zapewnia wysokie standardy ochrony konsumentów we wszystkich państwach członkowskich, a jakość regulacji prawnych bezpośrednio wpływa na dobrostan społeczny i funkcjonowanie państwa.
- Polskie prawo konsumenckie, mimo że rozbudowane i obejmujące szerokie spectrum spraw, jest rozproszone w licznych aktach prawnych. Dodatkowo technika legislacyjna – trudny język, nieprecyzyjne sformułowania, dodawanie liter do jednostek redakcyjnych i brak jednolitej terminologii – utrudnia stosowanie przepisów konsumentom, przedsiębiorcom i instytucjom.
- Intensywna działalność prawodawcza UE przekłada się na rosnącą liczbę aktów prawnych w Polsce. Coraz więcej i częściej mówi się o potrzebie uproszczenia obowiązujących przepisów i wprowadzeniu ułatwień dla przedsiębiorców.
- Obecne regulacje konsumenckie zapewniają wszechstronną ochronę i zasługują na pozytywną ocenę, choć w niektórych obszarach wymagają uzupełnień i doprecyzowania.
- Priorytetem powinno być zapewnienie skutecznego stosowania istniejących przepisów przez wszystkich interesariuszy – konsumentów, przedsiębiorców i instytucje, gdyż w tym obszarze istnieją znaczące deficyty.
- Konsultacje publiczne w procesie prawotwórczym są kluczowe, jednak w ostatnich latach nie były prowadzone rzetelnie, a głos praktyków był pomijany, co przyniosło negatywne konsekwencje

Rozdział II.

Instytucjonalny system ochrony konsumentów

- Aby można było mówić o systemie, muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki: musi występować pewien zbiór elementów współistniejący po to, by służyć

określonemu celowi, rządzący się określonymi, wspólnymi zasadami i pomiędzy którymi występują uporządkowane relacje.

Podmioty tworzące system ochrony konsumentów

- Trudno jednoznacznie stwierdzić, ile instytucji w Polsce współtworzy system ochrony konsumentów. Konsumentami zajmują się UOKiK, rzecznicy konsumentów, organizacje konsumenckie oraz Rzecznik Finansowy. Szeroko pojętą ochroną konsumentów zajmują się także Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Krajowa Administracja Skarbowa i Rzecznik Praw Pacjenta, choć zakres ich działalności jest szerszy. Nie jest pewne, czy za elementy systemu można uznać organy nadzoru branżowego (Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej i Urząd Regulacji Energetyki), organy ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz podmioty zajmujące się alternatywnym rozwiązywaniem konfliktów.
- W przeszłości określano priorytety w polityce konsumenckiej opracowywanej przez UOKiK. Ostatni dokument dotyczył lat 2014–2018. Obecnie brak jest takiego dokumentu.
- UOKiK wycofał się z roli instytucji nadrzędnej i obecnie sytuuje siebie jako jeden z równoważnych elementów systemu.
- Brak koordynacji działań powoduje, że każda instytucja sama wyznacza cele i priorytety. Niektóre obszary ochrony konsumentów zostają niezagospodarowane, a powstające luki dają pole do nierzetelnych działań.
- Dobór kompetencji poszczególnych instytucji jest przypadkowy, a kompetencje często się dublują.
- Brak jest relacji między instytucjami, zasad współpracy i koordynacji działań. Problemy rozwiązuje się punktowo, a nie systemowo, co osłabia pozycję rynkową konsumentów.
- Konsument wobec wielości instytucji nie potrafi zorientować się gdzie szukać

pomocy i jest odsyłany między instytucjami.

UOKiK

- Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej działającym pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów. W obszarze ochrony konsumentów przeciwdziała naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów, monitoruje stosowanie klauzul niedozwolonych i bezpieczeństwo produktów.
- Zauważalna jest przewlekłość postępowań sądowych wszczętych w wyniku odwołań od decyzji UOKiK w wypadku decyzji z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów oraz uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone – niekiedy oczekiwanie na wyrok sądu I instancji wynosi aż cztery lata.
- Odnotowywana jest stosunkowo duża utrzymywalność decyzji UOKiK w orzecznictwie SOKiK. W latach 2020–2024 z 164 zaskarżonych decyzji dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, SOKiK oddalił 101 skarg, zmienił 20 decyzji i uchylił 10. W przypadku klauzul niedozwolonych z 47 zaskarżonych decyzji oddalono 22 skargi, uchylono 12 i zmieniono 4.
- Pełna ocena działań UOKiK jest utrudniona ze względu na rozbieżności między sprawozdaniami a katalogiem decyzji online.
- UOKiK ma bardzo szeroki zakres działalności i stale przybywa mu zadań z różnych dziedzin gospodarki przy ograniczonych zasobach. Obserwuje się sygnały mogące świadczyć o przeciążeniu instytucji przy jednoczesnym wzroście zagrożeń rynkowych.

Rzecznicy konsumentów

- Rzecznicy pełnią podstawową rolę w systemie ochrony konsumentów – są na pierwszej linii, stykają się z codziennymi problemami konsumentów i samego systemu.
- Ze względu na niepełne dane mówimy o trendach.
- Struktura zatrudnienia jest bardzo niejednorodna – od 0,175 etatu do pełnego

etatu, przy czym w pełnym wymiarze zatrudniona jest ok. połowa rzeczników. Tylko 30% rzeczników wykonuje zadania przy pomocy biura. Struktura zatrudnienia nie wszędzie jest dostosowana do ilości mieszkańców powiatu i przekłada się na poziom ochrony konsumentów.

- Rzecznicy pomagają konsumentom w szerokim zakresie spraw – głównie reklamacje towarów (obuwie, meble, sprzęt elektroniczny) oraz usług (telekomunikacyjne, turystyczne, ubezpieczeniowe, energetyczne). W przypadku seniorów dodatkowo są to również tzw. pokazy.
- Formy pomocy obejmują porady, wystąpienia do przedsiębiorców i zaangażowanie w sprawy sądowe.
- Sukcesywnie spada ilość udzielanych porad, wystąpień do przedsiębiorców i udziału w sprawach sądowych przy jednoczesnym wzroście trudności prowadzonych spraw.
- Ilość porad pozostaje wysoka w porównaniu z Punktami Nieodpłatnej Pomocy Prawnej (PNPP) – średnio rzecznik udziela ok. 790 porad rocznie, PNPP: 341 porad.
- Rzecznicy w ograniczonym stopniu pomagają konsumentom na etapie sądowym ze względu na ryzyko poniesienia kosztów procesu w razie przegranej. Częściej wstępują do toczącego się postępowania lub wspierają merytorycznie konsumentów działających samodzielnie.
- Rzecznicy deklarują skuteczność swoich działań w przedziale 15%–90%, średnio ok. 60%.
- Współpraca rzeczników obejmuje szerokie spektrum podmiotów: od UOKiK czy Inspekcji Handlowej, przez regulatorów sektorowych, po organizacje pozarządowe, jednak brak jest sformalizowanych zasad tej współpracy.
- Największe przeszkody w pracy: zatrudnianie na niepełny etat, łączenie funkcji merytorycznych z innymi obowiązkami, brak biur, niewłaściwe wyposażenie i szkolenia, nieujednolicone procedury, problemy z komunikacją z przedsiębiorcami,

brak podmiotu centralnego będącego merytorycznym wsparciem.

- Formułują propozycje zmian w przepisach prawa materialnego i procesowego.
- Spostrzeżenia rzeczników co do systemu są zbieżne z wnioskami raportu. Bardzo różnie oceniają ten system: od „fatalny, chaotyczny i prowizoryczny” po oceny pozytywne. Dostrzegają mnogość instytucji przy problemach z egzekucją praw konsumentów.
- Główne postulaty poprawy systemu: podział UOKiK na dwie odrębne instytucje (ochrona konsumentów i ochrona konkurencji), obowiązkowa edukacja konsumencka w szkołach, większy zakres prawa konsumenckiego w edukacji sędziów, utworzenie platformy wymiany informacji między instytucjami.

Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej

- WIIH pełnią dwojaką rolę – jest to organ kontrolny i administracyjny oraz bezpośrednio pomagający konsumentom w zakresie poradnictwa konsumenckiego, prowadzenia postępowań ADR i prowadzenia sądów polubownych.
- Sprawy mediacyjne i arbitrażowe:
 - ograniczona skala działalności: w latach 2020–2024 rozstrzygnięto 21409 spraw (średnio 4210 rocznie),
 - duży odsetek odmów po stronie przedsiębiorców,
 - skuteczność ADR wynosi 47,07%.
- Działalność kontrolna WIIH:
 - istotne różnice regionalne w liczbie i strukturze kontroli,
 - największą liczbę kontroli przeprowadziły inspektoraty: mazowiecki, małopolski i łódzki, najmniejszą: lubuski, podkarpacki i pomorski,
 - ponad 50% kontroli realizowanych na zlecenie UOKiK,
 - znaczne różnice w obciążeniu pracowników: od poniżej 10 do ponad 25

kontroli na pracownika rocznie,

– najwyższy wskaźnik zatrudnienia w woj. śląskim (0,60) i małopolskim (0,51) na 100 000 mieszkańców, najniższy w lubuskim i podlaskim (0,24),

– największe natężenie kontroli na mieszkańca w woj. podlaskim, świętokrzyskim i opolskim, najmniejsze w pomorskim, wielkopolskim i mazowieckim.

- Potencjał WIIH nie jest w pełni wykorzystany – zakres samodzielnych działań powinien być większy.
- Rekomendowane jest zwiększenie standaryzacji raportowania oraz analiza czynników wpływających na rozbieżności regionalne.

Europejskie Centrum Konsumenckie

- ECK wspiera konsumentów w sporach transgranicznych oraz informuje o przysługujących im prawach.
- Zauważalny systematyczny wzrost liczby udzielanych porad oraz prowadzonych spraw transgranicznych z 5545 w 2020 r. do 7456 w 2024 r.
- Wyraźne zmiany w strukturze problemów zgłaszanych przez konsumentów. Najbardziej problemowe są kwestie związane z transportem pasażerskim oraz zakupami (rękojmia, gwarancja, odstąpienie od umowy).
- Brak danych umożliwiających ocenę skuteczności działań ECK Polska.

Konsumenckie organizacje pozarządowe

- W obliczu nowych wyzwań rynkowych (cyfryzacja, globalizacja, dezinformacja) rola organizacji konsumenckich powinna wzrastać. Ich niezależność, elastyczność działania i bezpośredni kontakt z konsumentami czyni je niezbędnym elementem skutecznego systemu ochrony konsumentów.
- Posiadają znaczny potencjał, ale pozostają daleko niewykorzystane z powodu barier systemowych i finansowych. Mimo szerokich kompetencji prawnych i doświadczenia porównywalnego do organizacji z innych krajów UE, polskie

organizacje konsumenckie borykają się z chronicznym niedofinansowaniem i brakiem strategicznej współpracy z administracją publiczną.

- **Główne problemy organizacji to:**

- 1. krytyczne niedofinansowanie**

- w Polsce przeznacza się 16 euro na 1000 mieszkańców, podczas gdy w krajach zachodnich (Niemcy, Norwegia) jest to ponad 1000 euro,
 - brak dotacji podmiotowych – organizacje otrzymują tylko środki celowe,
 - niepewność finansowania uniemożliwia długoterminowe planowanie i rozwój;

- 2. dominacja instytucji publicznych**

- system ochrony konsumentów zdominowany przez rzeczników konsumentów i instytucje państwowe,
 - organizacje konsumenckie traktowane jako „uzupełnienie” systemu – nie jego strategiczni partnerzy,
 - żadna z organizacji nie wpisała się do rejestru podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw przedstawicielskich z powodu zbyt wysokich barier wejścia;

- 3. brak strategii współpracy**

- administracja państwowa nie wykorzystuje potencjału organizacji konsumenckich,
 - wzmacniana jest konkurencja (zamiast współpracy) między organizacjami z powodu ograniczonych środków,
 - konkursy grantowe są niedostosowane do rzeczywistych potrzeb.
- Potencjał organizacji konsumenckich nie jest wykorzystany. Mogą one skutecznie działać co najmniej w pięciu kluczowych obszarach:

1. **edukacja konsumentów** – elastyczne, praktyczne programy edukacyjne,
 2. **monitorowanie rynku** – systemy wczesnego ostrzegania o nieuczciwych praktykach,
 3. **udział w stanowieniu prawa** – merytoryczny wkład w konsultacje legislacyjne,
 4. **pomoc indywidualna** – uzupełnienie istniejących luk w systemie ochrony konsumentów,
 5. **powództwa przedstawicielskie** – reprezentacja zbiorowych interesów konsumentów.
- Pomimo realiów zauważalne są pozytywne inicjatywy dot. współpracy organizacji. Forum Organizacji Konsumenckich Forkon to dziesięć doświadczonych organizacji, które podjęły współpracę, rezygnując z „wymuszonej konkurencji” na rzecz wspólnych działań. To znak, że sektor dojrzewa do konsolidacji.
 - Rekomendacje dla sektora:
 1. wprowadzenie systemowego finansowania – dotacje podmiotowe na wzór krajów zachodnich,
 2. strategiczna współpraca – włączenie organizacji jako pełnoprawnych partnerów w system ochrony konsumentów,
 3. wsparcie konsolidacji sektora – preferowanie współpracy nad konkurencją.

Rozdział III

Poziom świadomości prawnej konsumentów

Badanie ujawnia całkiem niezły poziom świadomości prawnej konsumentów wśród dorosłych Polaków w zakresie zakupów on-line. Dość dobrze konsumenci radzą sobie również w zakresie podstawowych praw konsumenckich. Niepokojąco natomiast wygląda znajomość uregulowań bardziej szczegółowych, a także sposobów egzekwowania prawa. Wskazać można na znaczące luki zarówno w znajomości instytucji jak i praktycznej wiedzy o stosowaniu praw konsumenckich.

Znajomość instytucji:

- **525 z 1 162 respondentów (45%)** nie potrafiło spontanicznie wymienić żadnej instytucji ochrony konsumentów;
- **UOKiK** był najbardziej rozpoznawalną instytucją (349 wskazań), podczas gdy wielu respondentów wskazywało nieistniejące podmioty;
- Przy wspomaganiu listą respondenci poprawnie wskazali średnio tylko **2,26 z 10 rzeczywistych instytucji**.

Wiedza subiektywna vs. obiektywna:

- **Samooceń wiedzy wyniosła średnio 3,08/5** – niezwykle skromnie w porównaniu do typowej nadmiernej pewności siebie w badaniach;
- **Wyniki testu obiektywnego: 13,61/25 poprawnych odpowiedzi** (54,4% skuteczności);
- Silna korelacja między subiektywną pewnością a rzeczywistymi wynikami.

Czynniki wpływające na poziom świadomości:

- **Poziom wykształcenia** wykazuje najsilniejszą korelację z wiedzą;
- **Poziom dochodów** ma umiarkowany związek ze świadomością konsumencką;
- **Wiek** ma minimalny wpływ – z wyjątkiem seniorów (65+) z nieco niższymi wynikami;
- **Płeć i miejsce zamieszkania** nie wykazują istotnych różnic;
- **Wykształcenie prawnicze** daje przewagę, ale mniejszą niż oczekiwano.

Obszary wiedzy konsumenckiej

Mocne strony:

- Dobra znajomość praw przy zakupach internetowych (prawo do zwrotu);

- Świadomość odpowiedzialności sprzedawcy za wadliwy produkt.

Słabe strony:

- Błędne przekonania o konieczności paragonu przy reklamacji;
- Mylenie gwarancji z niezgodnością towaru z umową;
- Nieznajomość terminów w postępowaniu reklamacyjnym;
- Trudności z rozpoznawaniem klauzul niedozwolonych.

Przyczyny niskiego poziomu świadomości

1. **Brak skutecznego systemu edukacji konsumenckiej** w Polsce;
2. **Dynamiczne zmiany prawa konsumenckiego** – reklamacja była trzykrotnie zmieniana od 2000 r.;
3. **Brak inicjatyw systemowych** ze strony instytucji państwowych.

Rekomendacje

Konieczne jest wprowadzenie kompleksowego powszechnego systemu edukacji konsumenckiej, który będzie:

- regularny i systematyczny,
- dopasowany do różnych grup wiekowych,
- prowadzony przez wykwalifikowanych dydaktyków,
- skupiony na praktycznych umiejętnościach, nie tylko teorii.

Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- edukację osób o niższych dochodach i wykształceniu,
- aktualizację wiedzy konsumentów o zmianach prawnych,
- promocję znajomości instytucji ochrony konsumentów.

Rozdział IV

Doświadczenia konsumentów w stosowaniu prawa konsumenckiego w praktyce:

- **69% respondentów (800 osób)** doświadczyło co najmniej jednej problematycznej sytuacji konsumenckiej w ciągu ostatnich 2 lat;
- **Średnio 3,52 sytuacji** problemowych na osobę;

Najczęstsze problemy:

- fałszywe promocje z zawyżonymi cenami wyjściowymi (218 wskazań),
- wprowadzające w błąd zniżki (184 wskazania),
- problemy z dostępnością towarów w sklepach online (181 wskazań),
- uszkodzone przesyłki (171 wskazań).

Reaktywność konsumentów:

- **Tylko 60% osób** doświadczających problemów podjęło jakiekolwiek działania;
- **40% pozostało całkowicie biernych** wobec naruszeń swoich praw;
- **7,9% konsumentów** reaguje konsekwentnie na wszystkie problemy.

Sposoby reagowania (spośród 487 aktywnych osób):

- **Kontakt ze sprzedawcą** – najczęstsza forma reakcji (90% przynajmniej raz);
- **Opinie w internecie** – ok. 50% respondentów;
- **Zgłoszenia do instytucji publicznych** – tylko 20%;
- **Organizacje pozarządowe** – około 10%;
- **Pomoc prawnika/sąd** – poniżej 10%.

Skuteczność działań:

- **Kontakt ze sprzedawcą:** ok. 70% skutecznych przypadków;

- **Instytucje publiczne:** ok. 50% skuteczności.
- **Pozasądowe rozwiązywanie sporów:** ok. 50% skuteczności.
- **Postępowania sądowe:** najniższa skuteczność.

Przyczyny bierności (40% osób):

- **brak czasu** – główny powód,
- **niewielka wartość towaru** – druga najczęstsza przyczyna,
- **brak wiary w skuteczność działań,**
- **brak zaufania do instytucji.**

Znajomość systemu pomocy:

- **UOKiK** – najczęściej wskazywana instytucja (70% zgłoszeń);
- **Częste mylenie nazw instytucji** – konsumenci wskazują nieistniejące podmioty;
- **Słaba orientacja** w różnicach między instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi.

Zaufanie do instytucji:

- **Średni poziom zaufania: 6,15/10** – wynik umiarkowany;
- **Wyższe zaufanie** wśród osób znających więcej instytucji;
- **Korelacja** z poczuciem własnej skuteczności konsumenckiej.

Kluczowe predyktory aktywności:

- **Znajomość instytucji** – najsilniejszy predyktor liczby reakcji;
- **Poczucie skuteczności konsumenckiej** – kluczowe dla podejmowania działań;
- **Wiedza obiektywna** – ważna dla rozpoznawania problemów;
- **Efekty synergiczne** – kombinacja wiedzy i poczucia skuteczności daje najlepsze

rezultaty.

Rozdział V

Podsumowanie i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz zidentyfikowano szereg problemów i wyzwań dotyczących systemu ochrony konsumentów w Polsce. Wyniki wskazują na pilną potrzebę wprowadzenia zmian systemowych i legislacyjnych w celu zwiększenia skuteczności ochrony praw konsumenckich. Raport może być istotnym źródłem wiedzy dla decydentów oraz punktem odniesienia w dyskusji nad dochodzeniem roszczeń konsumenckich w Polsce.

Kluczowe rekomendacje:

1. Działalność systemu:

- Jasne zdefiniowanie podmiotów tworzących instytucjonalny system ochrony konsumentów w Polsce;
- Przegląd i usystematyzowanie kompetencji poszczególnych instytucji oraz określenie wzajemnych relacji między nimi;
- Wprowadzenie bieżącej koordynacji całego systemu ochrony konsumentów.

2. Monitoring i zarządzanie:

- Określenie dokładnych mierników działania poszczególnych instytucji oraz ich bieżąca analiza przez wyznaczony podmiot;
- Cykliczne badanie stanu i skuteczności egzekwowania praw konsumenckich w Polsce;
- Wypracowanie jednolitego dla całego systemu sposobu zbierania danych.

3. Polityka konsumencka:

- Powrót do cyklicznego przygotowywania polityki konsumenckiej na poziomie rządowym we współpracy ze wszystkimi interesariuszami: instytucjami

centralnymi, rzecznikami konsumentów, organizacjami konsumenckimi i przedstawicielami biznesu.

4. Zmiany legislacyjne:

- Przegląd istniejących przepisów prawa materialnego w oparciu o praktyczne doświadczenia z ich stosowania;
- Powołanie zespołu na kształt Komisji Kodyfikacyjnej składającego się z przedstawicieli nauki i praktyków;
- Utworzenie komisji lub podkomisji ds. konsumenckich w Sejmie dla zapewnienia sprawnych prac legislacyjnych.

5. Edukacja konsumencka:

- Wprowadzenie powszechnej edukacji konsumenckiej nakierowanej na praktyczne stosowanie zdobytej wiedzy;
- Wykorzystanie sprawdzonych narzędzi edukacyjnych i odejście od typowego przedstawiania teoretycznej wiedzy.

I. OTOCZENIE PRAWNE W ZAKRESIE NAJWAŻNIEJSZYCH REGULACJI DOTYCZĄCYCH KONSUMENTÓW

I.1. SYSTEM PRAWA KONSUMENCKIEGO

I.1.1. WPROWADZENIE

Prawa konsumenta dotyczą każdego człowieka. Odgrywają ważną rolę i są niezwykle istotne w codziennym życiu — nadają kształt temu, na jakich zasadach konsument zawiera umowy oraz ich ochronie. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do ochrony praw konsumentów i zapewnia wspólne standardy, które obowiązują we wszystkich państwach członkowskich. Celem unijnych działań jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów — niezależnie od tego, w którym kraju UE dokonują zakupów.

W rozważaniach na temat systemu prawa konsumenckiego warto skupić się na dość podstawowym i ogólnym zagadnieniu, tj. czym jest prawo konsumenckie i jaka jest jego rola? Dlaczego wydzielono je jako gałąź prawa i dlaczego jest ono jednym z praw podstawowych gwarantowanych obywatelom? Na początku warto pokrótce odnieść się do historii.

Prawo konsumenckie wywodzi się z prawa cywilnego, choć obecnie różni się od niego dosyć znacznie. Prawo cywilne tradycyjnie postrzegało strony umowy jako równorzędne. Obie miały podobne prawa i obie były zobowiązane do takiej samej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków. „Chcącemu nie dzieje się krzywda” (łac. *volenti non fit iniuria*) — ta paremia rzymska świetnie obrazuje to założenie. Ale czy na pewno kupujący „chce”?

Owo „chcenie” zasadza się na założeniu, że klient podejmuje świadomą decyzję zakupową. Jednak z biegiem czasu ta decyzja o zawarciu umowy stawała się coraz mniej świadoma. Zwiększająca się złożoność towarów oraz wysublimowany marketing sprawiły, że przeciętny kupujący (nazwany z czasem konsumentem)

stał się raczej przedmiotem niż podmiotem. Zmiany społeczne z przełomu XIX i XX wieku spowodowały częściowe odzyskanie podmiotowości mas kupujących. Przede wszystkim kluczowe stało się bezpieczeństwo, którego państwo nie było w stanie zapewnić w warunkach tradycyjnej gry rynkowej. Konieczne stało się wprowadzanie ograniczeń, norm i ram informacyjnych. Drugim przełomem były lata 60 i 70. XX wieku. Tutaj też zaczęło się od podniesienia poziomu bezpieczeństwa – w pewnym sensie kluczowa była publikacja książki Ralpa Nadera *Niebezpieczne przy każdej prędkości*¹ (traktująca o sposobie konstruowania aut) oraz deklaracja prezydenta USA Johna Kennedy’ego: „wszyscy jesteśmy konsumentami”. Oczywiście stała się bowiem ogromna przewaga przedsiębiorców nad konsumentami – w tym powszechne praktyki manipulacyjne stosowane wobec kupujących (np. reklama papierosów jako elementu atrakcyjnego i zdrowego trybu życia).

Z tych względów konieczne stało się (i znalazło to odzwierciedlenie w rozwijającej się legislacji) wyrównanie szans negocjacyjnych czy też zapewnienie ekwiwalentności świadczeń obu stronom umowy. W tym pierwszym przypadku chodzi o wyposażenie konsumenta w informacje pozwalające mu na podjęcie rozsądnej i świadomej decyzji o zakupie. W drugim – o przywrócenie wartości świadczenia, jeżeli to na rzecz konsumenta okaże się nieadekwatne (np. towar przestanie działać po zakupie).

Złożoność towarów i usług spotkała się z odpowiedzią niekiedy równie skomplikowanych przepisów – trudnych do zaimplementowania przez mniejsze przedsiębiorstwa, nieintuicyjnych i zostawiających szerokie pole do interpretacji. Nowe zagrożenia dla konsumentów powodują reaktywną działalność ze strony państwa (legislatorów). Powszechnie uważa się, że europejscy konsumenci są najlepiej chronieni, a unijny rynek jest dla nich najbardziej przyjazny na świecie. Te wszystkie kwestie wywołały dyskusję o potrzebie deregulacji.

Współczesne polskie prawo konsumenckie jest immanentną częścią konsumeneckiego prawa Unii Europejskiej. Celem unijnych regulacji jest urzeczywistnienie wolnego przepływu towarów, usług i kapitału m.in. poprzez maksymalne ujednolicenie reguł ochrony konsumentów. Stąd też w nowym podejściu dyrektywy unijne

¹ Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile, Grossman, 1965.

zakładają przede wszystkim harmonizację całkowitą², a w niektórych obszarach wydawane są rozporządzenia, które nie wymagają implementacji krajowych i stosowane są bezpośrednio.

I.1.2. PRZEGLĄD WYBRANEGO PRAWODAWSTWA KONSUMENCKIEGO

Poniższy przegląd prawodawstwa należy traktować jako skrócone podsumowanie stanu prawnego, przede wszystkim z uwagi na obszerność i indyscyplinarność prawa konsumenckiego. Są to przede wszystkim reguły prawa cywilnego, ale szerokie zastosowanie znajduje także prawo administracyjne, a nawet karne (w tym dotyczące wykroczeń).

Z uwagi na zakres niniejszego raportu, dokonaliśmy wyboru najważniejszych elementów prawa konsumenckiego, przy czym pamiętajmy, że w zasadzie każda aktywność rynkowa konsumenta posiada swoją prawną normę.

Zanim jednak przejdziemy do opisu wybranych elementów, należy zaznaczyć, że już sama Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 76 stanowi, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”. W orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym przepis ten nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych³. Podobnym deklaratorywnym przepisem jest art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴, zgodnie z którym „Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii”. Jednocześnie kolejne postanowienia Traktatu stanowią podstawę aktów prawnych UE w zakresie ochrony konsumentów, zwłaszcza art. 169. Umieszczenie ochrony konsumentów w aktach tej rangi świadczy o tym, że ustrojodawca uważa ten obszar za jeden z kluczowych.

² Jest to ujednolicenie przepisów prawnych we wszystkich państwach członkowskich w określonym obszarze, w taki sposób, że państwa członkowskie nie mogą przyjąć ani utrzymać przepisów bardziej rygorystycznych lub łagodniejszych niż te określone w prawie unijnym – muszą dokładnie stosować się do norm ustalonych przez Unię Europejską.

³ Daniel Dąbrowski (2023) Konstytucyjna zasada ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP) w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 3(73), 63-74.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390)

W ramach dokonanego przeglądu prawodawstwa unijnego szczególną uwagę chcemy zwrócić na następujące zagadnienia:

1. Ogólne reguły prawa cywilnego w obrocie konsumenckim

Oferowanie (w tym reklama) towarów lub usług, ich sprzedaż (zawarcie umowy, przejście własności) i odpowiedzialność za towar/usługę to przede wszystkim domeną prawa cywilnego. Kodeks cywilny⁵ jest podstawowym aktem rozstrzygającym o ważności zawartej umowy i powinnościach stron umowy. W tym znaczeniu ma on pozycję horyzontalną⁶ dla wszystkich umów konsumenckich, gdyż odnosi się do różnego rodzaju umów. Poszczególne ustawy regulują oczywiście specyfikę niektórych szczególnych kontraktów jak np. umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Jednak w zakresie, gdzie regulacja nie obejmuje pewnych zachowań (np. zawarcie umowy pod wpływem błędu co do treści czynności prawnych), właściwym źródłem obowiązujących reguł będzie właśnie kodeks cywilny.

Przywołane działanie pod wpływem błędu (i możliwość uwolnienia się od skutków tej czynności) to jedna z ważniejszych instytucji prawa cywilnego. Wśród pozostałych istotnych regulacji regulowanych kodeksem cywilnym warto wymienić:

1. zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych,
2. nieważność umowy,
3. nabycie i utrata własności,
4. pełnomocnictwo,
5. wyzysk,
6. odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonania umowy,
7. odpowiedzialność deliktową,
8. przedawnienie roszczeń.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, 1237).

⁶ Oznacza to, że ten akt prawny wpływa na wiele różnych obszarów prawa lub sektorów, a nie tylko na jedną konkretną dziedzinę.

Kodeks cywilny zawiera również podstawową definicję konsumenta – właściwą dla prawie wszystkich pozostałych aktów polskiego prawa. W ostatnich latach pojawiła się także definicja parakonsumenta czyli podmiotu, wobec którego stosujemy niektóre przepisy prawa konsumenckiego z uwagi na status takiego podmiotu. Zgodnie z kodeksową definicją konsumentem jest osoba fizyczna, która dokonuje z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową⁷. Mówiąc prościej, konsumentem jest człowiek, który zawiera z przedsiębiorcą (czyli podmiotem profesjonalnym) umowę na własne prywatne potrzeby, niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową. Z kolei parakonsumentem może być osoba, która wprawdzie dokonuje czynności (zawiera umowę) związanej bezpośrednio z taką działalnością, ale zachodzą okoliczności świadczące, że nie jest ona powiązana z zawodowym charakterem funkcjonowania przedsiębiorcy⁸.

Kodeks cywilny to również ustawa zawierająca przepisy szczególne, dotyczące konsumentów, w tym dotyczące:

- niedozwolonych postanowień umownych,
- odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny,
- umowy sprzedaży,
- odpowiedzialności z tytułu rękojmi i gwarancji,
- umowy o dzieło,
- umowy zlecenie
- oraz innych umów, które mogą mieć charakter konsumencki.

Więcej uwagi niektórym z tych rozwiązań poświęcamy w dalszej części tego rozdziału.

Także nieco dalej odnosimy się do szczególnego obowiązku przedsiębiorcy adresującego swoją ofertę do konsumenta, jakim jest obowiązek informacyjny.

⁷ Art. 22¹ Kodeksu cywilnego

⁸ Definicje te wskazane są np. w art. 385⁵ lub 556⁴ Kodeksu cywilnego

Większość przepisów dotyczących poszczególnych branż zawiera specyficzne uregulowania dla danego rodzaju umowy, a niektóre akty prawne wskazują jedynie rodzaj i sposób przekazywania konsumentowi informacji. Sam kodeks cywilny podkreśla w ogólnych przepisach dotyczących zobowiązań konieczność lojalnego działania i współdziałania z kontrahentem, podkreślając podwyższony stopień staranności dla przedsiębiorcy⁹. Co do zasady obowiązek informacyjny przedsiębiorcy sprowadza się do przekazania konsumentowi pełnych, jasnych, czytelnych i niewprowadzających w błąd informacji o większości okoliczności związanych ze swoją działalnością i ofertą (komplet informacji o przedsiębiorcy, towarze, usłudze, sposobie zapłaty, dostawie, odpowiedzialności).

2. Sprzedaż i odpowiedzialność za towar

Zawieranie umów sprzedaży to najpowszechniejszy wyraz aktywności konsumentów na rynku. Sama umowa została uregulowana w kodeksie cywilnym (art. 535 i następne) i zobowiązuje sprzedawcę do przeniesienia na kupującego własności rzeczy i jej wydania, zaś kupującego do odbioru rzeczy i zapłaty ceny. Przepisy nakazują sprzedawcy udzielić konsumentowi szczegółowych informacji oraz zapewnić miejsce sprzedaży z właściwymi warunkami techniczno-organizacyjnymi, służącymi m.in. do sprawdzenia funkcjonowania rzeczy. W tym zakresie obowiązki sprzedawcy uzupełnia inny akt prawny – ustawa o prawach konsumenta¹⁰, która w art. 8 wymienia obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w umowach innych niż zawierane na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa.

Ze sprzedażą rzeczy związana jest odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi lub za zgodność towaru z umową. Jest to stan po zmianie prawa od 1 stycznia 2023 r. Obie formy odpowiedzialności są odpowiedzialnościami na zasadzie ryzyka, a w przypadku konsumentów mają charakter bezwzględny (nie są uzależnione od winy sprzedawcy, odpowiedzialności nie można wyłączyć ani ograniczyć).

Rękojmia, określona w art. 556 i nast. kodeksu cywilnego, związana jest z odpowiedzialnością za rzeczy będące nieruchomościami (odpowiedzialność trwa 5 lat) lub dzieła niebędące rzeczą ruchomą (odpowiedzialność trwa 2 lata). Odpowiedzialny

⁹ Art. 355 Kodeksu cywilnego

¹⁰ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1796)

za wady fizyczne sprzedawca może być zobowiązany do wymiany rzeczy lub usunięcia wady, a pod pewnymi warunkami także do zwrotu całości lub części pieniędzy, jeżeli kupujący obniży cenę lub odstąpi od umowy.

W przypadku towarów, tj. rzeczy ruchomych, a także wody, gazu i energii elektrycznej w przypadku, gdy są oferowane do sprzedaży w określonej objętości lub ilości, sprzedawca będzie odpowiadał za niezgodność z umową. To zmodyfikowany reżim odpowiedzialności, który przed 1 stycznia 2023 r. był rękojnią, a który w ramach implementacji dyrektywy 2019/771¹¹ znalazł się w ustawie o prawach konsumenta¹². Zasady odpowiedzialności są podobne jak w przypadku rękojmi. Konsument może żądać (w różnych wariantach) naprawy lub wymiany, może obniżyć cenę lub odstąpić od umowy. To standardowe środki przywrócenia ekwiwalentności umowy zachwianej wystąpieniem niezgodności towaru z umową. Warto też podkreślić, że wada z kodeksu cywilnego polega na niezgodności z umową. Jest to zatem ten sam rodzaj odpowiedzialności – z tym zastrzeżeniem, że odpowiedzialność w ustawie o prawach konsumenta cechuje się większą szczegółowością (np. w zakresie opisu, co należy uznawać za niezgodność w sensie subiektywnym¹³ i obiektywnym¹⁴).

Przy niezgodności towaru z umową zmniejszony jest jednak zakres odpowiedzialności za szkodę wywołaną niezgodnością (art. 566 kodeksu cywilnego rozszerza ją także na okoliczności niezawinione). Inny jest także termin tzw. domniemania niezgodności – przy rękojmi to rok, przy niezgodności 2 lata. W obu przypadkach sprzedawca zobowiązany jest do odpowiedzi na reklamację w terminie 14 dni pod rygorem uznania reklamacji.

W ramach komentarza do powyższego warto podkreślić, że koncepcja umieszczenia podobnych odpowiedzialności w różnych aktach prawnych nie była trafiona. Rezygnacja z utrwalonej terminologii oraz brak podjęcia trudu ujednolicenia i osadzenia w kodeksie cywilnym odpowiedzialności za niezgodność przeszkadzają

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniającą rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylającą dyrektywę 1999/44/WE (Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019, str. 28 oraz Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 63).

12 Tj. Dz.U.2024.1796; zasady tej odpowiedzialności regulują art. 43a-43f ustawy o prawach konsumenta

13 Jest to sytuacja, gdy towar nie spełnia oczekiwań lub wymagań konkretnego konsumenta, które zostały wcześniej ustalone z przedsiębiorcą.

14 Jest to sytuacja, gdy towar nie spełnia standardowych, powszechnie oczekiwanych cech, funkcji i jakości, jakie tego rodzaju produkt powinien mieć zgodnie z umową oraz ogólnie przyjętymi normami i oczekiwaniami konsumentów – niezależnie od indywidualnych ustaleń między kupującym a sprzedawcą.

konsumentom w odczytaniu zakresu odpowiedzialności sprzedawcy. Utrudniają też funkcjonowanie przedsiębiorcom, dla których nowe przepisy nie są jasne i wymagają nowych interpretacji.

Widać to także przy wątpliwościach przy udzielaniu gwarancji. To dodatkowa, dobrowolna odpowiedzialność przedsiębiorcy (gwaranta) za rzecz, uregulowana przede wszystkim w kodeksie cywilnym (art. 577 i nast.). To także odpowiedzialność za towar w rozumieniu ustawy o prawach konsumenta, przy czym w wyniku zmiany przepisów od 1 stycznia 2023 r. w akcie tym znalazła się regulacja szczątkowa dotycząca gwarancji, przy czym brak jest jakiegokolwiek odesłania do przepisów kodeksu cywilnego, który zawiera wszak pozostałe regulacje dotyczące gwarancji. Działanie takie wydaje się być dużym błędem.

Warto w tym miejscu dodać, że sama technika legislacyjna zastosowana przy implementacji dyrektyw unijnych może budzić pewne wątpliwości. Dodawanie liter do jednostek redakcyjnych (np. art. 43d regulujący odpowiedzialność za zgodność towaru z umową) dodatkowo utrudnia odbiór i tak nie zawsze jasnych przepisów. Trudno oprzeć się wrażeniu, że przepisy te tworzone były w niejakiem pośpiechu, co nie powinno mieć miejsca w przypadku regulacji o tak szerokim zasięgu.

3. Dzieło

Umowa o dzieło, uregulowana w kodeksie cywilnym, w ujęciu „konsumenckim” będzie zwykle dotyczyła wykonania rzeczy ruchomej lub dzieła niebędącego rzeczą ruchomą. Podział ten wydaje się niepotrzebny i nie występował od czasu poprzedniej dużej nowelizacji w 2014 roku do dnia 1 stycznia 2023 r. W konsekwencji do każdego dzieła (w zakresie jego wykonania) stosuje się kodeks cywilny, a do odpowiedzialności za dzieło rękojmię (np. gdy będzie to dzieło polegające na pomalowaniu ściany lub upraniu rzeczy) lub niezgodność (gdy dzieło będzie rzeczą ruchomą, np. połączeniem usługi z przeniesieniem własności rzeczy). Rozrzucenie zasad odpowiedzialności po różnych aktach prawnych (kodeks cywilny i ustawa o prawach konsumenta) zdecydowanie utrudnia interpretację i stosowanie właściwych przepisów.

4. Świadczenie usług

W polskich przepisach świadczenie wielu usług jest unormowane odrębnymi przepisami (np. usługi finansowe czy telekomunikacyjne). Inne mogą mieć regulacje szczątkowe (np. w zakresie poziomu lub jakości świadczenia, chociażby różne umowy dotyczące edukacji). Jednak to, co łączy te wszystkie umowy, to wymóg staranności przy wykonywaniu zobowiązań, a nie rezultat, który cechuje umowy o dzieło. Do umów nienazwanych stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 734 i nast. kodeksu cywilnego). Rozróżnienie pomiędzy nienazwanymi umowami o świadczenie usług a dziełem bywa nieintuicyjne i trudne dla konsumentów (np. usługa kosmetyczna). Konsekwencją są spory w zakresie prawa do rezygnacji z kontraktu, który dla tych dwóch typów jest odmiennie uregulowany w przepisach.

5. Umowy o dostarczanie treści cyfrowej lub usługi cyfrowej

Jest to nowa kategoria zdefiniowanych umów. W efekcie nowelizacji umowy te „wypadły” spod przepisów o kodeksowym zleceniu, co spowodowało obniżenie poziomu ochrony konsumentów (brak możliwości wypowiedzania umowy w każdym czasie). Regulacja jest następstwem implementacji dyrektywy 2019/770¹⁵, która stanowi późną odpowiedź unijnego prawodawstwa na powszechne świadczenie umów o charakterze cyfrowym.

Do porządku prawnego wprowadzono dwa typy umów: o dostarczanie treści cyfrowych (np. e-book) oraz usług cyfrowych (np. usługi hostingowe). Regulacja objęła definicje tych umów, zasady dostarczania (w tym konsekwencje niedostarczenia) oraz szczególne zasady związane z konsekwencją odstąpienia od umowy (np. zwrot treści wytworzonych przez konsumenta).

Istotnym *novum* jest objęcie obu tych rodzajów umów odpowiedzialnością za niezgodność czyli odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka. Dostawcę obciąża obecnie szerokie domniemanie niezgodności, co ułatwia konsumentowi dochodzenie roszczeń (np. zwalnia go z wykazywania, że sygnał w czasie transmisji był słabej jakości). Konsument może przy tym żądać usunięcia niezgodności (o ile jest to

¹⁵ Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 60).

możliwe i celowe), a także obniżyć cenę lub odstąpić od umowy.

Trudno w tym momencie dokonać właściwej oceny skuteczności tych przepisów z polskiej perspektywy: znaczna część tego typu umów ma postać transgraniczną i ilość skarg konsumenckich z tym związanych jest nieznaczną. Nie pomaga w tym swoista hermetyczność przepisów i trudny język użyty w polskiej implementacji (która została wykonana w ustawie o prawach konsumenta w art. 43e–43q).

6. Zawieranie umów na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa

Umowy zawierane na odległość¹⁶ i poza lokalem przedsiębiorstwa¹⁷ stanowią odrębną, horyzontalną „nakładkę” na cały system. Jest to związane ze sposobem zawierania umowy, nie zaś z jej typem. Ustawa o prawach konsumenta implementowała w tym zakresie dyrektywę 2011/83¹⁸ oraz kilka kolejnych, wprowadzających zmiany.

Układ tych przepisów sprowadza się do zapewnienia konsumentom szerokiego dostępu do informacji o umowie i kontrahencie, zasadach zawierania umowy oraz prawie do odstąpienia od umowy (w tym wyjątkach od tego prawa).

W polskim systemie prawo do odstąpienia od umowy zostało wprowadzone jeszcze na podstawie poprzednich dyrektyw w 2000 roku i stanowiło wówczas rewolucję w zakresie podejścia do trwałości umów cywilnoprawnych (prawo do odstąpienia od umowy bez podawania przyczyn). Obecnie możliwość odstąpienia od umowy zawartej na odległość (zwłaszcza) lub poza lokalem jest jednym z najbardziej znanych konsumentom praw. Co więcej, znaczna część e-sklepów podkreśla istnienie tego prawa, poszerzając jego zakres i czyniąc z niego instrument o charakterze marketingowym.

Należy zaznaczyć, że w obszarze umów zawieranych poza lokalem (np. sprzedaż na pokazach) prawo do odstąpienia od umowy stanowić miało wentyl bezpieczeństwa

¹⁶ Jest to umowa zawarta bez jednoczesnej fizycznej obecności obu stron, przy użyciu środków porozumiewania się na odległość, np. przez internet, przez telefon.

¹⁷ Jest to umowa zawarta przy jednoczesnej fizycznej obecności stron w miejscu, które nie jest lokalem przedsiębiorstwa danego przedsiębiorcy, np. zakup od akwizytora, na pokazie.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EEG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EEG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, p. 64–88.

w obliczu dość powszechnej patologii w stosunku do konsumentów – zwłaszcza do seniorów. Tu jednak ustawodawca nie ustrzegł się błędów i regulacja mająca chronić przede wszystkim starsze osoby okazała się w wyniku niestarannej legislacji łatwa do obejścia (szerzej o tym w Rozdziale I.2.).

7. Usługi finansowe

Wzrost zamożności społeczeństwa spowodował od początku tego wieku zwiększone zainteresowanie usługami finansowymi świadczonymi m.in. przez banki, instytucje pożyczkowe, ubezpieczeniowe, a ostatnio też przez fintechy.

Unia Europejska zauważa ten rozwój, wydając kolejne akty prawa regulujące sektor. Jednym z najważniejszych jest najnowsza dyrektywa 2023/2225¹⁹ w sprawie umów o kredyt konsumencki (pełna harmonizacja z opcjami²⁰). Do 20 listopada 2025 r. Polska powinna przyjąć nowe przepisy ustawowe z terminem wejścia w życie od 20 listopada 2026 r. Przyjęte dotąd założenia projektu ustawy²¹ zakładają m.in. zniesienie górnego limitu kredytu, przez co ustawa obejmie większy rynek. Wprowadza się także zakaz reklamy sugerującej, zwiększa się rygoryzm oceny zdolności kredytowej oraz obejmuje przepisami usługi typu „buy now – pay later”. Zasada ograniczenia kosztów kredytu stanie się unijną. W Polsce takie ograniczenia funkcjonują już od wielu lat, przy czym ostatnie ograniczenia budzą wątpliwości w kontekście wpływu na zwiększenie szarej strefy (niższa zdolność kredytowa powoduje poszukiwanie finansowania u podmiotów spoza kontrolowanego systemu).

Uzupełnieniem tych przepisów jest implementowana w ustawie o usługach płatniczych²² dyrektywa 2015/236 w sprawie usług płatniczych²³. Tu najistotniejszym elementem (jakby mogło wynikać z ilości sporów) jest rozłożenie ciężaru odpowiedzialności za nieautoryzowaną transakcję. W projektowanych przepisach tzw. PSR

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2225 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę 2008/48/WE, Dz.U. L, 2023/2225, 30.10.2023.

20 Jest to model dostosowywania prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej, który łączy pełną harmonizację z możliwością wprowadzenia przez państwa członkowskie dodatkowych lub alternatywnych rozwiązań, o ile przewiduje to unijny akt prawny.

21 Projekt ustawy o kredycie konsumenckim oraz o zmianie ustawy o prawach konsumenta, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-kredycie-konsumenckim-oraz-o-zmianie-ustawy-o-prawach-konsumenta>.

22 Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 30, 731, 1222, z 2025 r. poz. 146.

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE, Dz.U. L 337 z 23.12.2015, p. 35–127.

i PSD3 (rozporządzenia w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz projekt dyrektywy w sprawie usług płatniczych i usług związanych z pieniądzem elektronicznym) ta odpowiedzialność będzie najprawdopodobniej utrzymana na wysokim „polskim” poziomie (polskie banki zarzucały Polsce zbyt rygorystyczną i niezgodną z prawem unijnym implementację), co należy uznać za pozytywny wpływ naszych rodzimych regulacji na prawo UE. Nowe rozwiązania dotkną także innych aspektów, zwłaszcza otwartej bankowości.

8. Imprezy turystyczne

Ustawa o imprezach turystycznych²⁴, która implementowała dyrektywę 2015/2302²⁵, jest jednym z najtrwalszych rozwiązań legislacyjnych. Przewiduje (jak większość regulacji konsumenckich) szeroki przedkontraktowy obowiązek informacyjny oraz rozwiązania na wypadek rezygnacji z imprezy turystycznej, także w sytuacjach kryzysowych w destynacji. Oprócz oczywistej zasady odpowiedzialności za realizację umowy zgodnie z treścią (np. prospektem, zapewnieniami na stronie internetowej) kontynuuje „tradycję” specyficznej odpowiedzialności za utracony wypoczynek (rodzaj odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody niematerialne). Regulacja objęła także po raz pierwszy powiązane usługi turystyczne, rozciągając częściowo odpowiedzialność za nie na głównego organizatora.

Warto jednak wskazać, że słabością tej ustawy jest brak sankcji w postaci uznania reklamacji za zasadną, jeżeli organizator turystyki nie ustosunkuje się do reklamacji konsumenta w odpowiednim terminie.

9. Przewóz

Zasady przewozu krajowego w pewnej części pozostały poza legislacją europejską, przy czym jej zainteresowaniem zostały objęte elementy punktualności przewozów — zwłaszcza lotniczych²⁶ i kolejowych²⁷. Pierwsza regulacja dotycząca przewozów

²⁴ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2211.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającą rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz. Urz. UE L 326 z 11.12.2015, s. 1)

²⁶ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające 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, Dz.U. L 046, 17/02/2004 P. 0001-0008.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obo-

lotniczych, powstała ponad 20 lat temu. Przewiduje ona kwotowe odszkodowania (od 250 do 600 euro) za opóźnienia i odwołane loty, de facto cywilizując ten aspekt przewozów. Druga (sprzed 4 lat) wprowadza procentowe odszkodowania w ruchu kolejowym.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że system odszkodowań w ruchu lotniczym zostanie niedługo zmodyfikowany, właśnie z uwagi na rygorystyczność rozwiązań, rzekomo mocno uderzający w rentowność przewozów.

10. Usługi telekomunikacyjne

W Polsce od listopada 2024 r. obowiązuje nowa ustawa – Prawo komunikacji elektronicznej²⁸. Jest to spóźniona implementacja kilku unijnych aktów, zwłaszcza Europejskiego Kodeksu Łączności²⁹.

Polska regulacja kompleksowo ujmuje zasady świadczenia usług telekomunikacyjnych, wprowadzając chociażby skrócone informacje przedkontraktowe (podsumowanie umowy), zasady rozliczania prepaidów, przedłużanie umów czy jeden model ładowarki (standard USB C). Przy okazji operatorzy telekomunikacyjni uzyskali możliwość dokonywania zmian w umowach poprzez wprowadzanie klauzul modyfikacyjnych. Wcześniej nie było to możliwe, a rynek zwracał uwagę na niemożność prostych modyfikacji starych umów z niskimi stawkami.

11. Nieuczciwe praktyki rynkowe

Kwestionowanie nierzetelnych zachowań przedsiębiorców w szerszym kontekście stało się możliwe dopiero z wejściem w życie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym³⁰ w 2007 roku (jest to implementacja dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych³¹).

wiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. L 172 z 17.5.2021, p. 1–52.

28 Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. Prawo komunikacji elektronicznej Dz. U. 2024 poz. 1221.

29 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36, z późn. zm.).

30 Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 845.

31 Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE, 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz. Urz.UE L 149 z 11.06.2005, s. 22).

Stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej zostało zakazane. Ogólna definicja takiej praktyki wskazuje, że jest to zachowanie przedsiębiorcy sprzeczne z dobrymi obyczajami, mogące potencjalnie wpłynąć na rynkowe zachowanie przeciętnego konsumenta. Węższe definicje występujące w ustawie dotyczą nieuczciwej praktyki wprowadzającej w błąd przez działanie lub zaniechanie, a także praktyki agresywnej. Akt enumeratywnie wylicza też praktyki nieuczciwe w każdych okolicznościach (np. prezentowanie uprawnień przysługujących konsumentom z mocy prawa, jako cechy wyróżniającej ofertę przedsiębiorcy).

Przepisy umożliwiają konsumentowi żądanie unieważnienia umowy z uwagi na nieuczciwe praktyki, żądanie odszkodowania, obniżenia ceny, zaprzestania praktyki, usunięcia jej skutków oraz żądanie zapłaty odpowiedniej kwoty na cel związany z ochroną konsumentów (quasi-odszkodowanie karne). Z niektórymi żądaniami może wystąpić też organizacja konsumencka lub rzecznik konsumentów.

12. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Bezprawność nieuczciwych praktyk rynkowych bywa dość często podstawą do prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Praktyk, gdzie kontrolowany jest wpływ zachowania na rynek, nie zaś na interes pojedynczego konsumenta.

Instytucja ochrony zbiorowych interesów konsumentów (tzw. injunction) została wprowadzona do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³². Obecnie jej podstawą jest dyrektywa 2019/1³³, mająca też na celu usprawnienie takich postępowań w kontekście praktyk występujących jednocześnie w wielu krajach UE.

Warto zaznaczyć, że ta kompetencja Prezesa nie jest nowa – funkcjonuje w polskim (i europejskim) prawie od ponad 20 lat, pozwalając kształtować organowi rynek. To bardzo ważna kompetencja, bo oprócz nakazu Prezes może nakładać wysokie kary na przedsiębiorcę dopuszczającego się praktyki.

13. Niedozwolone postanowienia umowne

³² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającą na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz. Urz. UE L 11 z 14.01.2019, s. 3).

Klauzule abuzywne, jak potocznie są nazywane niedozwolone postanowienia umowne, zostały pierwotnie uregulowane w dyrektywie 93/13³⁴. To jedna z pierwszych dyrektyw wprowadzona do polskiego porządku prawnego, wówczas do Kodeksu cywilnego w art. 385¹-385³. Jest to regulacja, która wywarła niebagatelny wpływ na system polskiego prawa konsumenckiego, zwłaszcza w zakresie klauzul abuzywnych w umowach o tzw. kredyt frankowy.

Ponadto niezwykle istotna była (do 2016 r.) możliwość wytaczania powództw o uznanie klauzuli za niedozwoloną (była to tzw. kontrola abstrakcyjna). Funkcjonujący do dzisiaj Rejestr klauzul niedozwolonych³⁵ daje możliwość weryfikacji poprawności działania przedsiębiorcy (rejestr zawiera blisko 8000 wpisów). Obecnie funkcjonujący system zakłada kontrolę realizowaną przez Prezesa UOKiK, przy czym system ten jest mniej dynamiczny niż poprzedni. Zmiana w zakresie powództw o uznanie klauzuli za niedozwoloną została wprowadzona w efekcie wykorzystywania starego systemu przez podmioty wyłudzające pieniądze, przy czym przyznać trzeba, że dzięki kształtowi wcześniejszego systemu powstał bogaty Rejestr klauzul.

System eliminacji klauzul niedozwolonych z obrotu to także kontrola incydentalna³⁶ – i taka właśnie następowała w sprawach frankowych. Zgodnie z wyrokami TSUE, a wcześniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), sądy powinny z urzędu badać, czy w umowach konsumenckich nie występują klauzule abuzywne³⁷.

Eliminacja klauzuli powoduje, że umowa pozostaje bez kwestionowanego postanowienia, ale w niektórych przypadkach (właśnie sprawy frankowe) powodowało to upadek całej umowy. Przy wartościach umów frankowych takie podejście budziło kontrowersje, ale kolejne orzeczenia sądów polskich i TSUE utrzymywały z reguły takie stosowanie prawa.

34 Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993, p. 29–34.

35 Rejestr klauzul niedozwolonych, <https://rejestr.uokik.gov.pl/>.

36 Jest to kontrola w indywidualnej sprawie konsumenta dokonywana przez sąd powszechny.

37 Np. sprawy C-240/98-C-244/98, C-397/11.

I.1.3. WNIOSKI

Jak wskazaliśmy na wstępie tego rozdziału, przedstawione regulacje są jedynie niewielką częścią przepisów dotyczących konsumentów. Lektura tego rozdziału, w ramach którego zasygnalizowaliśmy jedynie pewne kwestie i skrótowo je opisaliśmy, pokazuje, że prawo konsumenckie jest bardzo rozległą gałęzią prawa, mocno rozbudowaną i obejmującą swoim zakresem szerokie spectrum spraw. Powoduje to, że praktyczne zastosowanie tych przepisów jest bardzo trudne. Przeciętnemu konsumentowi i przedsiębiorcom trudno jest odnaleźć się w tym gąszczu przepisów. Problem ten mają czasem same instytucje chroniące prawa konsumentów. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na sytuacje, gdzie technika legislacyjna dodatkowo utrudnia sprawne poruszanie się po przepisach i ich odbiór. Najlepszym tego przykładem są wprowadzone od dnia 1 stycznia 2023 r. regulacje dotyczące odpowiedzialności przedsiębiorcy za brak zgodności towaru z umową, tj. art. 43a–art. 43q ustawy o prawach konsumentach.

Od kilku lat zauważalna jest intensyfikacja prawodawcza w obrębie UE. Z oczywistych względów oddziałuje to na prawodawstwo państw członkowskich – w tym Polski. Tak duże tempo zmian przepisów utrudnia niestety jego stosowanie i powoduje zagubienie wśród konsumentów oraz samych przedsiębiorców. W ostatnim czasie pojawiły się jednak dość zintensyfikowane postulaty deregulacyjne. Niewykluczone, że w nieodległej przyszłości trend ten będzie zauważalny również w obszarze prawa konsumenckiego.

Funkcjonujące obecnie regulacje z obszaru prawa konsumenckiego wszechstronnie chronią konsumentów i należy je generalnie ocenić pozytywnie z zaznaczeniem, że w niektórych obszarach wymagałyby pewnych uzupełnień lub doprecyzowania (szerzej o tym w Rozdziale I.2.). Można też wyrazić wątpliwość, czy tworzą one jasny, spójny i przejrzysty system.

Niezależnie od powyższego trzeba podkreślić, że aby system prawa konsumenckiego był skuteczny, musi istnieć realne i skuteczne stosowanie tych przepisów przez wszystkich interesariuszy, tj. samych konsumentów, przedsiębiorców i instytucje.

Jak pokazują następne rozdziały niniejszego raportu — w tym obszarze pozostaje jeszcze wiele do zrobienia i kwestia ta jest kluczowa i priorytetowa.

I.2. KONSULTACJE PUBLICZNE AKTÓW PRAWNYCH W PRAKTYCE — WYBRANE PRZYKŁADY

Tworzenie prawa jest procesem trudnym i złożonym. Jednak od jakości skonstruowanych przepisów i przyjętych rozwiązań zależy to, w jaki sposób funkcjonuje państwo jako całość oraz jak wygląda codzienność obywateli.

Dobre prawo powinno być:

- precyzyjne i jasne — jest to o tyle istotne, że obywatele powinni być w stanie samodzielnie zinterpretować obowiązujące przepisy w jeden konkretny sposób. Niedokładność prawa skutkować może luzem interpretacyjnym;
- wewnętrźnie spójne i niesprzeczne — przepisy muszą się wzajemnie uzupełniać i być ze sobą zgodne;
- skonstruowane w taki sposób, aby nie było możliwe łatwe obchodzenie obowiązujących regulacji;
- stanowione w zorganizowany i skoordynowany sposób, aby uniknąć powielania się projektów konkretnych aktów prawnych;
- uchwalone z uwzględnieniem głosu obywateli.

Jeżeli prawo nie spełnia tych cech, przekłada się to na brak możliwości jego skutecznego stosowania i egzekwowania. W rezultacie interes obywateli nie jest chroniony i powstaje chaos prawny.

Głos obywateli w procesie prawodawczym odbywa się poprzez przeprowadzane konsultacje publiczne. W ten sposób demokratyczne państwo prawa dba o to, aby tworzone regulacje jak najlepiej odpowiadały potrzebom społeczeństwa. Właśnie w toku konsultacji obywatele mają możliwość zgłaszać uwagi, a także wyrażać opinie na temat projektowanych aktów prawnych. Konsultacje pozwalają uzyskać perspektywę podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, dzięki

czemu możliwe jest konstruowanie przepisów w taki sposób, aby jak najlepiej działały w praktycznym ich stosowaniu, a także wyeliminowanie pewnego ryzyka, jakie niosą ze sobą projektowane regulacje. Dodatkowo konsultacje mogą ujawniać nowe grupy interesariuszy proponowanego rozwiązania oraz wyeliminować lub zminimalizować ryzyko powstania konfliktu interesów. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że efektem konsultacji niejednokrotnie jest usunięcie pomyłek i błędów, zwrócenie uwagi na niejasne i nieprecyzyjne sformułowania albo też na negatywne konsekwencje proponowanych rozwiązań. Konsultacje mogą stać się także źródłem nowych rozwiązań i propozycji. W przypadku regulacji dotyczących zagadnienia upowszechniania i ochrony praw konsumentów w konsultacjach publicznych biorą udział m.in. doświadczone organizacje konsumenckie zrzeszone w Forum Organizacji Konsumenckich Forkon.

W ostatnich latach dość często pomijano konsultacje publiczne, a jeśli takie się odbywały, to ich skuteczność w rzeczywistości była mocno dyskusyjna³⁸. W obszarze prawa konsumenckiego można również spotkać sporo przykładów, w których głos doświadczonych organizacji konsumenckich został pominięty, co obiektywnie przyniosło negatywne konsekwencje dla obywateli.

Najważniejszym z punktu widzenia konsumentów aktem prawnym, który „padł ofiarą” pomijania głosu praktyków, jest ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. Zmiana tej ustawy procedowana była jednocześnie w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz ustawy Kodeks cywilny (nr wykazu prac UC53) i projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw (nr UC86). Pierwszy z tych projektów przygotowany został przez Ministra Sprawiedliwości, drugi przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Już samo procedowanie jednocześnie dwóch projektów było negatywnie oceniane przez podmioty biorące udział w konsultacjach.

Projekt Ministra Sprawiedliwości wprowadzał daleko idące zmiany w prawie konsumenckim, tj. m.in. przeniósł kwestie odpowiedzialności sprzedawcy wobec konsumenta za sprzedany towar z kodeksu cywilnego do ustawy o prawach konsumenta.

38 Analiza dotycząca procesu legislacyjnego w Polsce znalazła się w raporcie „Polski bezład legislacyjny” Fundacji im. Stefana Batorego z 2023 r., https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny.XV.Raport.OFL_.pdf.

Intencją prawodawcy było uregulowanie wszystkich kwestii konsumenckich w jednej ustawie. Zamierzenie to od początku nie było zrealizowane, gdyż nadal część przepisów dotyczących konsumentów pozostała w kodeksie cywilnym. Projekt spotkał się z szeroką i powszechną krytyką ze strony organizacji konsumenckich, organizacji przedsiębiorców i przedstawicieli nauki³⁹. Zwracano uwagę m.in. na:

- brak maksymalnej harmonizacji z dyrektywą w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów;
- zamęt, jaki wywoła przeniesienie przepisów z kodeksu cywilnego do ustawy o prawach konsumenta;
- wprowadzenie nowych, nieznanych do tej pory pojęć (np. towar);
- niejasność proponowanych przepisów i trudność w ich interpretacji rodzącą problemy w praktycznym stosowaniu regulacji;
- zastąpienie znanej już powszechnie i zrozumiałej instytucji „rękojmi” instytucją „odpowiedzialności sprzedawcy za zgodność towaru z umową”;
- niejasność relacji między kodeksem cywilnym a ustawą o prawach konsumenta;
- szereg uwag dotyczących poszczególnych przepisów jako całkowicie oderwanych od rzeczywistości.

Projekt Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów obejmował z kolei implementację Dyrektywy 2019/2161⁴⁰ znanej powszechnie jako dyrektywa Omnibus. Ten projekt również spotkał się z krytyką ze strony praktyków. Co ciekawe, podobne uwagi zgłaszali zarówno przedstawiciele przedsiębiorców jak i konsumentów⁴¹. W toku konsultacji zwracano uwagę m.in. na:

- niejasność przepisów;

39 Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz ustawy – Kodeks cywilny, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12341810/katalog/12752750#12752750>.

40 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta.

41 Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12348651/katalog/12800316#12800316>.

- wprowadzenie przepisów kazuistycznych zostawiających duże możliwości ich obchodzenia;
- jednocześnie wprowadzanie przepisów ocennych zostawiających luz interpretacyjny (co w sposób oczywisty rodzi spory);
- zaprojektowanie przepisów w sposób oderwany od rzeczywistych warunków rynkowych, a w konsekwencji brak szans na spełnienie ich celu (szczególnie przepisy mające chronić konsumentów-seniorów przed nieuczciwymi pokazami, np. zakazujące zawierania umów dotyczących usług finansowych na pokazie, ale już zezwalające na zawarcie takiej umowy w domu konsumenta „na jego wyraźne zaproszenie”);
- przepisy w zakresie prezentowania cen (tzw. cen omnibusowych), które budziły od początku poważne wątpliwości interpretacyjne.

Co warto podkreślić, w przypadku obu projektów zabrakło na etapie ich tworzenia współpracy z praktykami. Uwzględnienie głosu podmiotów stosujących prawo na etapie jego tworzenia (np. rzeczników konsumentów czy organizacji konsumenckich, a także organizacji przedsiębiorców) pozwoliłoby uniknąć wielu praktycznych problemów, które występują obecnie. Efektem tak prowadzonej legislacji są przepisy, które od początku budziły wątpliwości interpretacyjne, zawierają luki i do tej pory stanowią przyczynek do wielu sporów między konsumentami, przedsiębiorcami i instytucjami chroniącymi konsumentów. Przykładami obrazującymi powyższe są kwestie takie jak:

1. sposób prezentowania ceny omnibusowej budzący wątpliwości w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy. Odpowiedzią na to były wytyczne wydane przez Prezesa UOKiK na początku maja 2023 r. (po czterech miesiącach obowiązywania ustawy). Warto zwrócić uwagę, że prośby o takie wytyczne padały ze strony przedsiębiorców jeszcze przed wejściem w życie przepisów. Pomimo wydania tych wytycznych problem ze stosowaniem przepisów występuje nadal⁴²;

2. problem pokazów skierowanych dla seniorów i obchodzenie przez nieuczciwych

⁴² Tę okoliczność potwierdzają wyniki przeprowadzonych na potrzeby niniejszego raportu badań. Więcej informacji zawiera Rozdział IV niniejszego raportu.

przedsiębiorców przepisów ustawy. Już w pierwszym miesiącu obowiązywania nowych regulacji sprzedawcy zaczęli podsuwać seniorom do podpisu oświadczenia o „wyraźnym zaproszeniu” do domu klienta. W efekcie tego dużo trudniej udowodnić zastosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej, gdyż przedsiębiorca dysponuje podpisanym przez konsumenta „zaproszeniem”;

3. niejasne i zawierające luki przepisy dotyczące odpowiedzialności sprzedawcy za zgodność towaru z umową. Istnieją wątpliwości co do kwestii udostępnienia wadliwego towaru takie jak:

- czy ma być to w domu konsumenta czy w siedzibie przedsiębiorcy?
- kto ma spakować towar, jeśli przedsiębiorca wysyła po niego kuriera?
- gdzie ma nastąpić zbadanie towaru, jeśli konsument złożył oświadczenie o obniżeniu ceny?

Kolejnym z aktów prawnych, który w wyniku braku realnej dyskusji z interesariuszami wprowadził martwą instytucję, jest ustawa o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, która do ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1485) wprowadziła instytucję powództw przedstawicielskich. Celem unijnego ustawodawcy było „wzmocnienie zdolności państw członkowskich w zakresie egzekwowania prawa, zwiększenie bezpieczeństwa produktów i zacieśnienie współpracy międzynarodowej oraz zwiększenie nowych możliwości dochodzenia roszczeń, zwłaszcza poprzez powództwa przedstawicielskie wytaczane przez upoważnione podmioty”⁴³.

Już na etapie prac nad projektem organizacje konsumenckie zrzeszone w Forum Organizacji Konsumenckich Forkon zwracały uwagę na problemy w realnej możliwości stosowania tych przepisów w praktyce. Efekt jest taki, że na dzień sporządzania niniejszego raportu (przy czym przepisy weszły w życie w sierpniu 2024 r.)

43 Motyw 48 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiającego program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich (Program na rzecz jednolitego rynku) oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013, (UE) nr 1287/2013, (UE) nr 254/2014 i (UE) nr 652/2014.

jedynym podmiotem upoważnionym do wytaczania powództw przedstawicielskich (i to z mocy ustawy) jest Rzecznik Finansowy⁴⁴. Na dzień 22 maja 2025 r. żadne powództwo przedstawicielskie nie zostało wytoczone. Żadna doświadczona organizacja konsumencka (ani też żadna inna) nie zdecydowała się na wpisanie do rejestru podmiotów upoważnionych do wytaczania takich powództw⁴⁵. Problem jest przy tym niezwykle złożony, jednak jedną z najważniejszych przeszkód jest brak systemowego wsparcia dla organizacji konsumenckich w Polsce, przez co niemożliwe jest, aby miały one realną możliwość prowadzenia takich postępowań.

Niezależnie od powyższych przykładów warto też zwrócić uwagę na wieloletnie działania Stowarzyszenia Stop Bankowemu Bezprawiu, które wielokrotnie proponowało ustawowe rozwiązanie problemu tzw. kredytów frankowych. Moment, w którym można było takie rozwiązania ustawowe wprowadzić, zupełnie umknął ustawodawcy, czego efektem jest trwająca obecnie sytuacja paraliżu sądów powszechnych, w których rozpatrywane są sprawy kredytów walutowych.

Mając na uwadze przedstawione przykłady, można przyjąć, że elementem skutecznego i działającego systemu ochrony konsumentów powinna być zatem realna współpraca ustawodawcy oraz podmiotów rządowych ze stroną społeczną i z praktykami – już na etapie przygotowywania regulacji prawnych.

44 Rejestr podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw grupowych, <https://uokik.gov.pl/bip/rejestr-podmiotow-upowaznionych-do-wytaczania-powodztw-grupowych>.

45 T. Ciechoński, Powództwo przedstawicielskie to fikcja – w praktyce nie istnieje, <https://www.prawo.pl/biznes/powodztwa-przedstawicielskie-brakuje-podmiotow-w-rejestrze-uokik,532217.html>.

II. INSTYTUCJONALNY SYSTEM OCHRONY KONSUMENTÓW

II.1. UWAGI OGÓLNE

Mówiąc o instytucjonalnym systemie ochrony konsumentów, warto zadać pytanie, czym w rzeczywistości powinien on być. Po grecku σύστημα (sýstema) oznacza rzecz złożoną, a więc coś, co stanowi zarazem jedność i wielość. Z kolei z Encyklopedii PWN wynika, że system to zespół wzajemnie sprzężonych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu (opisowym, badawczym, do innego zastosowania). Aby można było zatem mówić o systemie, musi istnieć pewien (1) zbiór elementów, które (2) współistnieją po to, by służyć określonemu celowi, rządzą się określonymi, wspólnymi zasadami i (3) pomiędzy którymi występują uporządkowane relacje.

Mając na uwadze powyższe, w tej części raportu przeanalizujemy polski system ochrony konsumentów, zwracając w szczególności uwagę na te trzy elementy, które decydują o tym, czy w ogóle można mówić o systemie. Nie uprzedzając konkluzji, będziemy się konsekwentnie posługiwać w dalszej części tego rozdziału powszechnie przyjętym i ugruntowanym sformułowaniem „system ochrony konsumentów”.

II.1.1. PODMIOTY TWORZĄCE SYSTEM OCHRONY KONSUMENTÓW ELEMENTY SYSTEMU

Trudno jednoznacznie stwierdzić, ile instytucji w Polsce współtworzy system ochrony konsumentów. Jako pierwsza instytucja przychodzi na myśl oczywiście Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), w przypadku którego wynika to już z samej nazwy. Kierując się tą samą logiką, zakwalifikujemy do systemu powiatowych i miejskich rzeczników, konsumentów, organizacje konsumenckie i Europejskie Centrum Konsumenckie.

Niewątpliwie elementem systemu jest również Rzecznik Finansowy, którego właściwość podmiotowa wykracza jednak poza ochronę konsumentów, obejmując m.in. osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą oraz poszkodowanych

w zdarzeniach ubezpieczeniowych, którzy wszak konsumentami nie są. Do grona instytucji, których celem działania jest szeroko pojęta ochrona konsumentów, zaliczylibyśmy również Inspekcję Handlową – która w trybie administracyjnym czuwa nad przestrzeganiem przepisów o działalności gospodarczej oraz nad jakością towarów – i jej odpowiednik na rynku artykułów spożywczych czyli Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Niezmiernie istotne zadania w zakresie kontroli importowanych towarów pod kątem bezpieczeństwa produktów pełni Krajowa Administracja Skarbowa, kontrolując produkty i wyroby importowane, które mogą stwarzać zagrożenie dla konsumentów lub środowiska. Instytucją typowo rzeczniczą jest jeszcze Rzecznik Praw Pacjenta (RzPP), który działa na rzecz jeszcze innej kategorii osób, a mianowicie pacjentów – niezależnie od tego, czy mają status konsumentów, czy też nie. Konsument, który potrzebuje pomocy w sporze z przedsiębiorcą, może jeszcze teoretycznie uzyskać ją w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.

Na tym oczywistości się kończą. Nie jest już bowiem pewne, czy za elementy systemu można uznać także organy nadzoru nad poszczególnymi branżami czyli: Komisję Nadzoru Finansowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej i Urząd Regulacji Energetyki. Ich rolą jest przede wszystkim regulacja poszczególnych rynków, dopuszczanie podmiotów, które chcą na nich działać i nadzór nad ich działalnością. Zarazem jednak w strukturach bodaj każdego z tych organów regulacyjnych funkcjonuje jednostka odpowiedzialna za ochronę klientów na danym rynku. Ich zakresy działalności są bowiem różne zarówno w aspekcie podmiotowym jak i przedmiotowym. Chronią nie tylko konsumentów, ale także innych uczestników rynku, którzy niekoniecznie muszą być zarazem konsumentami w rozumieniu art. 22¹ ustawy kodeksu cywilnego, pasażerów w transporcie kolejowym lub lotniczym. Tę ochronę realizują przy pomocy różnych narzędzi, które omawiamy szerzej w dalszej części tego rozdziału, a których zakres także jest różny w zależności od tego, o jakim urzędzie mowa.

W najszerszym rozumieniu za elementy systemu można uznać również organy ścigania (wszak konsumentów chronią także przepisy karne), instytucje wymiaru sprawiedliwości (przed którymi konsumenci dochodzą roszczeń) i mechanizmy

polubownego dochodzenia roszczeń – sądy polubowne, podmioty zajmujące się alternatywnym rozwiązywaniem konfliktów (ang. alternative dispute resolution – ADR), Arbitra Bankowego.

Oprócz instytucji działających na obszarze Polski funkcjonuje również wspólny dla wszystkich krajów UE system kontroli bezpieczeństwa produktów i usług. Czuwa nad nim Komisja Europejska, nadzorując tzw. VLOP i VLOSE⁴⁶ w ramach przestrzegania przepisów tzw. Rozporządzenia DSA⁴⁷. Komisja nadzoruje również tzw. gatekeeper'ów, którzy na podstawie Rozporządzenia DMA⁴⁸ mają obowiązek przeciwdziałać praktykom monopolistycznym oraz tworzyć bardziej zrównoważony system cyfrowy.

WSPÓLNY CEL, ZASADY FUNKCJONOWANIA I UPORZĄDKOWANE RELACJE

Funkcjonujący system powinien posiadać konkretne cele oraz realizować je przez wyznaczenie priorytetów i określenie zadań. System na podstawie informacji z otoczenia powinien również modyfikować priorytety i aktualizować zadania, aby realizować wyznaczone cele.

O ile cele funkcjonowania systemu ochrony konsumentów można określić na poziomie bardzo ogólnym (bezpieczeństwo, ochrona, dobrobyt najsłabszych uczestników rynku), to już na poziomie konkretnym jest to trudne. Tymczasem niemożliwe jest działanie jednocześnie na wszystkich polach – dlatego trzeba wyznaczać priorytety. W systemie ochrony konsumentów w Polsce nikt jednak priorytetów i powiązanych z nimi konkretnych zadań nie wyznacza. Można powiedzieć „już”, bo przecież w przeszłości miało to miejsce – co kilka lat rząd przyjmował i publikował politykę konsumencką. Za jej opracowanie odpowiadał UOKiK, który diagnozował w niej sytuację rynkową i proponował rozwiązania problemów. Ostatni taki dokument obejmował lata 2014–2018⁴⁹. W dokumencie sprecyzowano, że obejmuje on

46 Very Large Online Platforms czyli bardzo duże platform internetowe oraz Very Large Online Search Engines czyli bardzo duże wyszukiwarki internetowe, ponoszące odpowiedzialność w zakresie ochrony użytkowników i przeciwdziałania nielegalnym treściom.

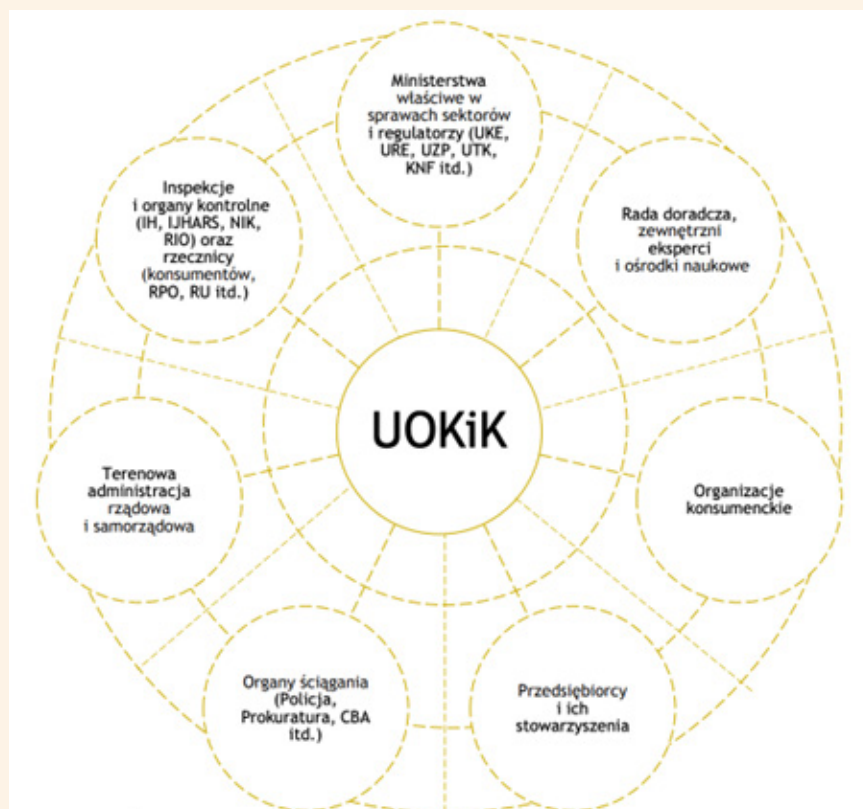
47 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz. U. UE L 277 z 27.10.2022 r., s. 1).

48 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych).

49 Polityka ochrony konkurencji i konsumentów, Warszawa 2015, <https://uokik.gov.pl/download/16694>, s. 10.

nie tylko działalność UOKiK, ale też innych organów i instytucji oraz podkreślono korzyści z wymiany doświadczeń i wiedzy pomiędzy nimi⁵⁰. W tym samym dokumencie znalazł się schemat, który sytuował UOKiK w centrum systemu ochrony konsumentów⁵¹.

Rycina 1. UOKiK w systemie ochrony konsumentów – 2015 r.



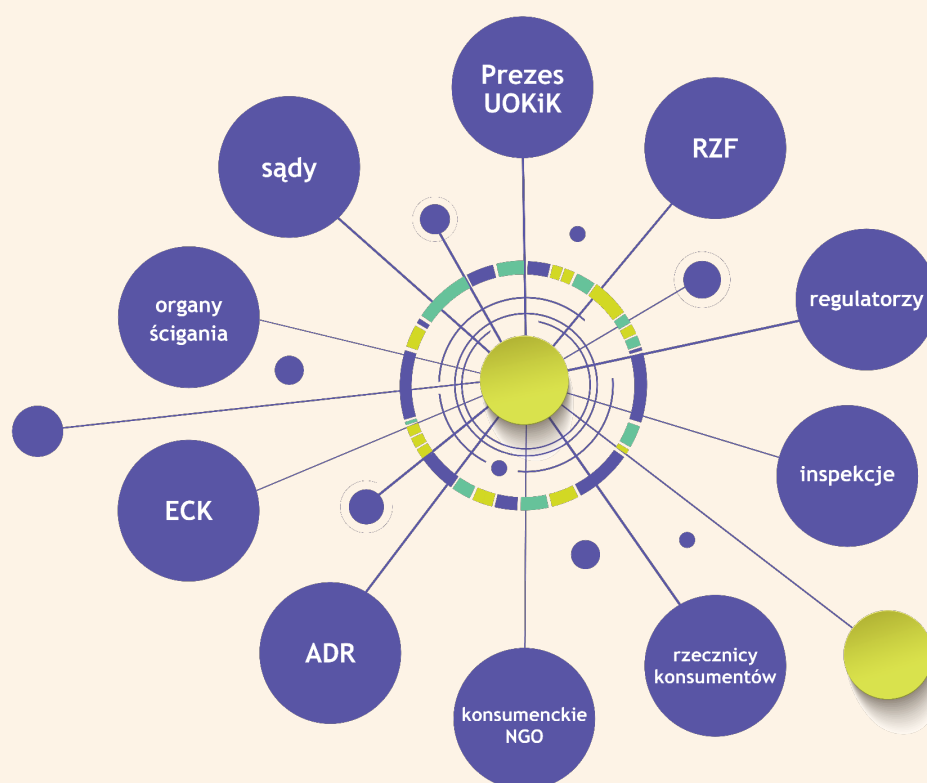
Źródło: Polityka ochrony konkurencji i konsumentów, Warszawa 2015, <https://uokik.gov.pl/download/16694>, s. 10.

Pod koniec okresu objętego Polityką w UOKiK podjęto prace nad nową polityką, jednak do dnia dzisiejszego taki dokument nie powstał. Mniej więcej w tym okresie można zauważyć, że UOKiK sam wycofał się z roli instytucji nadrzędnej, kierowniczej, choć był i jest nadal tak postrzegany. Dobrze ilustruje to schemat, który w 2019 roku podczas konferencji z okazji dwudziestolecia rzeczników konsumentów pojawił się w prezentacji UOKiK⁵².

50 Tamże, s. 10.

51 Tamże, s. 17.

52 Archiwum własne.

Rycina 2. UOKiK w systemie ochrony konsumentów – 2019 r.

Źródło: Archiwum własne.

Zamiast centralnej roli w systemie UOKiK jest na nim tylko jedną z planet krążących wokół nienazwanego i niezidentyfikowanego obiektu. Wymownym znakiem tego procesu było przemianowanie Departamentu Polityki Konsumentckiej UOKiK na Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, co jasno sugeruje mniejszy zakres kompetencji. Co ciekawe, Departament Polityki Konsumentckiej działa za to w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej.

Rezultat braku koordynacji i nadzoru nad działalnością poszczególnych elementów systemu ochrony konsumentów jest oczywisty. Każdy urząd i każda instytucja sama wyznacza sobie cele, priorytety i sposób dążenia do nich. Jaki jest tego skutek? Każdy działa według własnego uznania i intuicji, nie zwracając uwagi na działalność innych podmiotów w systemie. Niestety efektem jest to, że niektóre obszary ochrony konsumentów zostają niezagospodarowane. Powstają więc luki, co otwiera przestrzeń dla szarego lub wręcz czarnego rynku. Rozwijają się w niej i kwitną różnego rodzaju nadużycia i oszustwa, których ofiarą padają konsumenci. Instytucje państwowe nie zawsze reagują odpowiednio szybko – zanim

którakolwiek z nich uzna się za właściwą, by podjąć jakieś działania, mija sporo czasu. W takich właśnie niezagospodarowanych polach narodziły się największe afery i nadużycia ostatnich dwóch dekad: kredyty frankowe, polisolokaty, Amber Gold, Getback.

Tabela 1. Narzędzia ochrony konsumentów w dyspozycji organów nadzoru⁵³

	ECK	IH	KNF	RK	RF	ULC	UKE	UOKiK	URE	UTK
Interwencja w sprawie indywidualnego konsumenta/klienta	+			+	+		+			
Rozstrzyganie indywidualnych sporów									+	
Indywidualny pogląd w sprawie przedstawiany w procesie sądowym				+	+			+		
Wytoczenie powództwa/dołączenie do procesu				+						
Postępowanie nadzorcze						+				
Podmiot ADR		+			+	+	+		+	+
Sąd polubowny		+	+							
Postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów								+		+
Postępowanie w sprawie niedozwolonych postanowień umownych								+		
Powództwa przedstawicielskie					+					

Wykaz skrótów: ECK – Europejskie Centrum Konsumenckie, IH – Inspekcja Handlowa, KNF – Komisja Nadzoru Finansowego, RK – rzecznik konsumentów, RF – Rzecznik Finansowy, ULC – Urząd Lotnictwa Cywilnego, UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej, UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, URE – Urząd Regulacji Energetyki, UTK – Urząd Transportu Kolejowego

⁵³ Źródłem tabel i wykresów jest opracowanie własne autorów raportu – chyba że zaznaczono inaczej.

Mówiąc o systemie i instytucjach go tworzących, warto przeanalizować przepisy, na mocy których działają poszczególne instytucje. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w doborze ich kompetencji zabrakło podejścia systemowego. Jedne instytucje działają wyłącznie z urzędu i nie interweniują w sprawach indywidualnych, inne zaś takie działania jak najbardziej podejmują. Co więcej, niektóre mają kompetencję do samodzielnego rozstrzygania sporów konsumenckich na danym rynku, inne zaś występują jako bezstronny arbiter lub mediator. W Tabeli 1 zestawiamy narzędzia, które mają do dyspozycji organy nadzoru.

Dodatkowo kompetencje niektórych podmiotów dublują się. Na przykład zarówno rzecznicy konsumentów jak i Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej, a także niektóre organizacje konsumenckie (np. Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila) zajmują się poradnictwem konsumenckim. Inny przykład – choć rzecznicy konsumentów mają ustawowo przyznane uprawnienie do wstępowania za zgodą konsumentów do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów, a także wytaczania powództw na rzecz konsumentów, z tej formy wsparcia korzysta niewielka część rzeczników. Jak wynika ze sprawozdania z działalności rzeczników w 2018 r. (nowszych sprawozdań niestety brak) znakomita większość rzeczników (78% wszystkich) w ogóle nie prowadzi spraw sądowych⁵⁴. W dalszym ciągu aktywność rzeczników w tym obszarze pozostaje na podobnym poziomie. Lukę tę starają się wypełnić niektóre organizacje konsumenckie (np. Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila, Federacja Konsumentów), jednak skala tej działalności jest daleko niewystarczająca.

Wobec powyższego zasadnicze zdaje się pytanie – jak konsument ma się zorientować w istniejącej siatce instytucji i ich kompetencji? Skąd ma wiedzieć, gdzie uzyska pomoc w swojej sprawie? Tym bardziej, że część instytucji ma właściwość horyzontalną (tzn. obejmuje swą działalnością wszystkie branże, a nie tylko wycinek rynku), więc ich kompetencje mogą dublować kompetencje organów nadzoru. Rzeczywistość pokazuje, że z tą wiedzą wśród konsumentów nie jest dobrze (szerzej o tym w Rozd. III). Co więcej, poszczególne instytucje nie znają specyfiki działalności i kompetencji innych, więc często konsumenci są wielokrotnie odsyłani

⁵⁴ UOKiK, Działalność powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2018, s. 70; <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19216>.

między instytucjami. Trudno się zatem dziwić, że wiele osób czuje się bezbronnych wobec przedsiębiorców i w końcu rezygnuje z dochodzenia swych praw, choćby nawet racja była po ich stronie (szerzej o tym w Rozdz. IV.2.5.).

Podsumowując, w Polsce w kontekście ochrony konsumentów nie możemy mówić o systemie rozumianym jako zespół elementów, który cechuje wspólny cel i zasady działania oraz uporządkowane relacje. Zespół elementów (instytucji) faktycznie istnieje. Jednak jest jasne, że nie istnieją między nimi relacje czy zasady funkcjonowania, które pozwoliłyby im określić wspólne cele i drogi, które do nich prowadzą oraz skoordynować działania. W najlepszym wypadku można by mówić o systemie spontanicznym, tj. funkcjonującym bez zewnętrznego wpływu i w sposób nieplanowany. Nie wdając się w akademickie niuanse, skłaniamy się jednak ku tezie, że w Polsce żadnego systemu ochrony konsumentów nie ma.

Zasadniczym problemem polskiego systemu ochrony konsumentów jest brak współpracy pomiędzy instytucjami, a zwłaszcza brak przepływu informacji. Uniemożliwia to określanie celów dla całości, a w konsekwencji koordynację działań w ramach systemu. Każda instytucja sama gromadzi wiedzę o problemach na rynku i sama próbuje im przeciwdziałać. W rezultacie instytucje tracą swe ograniczone zasoby na diagnozowanie problemów, o których inni już mogą wiedzieć i poszukiwanie rozwiązań, które inni mogli już dawno znaleźć. Brakuje całościowego spojrzenia na rynek, a problemy rozwiązuje się punktowo, a nie systemowo.

Brak systemu ochrony konsumentów przekłada się oczywiście na osłabienie pozycji rynkowej konsumentów, którzy wobec pojawiających się problemów są bezradni i bez szans na uzyskanie systemowego wsparcia. Wobec dysfunkcji czy wręcz paraliżu wymiaru sprawiedliwości konsumenci nie mają szans realnie dochodzić swych racji, choćby były najśluszniesze. Najwytrwalsi po wieloletnich procesach uzyskują sprawiedliwość w sądach europejskich, ale rzadko kiedy wywołuje to lawinę rozwiązań systemowych. Świetnym tego przykładem są problemy z kredytami frankowymi.

II.1.2. SPOSÓB BADANIA POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI SYSTEMU OCHRONY KONSUMENTÓW

Jak już wcześniej wskazano, podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów jest w Polsce wiele. Zakres tematyczny spraw, którymi się zajmują oraz katalog ich kompetencji są różne. Podobnie wygląda skala ich działania.

Ze względu na ograniczony zakres niniejszej publikacji jej inicjatorzy musieli dokonać wyboru instytucji, które zostały poddane badaniu w kontekście funkcjonowania systemu ochrony konsumentów w Polsce. Finalnie wybrane zostały te podmioty, które reprezentują poszczególne szczeble instytucjonalne, a także których zakres działania jest najszerszy i do których kieruje się największa ilość konsumentów. Intencją przy tworzeniu raportu było bowiem zweryfikowanie różnych poziomów, na jakich świadczona jest konsumentom pomoc. W związku z powyższym ostatecznie jako podmioty reprezentatywne zostały wybrane:

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) – Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, powoływanym i nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Urzędu wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. UOKiK nie działa jednak w indywidualnych sprawach konsumentów – jego działalność koncentruje się na zbiorowym interesie konsumentów;
- rzecznicy konsumentów – powiatowi (miejscy) rzecznicy konsumentów realizują zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów. Katalog uprawnień rzeczników jest szeroki. To właśnie oni udzielają bezpośredniego wsparcia konsumentom w ich indywidualnych sprawach;
- Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej – Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Posiada bardzo szeroki katalog kompetencji kontrolnych. Jej zadania wykonują Prezes UOKiK

oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej. Wojewódzki inspektor kieruje działalnością wojewódzkiego inspektoratu inspekcji handlowej;

- Europejskie Centrum Konsumenckie – Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) to sieć 30 centrów w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii, Norwegii i Islandii. Europejskie Centra Konsumenckie są współfinansowane przez Komisję Europejską i rządy krajowe w ramach europejskiej polityki mającej na celu pomoc każdemu obywatelowi w Europie w korzystaniu z jednolitego rynku. Celem sieci jest zapewnienie bezpłatnej pomocy i porad konsumentom w zakresie zakupów transgranicznych na obszarze 30 państw;
- Konsumenckie organizacje pozarządowe – organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej oraz mogą uczestniczyć w realizacji rządowej polityki konsumenckiej. Mają przyznany dość szeroki katalog uprawnień.

Analiza konkretnych instytucji, które na co dzień mają największy kontakt z konsumentami, daje pewien ogólny i rzeczywisty obraz tego, jak wygląda aktualnie kondycja instytucjonalnego systemu ochrony konsumentów w Polsce.

Uwzględniając specyfikę działalności każdego z wybranych podmiotów, sposób badania poszczególnych instytucji i przyjęte wskaźniki są różne, gdyż uzależnione są od kompetencji i zakresu ich aktywności:

- w przypadku UOKiK podstawą były decyzje wydawane przez Prezesa Urzędu wobec przedsiębiorców w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów, a także w zakresie klauzul niedozwolonych. Dodatkowo badamy jaka jest skuteczność decyzji dot. ochrony zbiorowych interesów konsumentów, tj. ile z nich utrzymuje się przed sądami powszechnymi;
- w odniesieniu do rzeczników konsumentów, z uwagi na ograniczoną ilość dostępnych źródeł i danych, badamy trendy. Weryfikujemy, czy ogólna ilość udzielanych porad oraz interwencji wobec przedsiębiorców wzrasta czy też spada,

a także jak aktywni są rzecznicy w świadczeniu pomocy na etapie sądowym. Dodatkowo badamy warunki funkcjonowania rzeczników konsumentów – w jakim wymiarze są zatrudnieni, czy pracują jednoosobowo czy przy pomocy biura rzecznika, a także z jakiego rodzaju deficytami się spotykają;

- w Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej badane były dane dotyczące następujących obszarów: (i) jakie jest zainteresowanie konsumentów pozasądowym rozwiązywaniem sporów konsumenckich, (ii) jak chętnie konsumenty korzystają z instytucji sądu polubownego, (iii) na jaką skalę prowadzone są kontrole u przedsiębiorców w zakresie kontroli legalności i rzetelności w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług (art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej);
- w ECK badaliśmy skalę poradnictwa świadczonego konsumentom, w tym zakres tematyczny wpływających zapytań i prowadzonych spraw;
- organizacje konsumenckie zostały przebadane na podstawie publicznie dostępnych danych, przede wszystkim ze strony UOKiK, zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej do Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz na podstawie danych własnych organizacji tworzących niniejszy raport.

W każdej z badanych instytucji, za wyjątkiem organizacji konsumenckich, źródłem danych są informacje uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej albo też dane dostępne na stronach internetowych tych instytucji. Tak pozyskane dane gwarantują obiektywizm, jakość i rzetelność otrzymanych treści oraz są najlepszą bazą do tego, aby przeprowadzić merytoryczną ocenę rzeczywistości. Po otrzymaniu odpowiedzi na zadane poszczególnym instytucjom pytania, dane zostały zagregowane w taki sposób, aby można było dokonać ich interpretacji.

W badaniu instytucji wzięty został pod uwagę okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. Wybrany przedział czasowy pozwala na szersze spojrzenie na zgromadzone za ten czas dane i wyciągnięcie wniosków dot. pewnych zjawisk i tendencji. Ostatnie pięć lat było też okresem bardzo trudnym i dynamicznym z punktu

widzenia konsumentów ze względu na:

- pandemię COVID-19 – w tym czasie pojawiło się wiele niespotykanych wcześniej dylematów, powstało sporo problemów dot. interpretowania i stosowania prawa, a zapotrzebowanie na pomoc konsumencką (przynajmniej w pierwszym okresie pandemii) wzrosło;
- wybuch wojny w wyniku agresji militarnej Rosji na Ukrainę, co spowodowało gwałtowny napływ do Polski uchodźców, którzy w Polsce stali się pełnoprawnymi konsumentami;
- wejście w życie od dnia 1 stycznia 2023 r. nowych regulacji prawnych, będących efektem opóźnionej implementacji unijnych dyrektyw. Dotychczasowe przepisy uległy dość znacznym zmianom, co naturalnie spowodowało również większe zapotrzebowanie na wsparcie konsumentów.

W niektórych przypadkach sięgnęliśmy dodatkowo po jeszcze starsze dane, aby jak najlepiej zobrazować konkretne zjawiska i tendencje.

Biorąc pod uwagę powyższe, okres 2020–2024 stanowił poważną próbę dla całego systemu ochrony konsumentów i swoisty sprawdzian, jak skutecznie i wydolnie aparat państwowy jest w stanie sprostać pojawiającym się wyzwaniom, a także jak reaguje na sytuacje nagłe i trudne.

II.2 URZĄD OCHRONY KONKURENCJI

I KONSUMENTÓW

II.2.1. PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA I RATIO LEGIS INSTYTUCJI

ROZWÓJ OCHRONY KONSUMENTÓW W POLSCE

Historia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sięga lat 80. XX w. Gdy w Polsce kształtował się system wolnorynkowy, prawodawca powierzył zadania z zakresu przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji ministrowi finansów⁵⁵. Na

⁵⁵ Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. z 1987 r. nr 3, poz. 18).

przełomie lat 80. i 90. XX w., gdy Polska była jeszcze republiką ludową, nacisk stawiany był jednak na prawo ochrony konkurencji i brak było zinstytucjonalizowanych narzędzi ochrony konsumentów. Wraz z postępującą transformacją gospodarki, w dniu 13 kwietnia 1990 r. powołano do życia Urząd Antymonopolowy⁵⁶ – podległy Radzie Ministrów centralny organ administracji państwowej, na którego czele stał Prezes⁵⁷. Jednocześnie stworzone zostały podstawy do powołania w przyszłości delegatur Urzędu, kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, a także wprowadzono odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie (sądu antymonopolowego)⁵⁸, tym samym tworząc podstawy funkcjonowania UOKiK.

Jako początek dzisiejszego instytucjonalnego systemu ochrony konsumentów można wyznaczyć podpisanie przez Polskę 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego⁵⁹ między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Rzeczpospolitą Polską. Celem układu było m.in. dostosowanie regulacji z zakresu prawa konkurencji, ochrony zdrowia i życia i ochrony konsumentów⁶⁰. Na mocy Układu polski rząd był zobowiązany do zapewnienia obywatelom odpowiedniego poziomu ochrony konsumenckiej. Tym samym w 1996 r., wraz z przekształceniem Urzędu Antymonopolowego w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ochrona konsumentów została oficjalnie włączona do zadań statutowych instytucji⁶¹.

Z dniem 15 grudnia 2000 r. wydana została ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁶², która wraz z postępującymi pracami akcesyjnymi była nowelizowana o implementację wspólnotowych dyrektyw. Ustawa z 2000 r. została uchylona i obecnie podstawą funkcjonowania Urzędu jest ustawa z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów⁶³.

56 Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. Nr 14, poz. 88 ze zm.).

57 J. Borkowski, Podstawy prawne struktury i właściwości organów, [w:] System Prawa Prywatnego. Tom 15, red. M. Kępiński, Warszawa 2013.

58 Tamże.

59 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38).

60 M. Malczyńska-Biały, Polityka konsumencka w procesie akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Rocznik Integracji Europejskiej 12/2019, s. 335.

61 P. Sikora, 30 lat ochrony konsumenta. Czy w końcu mamy więcej praw niż przedsiębiorcy?, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/poradnik-konsumenta/artykuly/1410329,30latwolnosci-30-lat-ochrony-konsumenta-konsumentci-a-przedsiębiorcy.html> (dostęp: 9.04.2025).

62 Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2000 nr 122 poz. 1319 z późn. zm.).

63 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 nr 50 poz. 331 z późn. zm.).

KOMPETENCJE PREZESA UOKiK

Prezes UOKiK to centralny organ administracji rządowej działający pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów i wykonujący zadania ochrony konkurencji zgodnie z prawem unijnym. Prezes Urzędu wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Struktura Urzędu obejmuje Centralę w Warszawie oraz osiem delegatur, którymi kierują dyrektorzy. Podstawowy zakres działań Prezesa UOKiK w obszarze ochrony konsumentów obejmuje przeciwdziałanie naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów, monitorowanie stosowania przez przedsiębiorców klauzul niedozwolonych i bezpieczeństwa produktów przeznaczonych do indywidualnego użytku⁶⁴.

Naruszenia zbiorowych interesów konsumentów

Zgodnie z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów kontrola w kwestii naruszeń zbiorowych interesów konsumentów obejmuje takie praktyki jak naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru. Prezes może jednak wszcząć postępowanie w przypadku jakiegokolwiek innej praktyki, którą uzna za naruszającą zbiorowe interesy. Warto podkreślić, że uprawnienia Prezesa nie obejmują sytuacji, w których dochodzi do naruszenia praw pojedynczego konsumenta, a jedynie naruszenia zbiorowe, np. Prezes UOKiK może wydać decyzję w przypadku stosowania przez przedsiębiorcę nierzetelnej reklamy, a nie w momencie, gdy reklamacja pojedynczego konsumenta nie została uwzględniona⁶⁵.

Kontrola klauzul niedozwolonych

Zgodnie z art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest stosowanie we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych

64 Ochrona zbiorowych interesów konsumentów, [w:] Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 439.

65 Tamże, s. 453.

postanowień umownych. Klauzula stosowana przez przedsiębiorcę nazywana jest niedozwoloną, gdy nie została uzgodniona indywidualnie z konsumentem i jednocześnie kształtuje jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy⁶⁶. Prezes UOKiK dokonuje kontroli abstrakcyjnej (czyli nie rozpatruje przypadków indywidualnych konsumentów i nie chroni ich partykularnych interesów) na podstawie zawiadomienia złożonego np. przez Rzecznika Finansowego, organizację konsumencką lub samych konsumentów⁶⁷. Prezes UOKiK nie ma jednak kompetencji do rozpoznawania spraw z zakresu klauzul niedozwolonych w umowach między przedsiębiorcami (umowy B2B) bądź między konsumentami (C2C), a jedynie w relacji konsumentów z przedsiębiorcami (umowy B2C).

Postępowanie przed Prezesem UOKiK i wydawanie decyzji

Zwykle pierwszym etapem postępowania przed Prezesem UOKiK, zanim zostanie wszczęte formalne postępowanie wobec konkretnego podmiotu, jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Ma ono na celu ustalenie, czy istnieją podstawy do tego, aby podejrzewać naruszenie przepisów. W ramach działań o charakterze niewiążącym Prezes UOKiK może skierować do przedsiębiorcy tzw. wystąpienie miękkie, wzywając go do złożenia wyjaśnień, zmiany postępowania lub zaprzestania nieuczciwych praktyk. Wystąpienie miękkie daje adresatowi możliwość zmiany dotychczasowej praktyki i tym samym uniknięcia wszczęcia postępowania. Jednocześnie stwarza przedsiębiorcy okazję do przedstawienia argumentów przemawiających za zgodnością jego postępowania z prawem, co może skłonić Prezesa UOKiK do uznania tej praktyki za legalną.

Jeżeli Prezes stwierdzi naruszenie obowiązujących przepisów w toku postępowania wyjaśniającego, to może – w zależności od postawy przedsiębiorcy – podjąć postępowanie właściwe, w którym wydaje decyzję. Na jej mocy uznaje praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazuje zaniechanie jej stosowania. Może również nałożyć tzw. środki zaradcze, mające na celu zniwelowanie skutków naruszenia i zapewnienie skuteczności zakazu kontynuowania danej praktyki.

⁶⁶ Definicję klauzuli niedozwolonej zawiera art. 385¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 106).

⁶⁷ Ochrona zbiorowych..., s. 457.

Takie środki polegają np. na nałożeniu obowiązku złożenia przez przedsiębiorcę określonego oświadczenia czy też publikacji treści decyzji. Ponadto w treści takich decyzji możliwe jest również wymierzenie kary finansowej, której wysokość może sięgać maksymalnie 10% obrotu osiągniętego przez przedsiębiorcę w poprzednim roku obrotowym. Kary mogą dotyczyć również osób zarządzających⁶⁸. Jeśli jednak przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w toku postępowania właściwego, to Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

Odwołania od decyzji Prezesa UOKiK strona bądź strony postępowania mogą składać do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (jest to XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie), a następnie wnosić apelację od wyroku SOKiK do Sądu Apelacyjnego w Warszawie i skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego⁶⁹.

Od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ogólnego bezpieczeństwa produktów, nadzoru rynku oraz wymagań dla produktów nieżywnościowych przysługuje środek odwoławczy w trybie administracyjnym oraz możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ponadto skarga do WSA przysługuje w razie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez Prezesa UOKiK.

Bezpieczeństwo produktów

Prezes UOKiK sprawuje nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów. Odpowiada m.in. za planowanie i nadzorowanie kontroli, prowadzenie postępowań, rejestru produktów niebezpiecznych oraz zbieranie informacji o zagrożeniach. To również on decyduje, czy dany produkt – w tym skontrolowany przez Inspekcję Handlową – jest niebezpieczny. Po zakończeniu postępowania dowodowego Prezes UOKiK wydaje decyzję. Może ona m.in. nakładać obowiązek oznakowania produktu ostrzeżeniami, informowania konsumentów o zagrożeniu lub – jeśli produkt nie spełnia wymogów bezpieczeństwa – zakazywać jego wprowadzenia na rynek, nakazać jego wycofanie, ostrzeżenie konsumentów oraz zniszczenie

⁶⁸ Tamże, s. 460.

⁶⁹ Tamże, s. 457.

produktów będących już w obrocie (gdy inne środki są niewystarczające). Takie produkty trafiają do rejestru produktów niebezpiecznych⁷⁰. Za naruszenie przepisów Prezes UOKiK może także nałożyć karę pieniężną do 100 000 zł.

Pozostałe kompetencje

Do pozostałych zadań Prezesa należy m.in. zarządzanie systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw i paliw stałych (w tej kwestii również wydaje on decyzje, od których możliwe jest odwołanie się przez stronę) oraz monitorowanie systemu polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich. Może również przedstawiać istotne poglądy z zakresu ochrony konsumentów w sprawach toczących się przed sądami powszechnymi⁷¹.

Zgodnie z projektem ustawy z 14 marca 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw⁷², który ma stanowić implementację unijnego aktu o usługach cyfrowych⁷³ do polskiego porządku prawnego, Prezes UOKiK ma w przyszłości być właściwym organem w sprawach dotyczących konsumentów na mocy aktu o usługach cyfrowych, a także współdziałać z koordynatorem ds. usług cyfrowych, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, przy wykonywaniu jego zadań.

II.2.2. OCENA DZIAŁANIA I SKUTECZNOŚCI INSTYTUCJI W OPARCIU O ZGROMADZONE DANE

DANE ZE SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI UOKiK Z LAT 2020–2024

Informacje ogólne

W końcu kwietnia 2025 r. UOKiK opublikował sprawozdanie z działalności za 2024 r., w którym przedstawionych zostało wiele danych istotnych z perspektywy oceny działania i skuteczności prac podejmowanych przez Urząd w zakresie ochrony

⁷⁰ Tamże, s. 467.

⁷¹ Tamże, s. 28.

⁷² Projekt ustawy z dnia 15 marca 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383101> (dostęp: 14.04.2025).

⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 277 z 27.10.2022, p. 1–102).

konsumentów. Dane te można porównać z przedstawionymi w sprawozdaniach z działalności UOKiK z lat wcześniejszych (2020, 2021, 2022 i 2023) w celu zaobserwowania trendów zmian na przestrzeni ostatniego roku.

W 2024 r. Prezes wydał 398 decyzji w obszarze ochrony konsumentów⁷⁴. Oznacza to, że liczba decyzji w tym obszarze zmniejszyła się o 42% w stosunku do 2023 (685)⁷⁵, o 31% w stosunku do 2022 (577)⁷⁶, o 38% w stosunku do 2021 (645)⁷⁷ i o 52% w stosunku do 2020 (814)⁷⁸. W 2024 r. Prezes Urzędu wszczął 128 postępowań wyjaśniających, w tym 36 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; 5 postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone; 43 postępowania w sprawie kontroli wykonania decyzji i 14 postępowań w sprawie nałożenia kary za brak współpracy⁷⁹. Stanowi to znaczny spadek w porównaniu do liczby postępowań wyjaśniających w latach 2021–2023⁸⁰ (odpowiednio 171 postępowań wyjaśniających w 2021, 203 w 2022 i aż 209 w 2023)⁸¹. W 2023 r. zostało wszczętych prawie dwa razy więcej postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone niż w 2024.

Na podstawie dostępnych danych trudno jednoznacznie wskazać na przyczyny spadku aktywności Urzędu w obszarze ochrony konsumentów. Należy pamiętać, że w analizowanym okresie mieliśmy do czynienia z problemami konsumenckimi powstałymi podczas pandemii COVID-19. Ponadto UOKiK zajmował się również sprawami kredytów walutowych. Te czynniki mogły wpływać na intensywność działalności Prezesa UOKiK. Kwestia ta wymagałaby pogłębionych badań.

74 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 8

75 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023, Warszawa 2024, s. 8

76 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2022, Warszawa 2023, s. 8.

77 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2021, Warszawa 2022, s. 8.

78 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2020, Warszawa 2021, s. 7.

79 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 28

80 W 2020 r. wszczęto jedynie 88 postępowań wyjaśniających – mogło to wynikać z trudności organizacyjnych związanych z epidemią COVID-19.

81 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 38.

Decyzje w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

W 2024 r. Prezes wydał 64 decyzje w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, 6 decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i 18 decyzji w sprawie nałożenia kary za brak współpracy⁸². Jednocześnie Prezes UOKiK skierował 267 wystąpień miękkich do przedsiębiorców w 2024 r. Porównując dane z raportami z lat poprzednich, można zauważyć podobną liczbę decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (66 w 2023, 79 w 2022, 59 w 2021, 60 w 2020) i zmniejszoną liczbę decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (19 w 2023, 18 w 2022, 10 w 2021, 16 w 2020), a także dwukrotny wzrost liczby decyzji w sprawie nałożenia kary za brak współpracy w stosunku do roku poprzedniego (9 w 2023, 6 w 2022, 15 w 2021, 9 w 2020)⁸³.

W 2024 r. Prezes UOKiK nałożył łącznie kary w wysokości 937,6 mln zł, z czego 84,1 mln zł za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, 178,8 mln zł w związku z uznaniem postanowień wzorca umowy za niedozwolone i 0,8 mln w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów⁸⁴. W 2024 r. Prezes UOKiK nałożył kary pieniężne na przedsiębiorców o łącznej wartości 84,1 mln zł za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁸⁵. W tym samym roku kary za stosowanie niedozwolonych postanowień umownych były jeszcze wyższe i wyniosły 178,8 mln zł⁸⁶. Dla porównania – w 2023 r. całkowita wartość wszystkich kar nałożonych przez UOKiK była niższa i wyniosła 612,3 mln zł, jednak ponad połowa tej kwoty (384,5 mln zł)⁸⁷ dotyczyła wyłącznie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W przypadku klauzul niedozwolonych suma kar w 2023 r.

⁸² UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 28.

⁸³ UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 39. UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2022..., s. 38; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2021..., s. 50; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2020..., s. 67.

⁸⁴ UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 8.

⁸⁵ Zob. UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 30: 31,8 mln zł kary nałożonych decyzją DOZIK-5/2024 na Amazon EU Sarl; 12 mln zł kary nałożonych decyzją RKT-4/2024 na Profi Credit Polska S.A.; 20,6 mln zł kary nałożonych decyzją RKT-3/2024 na Profi Exim S.A.; pozostałe kary w wysokości 19,7 mln zł.

⁸⁶ Zob. Tamże: 106,7 mln zł kary nałożonych decyzją DOZIK-7/2024 na PayPal (Europe); 68,5 mln zł kary nałożonych decyzją DOZIK-9/2024 na Vectra S.A.; 2,8 mln zł kary nałożonych decyzją RtO-8/2024 na Polska Energia Grupa Kapitałowa sp. z o.o. sp. k.; pozostałe kary w wysokości 0,8 mln zł.

⁸⁷ UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 8.

była znacznie niższa – wyniosła 37,9 mln zł, a więc ponad cztery razy mniej niż w 2024⁸⁸. W 2024 r. nastąpił wyraźny wzrost kar finansowych w obszarze niedozwolonych klauzul umownych, podczas gdy w roku wcześniejszym, podobnie jak w latach 2020–2022 dominowały kary za naruszenia zbiorowych interesów konsumentów⁸⁹. W 2024 r. zakończono postępowania wobec jednych z największych przedsiębiorców na polskim rynku, m.in. wobec giganta płatności elektronicznych PayPal (Europe), operatora telewizji kablowej Vectra S.A. oraz spółki Polska Energia Grupa Kapitałowa sp. z o.o. sp. k.⁹⁰. Choć liczba wszczętych postępowań była niższa niż w poprzednich latach, wysokość nałożonych kar była duża. Wpływ na to ma zakończenie w 2024 r. spraw prowadzonych wobec dużych podmiotów, przy czym postępowania wszczęte były jeszcze w 2022 (np. wobec PayPal) lub w 2023 (np. wobec Polska Energia Grupa Kapitałowa).

Punkt kontaktowy ds. ADR/ODR

W ramach wsparcia dla konsumentów i przedsiębiorców w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów (ADR – Alternative Dispute Resolution, ODR – Online Dispute Resolution) punkt kontaktowy działający przy UOKiK udzielił w 2024 r. 1463 porady⁹¹. Najczęściej zgłaszane kategorie spraw to linie lotnicze, odzież i obuwie oraz urządzenia gospodarstwa domowego. W 2023 r. udzielił 1480 porad, w 2022 1271 porad, w 2021 1147 porad, a w 2020 1081 porad⁹². Choć wzrost ten należy ocenić pozytywnie, to na tle rosnących wyzwań konsumenckich w obrocie rynkowym liczba porad wciąż wydaje się niewystarczająca. Sugeruje to potrzebę dalszego wzmocnienia systemu poradnictwa, zarówno pod względem dostępności jak i skali wsparcia. Jest to tym bardziej istotne, że europejska platforma internetowego rozstrzygania sporów (ODR) zostanie wycofana z użytku z dniem 20 lipca

⁸⁸ Tamże, s. 39.

⁸⁹ 80 mln zł kary w związku ze stosowaniem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i 22,1 mln w związku z uznaniem postanowień wzorca umowy za niedozwolone w 2022 r., 150 mln zł w związku z praktykami naruszającymi zbiorowe interesy (...) i 3,3 mln zł w związku z uznaniem postanowień (...), 315 mln w związku z praktykami naruszającymi zbiorowe interesy (...) i 129,3 mln zł w związku z uznaniem postanowień (...) w 2020 r. – Zob. odpowiednio UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2022..., s. 39–40; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2021..., s. 51; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2020..., s. 7.

⁹⁰ Zob. decyzja Prezesa UOKiK z 9.07.2024 r. DOZIK-7/2024, PayPal (Europe); decyzja Prezesa UOKiK z 30.12.2024 r. DOZIK-9/2024 Vectra S.A.; decyzja Prezesa UOKiK z 8.11.2024 r. RŁO-8/2024 Polska Energia Grupa Kapitałowa sp. z o.o. sp. k.,

⁹¹ UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 39.

⁹² UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 64. UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2020..., s.100; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2021..., s. 79; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2022..., s. 56.

2025 r. w związku z przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3228 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchylenia rozporządzenia (UE) nr 524/2013 i zmiany rozporządzeń (UE) 2017/2394 i (UE) 2018/1724 w odniesieniu do likwidacji europejskiej platformy internetowego rozstrzygania sporów⁹³.

Pozostałe obszary z zakresu ochrony konsumentów

W 2024 r. Prezes UOKiK wydał 88 istotnych poglądów w sprawach dotyczących interesów konsumentów, tj. przedstawił pisemne stanowiska w toku spraw sądowych. Z kolei w 2023 r. Prezes UOKiK wydał 132 istotne poglądy w sprawach dotyczących interesów konsumentów. W latach 2020–2024 zauważalny jest wyraźny spadek liczby istotnych poglądów wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach dotyczących interesów konsumentów. Podczas gdy w 2020 r. wydano ich aż 561, w kolejnych latach liczba ta systematycznie malała: 443 w 2021, 251 w 2022, 132 w 2023 i 88 w 2024⁹⁴. Najprawdopodobniej tendencja ta jest wynikiem zaprzestania wydawania istotnych poglądów w sprawach kredytów walutowych.

DANE W ZAKRESIE DECYZJI PREZESA UOKiK

Przegląd decyzji Prezesa UOKiK z zakresu ochrony konsumentów

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 1 maja 2025 r. Prezes UOKiK wydał łącznie 337 decyzji w dwóch kluczowych obszarach: w sprawach dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz w sprawach uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Spośród nich 269 decyzji dotyczyło ochrony zbiorowych interesów, natomiast 68 odnosiło się do klauzul niedozwolonych. Dynamika działań w tym obszarze w rozbiciu na poszczególne lata przedstawia się następująco:

⁹³ Dz.U.UE.L.2024.3228; skargi można było składać za pośrednictwem platformy do dnia 20 marca 2025 roku.

⁹⁴ UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2020..., s. 66; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2021..., s. 50; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2022..., s. 39; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 50; UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2024..., s. 29.

Tabela 2. Liczba decyzji Prezesa UOKiK wydanych w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów i kontroli klauzul w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 1 maja 2025 r.

Rok	Ochrona zbiorowych interesów konsumentów	Uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone
2020	63	16
2021	50	11
2022	43	15
2023	58	18
2024	55	8
2025	0	0
Łącznie	269	68

Najwięcej decyzji w sprawach klauzul wydano w 2023 r. (18), natomiast w zakresie zbiorowych interesów konsumentów najaktywniejszy pod tym względem był rok 2020, kiedy wydano 63 decyzje.

Z przeprowadzonej analizy decyzji wydanych w badanym okresie wynika, że w przypadku decyzji z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów oraz uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone Prezes UOKiK nałożył karę pieniężną w ok. 60% wszystkich decyzji w analizowanych obszarach. Na moment opracowywania raportu zaskarżonych zostało ponad 150 decyzji z obu wymienionych obszarów. Na chwilę sporządzania niniejszej publikacji około 60 postępowań nadal pozostaje w toku, przy czym najstarsza z nierozpoznanych spraw została wszczęta jeszcze w 2022 r.⁹⁵. Ponadto uwagę zwraca czas trwania postępowań sądowych wszczętych w wyniku odwołań od decyzji Prezesa UOKiK. W niektórych przypadkach czas oczekiwania na wyrok sądu pierwszej instancji sięga nawet czterech lat⁹⁶, co znacząco wpływa na tempo i przewidywalność kontroli sądowej działalności Prezesa UOKiK.

Orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Na potrzeby niniejszego raportu analizie poddane zostały statystyki skarg na decyzje

⁹⁵ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 5 grudnia 2022 r. nr RWR-3/2022, BREWE Leasing Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie.

⁹⁶ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 23 października 2020 r. nr RLU-2/2020, Getin Noble Bank S.A. z siedzibą w Warszawie.

Prezesa UOKiK rozpatrywane przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w okresie 1 stycznia 2020–28 marca 2025 r. Szczegółowe informacje zawiera poniższa tabela:

Tabela 3. Zażalenia na decyzje Prezesa UOKiK, które wpłynęły do SOKiK w okresie 1 stycznia 2020–28 marca 2025

BEZP.0123.418.2025

	Liczba zaskarżonych decyzji						oddalenie skargi						zmienione						uchylone					
rok	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
713 ¹	46	22	29	24	36	7	12	26	22	25	14	2	1	6	3	4	4	2	4	1	2	1	2	0
709 ²	10	10	7	9	10	1	2	4	4	5	6	1	0	1	1	2	0	0	1	1	5	4	1	0
712 ³	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
711 ⁴	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
710 ⁵	9	8	8	8	7	3	5	1	8	11	7	1	3	1	1	1	2	0	0	1	0	3	0	1
714 ⁶	7	12	6	8	16	0	2	2	5	7	8	0	0	0	0	3	1	0	0	0	6	1	1	0
bs ⁷	0	2	4	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0

¹ 713 – sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

² 709 - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w postanowieniach wzorca umowy za niedozwolone.

³ 712 - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie koncentracji.

⁴ 711 - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie nadużywania pozycji dominującej.

⁵ 710 - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie porozumienia ograniczającego konkurencję.

⁶ 714 - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie nałożenia kar.

⁷ bs - sprawy dotyczące odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie przewagi kontraktowej.

Źródło: Sąd Okręgowy w Warszawie

Jednym z najczęściej zaskarżanych typów decyzji Prezesa UOKiK były te dotyczące praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Łącznie wniesiono 164 skargi na decyzje, z czego najwięcej (46) w 2020 r. Zdecydowana większość spraw zakończyła się oddaleniem skargi przez sąd (101). Zmianie uległo 20 decyzji, a uchyleniu – 10. Dane te wskazują, że w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów orzecznictwo Prezesa UOKiK jest relatywnie stabilne i w przeważającej części SOKiK potwierdza słuszność wydawanych decyzji.

Nieco inna sytuacja rysuje się w sprawach dotyczących uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone. W tym przypadku zaskarżono 47 decyzji. SOKiK

w przeważającej części oddalił skargi (22), jednak częściej niż w przypadku decyzji dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uchylał decyzje Prezesa UOKiK. Łącznie uchylono 12 decyzji, a 4 zostały zmienione. Oznacza to, że aż jedna trzecia skarg kończyła się ingerencją sądu w treść decyzji organu.

Na potrzeby niniejszego raportu nie poddano analizie orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Warszawie pod kątem ostatecznego utrzymania w mocy orzeczeń SOKiK. Sąd Apelacyjny nie prowadzi statystyk tego rodzaju, a udostępnienie takiej informacji wymagałoby od sądu przeprowadzenia procesu przetworzenia informacji.

II.2.3. WNIOSKI

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest podmiotem, który ma bardzo szeroki zakres działalności. Wiąże się to z koniecznością realizacji wielu mocno zróżnicowanych obowiązków – nie tylko tych przeanalizowanych na potrzeby niniejszego raportu, ale także wielu innych np. z zakresu ochrony konkurencji. Co więcej, stale przybywa nowych zadań dla UOKiK z różnych dziedzin gospodarki, np. w 2024 r. w zakresie prowadzenia rejestru podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw grupowych czy też w niedalekiej przyszłości w zakresie egzekwowania nowych obowiązków wynikających z aktu o usługach cyfrowych. Tymczasem zasoby finansowe i kadrowe UOKiK pozostają ograniczone, co może przekładać się na jego wydolność operacyjną. Z tego względu zasadnym wydaje się przeanalizowanie struktury wewnętrznej Urzędu oraz efektywności sposobu organizacji pracy tej instytucji. Już obecnie obserwuje się sygnały mogące świadczyć o przeciążeniu instytucji, m.in. spadek liczby postępowań. Jeżeli zakres obowiązków UOKiK będzie nadal rozszerzany bez proporcjonalnego zwiększenia zasobów i optymalizacji sposobu funkcjonowania instytucji, może to w przyszłości skutkować osłabieniem skuteczności i ograniczeniem zdolności do reagowania na potrzeby konsumentów i rynku.

Obserwacje te potwierdza analiza danych. Wynika z niej, że ogólna liczba decyzji Prezesa UOKiK spada. Podobny trend dotyczy liczby postępowań wyjaśniających

w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz klauzul niedozwolonych. Spadek ten nie jest niestety wynikiem poprawy sytuacji rynkowej, lecz ma miejsce mimo wzrostu liczby zagrożeń, w tym m.in. dynamicznego rozwoju nieuczciwych systemów finansowych czy stosowania przez sprzedawców *dark patterns*.

Pełna ocena działań UOKiK jest utrudniona ze względu na rozbieżności między danymi zawartymi w sprawozdaniach UOKiK a informacjami z katalogu decyzji online⁹⁷. Dla przykładu: zgodnie z katalogiem w 2024 r. wydano 56 decyzji dotyczących zbiorowych interesów i 8 dotyczących klauzul niedozwolonych, podczas gdy sprawozdanie UOKiK podaje odpowiednio 64 i 6 decyzji. Rozbieżność ta może świadczyć o niespójności metodologicznej bądź opóźnieniach w publikacji danych. Co więcej, brak jest w udostępnionych materiałach jakiegokolwiek informacji na temat skuteczności tzw. wystąpień miękkich, a także obszarów tematycznych, których dotyczyły.

Analiza orzecznictwa SOKiK pokazuje, że w przypadku decyzji dotyczących naruszeń zbiorowych interesów konsumentów (które były najczęściej zaskarżane) ponad 60% skarg zostało oddalonych. Potwierdza to wysoką skuteczność działań Prezesa UOKiK. Odsetek uchyleń i zmian decyzji jest relatywnie niski (wynosi odpowiednio 6% i 11%), co sugeruje, że ewentualne błędy związane z postępowaniem mają charakter incydentalny. Z kolei w sprawach dotyczących klauzul abuzywnych, połowa skarg została oddalona, aż 26% decyzji uchylono – co świadczy o większym stopniu złożoności i podatności tego obszaru na korekty sądowe. Oznacza to, że działania Prezesa UOKiK w zakresie ochrony zbiorowych interesów są bardziej przewidywalne i spójne z obowiązującym prawem.

⁹⁷ Decyzje Prezesa UOKiK, https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf.

II.3. RZECZNICY KONSUMENTÓW

II.3.1. PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA I RATIO LEGIS INSTYTUCJI

Instytucja powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów została wprowadzona do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁹⁸. Ustawa ta w art. 61 wprowadziła w ustawie z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁹⁹ zmiany polegające m.in. na dodaniu rozdziału 5a, który powołał do życia instytucję rzecznika konsumentów.

Obecnie instytucja ta jest regulowana przez przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Zadaniem rzecznika konsumentów jest realizacja zadań samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów. Ustawa nie precyzuje, czy rzecznik zajmujący samodzielne stanowisko powinien być zatrudniony na cały etat czy może być zatrudniony na jego część.

Rzecznik konsumentów jest podmiotem realizującym samodzielnie, we własnym imieniu, zadania samorządu powiatowego. Nie działa więc on w imieniu starosty (prezydenta miasta) czy zarządu powiatu – wszystkie jego uprawnienia to własne kompetencje i żaden inny podmiot nie może ich samodzielnie wykonywać¹⁰⁰.

Rzecznik konsumentów jest wyodrębniony organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego lub urzędu miasta. W powiatach liczących powyżej 100 000 mieszkańców i w miastach na prawach powiatu rzecznik konsumentów może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura. Niestety obecne przepisy nie pozwalają w praktyce na delegowanie przez rzecznika zadań na podległych pracowników czy inne osoby¹⁰¹¹⁰².

98 Dz. U. z 1998 r. Nr 106 poz. 668.

99 Dz. U. z 1997 r. Nr 49 poz. 318, Nr 118 poz. 754 i Nr 121 poz. 770.

100 Młostór-Olszewska A., Małolepszy A. (2022). Uprawnienia procesowe powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – wybrane zagadnienia praktyczne na gruncie wykroczenia z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, „Studia Prawnoustrojowe” 55 UWM.

101 Młostór-Olszewska A. (2025). Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz.

102 Jedyne wyjątki stanowią możliwość ustanowienia przez rzecznika pełnomocnika procesowego w sporze cywil-

Od samego początku powołania instytucji rzecznika, jego status prawny nie był do końca ustalony¹⁰³ i w dalszym ciągu panuje w tym zakresie pojęciowe zamieszanie. W literaturze prezentowane są rozbieżne stanowiska w tej kwestii¹⁰⁴. Wskazuje się, że:

1. rzecznik konsumentów jest organem powiatu (E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów*, s. 169; E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, s. 606; D. Bunikowski, *Powiatowy rzecznik konsumentów*, s. 8; UOKiK, Projekt Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018, Warszawa 2014, s. 17, <https://uokik.gov.pl/download/14692> – dostęp z: 2.7.2024 r.);
2. rzecznik konsumentów nie jest organem powiatu (S. Kania, *Status prawny*, s. 7; S. Koroluk, A. Powałowski, w: Skoczny, *OchrKonkurU. Komentarz*, 2014, s. 863);
3. rzecznik konsumentów nie jest organem powiatu *stricte*, ale jest organem administracji publicznej (M. Radwański, w: Stawicki, Stawicki, *OchrKonkurU. Komentarz*, 2016, s. 781);
4. rzecznik nie jest organem administracji publicznej (Banasiński, Piontek, *OchrKonkurU. Komentarz*, s. 578);
5. rzecznik konsumentów nie jest organem administracji publicznej ani organem powiatu, lecz pracownikiem samorządowym (M. Sieradzka, w: Kohutek, Sieradzka, *OchrKonkurU. Komentarz*, 2014, s. 741);
6. rzecznik konsumentów jest szczególnym podmiotem (*sui generis* organem) (M. Stefaniuk, w: Jurkowska, Miąsik, Skoczny, *OchrKonkurU. Komentarz*, 2009, s. 1098);

nym. Jednak taki pełnomocnik nie będzie nigdy działał jako rzecznik i wykonywał jego zadań – jest bowiem tylko pełnomocnikiem procesowym.

103 Charakterystyczne jest, że sam ustawodawca, wprowadzając instytucję rzecznika konsumentów do porządku prawnego, nie wiedział, jak ją wpisać w siatkę pojęć prawa administracyjnego. W rządowym uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, wskazano jednak: „skoro przewiduje się, że do zadań własnych samorządu terytorialnego ma należeć ochrona konsumentów, celowe wydaje się, aby Prezes Urzędu ochrony Konkurencji i Konsumentów współpracowała z jego organami w tym zakresie, na podstawie zapisu ustawowego. W związku z tym, że celem zmian ma być rozszerzenie ochrony konsumentów, konieczne jest także wyposażenie kolejnej osoby, czyli w tym wypadku powiatowego rzecznika konsumentów, w uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego” (uzasadnienie – druk sejmowy nr 273, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/99105CA9268452A1C12565E-70036869C/\\$file/273.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/99105CA9268452A1C12565E-70036869C/$file/273.pdf), dostęp: 15.04.2025). Czyli z jednej strony wskazywał, że rzecznik może być uznany za organ samorządu terytorialnego, ale z drugiej strony nazywał go jedynie „osobą”.

104 Młostoń-Olszewska 2025.

7. rzecznik konsumentów jest organem ochrony prawnej (organem pomocy prawnej) (J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, s. 24, 492; W. Lis, *Powiatowy rzecznik konsumentów*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, s. 142).

Niezależnie od tego, który z wymienionych wyżej poglądów jest prawidłowy, należy stwierdzić, że rzecznik jest autonomicznym podmiotem w strukturze powiatu, którego ustawowym zadaniem jest ochrona praw i interesów konsumentów i w tym zakresie rzecznik załatwia sprawy z zakresu administracji publicznej.

Do zadań rzecznika konsumentów należy:

1. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów

Rzecznik wykonuje to zadanie przede wszystkim wobec konsumentów. Jednak nie jest wykluczone, żeby o poradę wystąpił w sprawie konsumenckiej przedsiębiorca. Rzecznik nie powinien *a priori* odrzucać takiej prośby, a ewentualnie ustalić czy przedsiębiorca zwracający się o poradę nie jest aktualnie w sporze z konsumentem z jego powiatu. Tylko w takiej sytuacji, w związku z potencjalnych, swoistym konfliktem interesów, powinien odmówić przedsiębiorcy pomocy.

2. składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów

W ramach tego zadania rzecznik ma kompetencje do składania stosownych wniosków nie tylko do organów powiatu uchwalających prawo miejscowe, ale też do organów gmin czy województw. Może je składać też do terenowych organów administracji rządowej oraz dyrektorów urzędów morskich¹⁰⁵. Wniosek rzecznika dla tych podmiotów nie jest jednak wiążący. Jest tylko próba zwrócenia uwagi tych organów na pewne problemy konsumenckie, jakie rzecznik zauważa w swojej pracy.

3. występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów

¹⁰⁵Tamże.

konsumentów

Rzecznik wykonuje to zadanie, przy czym nie ma znaczenia, czy przedsiębiorca, do którego zwraca się rzecznik, nie wpisał się do Centralnej Ewidencji i Informacji o działalności Gospodarczej lub zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej. Jedynie gdy przedsiębiorca został wykreślony z CEiDG, rzecznik nie może do takiego podmiotu wystąpić¹⁰⁶. Jednak rzecznik nadal posiada możliwość wsparcia takiego konsumenta poprzez wykorzystanie swoich uprawnień procesowych¹⁰⁷.

Rzecznik może wystąpić do przedsiębiorcy zarówno na wniosek konsumenta (złożony samodzielnie lub przez pełnomocnika) lub samodzielnie z urzędu. Rzecznik nie ma żadnych sformalizowanych procedur działając w tym trybie. W szczególności nie stosuje przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu Postępowania Administracyjnego¹⁰⁸¹⁰⁹.

Rzecznik może i powinien wyznaczyć przedsiębiorcy określony termin do udzielenia odpowiedzi. Za naruszenie obowiązku udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub obowiązek ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika grozi kara grzywny do 2 000 zł.

4. współdziałanie z Prezesem Urzędu, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi

Współpraca pomiędzy poszczególnymi elementami systemu ochrony konsumentów ma usprawnić działania tych podmiotów, przyspieszyć reagowanie na bieżące problemy, z jakimi borykają się konsumenci czy wreszcie wyeliminować ewentualne dublowanie się działań podejmowanych przez te podmioty. Ustawa nie precyzuje zasad i form tej współpracy.

5. wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych.

W ramach szerokiego katalogu takich zadań uwagę zwraca możliwość

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Radwański M. (2016). Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, wyd. II, red. A. Stawicki, E. Stawicki, WK 2016.

¹⁰⁹ Tj. Dz.U.2024.572.

wytaczania przez rzecznika powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowania, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. Jest to bardzo istotne uprawnienie rzecznika. Z uwagi na to, że większość spraw, z jakimi zwracają się konsumenci do rzecznika, to sprawy cywilne – przy czym rzecznik nie ma kompetencji władczych do załatwiania takich spraw. Jedynym realnym sposobem pomocy konsumentowi w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie chce rozwiązać sprawy w sposób polubowny w drodze ugody, względnie gdy polubowny sposób załatwienia sprawy (z różnych przyczyn) nie interesuje konsumenta, jest droga sądowa. Do udziału rzecznika w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze. Jednak rzecznik nie może tak jak prokurator pozwać wszystkich stron stosunku prawnego, przeciwnie – jest związany z konsumentem.

Wytaczając powództwo na rzecz konsumenta, rzecznik nie potrzebuje otrzymać niczyjej zgody na tę czynność procesową. Wstępując do toczącego się postępowania – rzecznik musi uzyskać zgodę konsumenta. Rzecznik może brać udział w postępowaniach sądowych niezależnie od tego, czy konsument jest w sporze reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika (radcę prawnego lub adwokata).

W tym miejscu trzeba podkreślić, że konsument nie może skutecznie „przymusić” rzecznika do skorzystania z tego uprawnienia, a „instytucja rzecznika nie jest darmowym substytutem kancelarii adwokata czy radcy prawnego”¹¹⁰. Tym samym rzecznik, podejmując czynności w procesie cywilnym, nie działa jako pełnomocnik konsumenta. Działa we własnym imieniu¹¹¹, na rzecz konsumenta, nie jest interwenientem ubocznym.

Drugim rodzajem niezwykle istotnego uprawnienia jest możliwość wytaczania powództw w interesie publicznym na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹¹². Na podstawie tej ustawy w razie dokonania nieuczciwej praktyki rynkowej konsument rzecznik może wystąpić z roszczeniami takimi jak:

¹¹⁰ Radwański 2016.

¹¹¹ A nie w imieniu powiatu, którego zadania wykonuje (Młostoń-Olszewska 2025).

¹¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 845.

- 1) zaniechania praktyki,
- 2) złożenie jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie,
- 3) zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów.

Wytaczając powództwo w trybie wyżej wymienionej ustawy, rzecznik nie jest związany z indywidualnie oznaczonym konsumentem – czyli nie działa na rzecz konsumentów, którzy mogli zostać lub zostali dotknięci skutkami niedozwolonej praktyki. Działa on w imieniu własnym.

Ważnym elementem działalności rzecznika jest działalność edukacyjna. Zadanie to może realizować w różnych formach, np. poprzez publikowanie materiałów edukacyjnych (broszur, ulotek, plakatów), współpracę z lokalnymi mediami w zakresie rozpowszechniania informacji dotyczących przepisów konsumenckich oraz niepożądanych zjawisk na rynku, współpracę z instytucjami edukacyjnymi (np. Uniwersytetami Trzeciego Wieku, Studenckimi Klinikami Prawa), organizowanie konferencji, szkoleń (także dla przedsiębiorców, nauczycieli), pogadanek (np. w klubach seniorów), konkursów wiedzy konsumenckiej czy prowadzenie stron internetowych. Zadanie może być realizowane także poprzez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach¹¹³.

Dodatkowo przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów działa Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów (składa się ona z 16 rzeczników, po 1 z każdego województwa), która jest stałym organem opiniodawczo-doradczym Prezesa w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego. Do zadań Rady należy m.in. przedstawianie propozycji dotyczących kierunków zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących ochrony praw konsumentów, wyrażanie opinii w przedmiocie projektów aktów prawnych lub kierunków rządowej polityki konsumenckiej, wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu ochrony konsumentów przedłożonych Radzie przez Prezesa Urzędu

¹¹³ Mlostoń-Olszewska 2025.

czy też przekazywanie informacji dotyczących ochrony konsumentów, w zakresie wskazanym przez Prezesa Urzędu.

Jak wynika z powyższego – uprawnienia rzecznika w połączeniu z jego prawnym usytuowaniem w strukturze powiatu wskazują na wysoką rangę tej instytucji w systemie ochrony praw i interesów konsumentów w Polsce.

II.3.2. OCENA DZIAŁANIA I SKUTECZNOŚCI INSTYTUCJI W OPARCIU O ZGROMADZONE DANE

Rzecznicy konsumentów pełnią podstawową rolę w systemie ochrony konsumentów – stanowią pierwszy punkt kontaktu dla konsumentów i stykają się z ich codziennymi problemami. Ich aktywność obejmuje stosunkowo wiele pól. Aby móc ocenić jak funkcjonują, w ramach dostępu do informacji publicznej zebraliśmy informacje na temat następujących obszarów:

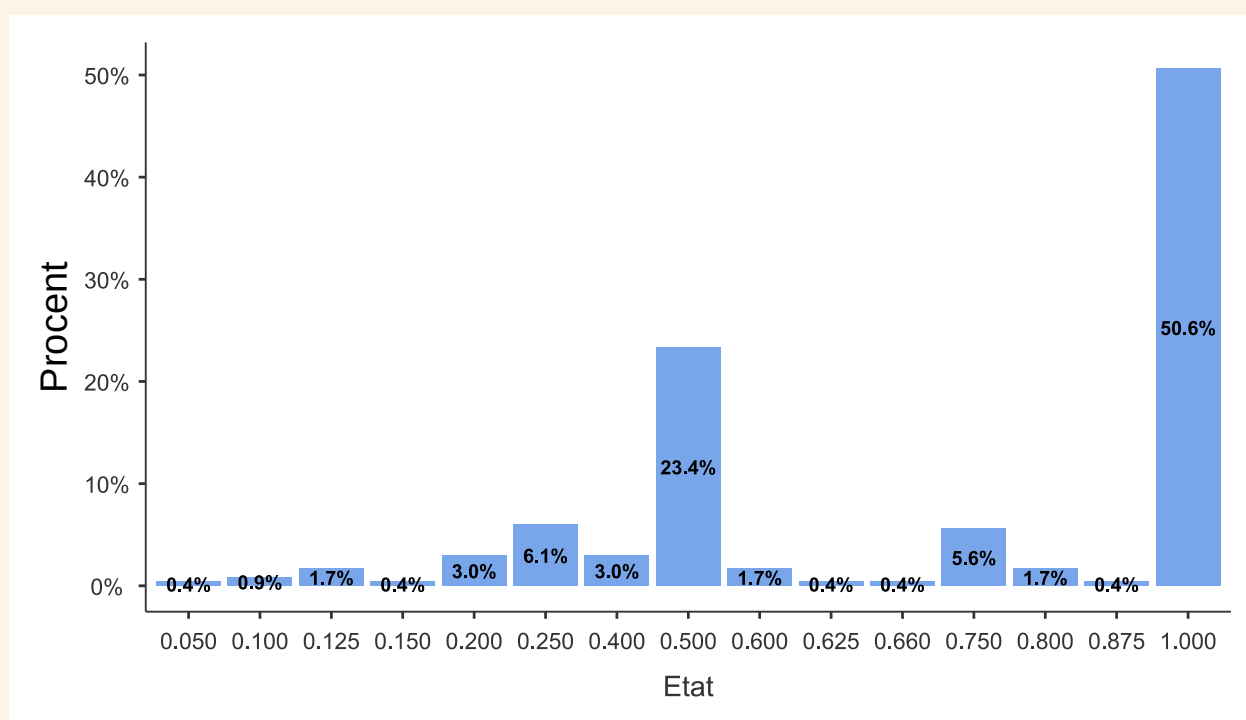
- informacje na temat zatrudnienia i organizacji pracy rzeczników,
- formy świadczonej konsumentom pomocy i czas załatwiania spraw,
- rodzaj problemów, z jakimi zgłaszają się konsumenci,
- skuteczność podejmowanych działań,
- udział rzeczników w sprawach sądowych,
- prowadzenie działalności edukacyjnej,
- współpraca z innymi instytucjami systemu ochrony konsumentów,
- kierowanie spraw w związku z nieudzielaniem rzecznikom konsumentów informacji i wyjaśnień lub nieustosunkowanie się do jego uwag i opinii,
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów.

W Polsce funkcjonują 372 powiaty i miasta na prawach powiatu. Zdarza się, że

jeden rzecznik obsługuje mieszkańców więcej niż jednego powiatu. Zdarza się również, choć rzadko, że w powiecie z różnych przyczyn brak jest rzecznika. Można przyjąć, że w Polsce działa około 370 rzeczników konsumentów (niestety brak pełnych danych na ten temat). Ostatecznie na wysłane do wszystkich rzeczników zapytania otrzymaliśmy ponad 250 odpowiedzi. Niestety część z nich była niepełna i mogliśmy przeanalizować próbę 230 wiadomości od rzeczników. Ze względu na ograniczoną ilość posiadanych informacji, formułując spostrzeżenia na temat rzeczników konsumentów w zasadzie możemy mówić o pewnych trendach. Nie zmienia to faktu, że wyciągnięte wnioski stanowią istotny głos w dyskusji o działalności rzeczników konsumentów, a dane pokazują, że rzecznicy to niezwykle aktywna i społecznie istotna grupa zawodowa – chociaż stosunkowo nieliczna.

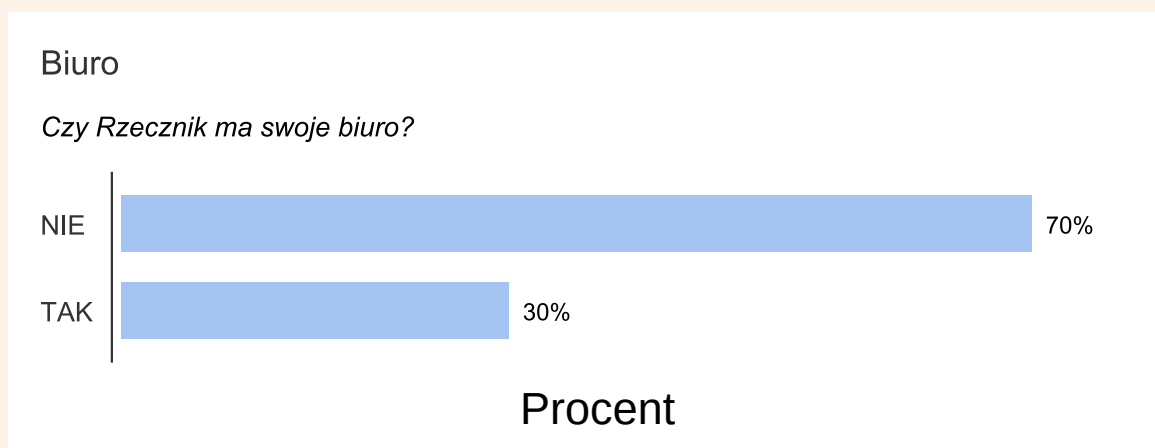
Struktura zatrudnienia rzeczników przedstawia się niejednorodnie. W niektórych powiatach (miastach na prawach powiatu) rzecznik zatrudniony jest na 1/8 etatu. Zdarzają się też osoby zatrudnione na tym stanowisku na 0,1875, 0,45 lub 0,175 etatu. Około połowy zbadanych przez nas rzeczników zatrudniona jest na pełny etat¹¹⁴. Zaledwie 30% rzeczników wykonuje swoje zadania przy pomocy biura (czyli z pomocą pracowników).

Wykres 1. Wymiar etatowy zatrudnienia Rzeczników konsumentów



¹¹⁴ Według ostatnich dostępnych danych UOKiK z 2018 rok. było to mniej niż 50%: UOKiK, Działalność powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2018, <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19216>, s. 12.

Wykres 2. Biura Rzeczników konsumentów



Jak wynika z naszych badań, w większości przypadków im większy powiat/miasto obsługuje rzecznik, tym częściej dysponuje biurem i zatrudnionymi w nim pracownikami i częściej jest zatrudniony na pełen etat. Nie jest to jednak reguła i zdarzają się rzecznicy mający pod swoją opieką ponad 130 000 mieszkańców, pracujący na część etatu (mimo że w powiatach/miastach liczących ponad 100 000 mieszkańców powinno być już biuro rzecznika). Zdarzają się również tacy, którzy pracują na pełen etat lub też z pomocą biura, a obsługują mniej niż 100 000 obywateli. Brak jest tu spójności i występują duże dysproporcje między poszczególnymi powiatami/miastami.

Przeprowadzone badania potwierdzają też oczywiste zależności. Rzecznicy zatrudnieni na pełen etat, jak również ci dysponujący biurami udzielają średnio więcej porad, przygotowują więcej wystąpień do przedsiębiorców i częściej pomagają konsumentom na etapie sądowym. Przekłada się to niezaprzeczalnie na wyższy poziom ochrony konsumentów w powiatach/miastach, w których działa taki rzecznik. Na drugim biegunie warto wskazać na te powiaty/miasta, w których rzecznik jest zatrudniony na ułamek etatu. Tam ilość świadczonej pomocy jest bardzo mała, co oczywiście odbija się na poziomie ochrony konsumentów.

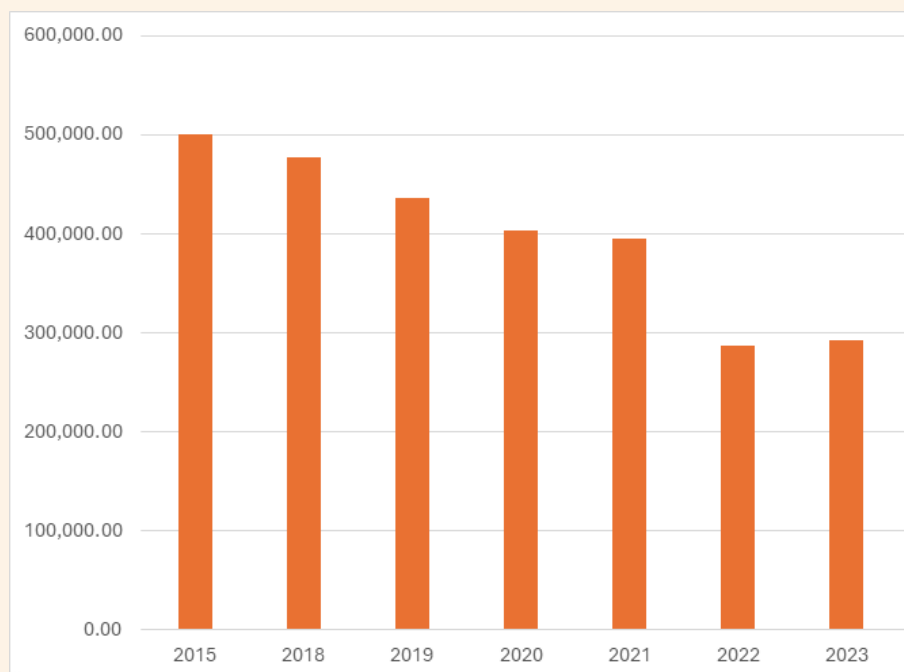
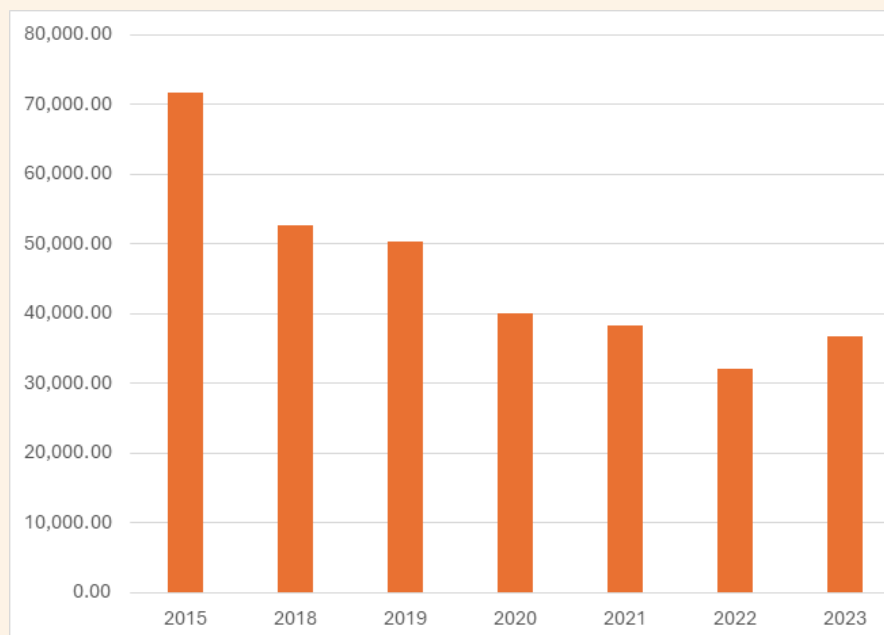
Konsumenci zgłaszają się do rzeczników z bardzo różnymi problemami. Rodzaj i stopień skomplikowania spraw jest różny – od kwestii dotyczącej reklamacji towaru o stosunkowo niewielkiej wartości po umowy opiewające na kwoty rzędu

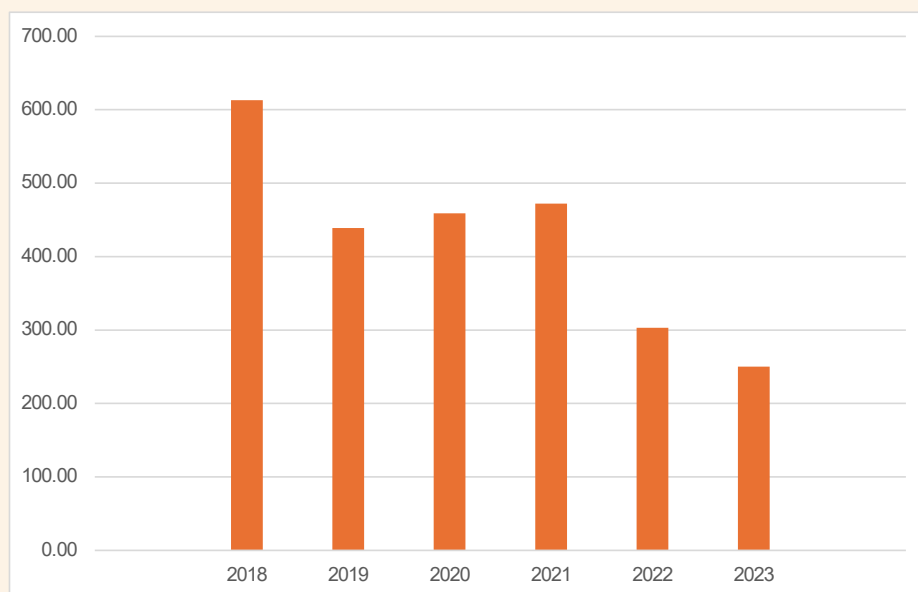
kilkuset tysięcy zł (jak np. w przypadku umów zawieranych z deweloperami). Jako najczęściej występujące sprawy rzecznicy zgłaszają reklamacje towarów (głównie obuwia, mebli, sprzętu elektronicznego) oraz reklamacje usług (głównie telekomunikacyjnych, turystycznych, ubezpieczeniowych oraz sprawy z sektora energetycznego). W przypadku seniorów częstym problemem są pokazy, w trakcie których uczestnicy namawiani są do zawarcia umowy dotyczącej towaru lub usługi za kwotę wielokrotnie przekraczającą ich rynkową wartość. Sprawy konsumentów załatwiane są na bieżąco, jednak ze względu na wiele czynników (np. czy przedsiębiorca reaguje na pisma rzecznika i jak długa jest wymiana korespondencji) czas ten jest bardzo różny. Bywa, że rzecznik zajmuje się sprawą kilka, a nawet kilkanaście miesięcy.

Rzecznicy pomagają konsumentom w różny sposób. Są to zarówno porady (udzielane w różnej formie w zależności od decyzji konkretnego rzecznika – bezpośrednio, telefonicznie lub e-mailowo) jak również działania nieco bardziej skomplikowane i złożone, tj. wystąpienia z interwencjami do przedsiębiorców oraz zaangażowanie w pomoc konsumentom na etapie sądowym. Dla lepszego zobrazowania skali tego zaangażowania rzeczników warto przytoczyć garść danych dotyczących udzielanej przez nich pomocy oraz tego, jakie trendy można zaobserwować na przestrzeni ostatnich lat.

Tabela 4. Liczba porad udzielanych przez Rzeczników konsumentów: 2015–2023

Rok	liczba porad	liczba wystąpień	liczba spraw sądowych
2015	500 798,00	71 798,00	4 132,00
2018	477 845,00	52 685,00	613,00
2019	436 365,00	50 307,00	439,00
2020	403 338,00	40 025,00	459,00
2021	395 581,00	38 403,00	472,00
2022	286 688,00	32 155,00	303,00
2023	292 321,00	36 804,00	250,00

Wykres 3. Liczba porad udzielonych przez rzeczników w danym roku**Wykres 4. Liczba wystąpień do przedsiębiorców**

Wykres 5. Liczba spraw sądowych, w których uczestniczyli rzecznicy

To, co rzuca się w oczy przy analizie wykresów, to spadek ilości porad, wystąpień oraz spraw sądowych z udziałem rzeczników konsumentów na przestrzeni ostatnich lat. Po kilku latach trendu zniżkowego (2015–2021) następuje znaczne tąpnięcie w 2022 r., a następnie lekkie odbicie w 2023 r.

Przyczyny spadku ilości spraw wymagałyby dalszych pogłębionych badań i nie sposób odpowiedzieć na pytanie o przyczynę tego spadku na podstawie dostępnych danych. Co warto podkreślić – nie wynika to z całą pewnością z małej ilości problemów konsumenckich (zob. Rozdział IV.2.). Możemy jedynie w formie przypuszczeń wskazać na kilka potencjalnych przyczyn takiego stanu rzeczy:

- konsumenci mają problem w zorientowaniu się w systemie ochrony konsumentów;
- system nie jest wewnętrznie spójny, brak jest jasnych reguł do kogo i w jakiej sprawie konsumenci mogą się zwrócić;
- konsumenci niechętnie dochodzą swoich praw;
- brak jest zaufania do instytucji państwowych.

Należy również zwrócić uwagę na to, o czym mówią sami rzecznicy i co podkreślają

autorzy opracowań o pracy rzeczników – wraz ze spadkiem ilości spraw wzrasta ich stopień skomplikowania. Rzecznicy coraz częściej zajmują się sprawami finansowymi, deweloperskimi czy związanymi z rynkiem usług cyfrowych. Sprawy te wymagają dużo większego nakładu pracy i niejednokrotnie trwają przez wiele miesięcy czy nawet lat.

Na marginesie warto wskazać, że pomimo spadku ilości spraw rzecznicy nadal pozostają bardzo aktywną grupą zaangażowaną w system poradniczy w Polsce. Dla porównania w 2023 r. w 1493 Punktach Nieodpłatnej Pomocy Prawnej udzielono łącznie 509 165 porad czyli średnio 341 porad na 1 punkt¹¹⁵. W tym samym czasie 370 rzeczników udzieliło 292 321 porad czyli średnio 790 porad na 1 rzecznika. Do tego dodajmy jeszcze wystąpienia do przedsiębiorców, sprawy sądowe, przygotowywanie pism dla konsumentów i edukację – i to wszystko najczęściej na mniej niż pełen etat.

Działalność rzeczników na etapie sądowym rzadko przybiera formę wytaczania powództwa na rzecz konsumenta, ponieważ w razie ewentualnej przegranej to starostwo powiatowe/urząd miasta są zobowiązane do pokrycia kosztów procesu. Rzecznicy uczestniczą osobiście w procesach raczej poprzez wstąpienie do toczącego się postępowania po stronie konsumenta, uzyskując w ten sposób status podmiotu na prawach strony. Co warto podkreślić, zdecydowana większość rzeczników nie podejmuje aktywności w postępowaniach sądowych. Rzecznicy również wspierają konsumentów w sądach w taki sposób, że sporządzają pozwы lub inne pisma procesowe, ale to konsument składa je samodzielnie. Rzecznik udziela więc pomocy prawnej przez cały czas postępowania, jednak nie uczestniczy w nim formalnie.

Na potrzeby niniejszego raportu pytaliśmy również rzeczników o skuteczność podejmowanych przez nich działań (wystąpień do przedsiębiorców). Tu otrzymaliśmy odpowiedź jedynie od części rzeczników i w wielu przypadkach była ona szacunkowa (statystyki tego rodzaju nie są powszechnie prowadzone), stąd nie sposób stwierdzić, jaka jest rzeczywista skuteczność ich działań. Wahala się ona

¹¹⁵ Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań za 2023 r., <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/ocena-ministra-sprawiedliwosci-z-realizacji-zadan-za-2023-r>.

w przedziale od 15% do 90%. Na podstawie uśrednionych wyników można przyjąć, że skuteczność wystąpień rzecznika konsumentów do przedsiębiorcy wynosi około 60%, zastrzegając jednak, że są to bardzo szacunkowe dane.

Z całą pewnością skuteczności rzeczników nie sprzyjają aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące odpowiedzialności za nieudzielenie rzecznikowi konsumentów informacji i wyjaśnień lub nieustosunkowanie się do jego uwag i opinii¹¹⁶. Rzecznicy korzystają z tego rozwiązania w niewielkim stopniu (pojedyncze zgłoszenia w skali roku – o ile w ogóle), zgłaszając problemy we współpracy z policją, która takie sprawy umarza. Nawet jeśli wniosek o ukaranie przedsiębiorcy zostanie skierowany do sądu, to nierzadkie są sytuacje, że na przedsiębiorcę finalnie nie zostaje nałożona grzywna bądź jej wymiar jest symboliczny.

II.3.3. SYSTEM OCHRONY KONSUMENTÓW OCZAMI RZECZNIKÓW

Powyższe wnioski na temat tego, jak wygląda sytuacja rzeczników konsumentów, wyciągnęliśmy na podstawie danych udostępnionych nam przez rzeczników konsumentów w ramach dostępu do informacji publicznej. Jednak oprócz samych informacji poprosiliśmy również rzeczników o odpowiedź na kilka postawionych przez nas pytań dotyczących systemu ochrony konsumentów. Pytania te nie wchodziły w zakres dostępu do informacji publicznej i odpowiedź na nie była dobrowolna. Uznaliśmy jednak, że perspektywa rzeczników – którzy spośród wszystkich instytucji są w systemie najbliższe konsumentów – jest bezcenna. Co więcej, rzeczników w kraju mamy 372, więc mnogość odpowiedzi otrzymywanych od różnych osób z różnych części kraju stanowi bardzo rzetelne źródło wiedzy.

Rzecznicy odpowiedzieli: jak oceniają funkcjonowanie samego systemu ochrony konsumentów w Polsce, jakie ten system ma problemy, co wymaga poprawy lub korekty, wskazywali swoją rolę w tym systemie, problemy z jakimi się spotykają, a także jak widzą współdziałanie z innymi instytucjami współtworzącymi system. Poniżej prezentujemy poszczególne pytania oraz zbiorcze podsumowanie udzielanych przez rzeczników odpowiedzi.

¹¹⁶ Kwestię tę reguluje art. 114 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Brak udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub obowiązek ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika, podlega karze grzywny, nie mniejszej niż 2000 zł.

PYTANIE 1. JAK OCENIAJĄ PAŃSTWO OBECNY STAN SYSTEMU OCHRONY KONSUMENTÓW W POLSCE?

Rzecznicy oceniają ten system bardzo różnie. Od oceny, że jest fatalny, chaotyczny i prowizoryczny – aż po oceny pozytywne.

W odczuciu rzeczników same przepisy są zasadniczo prawidłowo skonstruowane, jednak częstym problemem jest dochodzenie roszczeń przed sądem i sama egzekucja praw. Najbardziej problematyczny jest czas trwania postępowań sądowych i okoliczność, że gdy sprawa trwa zbyt długo, to wykonanie wyroku zapadłego po wielu latach procesu może okazać się niemożliwe.

Rzecznicy widzą mnogość instytucji składających się na ten system. Wskazują jako jego uczestników przede wszystkim Prezesa UOKiK, który chroni zbiorowe interesy konsumentów, jak również inne podmioty, takie jak: regulatorzy sektorowi (którzy działania na rzecz konsumentów mają w zakresie swoich kompetencji w mniejszym lub większym stopniu), Inspekcję Handlową, siebie, a także organizacje pozarządowe (które – jak zauważają – borykają się z permanentnym brakiem finansowania). Dostrzegają również, że w coraz większym stopniu o ochronę konsumentów starają się sami przedsiębiorcy, którzy poddają się samoregulacji – znamienym tego przykładem jest rola Arbitra Bankowego przy Związku Banków Polskich. Wskazują także na to, że sami konsumenci chcą być świadomi – coraz bardziej korzystają ze swoich praw i możliwości dochodzenia roszczeń.

Rzecznicy dostrzegają również, że systemu nie można rozpatrywać w oderwaniu od przepisów materialnego prawa konsumenckiego (które – swoją drogą – oceniają zasadniczo pozytywnie). Jednak niektórzy zwracają uwagę, że w szczególności przepisy dotyczące usług turystycznych są niejasne i powodują trudności interpretacyjne. Wskazują też na niejasne ich zdaniem przepisy odnośnie usług kurierskich, a także umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. Pojawiają się również konkretne postulaty zmian przepisów. W zakresie turystyki jest to przywrócenie milczącego uznania reklamacji składanej do organizatora imprezy turystycznej, a w umowach poza lokalem wprowadzenie wprost zakazu

sprzedaży w tej formie konsumentom – seniorom, którzy są najbardziej narażeni na działania nieuczciwych przedsiębiorców podczas pokazów i akwizycji.

PYTANIE 2. Z JAKIMI INSTYTUCJAMI Z TEGO SYSTEMU WSPÓŁPRACUJĄ PAŃSTWO, JAKI CHARAKTER MA TA WSPÓŁPRACA?

Rzecznicy, dosyć szeroko rozumiejąc zakres podmiotowy tego systemu, współpracują z wieloma organami i instytucjami, a zasady tej współpracy wyglądają odmiennie. Rzecznicy współpracują z:

- Prezesem UOKiK poprzez najczęściej zawiadamianie tego organu o możliwości naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez przedsiębiorcę;
- Inspekcją Handlową, np. prosząc o przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy lub też kierując tam konsumentów, gdy sprawa wpisuje się w zakres kompetencji kontrolnych Inspekcji;
- Urzędem Regulacji Energetyki, Urzędem Komunikacji Elektronicznej, Rzecznikiem Finansowym, Urzędem Lotnictwa Cywilnego, Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Sanepidem, Urzędem Ochrony Danych Osobowych, Marszałkiem Województwa oraz Radą Konsultacyjną ds. Ochrony Konsumentów przy Zarządzie Województwa Małopolskiego oraz Powiatowym Urzędem Pracy. Ponadto kierują konsumentów do Rzecznika Praw Pasażerów przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego lub do Rzecznika Praw Pasażerów Kolei Europejskiego Centrum Konsumentckiego. Współpraca z tymi podmiotami polega często na korzystaniu z wydawnictw, konferencji, webinarów czy innej formy przekazywania wiedzy;
- Policją;
- innymi rzecznikami konsumentów – ta współpraca polega na wymianie doświadczeń oraz na przekazywaniu sprawy, jeżeli właściwym do działania jest inny rzecznik konsumentów;
- organizacjami pozarządowymi, wskazując na dwie z nich: Federację Konsumentów oraz Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila;

- Arbitrem Bankowym przy Związku Banków Polskich.

Ponadto jeden z rzeczników wskazał, że na bieżąco przekazuje informacje o nieprawidłowościach we wpisach przedsiębiorców do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej do Ministerstwa Infrastruktury lub do sądów rejonowych – wydziałów gospodarczych, jeśli sprawa dotyczy wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Rzecznicy zgłaszali postulaty dotyczące funkcjonowania podmiotu centralnego/instytucji, która mogłaby stanowić merytoryczne wsparcie dla rzeczników. Istotne przy tym jest także stworzenie szybkiego i sprawnego kanału sygnalizowania i przekazywania informacji o zgłaszanych przez konsumentów uzasadnionych, nieprawidłowych działaniach przedsiębiorców.

PYTANIE 3. JAKIE ELEMENTY TEGO SYSTEMU WYMAGAJĄ POPRAWY I W JAKI SPOSÓB?

Rzecznicy mają bardzo różne pomysły na to, w jaki sposób można by poprawić system. Wśród ich propozycji znalazły się:

- podział UOKIK na dwie odrębne instytucje zajmujące się niezależnie od siebie ochroną konkurencji i ochroną konsumentów. Obecny model, w którym Prezes Urzędu łączy obie te funkcje w ocenie rzeczników powoduje, że niejednokrotnie ochrona konsumentów ustępuje ochronie przedsiębiorców ze względu na występujący konflikt interesów, co niewątpliwie osłabia pozycję konsumentów. Według rzeczników jest to dobry pomysł *de lege ferenda*;
- wprowadzenie dodatkowych podmiotów reprezentujących interesy konsumentów – jednak nie precyzując, jakie miały by to być podmioty;
- wprowadzenie obowiązkowej edukacji konsumenckiej do szkół;
- położenie w edukacji sędziów większego nacisku na prawo konsumenckie.

Wśród postulatów dotyczących przepisów prawa materialnego i procesowego znalazły się:

- przywrócenie milczącego uznania reklamacji składanej do organizatora imprezy turystycznej;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży konsumentom seniorom w ramach umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa;
- wprowadzenie obowiązującego jednolitego wzoru zgłoszenia reklamacyjnego z obowiązkiem wskazania podstawy prawnej zgłoszenia (niezgodność towaru z umową lub gwarancja) – względnie określenie w przepisach, jakie dane powinna zawierać reklamacja;
- wprowadzenie obowiązkowej drogi postępowania reklamacyjnego we wszystkich sprawach tak, by skorzystanie z drogi sądowej było możliwe dopiero po wyczerpaniu drogi reklamacyjnej;
- wprowadzenie w pewnych kategoriach spraw (np. umów o usługi telekomunikacyjne) prawa do odstąpienia od umowy zawartej także w lokalu przedsiębiorstwa w terminie np. 14 dni;
- wprowadzenie obligatoryjnej zgody przedsiębiorcy na postępowanie polubowne dla spraw drobnych o wartości przedmiotu sporu do 500 zł lub 1000 zł;
- uchylenie przepisów postępowania cywilnego dot. doręczenia komorniczego pism przedsiębiorcy prowadzącemu jednoosobową działalność gospodarczą. Pozwoli to na wyeliminowanie sytuacji, gdy pozwany przedsiębiorca prowadzi do obstrukcji procesu poprzez nieodbieranie żadnych pism z sądu (art. 131¹ kpc).

PYTANIE 4. JAKIE SĄ NAJWIĘKSZE PRZESZKODY W WYKONYWANIU PAŃSTWA OBOWIĄZKÓW?

Rzecznicy precyzyjnie wskazali problemy, które uniemożliwiają im skuteczną pracę. Do najistotniejszych zaliczyli:

- zatrudnianie rzecznika na niepełny etat;
- brak biur dla rzeczników konsumentów w większości powiatów;

- łączenie przez rzecznika obowiązków merytorycznych i innych, np. pełnienie dodatkowych funkcji w urzędzie;
- duża ilość czasochłonnych i terminowych zadań nie merytorycznych;
- niska jakość wyposażenia (w tym sprzętowego) biura;
- odsyłanie do rzecznika osób w sprawach niekonsumenckich lub po wcześniejszym udzieleniu im porad prawnych niezgodnych ze stanem faktycznym sprawy przez organizacje konsumenckie działające w ramach poradnictwa finansowego przez UOKiK;
- niskie wynagrodzenia;
- brak szkoleń dla rzeczników, w szczególności z zakresu procedury cywilnej;
- brak ujednoliconej procedury dla rzeczników, każdy rzecznik działa według własnych zasad;
- problemy z odbiorem korespondencji przez przedsiębiorców;
- odmowa udzielania rzecznikom wyjaśnień przez banki i ubezpieczycieli z powołaniem się na przepisy o tajemnicy;
- brak instytucji zastępcy rzecznika;
- niewłaściwy zakres podmiotowy przepisu art. 114 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (odpowiedzialność wykroczeniowa za brak odpowiedzi rzecznikowi), który obejmuje swym zakresem zasadniczo tylko przedsiębiorców – osoby fizyczne, a nie de facto pomija osoby prawne (np. spółki).

PYTANIE 5. CO MOŻNA BY ZROBIĆ, ABY ŁATWIEJ SIĘ PAŃSTWU PRACOWAŁO JAKO RZECZNIKOM?

Rzecznicy wskazali również postulaty dotyczące sposobu usprawnienia swojej pracy:

- utworzenie platformy wymiany informacji, orzecznictwa oraz bazy dobrych

praktyk, dzięki której można by wymieniać doświadczenia; ewentualnie rejestru wystąpień z oznaczeniem przedsiębiorcy i tematu sprawy, aby umożliwić konsultacje między rzecznikami w bardziej złożonych, podobnych sprawach. Z tej platformy mógłby korzystać w bieżącej pracy UOKiK oraz inne instytucje chroniące konsumentów. Taki mechanizm ograniczyłby powielanie działań przez różne instytucje w tej samej sprawie i pozwoliłby właściwie zaadresować problem do konkretnej instytucji;

- przygotowanie wzorów dokumentów do wykorzystywania w codziennej pracy, np. wzoru reklamacji do przedsiębiorców energetycznych czy też ścieżki reklamacyjnej lub szerzej – dostępu do dobrze opracowanych aktualnych materiałów edukacyjnych dla konsumentów;
- większa ilość nieodpłatnych szkoleń tematycznych ze strony UOKiK dedykowanych dla rzeczników. Dodatkowo pojawił się postulat utrwalania takich szkoleń, aby było możliwe ich odtwarzanie w późniejszym czasie;
- szybsze reagowanie przez UOKiK i inne urzędy na sygnały od rzeczników w sprawach nieprawidłowości rynkowych;
- obligatoryjne zwiększenie zatrudnienia rzecznika na pełny etat oraz zakaz łączenia pracy rzecznika w starostwie (urzędzie miasta) z innymi funkcjami;
- zwiększenie wynagrodzenia rzeczników;
- wprowadzenie precyzyjniejszej regulacji dotyczących biura rzecznika, tj. uzależnienie ilości pracowników biura od liczby mieszkańców w powiecie;
- doprecyzowanie kwestii właściwości miejscowej rzecznika tak, aby było wiadomo którzy konsumenci mogą się do niego zwracać;
- uregulowanie instytucji zastępstwa rzecznika;
- uregulowanie statusu rzecznika w strukturach powiatu;
- wprowadzenie procedury działania dla rzeczników, w tym domniemanie doręczenia korespondencji od rzecznika konsumentów do przedsiębiorcy na adres

jego siedziby (uwidoczniony w CEIDG, KRS) z wyraźnym zaznaczeniem, że do postępowania rzecznika nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego;

- wprowadzenie regulacji prawnej, że rzecznik konsumentów nie jest obowiązany podejmować czynności w sprawach bardzo drobnych, np. gdzie wartość przedmiotu sporu nie przekracza 50–100 zł;
- wprowadzenie regulacji prawnej umożliwiającej rzecznikowi odmowę działania w przypadku toczącego się lub zakończzonego postępowania przez inną instytucję działającą w obszarze ochrony konsumentów;
- wprowadzenie obowiązku wyczerpania drogi reklamacyjnej poprzedzającej interwencję rzecznika;
- ustawowe uregulowanie kwestii administrowania przez rzecznika danymi osobowymi (obecnie regulacje te zawierają wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych);
- poszerzenie zakresu podmiotów, z którymi współpracuje rzecznik, np. przez dodanie w art. 42 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zwrotu: „oraz z innymi organami i podmiotami, do których zadań należy ochrona konsumentów”, co usankcjonuje już obowiązująca praktykę działania rzeczników;
- wprowadzenie regulacji wskazującej wprost, że rzecznik może żądać udostępnienia przez przedsiębiorcę również kopii dokumentów, nagrań rozmów, filmów itp. środków dowodowych;
- jasne uregulowanie w procedurze cywilnej kwestii ustawowego zwolnienia rzecznika od kosztów sądowych oraz procesowych, także w razie przegranej sprawy, którą rzecznik wytoczył bądź do której wstąpił;
- doprecyzowanie kwestii, czy rzecznik konsumentów może pełnić jakąkolwiek rolę w sprawach tzw. upadłości konsumenckiej (kwestia ta pozostaje ciągle niejasna);

- w art. 114 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wskazanie wprost, że za wykroczenie odpowiada nie tylko jednoosobowy przedsiębiorca, ale także przedsiębiorca działający w innej formie – np. spółki i tu odpowiedzialność powinien ponosić piastun organu takiej jednostki organizacyjnej;
- wprowadzenie regulacji nakładającej na rzecznika obowiązek posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, przy czym składkę opłaca samorząd powiatowy;
- doprecyzowanie pozycji i zadań Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów w taki sposób, aby oprócz ciała doradczego Prezesa UOKiK był to przede wszystkim organ samorządu zawodowego rzeczników.

II.3.4. WNIOSKI

Rzecznicy konsumentów stanowią fundament systemu indywidualnej ochrony konsumentów w Polsce. To oni znajdują się na pierwszej linii kontaktu z konsumentami borykającymi się z codziennymi problemami na rynku i to na ich barkach spoczywa ciężar praktycznej realizacji ochrony konsumenckiej. System ochrony konsumentów w Polsce w znacznej mierze opiera się właśnie na pracy rzeczników, którzy rocznie udzielają setek tysięcy porad i prowadzą tysiące interwencji na rzecz konsumentów.

Jednak paradoksalnie – mimo kluczowej roli, jaką pełnią w systemie – rzecznicy pozostają w znacznej mierze pozostawieni sami sobie. Brak jest systemowego wsparcia dla tej grupy zawodowej – nie ma instytucji centralnej, która zapewniałaby im merytoryczne wsparcie, ujednolicone procedury działania czy systematyczne szkolenia. W efekcie rzecznicy zmuszeni są do samoorganizowania się i wzajemnego wspierania, konsultując się między sobą w trudnych sprawach i wymieniając doświadczenia w ramach nieformalnych sieci współpracy.

Zauważalne są również znaczne dysproporcje w jakości ochrony konsumentów w różnych regionach kraju. Struktura zatrudnienia rzeczników jest bardzo niejednorodna – od 0,175 etatu do pełnego etatu, przy czym tylko około połowa pracuje w

pełnym wymiarze czasu. Co więcej – jedynie 30% rzeczników ma do dyspozycji biuro zatrudniające pracowników. Te różnice w zasobach przekładają się bezpośrednio na poziom ochrony konsumentów na danym obszarze.

Analiza pokazuje wyraźną potrzebę systemowego wzmocnienia instytucji rzecznika konsumentów na wielu poziomach. Sami rzecznicy dostrzegają te braki i formułują konkretne postulaty zmian obejmujące zarówno poprawę warunków pracy (pełne etaty, właściwe wyposażenie, regularne szkolenia) jak i utworzenie platformy wymiany informacji oraz instytucji centralnej zapewniającej merytoryczne wsparcie. Bez tych zmian system ochrony konsumentów w Polsce będzie nadal charakteryzował się znaczną nierównomiernością i nie będzie w stanie skutecznie odpowiadać na rosnące wyzwania współczesnego rynku.

II.4. WOJEWÓDZKIE INSPEKTORATY INSPEKCJI HANDLOWEJ

II.4.1. PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA I RATIO LEGIS INSTYTUCJI

Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej (WIIH) są urzędami obsługującymi Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej będącego organem administracji zespolonej w województwie. Inspektoraty działają we wszystkich województwach w Polsce pod kierownictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz właściwego wojewody.

Inspekcja Handlowa została powołana do życia w 1950 r. i już wtedy jednym z jej zadań było zabezpieczenie interesów konsumenta i sprawności jego obsługi. Obecnie podstawą prawną działania WIIH jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej¹¹⁷, która określa strukturę, zasady działania, zasady prowadzenia kontroli oraz główne zadania Inspekcji Handlowej. Szczegółowy zakres zadań i kompetencji WIIH określają również przepisy wielu ustaw, które dotyczą różnych obszarów i aspektów funkcjonowania poszczególnych kategorii przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej WIIH jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów

¹¹⁷ Dz.U. 2001, nr 4, poz. 25.

gospodarczych państwa. W ten sposób powołano do życia instytucję, która wśród innych organów w Polsce jest ewenementem, ponieważ jej działania mają dwójaki charakter. Z jednej strony to organ kontrolny i administracyjny, posiadający uprawnienia o charakterze władczym i zapewniający przestrzeganie przez przedsiębiorców przepisów prawa unijnego i krajowego. Z drugiej strony WIIH świadczy pomoc konsumentom w sposób dla administracji rządowej unikalny, stosując na szerszą skalę pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich poprzez prowadzenie mediacji i sądów polubownych, a także udzielając porad prawnych konsumentom.

W działalności kontrolnej WIIH skupiają się na egzekwowaniu przepisów prawa unijnego i krajowego w zakresie nadzoru rynku i ogólnego bezpieczeństwa produktów, a także na ochronie konsumentów przed nieuprawnionymi działaniami przedsiębiorców w obszarze handlu i usług. Te działania chronią konsumentów w sensie szerszym i niezindywidualizowanym, bowiem zapewniają m.in. eliminację z obrotu handlowego produktów niespełniających wymagań bezpieczeństwa, jakości lub norm właściwych dla danego segmentu towarów. Prowadząc na szeroką skalę badania laboratoryjne, nie dopuszczają na wspólny rynek europejski wyrobów mogących zagrażać życiu i zdrowiu konsumentów.

Podobną rolę spełniają kontrole placówek handlowych m.in. pod kątem legalności i rzetelności prowadzonej działalności oraz sposobu uwidaczniania cen¹¹⁸ czy też kontrole działalności lombardowej. Te działania mają zapewnić konsumentom prawo do podjęcia decyzji zakupowej w oparciu o rzetelne i prawdziwe informacje oraz zabezpieczyć ich przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców.

W kontekście opisanych powyżej działalności WIIH pełnią rolę organów kontrolnych i administracyjnych. Prowadząc kontrole m.in. w oparciu o ustawę z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹¹⁹, Inspektoraty ustalają czy dany podmiot przestrzega przepisów prawa. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wszczynane jest postępowanie administracyjne, którego celem jest nałożenie kary pieniężnej mającej jako środek represyjno-zapobiegawczy usunąć stwierdzone

118 W tym m.in. pod kątem spełniania wymogów wprowadzonych tzw. dyrektywą Omnibus, tj. Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta.

119 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236.

nieprawidłowości i wyeliminować zagrożenia dla konsumentów.

Na podstawie ustawy o Inspekcji Handlowej WIH prowadzą m.in. następujące kontrole:

- kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców w tym m.in.: kontrola cen¹²⁰ czy posiadania zezwoleń na wykonywanie określonej działalności;
- kontrola jakości paliw ciekłych, stałych oraz gazu LPG¹²¹;
- kontrola spełniania przez wyroby wymagań określonych w przepisach ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹²² ;
- kontrola spełniania przez wyroby wymagań określonych w przepisach ustawy o systemie oceny zgodności i nadzoru rynku¹²³;
- kontrola wyrobów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa;
- kontrola substancji chemicznych i detergentów;
- kontrola urządzeń elektrycznych w zakresie etykiet efektywności energetycznej;
- kontrola produktów w zakresie oznakowania i zafałszowań (z wyłączeniem artykułów rolno-spożywczych) w tym m.in.: obuwie, odzież;
- kontrola usług;
- kontrola prawidłowości obrotu bateriami i akumulatorami;
- kontrola przestrzegania przepisów o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹²⁴;
- kontrola przestrzegania przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych¹²⁵;

¹²⁰ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 168.

¹²¹ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1209.

¹²² Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 222.

¹²³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 568.

¹²⁴ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 573.

¹²⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz.U. z 2024 r.

- kontrola produktów kosmetycznych;
- kontrola działalności lombardowej¹²⁶.

Poza działalnością kontrolną WIIH chronią także interesy konsumentów w sensie węższym i zindywidualizowanym. Na podstawie ustawy o Inspekcji Handlowej do zadań WIIH należą:

- Prowadzenie postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich:

WIIH jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w rozumieniu ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich¹²⁷.

Jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, WIIH podejmuje działania mające na celu pozasądowe rozwiązanie sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą poprzez umożliwienie zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony (mediacja) lub przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu (koncyliacja).

WIIH są także podmiotami uprawnionymi do prowadzenia postępowań za pośrednictwem platformy Online Dispute Resolution: ODR¹²⁸. W Polsce na 25 organów wpisanych do rejestru ODR 16 stanowią WIIH¹²⁹.

- Organizowanie i prowadzenie stałych sądów polubownych:

Przy WIIH działają Stałe Sądy Polubowne, które mogą rozpatrywać spory o prawa majątkowe wynikłe z umów zawartych między konsumentami a przedsiębiorcami. Zgodnie z art. 1212 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r.

poz. 927.

126 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1111;

127 Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.

128 To interaktywna strona internetowa stanowiąca jeden punkt dostępu dla konsumentów i przedsiębiorców pragnących pozasądowo rozwiązać spór, utworzona na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz.Urz.UE.L Nr 165. str.1).

129 Online Dispute Resolution, <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>.

Kodeks postępowania cywilnego¹³⁰ wyrok sądu polubownego lub ugoda przed nim zawarta mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu lub ugodą zawartą przed sądem po ich uznaniu przez sąd albo po stwierdzeniu przez sąd ich wykonalności.

- Prowadzenie poradnictwa konsumenckiego:

Pracownicy WIIH udzielają porad prawnych w obszarze prawa konsumenckiego. Porady te są udzielane: pisemnie, telefonicznie lub bezpośrednio w siedzibie Inspektoratów. Udzielanie porad prawnych przez pracowników WIIH uzupełnia podobne działania prowadzone przez rzeczników konsumentów.

- Prowadzenie listy rzeczoznawców:

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej wojewódzki inspektor prowadzi listę rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług. Rzeczoznawcy wpisani na listę mogą być powołani do wydawania opinii o jakości produktów lub usług na zlecenie konsumenta, przedsiębiorcy, stałego sądu polubownego, wojewódzkiego inspektora, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów albo organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy ochrona konsumentów.

Jak wynika z powyższego, ochrona indywidulana konsumenta prowadzona przez WIIH ma szeroki i zróżnicowany charakter, ale zawsze opiera się na dobrowolności przystąpienia przez strony sporu.

Analiza kompetencji WIIH, form działania i ich adresatów prowadzi do wniosku, że jest to organ horyzontalny o szerokim zakresie działania, chroniący nie tylko indywidulane interesy konsumentów, ale także działający w celu zabezpieczenia interesów zbiorowych konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa.

¹³⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.

II.4.2. OCENA DZIAŁANIA I SKUTECZNOŚCI INSTYTUCJI W OPARCIU O ZGROMADZONE DANE

W ramach dostępu do informacji publicznej wnioskowaliśmy o dane za okres od 1 stycznia 2020 do 31 grudnia 2024 r. Wnioski dotyczyły:

- liczby złożonych wniosków o przeprowadzenie działania mającego na celu poza-sądowe rozwiązanie sporu konsumenckiego oraz skutku podjęcia tych działań;
- liczby złożonych wniosków do Stałego Sądu Polubownego oraz liczby rozstrzygnięć, jakie zapadły;
- liczby kontroli przeprowadzonych przez WIIH w zakresie kontroli legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług;
- wskazania, ile kontroli wskazanych w pkt. 3 było wynikiem własnej aktywności WIIH (tzw. kontrole własne), wynikiem zgłoszenia nieprawidłowości ze strony konsumentów (tzw. kontrole interwencyjne) i wynikiem zlecenia kontroli przez UOKiK.

Na podstawie zgromadzonych danych i dokonanej ich analizy można sformułować kilka kluczowych obserwacji dotyczących funkcjonowania WIIH.

SPRAWY MEDIACYJNE I ARBITRAŻOWE

W latach 2020–2024 zarejestrowano łącznie 18001 wniosków o ADR (Alternative Dispute Resolution – alternatywny sposób rozwiązywania sporów), z czego 8473 spraw zakończono pozytywnie dla konsumenta. Jest to więc skuteczność na poziomie 47,07%. W przypadku sądów polubownych złożonych zostało 3048 wniosków, z czego rozstrzygnięć zapadło 858. Niestety brak jest danych o tym, ile z tych rozstrzygnięć było na korzyść konsumenta.

Jak wynika z przedstawionych informacji, pomimo skuteczności ADR wynoszącej ponad 47% zainteresowanie tego rodzaju wsparciem jest niewielkie w stosunku

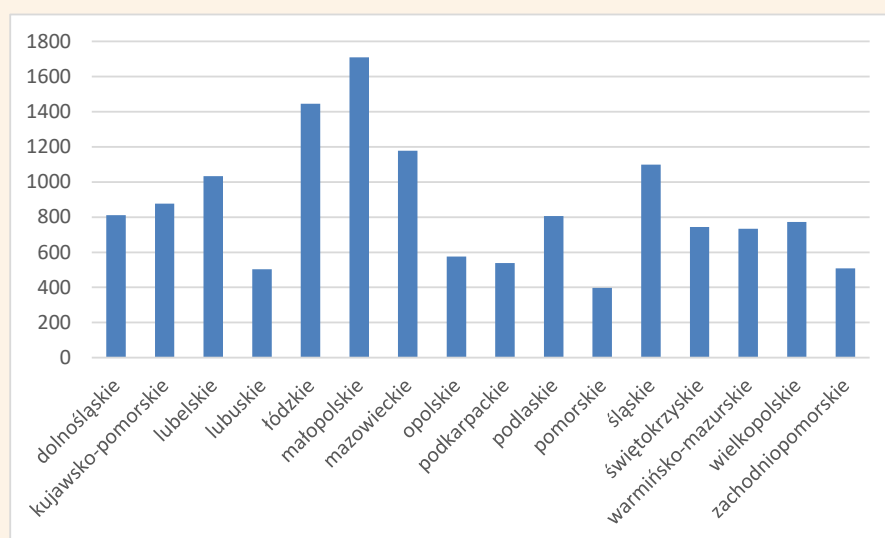
do liczby problemów konsumenckich (szczegóły w Rozdziale IV.2). Łączna liczba rozstrzygniętych w ramach postępowań ADR i przed sądami polubownymi spraw wyniosła przez 5 lat jedynie 21409, co daje średniorocznie w badanym okresie zaledwie 4210 spraw. Biorąc pod uwagę liczbę ludności w Polsce (ok. 37, 5 miliona), widać, że polubowne metody rozwiązywania sporów nie cieszą się wśród obywateli dużym zainteresowaniem. Może to wynikać z niskiej świadomości społecznej w zakresie istnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów i możliwości mediacji. Analizując liczbę wniosków wpływających do WIIH i liczbę podjętych postępowań, można zaobserwować także duży odsetek odmów po stronie przedsiębiorców, którzy do postępowań polubownych nie przystępują.

SKALA DZIAŁALNOŚCI KONTROLNEJ WIIH

W okresie 2020–2024 Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej przeprowadziły 68656 kontroli¹³¹ w skali całego kraju, co daje średnio nieco ponad 13731 kontroli rocznie. Analiza danych na poziomie województw pozwala zaobserwować istotne różnice zarówno w łącznej liczbie przeprowadzanych kontroli jak i w ich strukturze ze względu na źródło.

Największą średnioroczną liczbę kontroli w badanym okresie przeprowadziły inspektoraty: mazowiecki, małopolski i łódzki, a najmniejszą: lubuski, podkarpacki i pomorski.

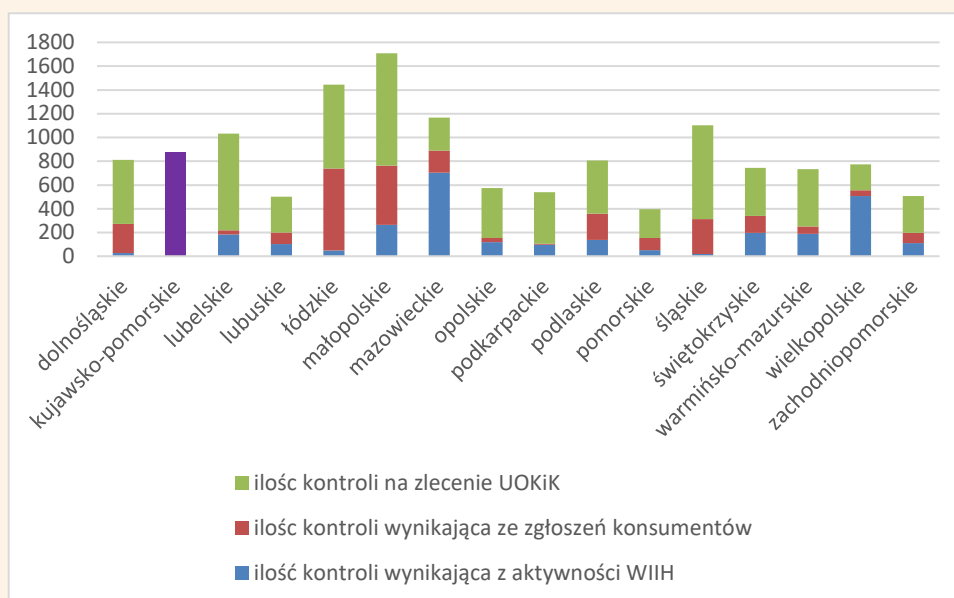
Wykres 6. Ilość kontroli WIIH w województwach



¹³¹ W zakresie legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług (art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej).

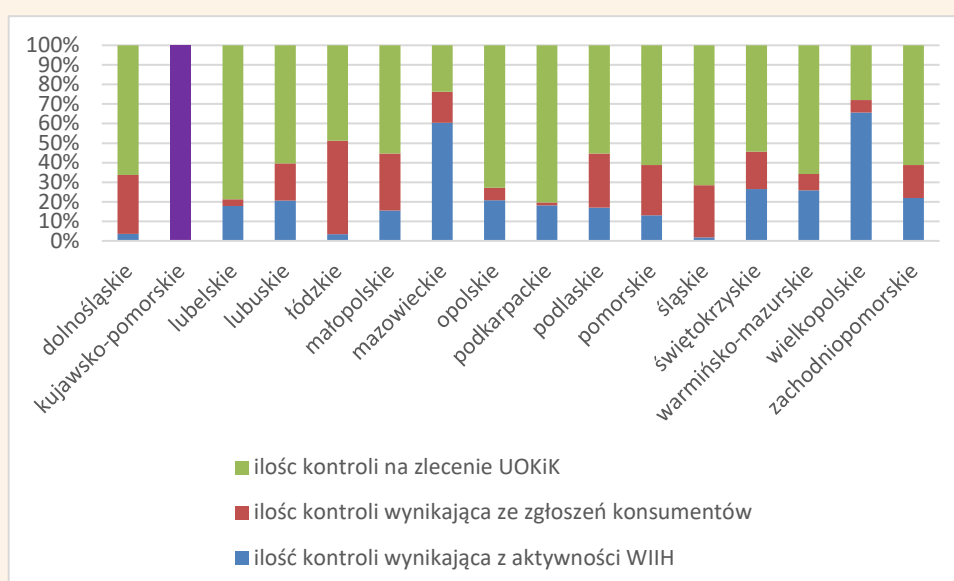
Zauważalne jest również bardzo duże zróżnicowanie charakteru działalności poszczególnych WIiH. Widoczne są znaczne rozbieżności w proporcji między ilością działań kontrolnych własnych poszczególnych inspektoratów, a liczbą reakcji na otrzymywane z rynku (od konsumentów i UOKiK) sygnały. Dokładne statystyki obrazuje poniższy wykres:

Wykres 7. Ilość kontroli WIiH według źródła - liczby bezwzględne



Kujawsko-pomorskie: brak danych na temat źródła kontroli

Wykres 8. Ilość kontroli WIiH według źródła - ujęcie proporcjonalne



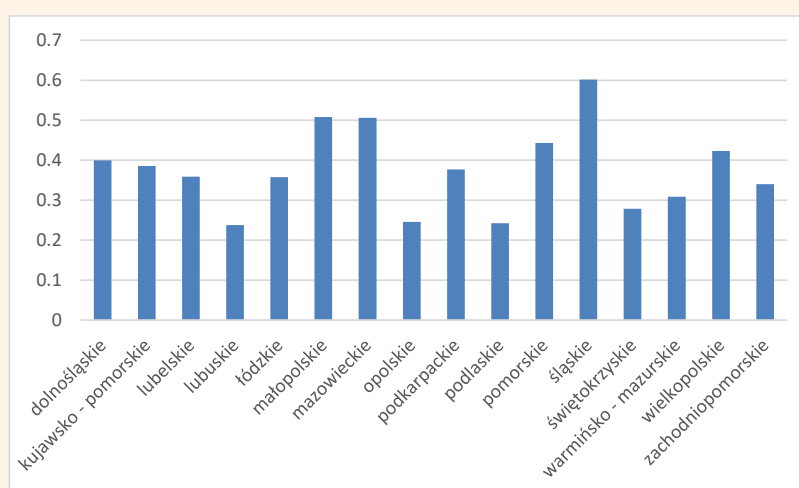
Kujawsko-pomorskie: brak danych na temat źródła kontroli

Najwięcej inicjatywy własnej w obszarze kontroli przejawiały inspektoraty na Mazowszu i w Wielkopolsce. Z kolei działania będące odpowiedzią na informacje od konsumentów były podejmowane stosunkowo najczęściej przez inspektorat łódzki. W pozostałych przypadkach to przede wszystkim na zlecenie UOKiK były realizowane kontrole i stanowiły one aż 53% wszystkich działań w tym obszarze. W powyższym podsumowaniu nie ma informacji na temat kujawsko-pomorskiego, gdyż inspektorat ten nie prowadzi statystyk na temat źródeł kontroli.

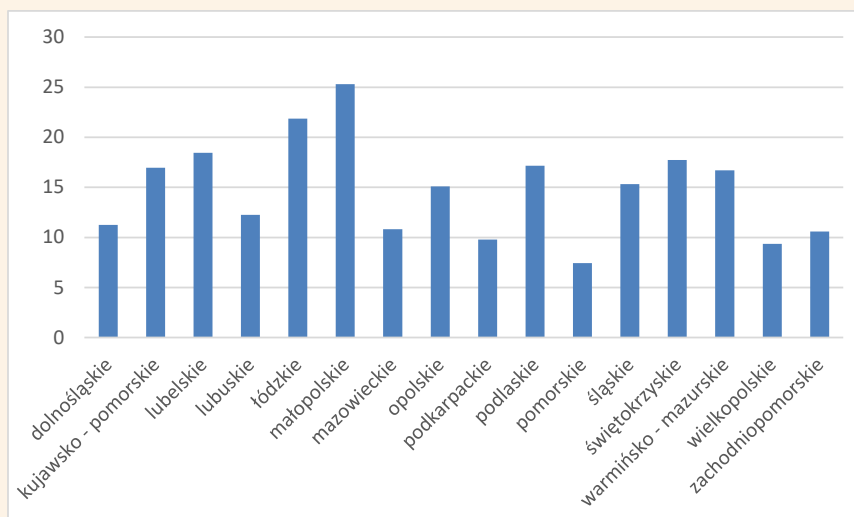
Analiza danych dotyczących kadr i intensywności działań kontrolnych poszczególnych Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej w przeliczeniu na liczbę mieszkańców i pracowników pozwala dostrzec istotne różnice regionalne w zakresie obciążenia i efektywności pracy inspektoratów.

Najwyższy współczynnik liczby pracowników WIIH na 100 000 mieszkańców odnotowano w województwach śląskim (0,60) i małopolskim (0,51), natomiast najniższy – w lubuskim (0,24) oraz podlaskim (0,24).

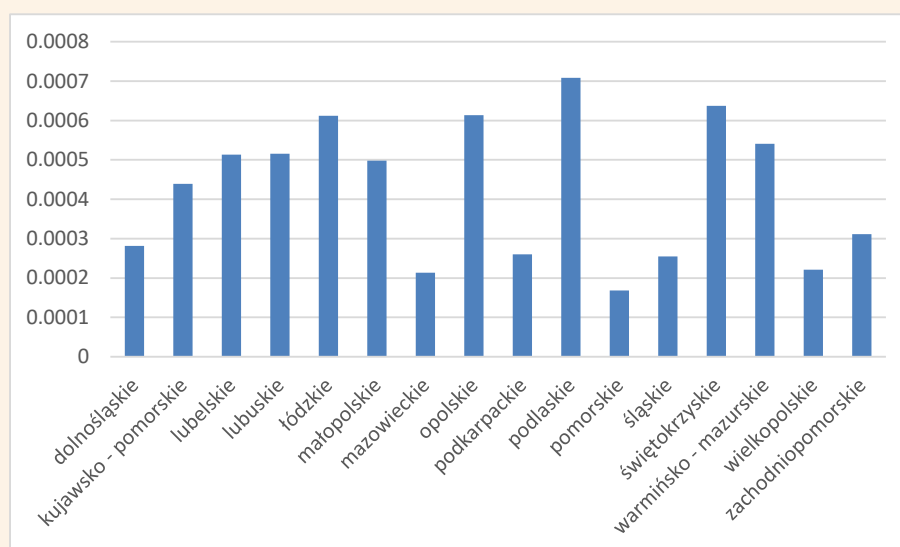
Wykres 9. Ilość pracowników WIIH przypadających na 100 000 ludności



W uzyskanych danych widać wyraźnie różnice w liczbie kontroli przypadających na jednego pracownika urzędu. Najwięcej zadań w tym obszarze realizowały inspektoraty w województwach łódzkim (ponad 21,8 kontroli na pracownika średniorocznie), małopolskim (ponad 25,3) oraz lubelskim (18,4). Po drugiej stronie skali mamy województwa pomorskie, wielkopolskie i podkarpackie, gdzie na jednego pracownika przypadało poniżej 10 kontroli średnio w roku.

Wykres 10. Ilość kontroli WIIH przypadających na pracownika średniorocznie

Z punktu widzenia kontroli przypadających na mieszkańca najwyższą intensywność działań kontrolnych wykazano w województwach podlaskim, świętokrzyskim i opolskim, gdzie wskaźnik liczby kontroli względem ludności przekroczył poziom 0,0006. Najniższe natężenie działań kontrolnych w przeliczeniu na mieszkańca miało miejsce w województwach pomorskim (0,000168), wielkopolskim (0,000222) i paradoksalnie – mazowieckim (0,000214), mimo że to właśnie mazowieckie dysponowało jednym z największych zespołów w skali kraju.

Wykres 11. Ilość kontroli WIIH na liczbę ludności średniorocznie

Podsumowując, zestawienie danych pozwala wskazać województwa, w których działalność WIIH była prowadzona z największą intensywnością (m.in. łódzkie, małopolskie, lubelskie), jak i te, w których liczba kontroli w stosunku do liczby mieszkańców oraz kadry była relatywnie niska (m.in. pomorskie, podkarpackie, mazowieckie). Dane te mogą być punktem wyjścia do oceny efektywności wykorzystania zasobów kadrowych i potrzeb w zakresie wsparcia wybranych inspektoratów.

II.4.3. WNIOSKI

Przeprowadzona analiza wykazała znaczące zróżnicowanie między województwami zarówno pod względem liczby prowadzonych kontroli jak i sposobu ich inicjowania oraz efektywności wykorzystania zasobów kadrowych. Szczególnie widoczne są różnice w strukturze źródeł kontroli – część inspektoratów bazuje głównie na działaniach własnych, inne w większym stopniu reagują na sygnały konsumenckie lub realizują kontrole zlecone przez UOKiK. Zwraca uwagę fakt, że ponad połowa wszystkich kontroli była realizowana na zlecenie UOKiK, co potwierdza centralną rolę Urzędu w wyznaczaniu kierunków działań WIIH. Jednocześnie relatywnie niski udział działań wynikających z własnej inicjatywy niektórych inspektoratów może świadczyć o ograniczonej proaktywności bądź braku zasobów, aby realizować kontrole inne niż zlecone centralnie. Zauważone różnice pomiędzy poszczególnymi województwami mogą świadczyć o tym, że przynajmniej w niektórych regionach samodzielna działalność inspektoratów powinna ulec zdecydowanemu wzmocnieniu. WIIH są podmiotem działającym w konkretnych uwarunkowaniach lokalnych i mają zdecydowanie lepsze rozpoznanie kwestii potrzeb dotyczących ich obszarów działania. Naturalne przecież jest zróżnicowanie poszczególnych regionów w skali całego kraju. Ograniczenie działalności WIIH, przynajmniej w niektórych przypadkach, niemal wyłącznie do wykonywania zleceń organu centralnego (czyli UOKiK) nie pozwala na wykorzystanie potencjału, jaki tkwi w inspektoratach. Kwestia ta powinna stać się przedmiotem merytorycznej dyskusji o kierunkach działalności WIIH.

Brak danych z województwa kujawsko-pomorskiego nie pozwala na pełną ocenę aktywności tamtejszego WIIH, co ogranicza możliwość porównań i może wskazywać na niedostatki w zakresie transparentności sprawozdawczej.

Największą średnioroczną liczbą przeprowadzanych kontroli wyróżniały się województwa małopolskie, łódzkie oraz mazowieckie. Ich wysokie wyniki w liczbach bezwzględnych nie zawsze jednak przekładały się na równie wysokie wskaźniki kontroli w przeliczeniu na mieszkańca. Przykładowo, województwo mazowieckie – pomimo jednego z największych zespołów pracowników – cechowało się jednym z najniższych wskaźników liczby kontroli na 100 000 ludności, co może świadczyć o relatywnie mniejszym natężeniu działań w stosunku do potencjalnych potrzeb lub o innych priorytetach inspekcji.

Województwa takie jak świętokrzyskie, podlaskie i opolskie wykazywały natomiast bardzo wysoką intensywność działań kontrolnych względem liczby mieszkańców mimo skromniejszych zasobów kadrowych. Świadczy to o ponadprzeciętnej aktywności lokalnych struktur WIIH i skutecznym wykorzystaniu dostępnych zasobów.

Zestawienie danych pozwala także wskazać korelacje między strukturą zatrudnienia a efektywnością inspektoratów. W województwach o niższym zatrudnieniu, takich jak lubuskie czy warmińsko-mazurskie, wskaźniki liczby kontroli przypadających na jednego pracownika były zbliżone do poziomów województw o znacznie większych kadrach, co może świadczyć o wysokim obciążeniu zadaniowym tych jednostek.

Podsumowując, dostępne dane pozwalają nie tylko zidentyfikować najbardziej i najmniej aktywne jednostki, ale także zarysować obszary wymagające dalszego wsparcia organizacyjnego lub analitycznego. Rekomendowane jest zwiększenie standaryzacji raportowania oraz pogłębiona analiza czynników wpływających na rozbieżności regionalne w zakresie efektywności działań WIIH.

Zwraca uwagę również fakt bardzo ograniczonego korzystania przez konsumentów z możliwości pozasądowego rozwiązywania sporów oferowanego przez WIIH.

Zasadnym zdaje się prowadzenie szerokich działań edukacyjnych zachęcających i edukujących zarówno konsumentów jak i przedsiębiorców, że pozasądowe metody rozstrzygania sporów są atrakcyjną alternatywą i dają obu stronom sporu wiele korzyści.

II.5. EUROPEJSKIE CENTRUM KONSUMENCKIE

II.5.1. PODSTAWA PRAWNA DZIAŁANIA I RATIO LEGIS INSTYTUCJI

Europejskie Centrum Konsumenckie w Polsce (ECK Polska) zostało utworzone w 2005 r. na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Komisją Europejską a UOKiK. Centrum działa w ramach ogólnoeuropejskiej sieci ECC-Net (European Consumer Centres Network), której celem jest wspieranie konsumentów w sporach transgranicznych oraz informowanie o przysługujących im prawach. Sieć ta obejmuje wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a także Norwegię, Islandię i Wielką Brytanię. Finansowanie działalności ECK Polska zapewniają wspólnie Komisja Europejska oraz UOKiK. Podstawę prawną funkcjonowania Centrum stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich¹³².

Działalność ECK ma charakter informacyjny i mediacyjny. Centrum nie jest organem o charakterze władczym bądź sądowym i nie posiada uprawnień do nakładania sankcji na przedsiębiorców ani wydawania wiążących decyzji¹³³. Postępowania prowadzone przez ECK mają charakter polubowny i opierają się na sile argumentów prawnych oraz dobrej woli przedsiębiorcy. Skuteczność centrum zależy zatem w dużej mierze od współpracy drugiej strony oraz od jakości dowodów przedstawionych przez konsumenta. Co istotne, wszczęcie postępowania przez ECK nie wstrzymuje biegu przedawnienia ani nie wyłącza możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

¹³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich (Dz.U. L 153 z 3.5.2021, p. 1–47).

¹³³ Europejskie Centrum Konsumenckie <https://konsument.gov.pl/> (dostęp: 1.05.2025).

ECK Polska przyjmuje sprawy zgłaszane przez konsumentów mających miejsce zamieszkania w Polsce, którzy zawarli umowę z przedsiębiorcą zarejestrowanym w innym kraju UE, w Norwegii, Islandii lub Wielkiej Brytanii. Spory muszą mieć charakter transgraniczny i konsumencki – wykluczone są m.in. skargi między dwoma osobami fizycznymi, pomiędzy przedsiębiorcami, a także te dotyczące podmiotów spoza geograficznego zasięgu sieci ECC-Net (np. USA, Chiny, Rosja, Szwajcaria). Centrum nie prowadzi spraw, w których przedsiębiorca odmówił współpracy, ani tych, które już zostały skierowane na drogę postępowania sądowego. Wyłączone z zakresu działalności ECK są także sprawy z zakresu prawa finansowego i ubezpieczeniowego. Zgłoszenia konsumentów mogą dotyczyć jedynie sytuacji związanych z zakupem towarów lub usług. W szczególności Centrum nie zajmuje się sprawami udokumentowanymi fakturą wystawioną na dane firmy lub dotyczącymi transakcji dokonanych w ramach działalności gospodarczej. Centrum służy wsparciem zarówno w rozwiązywaniu sporów jak i w zrozumieniu przepisów prawa konsumenckiego obowiązujących w kontekście transgranicznym¹³⁴. Pomoc świadczona przez ECK Polska jest bezpłatna.

Centrum prowadzi również działania promujące europejskie prawa konsumenckie, wspierając przy tym działania informacyjne Komisji Europejskiej. Współpracuje z instytucjami ochrony konsumentów oraz organizacjami przedsiębiorców i konsumentów. Jednocześnie rolą ECK jest przekazywanie UOKiK informacji na temat potencjalnych naruszeń z zakresu prawa konsumenckiego¹³⁵.

134 J. Mucha, Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w Unii Europejskiej, Warszawa 2020.

135 UOKiK, Sprawozdanie z działalności UOKiK rok 2023..., s. 67.

II.5.2. OCENA DZIAŁANIA I SKUTECZNOŚCI INSTYTUCJI W OPARCIU O ZGROMADZONE DANE

Statystyki dotyczące działalności ECK w okresie 2020–2024 przedstawia poniższa tabela:

Tabela 5. ECK Polska porady i pomoc w sprawach transgranicznych w latach 2020–2024

Rok	Liczba udzielonych porad	Pomoc (PL – UE)	Pomoc (UE – PL)
2020	5545	1421	595
2021	4293	1365	557
2022	5186	1664	639
2023	6192	1734	585
2024	7456	1768	669

W analizowanym okresie ECK Polska odnotowało systematyczny wzrost liczby udzielanych porad oraz prowadzonych spraw transgranicznych. W 2020 r. liczba porad wyniosła 5545, natomiast w 2024 r. osiągnęła poziom 7456, co oznacza wzrost o ponad 34% w ciągu pięciu lat. Zwiększenie się ilości porad było szczególnie wyraźne w latach 2022–2024, co może wskazywać na wzrost świadomości działalności ECK Polska wśród konsumentów oraz większe zainteresowanie pomocą oferowaną przez tę instytucję.

Równie wyraźny wzrost odnotowano w liczbie spraw dotyczących konsumentów z Polski, którzy zawarli umowy z przedsiębiorcami z innych państw UE, Norwegii, Islandii lub Wielkiej Brytanii. W 2020 r. ECK Polska udzieliło pomocy w 1421 takich przypadkach, natomiast w 2024 r. liczba ta wzrosła do 1768. Jest to najwyższy wynik w analizowanym okresie, a jednocześnie potwierdzenie intensyfikacji transgranicznych relacji konsumenckich oraz większego zaangażowania w dochodzenie praw wobec zagranicznych przedsiębiorców.

Stosunkowo stabilna (choć nieco bardziej zmienna) pozostawała liczba spraw

dotyczących zagranicznych konsumentów składających skargi na polskich przedsiębiorców. Wahala się ona od 557 przypadków w 2021 r. do 669 w 2024. Należy przy tym zauważyć, że choć liczby te są niższe niż w przypadku spraw zainicjowanych przez polskich konsumentów, to również widoczna jest tendencja wzrostowa. Pokazuje to rosnącą skalę handlu międzynarodowego z udziałem polskich podmiotów.

W obszarze tematyki zapytań i postępowań prowadzonych przez ECK Polska wyraźne są zmiany w strukturze problemów zgłaszanych przez polskich konsumentów w relacjach transgranicznych.

Tabela 6. Kategorie tematyczne zapytań i postępowań rozpatrywanych przez ECK Polska (konsumenci z Polski) w latach 2020–2024.

Kategoria	2020	2021	2022	2023	2024
Transport pasażerski	1965	1375	2641	2687	2853
Wynajem samochodów	124	70	99	151	296
Problemy z dostawą	435	558	587	1010	578
Zapisy umowne	427	468	870	771	809
Gwarancja i rękojmia	821	1156	1034	1577	2045
Odstąpienie od umowy	1413	2590	829	697	1220
Ceny produktów i płatności	262	399	418	693	1056
Dyskryminacja	43	63	163	50	65
Oszustwo	71	115	65	63	52
Inne	84	87	38	51	113
Zapytanie informacyjne	1341	307	226	179	158

W całym analizowanym okresie niezmiennie w największym stopniu składane skargi związane były z transportem pasażerskim – ich liczba systematycznie rosła od 1965 w 2020 r. do 2853 w 2024 r. Widoczny jest też wyraźny wzrost zainteresowania kwestiami związanymi z wynajmem samochodów, szczególnie w ostatnim

roku, gdzie liczba zgłoszeń niemal podwoiła się względem poprzedniego (296 zgłoszeń w 2024 r. wobec 151 w 2023 r.).

Pewne wahania można zaobserwować w liczbie spraw dotyczących dostawy towarów. W 2020 r. zgłoszono 435 takich problemów, w 2021 – 558, a w 2023 nastąpił wyraźny skok do 1010 zgłoszeń. W 2024 r. liczba ta ponownie spadła do 578. Podobne fluktuacje dotyczą zapytań związanych z zapisami umownymi – w 2022 r. zgłoszono ich aż 870, a w 2023 nastąpił spadek do 771.

Znaczącą i stale utrzymującą się kategorią problemową pozostaje gwarancja i rękojmia. Liczba zgłoszeń w tej kategorii wzrosła z 821 w 2020 r. do aż 2045 w 2024. Ten obszar tematyczny, zaraz po transporcie pasażerskim, cieszy się największą popularnością wśród konsumentów. Pokazuje to, że kwestie związane z codziennym funkcjonowaniem konsumentów są jednymi z najbardziej problemowych.

Zwraca również uwagę dynamiczny wzrost zapytań dotyczących cen produktów i płatności. W 2020 r. było ich jedynie 262, a w 2024 już 1056, co stanowi ponad czterokrotny wzrost. Można przypuszczać, że jest to efekt rosnącej liczby transakcji online, ale także wprowadzenia dyrektywy Omnibus¹³⁶ i nowych zasad w zakresie prezentowania obniżki cen, która od 2023 r. zobowiązuje przedsiębiorców, aby obok aktualnej ceny wskazywali najniższą cenę produktu, jaka obowiązywała w ciągu ostatnich 30 dni. W przypadku spraw dotyczących odstąpienia od umowy po gwałtownym wzroście w 2021 r. ilości zgłoszeń (2590), liczba spraw systematycznie malała, aż do 2024 r., osiągając poziom 1220.

Problemy konsumentów dość rzadko dotyczą kwestii takich jak dyskryminacja i oszustwa i pozostają na stosunkowo niskim oraz stabilnym poziomie. Z kolei w przypadku zapytań informacyjnych ich pierwotnie bardzo wysoka liczba (1341 w 2020 r.) odnotowała stałą tendencję spadkową, osiągając w 2024 r. poziom zaledwie 158.

¹³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Tekst mający znaczenie dla EOG).

II.5.3. WNIOSKI

Dane za lata 2020–2024 jednoznacznie wskazują na rosnącą rolę ECK Polska jako punktu wsparcia dla konsumentów w transgranicznych relacjach handlowych. Zarówno liczba porad jak i spraw mediacyjnych systematycznie rosły. Wzrost liczby zgłoszeń może być również odczytywany jako pozytywny sygnał wzmacniania zaufania do mechanizmów polubownego rozwiązywania sporów oraz rozwijającej się świadomości konsumenckiej w Polsce i w innych państwach należących do ECC-Net. Z całą pewnością nie bez znaczenia pozostaje efekt wywołany pandemią COVID-19, kiedy to bardzo gwałtownie wzrosła ilość umów zawieranych przez internet.

Wśród problemów, z jakimi najczęściej borykają się konsumenci w transakcjach transgranicznych, znajdują się kwestie dotyczące transportu pasażerskiego oraz kwestie dotyczące zakupów (rękojmia i gwarancja oraz realizacja prawa do odstąpienia od umowy). Niestety brak jest danych potwierdzających, jaka jest faktyczna skuteczność działań realizowanych przez ECK Polska, co utrudnia całościową ocenę działalności tej instytucji.

II.6. KONSUMENCKIE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

II.6.1. DEFINICJA I STATUS ORGANIZACJI KONSUMENCKICH

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 – ma bardzo szeroki zakres i teoretycznie pozwala uznać za organizację konsumencką każdy podmiot, który w statucie ma wpisane „upowszechnianie i ochronę praw konsumentów”.

Należy jednak zwrócić uwagę na powszechną praktykę wpisywania przez organizacje pozarządowe do swoich statutów wszystkich możliwych obszarów działalności pożytku publicznego, aby uniknąć konieczności dokonywania w nich późniejszych zmian. Biorąc pod uwagę ten fakt oraz rzeczywiste zaangażowanie w obszarze

upowszechniania i ochrony praw konsumentów, w rzeczywistości na polskim rynku aktywnie działa niewiele organizacji, które można zaklasyfikować jako organizacje konsumenckie *sensu stricto* – czyli takie, które:

- aktywnie od lat działają na skalę ogólnopolską na rzecz konsumentów;
- posiadają odpowiednie doświadczenie i własną wyspecjalizowaną kadrę;
- działają niezależnie od powierzanych grantów;
- aktywnie tworzą innowacyjne rozwiązania w obszarze konsumenckim.

II.6.2. ROLA ORGANIZACJI KONSUMENCKICH W SYSTEMIE OCHRONY KONSUMENTÓW

Instytucje społeczeństwa obywatelskiego pełnią niebagatelną rolę we właściwym kształtowaniu polityki konsumenckiej krajów UE oraz modyfikowaniu zachowań rynkowych przedsiębiorców i konsumentów. Siła tych instytucji jest następstwem oddolnego powstawania organizacji w trzecim sektorze i stanowi emanację potrzeb społeczeństwa.

Warto zauważyć, że znaczna część organizacji pozarządowych, „dotykających” funkcjonowania rynku, wpływa na politykę konsumencką i sam rynek – to efekt dużego zasięgu funkcjonowania obywateli jako konsumentów. W końcu wszyscy jesteśmy konsumentami.

Masowość obrotu i rosnący poziom skomplikowania towarów i usług spowodowała wyspecjalizowanie części organizacji właśnie w zakresie szeroko pojętego prawa konsumenckiego, ale nie tylko prawa. Organizacje konsumenckie zajmują się także testowaniem produktów i usług, promowaniem zachowań i postaw konsumenckich w obszarze zrównoważonego rozwoju, zdrowia, edukacji oraz projektowania dóbr konsumpcyjnych, a także wpływaniem na rozwój cywilizacyjny (np. w zakresie dozwolonych mechanizmów tzw. sztucznej inteligencji). W szerokim ujęciu to także wpływ nawet na politykę podatkową i celną (krajową i unijną), bezpieczeństwo i politykę społeczną (np. senioralną).

Funkcjonowanie na rynku w formie oddolnie utworzonej organizacji społecznej umożliwia bliski kontakt z bieżącymi problemami konsumentów. Pozwala to organizacjom niemal natychmiast elastycznie reagować na potrzeby konsumentów. Nie są one bowiem związane zasadą funkcjonowania administracji w ramach prawa (tylko to, co dozwolone), ale opierają się o podstawy cywilistyczne (co nie jest zabronione, jest dozwolone).

Początki organizacji konsumenckich to lata 60. XX w., przy czym większość z nich wywodziło się z ruchów obrony praw człowieka. Prawa uznane za immanentny element przypisany człowiekowi pozwalały na obronę słabszego obywatela w stosunku do państwa dysponującego aparatem przemocy. Podobna dysproporcja pojawiła się na linii przedsiębiorca–konsument, na poziomie przede wszystkim ekonomicznym.

Niektóre dobrze rozwinięte państwa zachodnie rozumiały dobroczynny wpływ organizacji konsumenckich, przyjmując stały mechanizm finansowania takich organizacji (np. Niemcy, Dania). W innych silnie rozwinięte społeczeństwo obywatelskie czynnie uczestniczy w działaniach takich organizacji – niektóre opierają się na masowym członkostwie, co potęguje ich wpływ na rynek (np. holenderski Consumentenbond ma blisko pół miliona członków). Tam, gdzie powstały i rozwinęły się dzięki dofinansowaniu ze środków publicznych silne organizacje konsumenckie, konsumenci są bardziej świadomi i odzyskują należne im rekompensaty z tytułu stosowania nieuczciwych praktyk przez firmy. Efekt takich działań widoczny był w przypadku afer takich jak np. Dieselgate (Volkswagen).

Organizacje konsumenckie działające w interesie publicznym na zasadzie non-profit są podmiotami samodzielnymi. Ich działalność jest zdecydowanie mniej sformalizowana niż instytucji publicznych, w których obowiązujące procedury wydłużają czas na podjęcie potrzebnych kroków. Dodatkowo zakres działalności organizacji konsumenckich nie jest nigdzie sztywno określony. Daje to możliwość podejmowania przez nie elastycznych form aktywności jak najlepiej dopasowanych do danego zagadnienia. Dzięki temu, że organizacje konsumenckie mają swoje „specjalizacje” i działają w różnych obszarach tematycznych, zakres prowadzonych przez

nie działań, posiadana wiedza i doświadczenie są dużo szersze niż w przypadku instytucji publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, organizacje konsumenckie są ważnym elementem w systemie ochrony konsumentów, które doskonale mogą wspierać istniejące działania lub też uzupełniać te obszary, które pozostają niezagospodarowane przez inne instytucje.

II.6.3. KOMPETENCJE I STRATEGICZNE FUNKCJE ORGANIZACJI KONSUMENCKICH

Kompetencje organizacji konsumenckich w polskim prawie 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:

- wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów;
- opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych;
- wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników;
- wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek;
- prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń;
- udziału w pracach normalizacyjnych;
- realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zleczanych przez organy administracji rządowej i samorządowej;
- ubiegania się o dotacje ze środków publicznych na realizację zadań w obszarze ochrony konkurencji i konsumentów.

Szeroki zakres kompetencji przyznany organizacjom nie idzie jednak w parze z

systemowym wykorzystaniem ich potencjału, o czym szerzej poniżej.

Jak już wcześniej wskazano, zakres działalności organizacji konsumenckich jest niezwykle szeroki. Biorąc jednak pod uwagę realia, w jakich organizacje funkcjonują, można wskazać na kilka kluczowych obszarów działania, w obrębie których ich wiedza, doświadczenie i aktywność, a także pełnione dotychczas funkcje mogłyby zostać szczególnie dobrze wykorzystane.

1. Edukacja konsumentów

Efektywność prawa konsumenckiego zależy w dużym stopniu od stopnia świadomości konsumentów. Organizacje konsumenckie, dzięki swojemu doświadczeniu i niezależności, są naturalnym partnerem dla instytucji publicznych w realizacji programów edukacyjnych. Choć ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów przypisuje obowiązek edukacji konsumenckiej jednostkom samorządu terytorialnego, to w praktyce właśnie organizacje pozarządowe wykonują te zadania. Samorządy i instytucje centralne zlecają wykonywanie dużej części zadań na zewnątrz, w tym organizacjom konsumenckim. Przeważnie w ramach konkursów, które – z uwagi na szeroką definicję organizacji konsumenckiej – nie stymulują rozwoju potencjału rzeczywistych organizacji konsumenckich.

Organizacje wykonują działania edukacyjne także w ramach współpracy z rynkiem i innymi organizacjami, a niekiedy także wolontarystycznie jako realizacja statutowych zadań instytucji. W tym mechanizmie działania mogą być znacznie efektywniejsze, gdyż pozbawione są odgórnych wytycznych administracji o potrzebach konsumentów i specyfice takiej edukacji.

2. Monitorowanie rynku

Dzięki bezpośredniemu kontaktowi z konsumentami, organizacje konsumenckie pełnią rolę systemów wczesnego ostrzegania o nieuczciwych praktykach rynkowych czy naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów. Przykładem takich działań w warunkach europejskich była wspólna akcja 17 europejskich organizacji konsumenckich zrzeszonych w BEUC (w tym Federacji Konsumentów) polegająca na złożeniu zawiadomień do krajowych organów ochrony konsumentów o

nielegalnych działaniach platform TEMU i SHEIN.

3. Udział w procesie stanowienia prawa

Organizacje konsumenckie są kluczowymi uczestnikami konsultacji społecznych dotyczących projektów legislacyjnych. Dostarczają w tym procesie wiedzy o mechanizmach wymagających korekty lub pozostawienia obszarów nieregulowanych. Wydaje się to szczególnie istotne w sytuacji, gdy lwia część przepisów konsumenckich jest pochodną regulacji europejskich (implementacja dyrektyw), wymagających zastosowania opcji krajowych. Z drugiej strony organizacje dokonują wkładu do stanowisk legislatorów w procesie stanowienia prawa unijnego. To działanie dwutorowe: z jednej strony poprzez administrację centralną, z drugiej poprzez stowarzyszenia parasolowe działające przy legislaturach UE (głównie BEUC).

Na gruncie polskim można zauważyć aktywny udział organizacji konsumenckich zrzeszonych w Forum Organizacji Konsumenckich Forkon w procesie tworzenia prawa oraz inicjowania dyskusji o istniejących regulacjach. Niestety w obecnych realiach głos organizacji konsumenckich nie jest w wystarczającym stopniu brany pod uwagę, o czym szerzej piszemy w Rozdz. I.2.

4. Pomoc w indywidualnych sprawach konsumenckich

Organizacje konsumenckie wspierają konsumentów w sporach z przedsiębiorcami, świadcząc pomoc prawną, przygotowując pisma reklamacyjne i pomagając konsumentom na etapie sądowym. Pomoc ta jest nieoceniona dla osób w różny sposób wykluczonych lub mających trudności z uzyskaniem pomocy w innych elementach systemu. Działalność organizacji w tym obszarze stanowi uzupełnienie istniejącej luki w systemie ochrony konsumentów. Dla przykładu zdecydowana większość rzeczników nie pomaga konsumentom na etapie sądowym. Stąd też działalność organizacji takiej jak Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila, które wspiera konsumentów w sądzie, stanowi istotny wkład we wzmocnienie zakresu oferowanej konsumentom pomocy w sądzie.

Pomoc prawna w przypadku organizacji konsumenckich jest o tyle skuteczna, że opiera się na znajomości praktycznego funkcjonowania rynku, często rynków

lokalnych, gdzie wpływ na postępowanie przedsiębiorców ma postać trwałych kontaktów dwustronnych. Tym bardziej też skuteczna jest pomoc interwencyjna i mediacyjna, pozwalająca w efekcie uniknąć sporów sądowych.

5. Powództwa przedstawicielskie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich¹³⁷ wprowadziła instytucję upoważnionych podmiotów do wytaczania powództw przedstawicielskich. Kwalifikowane organizacje konsumenckie mogą reprezentować interesy wielu konsumentów dotkniętych tą samą praktyką. Mechanizm ten ma szczególne znaczenie w kontekście globalizacji i cyfryzacji rynku.

Organizacje konsumenckie w zachodniej Europie korzystają z podobnych mechanizmów od kilkadziesiąt lat (Niemcy, Holandia, Włochy, Norwegia).

W Polsce obowiązująca dotąd regulacja o postępowaniach grupowych nie była udana. Powództwa są skomplikowane i trwają wiele lat. Nowe przepisy (implementowane przepisy ww. dyrektywy) nie przyniosły poprawy. Do rejestru podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw przedstawicielskich wpisany jest tylko (z mocy ustawy) Rzecznik Finansowy.

Potencjał organizacji konsumenckich nie został wykorzystany w systemie powództw przedstawicielskich wprowadzonym w 2022 r. Ten nowy sposób dochodzenia roszczeń konsumenckich w postępowaniach zbiorowych, połączony z elementami publicznoprawnymi dotąd zastrzeżonymi dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), mógł stać się obszarem działania organizacji pozarządowych. W takim postępowaniu sąd może nie tylko stwierdzić naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, ale również przyznać poszkodowanym konsumentom odszkodowanie. Niestety ustanowiono tak wysokie kryteria wejścia do rejestru podmiotów upoważnionych do prowadzenia tych postępowań, że żadna organizacja w Polsce nie zdecydowała się do niego przystąpić.

¹³⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 409/1.

II.6.4. PROBLEMY ORGANIZACJI KONSUMENCKICH W POLSCE

W Polsce sferę pomocy konsumentom indywidualnym zagospodarowali głównie rzecznicy konsumentów i publiczne instytucje wyspecjalizowane, takie jak Rzecznik Finansowy. Pomimo ogromnego potencjału, jaki drzemie w organizacjach konsumenckich, w polskich realiach ich możliwości pozostają daleko niewykorzystane, mimo że pod względem posiadanych kompetencji nie odbiegają znacząco od organizacji z innych państw UE. Na ogólny obraz składa się kilka czynników.

1. Wydaje się, że zarówno Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak i administracja (reprezentowana przez poszczególne ministerstwa, np. Ministerstwo Sprawiedliwości) nie mają strategii współpracy i stymulowania potencjału organizacji konsumenckich. Co więcej, niektóre organizacje sygnalizują chęć swoistego konkurowania o reprezentowanie konsumentów. Tym samym można pokusić się o stwierdzenie, że administracja nie akceptuje różnorodności poglądów na kształt polityki konsumenckiej, poniekąd zwalczając niezależność prezentowaną przez organizacje konsumenckie. To niezależność *per se*, opierająca się na obywatelskim pochodzeniu tych instytucji.
2. Niektóre urzędy centralne traktują organizacje konsumenckie jako wykonawców usług publicznych, a konkursy prowadzone dla tych organizacji są w istocie przetargami, gdzie większą wagę przywiązuje się do ceny niż do jakości i rzetelności wykonywanego zadania. Działanie takie stoi w sprzeczności z ideą istnienia organizacji konsumenckich.
3. Powyższe skutkuje oferowaniem organizacjom dotacji ledwo pozwalających na wykonanie zadania, stymulując jednocześnie konkurencję z organizacjami, których działalność marginalnie skupia się na konsumentach.
4. Brak finansowania na odpowiednim poziomie, bez trwalszego czasowo zabezpieczenia takiego finansowania, powoduje wśród organizacji pauperyzację, rozdrobnienie i zadaniowość, uniemożliwiając budowanie potencjału w dłuższym okresie, utrudniając też przetrwanie organizacji w okresach, gdzie grantu nie udało się zdobyć. Organizacje nie tworzą rozbudowanych struktur

(symptomatyczne jest preferowanie formy prawnej fundacji zamiast stowarzyszenia, które wymaga zaangażowania minimum 15 osób), nie inwestują w rozwój własnego potencjału, ani nie planują długoterminowo. Dodatkowo konkurencja o ograniczone zasoby finansowe prowadzi do napięć i animozji między organizacjami działającymi w tym samym obszarze.

5. Swoistym problemem jest również uznawanie za organizację konsumencką podmiotu, który ma wpisane takie zadanie do statutu. W takim ujęciu w Polsce funkcjonuje kilkaset organizacji konsumenckich, co trudno uznać za miarodajne i zgodne z rzeczywistością.
6. Papierkiem lakmusowym faktycznego potencjału polskich organizacji konsumenckich jest brak zainteresowania z ich strony w uzyskaniu statusu podmiotu upoważnionego do prowadzenia postępowań przedstawicielskich (szerzej o tym pisaliśmy w Rozdz. I.2.) . W istocie taki status wymaga znacznych zasobów zarówno osobowych jak i organizacyjnych, a zwłaszcza finansowych. W organizacjach zachodnich problemy w takiej skali nie występują.

Organizacje konsumenckie w Polsce otrzymują środki głównie w ramach dotacji celowych i środki te przeznaczają na wykonywanie konkretnych działań. Obecnie są to przede wszystkim dotacje udzielane przez:

1. Prezesa UOKiK (poradnictwo konsumenckie w ramach infolinii i konsumenckiego centrum e-porad oraz projekty edukacyjne):
 - Rok 2020: kwota dotacji 1 550 000 zł – 126 977 porad (w tym 38 504 porad mailowych i 88 473 telefonicznych)
 - Rok 2021: kwota dotacji 1 550 000 zł – 105 975 porad (w tym 31 047 porad mailowych i 74 928 telefonicznych)
 - Rok 2022: kwota dotacji 1 400 000 zł – 116 404 porad (w tym 27 054 porad mailowych i 89 350 telefonicznych)
 - Rok 2023: kwota dotacji 1 400 000 zł – 134 660 porad (w tym 30 500 porad mailowych i 103 756 telefonicznych)
 - Rok 2024: Kwota dotacji 1 600 000 zł – 112 447 porad (w tym 27 858 porad mailowych i 84 589 telefonicznych)

2. Narodowy Instytut Wolności (środki w ramach Programu Rozwoju Organizacji Poradniczych):

- W 2022 r. przyznane zostały 4 dotacje na wsparcie poradnictwa konsumenckiego (i prawnego) w łącznej wysokości 1 551 280 zł. Organizacje, które otrzymały granty, prowadzą na co dzień różne działania, a ochrona konsumentów jest tylko jednym z nich. Nie należą też do Forum Organizacji Konsumenckich Forkon. Nie sposób stwierdzić w jaki sposób otrzymane środki przełożyły się na poprawę ochrony konsumentów w Polsce.

1. jednostki samorządu terytorialnego (działania sporadyczne i w niewielkim zakresie, najczęściej o charakterze edukacyjnym):

- Kwestię współpracy w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów, obrazuje raport pn. *Realizacja przez powiatowe i wojewódzkie JST zadań z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów w latach 2019–2021*¹³⁸.

Według danych zawartych w Consumer Conditions Scoreboard 2017 (brak jest nowszych danych) poziom finansowania działań organizacji konsumenckich w Polsce wynosi zaledwie 16 euro na 1000 mieszkańców – jest to jeden z najniższych w Europie. Dla porównania w krajach takich jak Norwegia jest to 2526 euro na 1000 mieszkańców, Luksemburg – 1771 euro, Wielka Brytania – 1253 euro czy Niemcy – 1020 euro, co stanowi finansowanie ponad 100 razy wyższe.

Pomimo trudnych realiów dziesięć doświadczonych organizacji połączyła stała współpraca w ramach nieformalnej grupy Forum Organizacji Konsumenckich Forkon¹³⁹. Współpraca na poziomie merytorycznych i formalnym jest jak dotąd udana i to na tyle, że część tych organizacji postanowiła zrezygnować z męczącej wymuszonej konkurencji i składać wspólne wnioski o granty w konkursach czy też podejmować wspólne inicjatywy i współpracy. Co więcej, organizacje zrzeszone w Forkon wspólnie próbowały działać na rzecz poprawy sytuacji organizacji konsumenckich w Polsce już od 2020 r. Wtedy to Fundacja Konsumentów i Stowarzyszenie Ochrony Konsumentów Aquila (obecni członkowie Forkon) wystąpiły do Prezesa

¹³⁸ Realizacja przez powiatowe i wojewódzkie JST zadań z obszaru upowszechniania i ochrony praw konsumentów w latach 2019–2021, <https://prawo-konsumenckie.pl/wp-content/uploads/2022/12/Publikacja-dot.-wspolpracy-JST-z-organizacjami-konsumenckimi.pdf>.

¹³⁹ Forkon, <http://for-kon.pl> oraz <https://www.facebook.com/forkonofficial>,

UOKiK z propozycją utworzenia Funduszu Ochrony Konsumentów finansowanego z kar nakładanych przez Prezesa UOKiK oraz podmiotowego finansowania rzetelnych i sprawdzonych organizacji konsumenckich. Pomysł ten nie spotkał się z przychylnym przyjęciem. W ocenie Prezesa UOKiK lepszym systemem jest konkurowanie między organizacjami o dotacje przedmiotowe na konkretne projekty. Nie ma też sensu wspieranie rozwoju instytucjonalnego organizacji, gdyż mają one zbyt mały kapitał członkowski. Prezes wskazał również, że „im więcej podmiotów świadczących daną usługę na rynku, tym większa szansa na podniesienie jakości usługi świadczonej za optymalną cenę¹⁴⁰”.

Dalsze próby wprowadzenia rozwiązań wzmacniających organizacje konsumenckie przedstawiane były już przez cały Forkon w Kancelarii Prezydenta RP w 2022 r. Mimo zainteresowania problemem niedofinansowania organizacji konsumenckich finalnie prace w tym zakresie nie zostały podjęte.

Organizacje zrzeszone w Forkon w dalszym ciągu podejmują aktywne działania na rzecz wzmocnienia organizacji konsumenckich w Polsce.

Naturalnie, powyższy opis rzeczywistej sytuacji organizacji konsumenckich ma charakter skrótowy. Daje on jednak ogólny pogląd na sytuację i dylematy, z którymi na co dzień zmagają się NGO konsumenckie w Polsce.

II.6.5. PODSUMOWANIE

Intencją ustawodawcy unijnego jest uczynienie z organizacji konsumenckich strategicznych partnerów w systemie ochrony konsumentów. Pełnią one funkcje edukacyjne, doradcze, kontrolne i reprezentacyjne. Ewolucja regulacji prawnych w UE potwierdza rosnące zaufanie do tych organizacji przy jednoczesnym wdrażaniu mechanizmów gwarantujących ich niezależność i odpowiedzialność.

W Polsce jednak organizacje konsumenckie napotykają na znaczące bariery, szczególnie w zakresie finansowania i braku systemowej współpracy z instytucjami publicznymi. Brak podmiotowego wsparcia finansowego oraz wysoko postawione

140 Pismo Prezesa UOKiK do Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila i Fundacji Konsumentów z dnia 20 grudnia 2020 r., znak: BP.070.1.2020.

bariery wejścia do niektórych obszarów działalności (jak powództwa przedstawicielskie) znacząco ograniczają ich potencjał.

Wobec nowych wyzwań na rynku konsumenckim – cyfryzacji, globalizacji (nieuczciwa konkurencja ze strony platform azjatyckich) czy dezinformacji – rola organizacji konsumenckich powinna wzrastać pod warunkiem stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych i finansowych dla ich działania. Organizacje konsumenckie intensywniej mogłyby zajmować się takimi obszarami jak testowanie produktów, wsparcie w procesach sądowych, edukacja konsumencka oraz zapewnienie merytorycznego wsparcia dla rzeczników konsumentów.

III. POZIOM ŚWIADOMOŚCI PRAWNEJ KONSUMENTÓW

III.1. OPIS BADANIA I PRZYJĘTEJ METODOLOGII

Opis systemu ochrony konsumentów w Polsce byłby niepełny bez uwzględnienia perspektywy samych zainteresowanych – konsumentów. W tym celu we współpracy z Uniwersytetem SWPS przeprowadziliśmy badanie na reprezentatywnej grupie dorosłych Polaków, którego celem były ocena poziomu wiedzy konsumenckiej, znajomości instytucji konsumenckich oraz doświadczeń konsumentów z problematycznymi sytuacjami. Analizowaliśmy zarówno subiektywną¹⁴¹ i obiektywną¹⁴² znajomość praw konsumenckich oraz znajomość instytucji zajmujących się ochroną praw konsumentów.

Badanie konsumentów – informacje podstawowe	
Instytucje realizujące badanie	Uniwersytet SWPS, Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Euro-Concret
Projektant badania	prof. Agata Gąsiorowska, Uniwersytet SWPS
Współpraca przy projekcie badania	Małgorzata Miś, Prezes Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila Grzegorz Miś, powiatowy rzecznik konsumentów we Wrocławiu
Liczebność grupy reprezentatywnej	1162 dorosłych mieszkańców Polski
Metoda badania	CAWI
Platforma, na której przeprowadzono badanie	Qualtrics
Grupę reprezentatywną rekrutował	Instytut Badawczy Pollster
Data przeprowadzenia badania	2–12 lutego 2025 roku

¹⁴¹ Wiedza subiektywna opiera się na osobistych opiniach, interpretacjach i odczuciach. W przeprowadzonym badaniu weryfikowana była własna samoocena co do znajomości praw konsumenckich, procedur reklamacyjnych i możliwości dochodzenia swoich roszczeń. Obejmowała zarówno ogólną pewność siebie w tym zakresie, jak i własne przekonanie o znajomości konkretnych przepisów (np. różnic między zwrotem towaru a reklamacją).

¹⁴² Wiedza obiektywna opiera się na mierzalnych i obserwowalnych kryteriach. W przeprowadzonym badaniu była ona oceniana za pomocą testu weryfikującego znajomość praw konsumenckich i instytucji zajmujących się ich ochroną.

III.2. POZIOM ŚWIADOMOŚCI PRAWNEJ KONSUMENTÓW

III.2.1 ZNAJOMOŚĆ INSTYTUCJI KONSUMENCKICH

SPONTANICZNA ZNAJOMOŚĆ INSTYTUCJI KONSUMENCKICH

Badanie znajomości instytucji konsumenckich wśród konsumentów rozpoczęliśmy od zweryfikowania, jakie instytucje i podmioty osoby badane potrafią wskazać samodzielnie. Zapytaliśmy o to w pierwszej kolejności sprawdzając realny poziom tej wiedzy. Tym samym uniknęliśmy sytuacji, w której wyposażylibyśmy naszych respondentów w wiedzę przez wcześniejsze pytania. Wyniki obrazuje poniższa tabela:

Tabela 7. Spontaniczna znajomość instytucji konsumenckich

Znajomość spontaniczna – na pierwszym miejscu	Liczba wskazań
Nie wiem	525
UOKiK	349
Rzecznik Praw Konsumenta	89
Urząd Ochrony Konsumenta/Konsumentów	35
(Państwowa/Wojewódzka) Inspekcja Handlowa	29
Federacja Konsumentów	12
(Powiatowy/miejski) rzecznik konsumentów	11
Urząd Ochrony Praw Konsumenta	10
Biuro obrony/ochrony konsumenta	8
Rzecznik Praw Obywatelskich	8
Sanepid	7
Państwowa inspekcja pracy	6
NIK	5
(Powiatowy) Rzecznik ochrony klienta/konsumenta	5
Prawa konsumenta/konsumentenckie	4
Ochrona konsumenta/konsumentów	3
Ochrona praw konsumentów	3
Policja	3
Rzecznik ochrony praw konsumenckich	3
Rzecznik praw dziecka	3
Stowarzyszenie Konsumentów (Polskich)	3
BIK	2
Fundacja Konsumentów	2

Powiatowy Rzecznik praw konsumenta	2
Rzecznik praw pacjenta	2
Świadomy konsument	2
Urząd praw konsumenta	2
Agencja ochrony konsumentów	1
BFG	1
Europa	1
Europejskie centrum handlowe	1
Europejskie Centrum Konsumentów	1
GIODO	1
Główny Urząd Ochrony Konsumenta	1
Inspekcja pracy	1
Inspekcja Praw Konsumentów	1
inspektorat ochrony praw konsumentów	1
KNF	1
KRD	1
Lider jakości	1
Międzynarodowa organizacja konsumentów	1
Mops	1
Obrona konsumenta	1
OKiK	1
PCK	1
PIK	1
Praw ochrony konkurencji i konsumentów	1
Prawo zwrotu	1
PZU	1
Rada ochrony konsumenta	1
Różne	1
Rzecznik praw człowieka	1
sąd	1
Sąd pracy	1
Stowarzyszenie praw konsumentów	1
urząd pomocy konsumentów	1

Jak wynika z badań większość respondentów (aż 525 osób czyli 49,4% badanych) **nie potrafiła wskazać żadnej konkretnej instytucji**. Najczęściej wymienianą instytucją był Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który wskazało 349 osób – niemal 32,8% badanych. Na drugim miejscu znalazł się Rzecznik Praw Konsumenta (89 wskazań – 8,4%), a na trzecim Urząd Ochrony Konsumenta/Konsumentów (35 wskazań – 3,2%), przy czym warto podkreślić, że **obie te nazwy są nieprawidłowe**. Inne instytucje, które pojawiły się w odpowiedziach, to

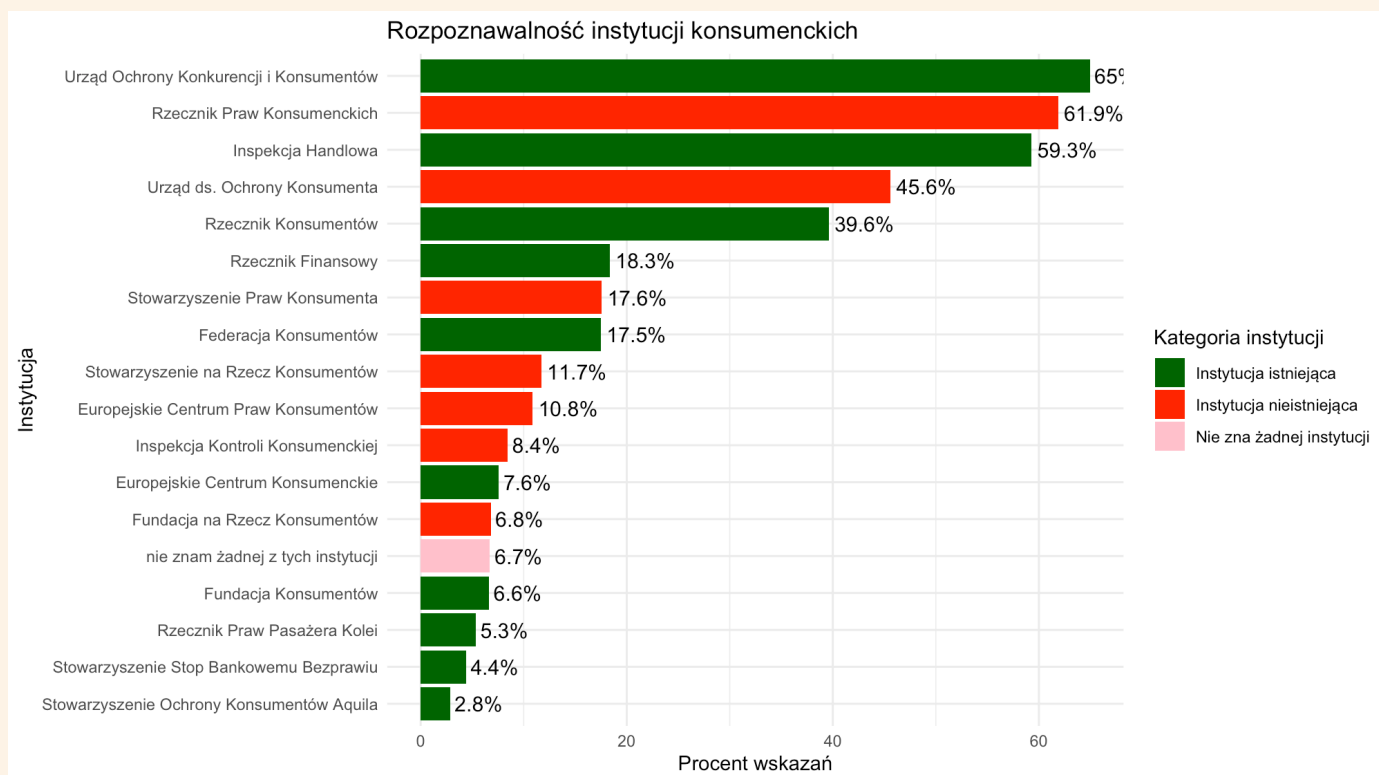
m.in. (Państwowa/Wojewódzka) Inspekcja Handlowa (29 wskazań), Federacja Konsumentów (12 wskazań) oraz (Powiatowy/Miejski) Rzecznik Konsumentów (11 wskazań).

Wśród udzielanych odpowiedzi podawane były również mniej precyzyjne określenia takie jak „obrona konsumenta”, „prawa konsumenta” czy „Urząd praw konsumenta”, co może wskazywać na niski poziom świadomości dotyczącej konkretnych instytucji zajmujących się ochroną praw konsumenckich.

Warto również odnotować, że niektórzy respondenci wskazywali organizacje i instytucje, które nie są bezpośrednio związane z ochroną konsumentów takie jak: Rzecznik Praw Obywatelskich (8 wskazań), Sanepid (7 wskazań), Państwowa Inspekcja Pracy (6 wskazań) czy Najwyższa Izba Kontroli (NIK) (5 wskazań).

WSPOMAGANA ZNAJOMOŚĆ INSTYTUCJI KONSUMENCKICH

Następnie, bezpośrednio po spontanicznej znajomości instytucji, zbadaliśmy znajomość instytucji w sposób wspomagany. W tym celu przedstawiliśmy respondentom listę instytucji pomagających konsumentom, a ich zadaniem było wskazanie tych instytucji, które znają. Przygotowana przez nas lista nie zawierała jednak wyłącznie prawdziwych instytucji i ich prawidłowych nazw. Spośród 17 wymienionych na liście instytucji 7 nie było prawdziwych lub podana nazwa nie była właściwa (na wykresie zaznaczone są kolorem czerwonym), a 10 instytucji było prawdziwych (na wykresie zaznaczone są kolorem zielonym).

Wykres 12. Wspomagana znajomość instytucji konsumenckich

Respondenci wskazywali stosunkowo często nazwy nieprawidłowe jak Rzecznik Praw Konsumenta (61%) czy Urząd ds. Ochrony Konsumenta (45,6%). Co ciekawe aż 6,7% respondentów wskazało, że nie zna żadnej z wymienionych instytucji.

Podsumowując, wyniki badania sugerują wyraźnie, że znajomość instytucji konsumenckich w społeczeństwie nie jest wysoka. Aż 49,4% badanych nie potrafiło wskazać żadnej instytucji samodzielnie. Respondenci wskazywali też instytucje nieistniejące lub niezajmujące się sprawami konsumenckimi, np. Państwową Inspekcję Pracy, Najwyższą Izbę Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich.

Znajomość instytucji konsumenckich jest znacznie wyższa przy wspomaganiu nazwami, ale i tutaj wskazywane są nazwy nieistniejące, co sugeruje, że konsumenci nie zawsze są w stanie samodzielnie określić, jakie instytucje i organizacje zajmują się ochroną praw konsumenta. Średnia liczba poprawnie wskazanych instytucji (z 10 możliwych) wyniosła 2,26, co pokazuje stosunkowo niski poziom ich znajomości. Jednocześnie badani wskazywali jako znane sobie również instytucje „zmyślone”, które nie istnieją. Spośród 7 zmyślonych średnio identyfikowali jako

znaną sobie 1,63 instytucji.. Choć uczestnicy badania podawali istotnie więcej poprawnych niż błędnych instytucji, poziom rozpoznawalności instytucji konsumentskich nadal pozostaje na niepokojąco niskim poziomie.

CZYNNIKI RÓŻNICUJĄCE ZNAJOMOŚĆ INSTYTUCJI

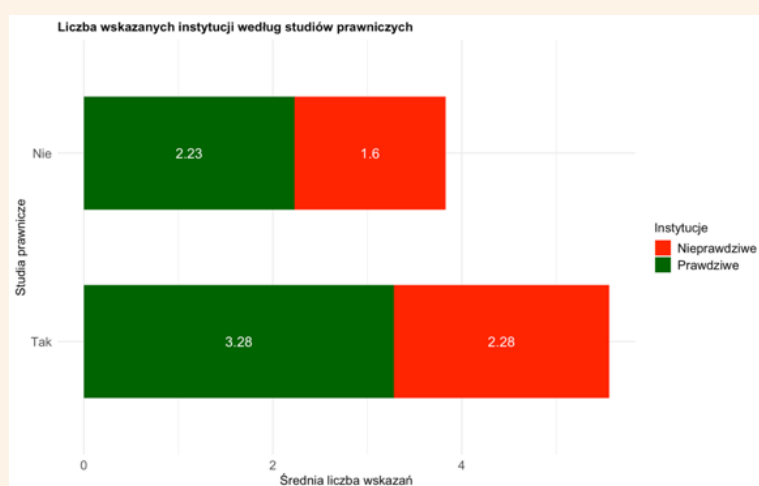
Poziom rozpoznawalności instytucji wygląda podobnie w przypadku kobiet i mężczyzn. Płeć nie jest więc czynnikiem różnicującym znajomość tego obszaru wiedzy konsumenckiej.

Pod względem wieku wszystkie grupy wskazywały podobną liczbę nieprawdziwych instytucji. Natomiast w przypadku poprawnych odpowiedzi osoby w wieku 56–65 lat częściej poprawnie identyfikowały instytucje niż osoby w wieku 18–25 oraz 25–35 lat. Ten stan rzeczy wynika najprawdopodobniej z tzw. efektu kohorty. Obecni 60-latkowie byli aktywnymi konsumentami ok. 30 lat temu, tj. w czasie, kiedy powstawały instytucje zajmujące się wsparciem konsumentów takie jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy też rzecznicy konsumentów. Lata 90. XX wieku były też czasem rozwoju gospodarki wolnorynkowej i wzrostu konsumpcjonizmu. Nabyte przez grupę wiekową 56–65 lat doświadczenia życiowe odgrywają niebagatelną rolę w umiejętności prawidłowego rozpoznania instytucji. W pozostałych przedziałach wiekowych nie zaobserwowano istotnych różnic co do poziomu rozpoznawalności instytucji.

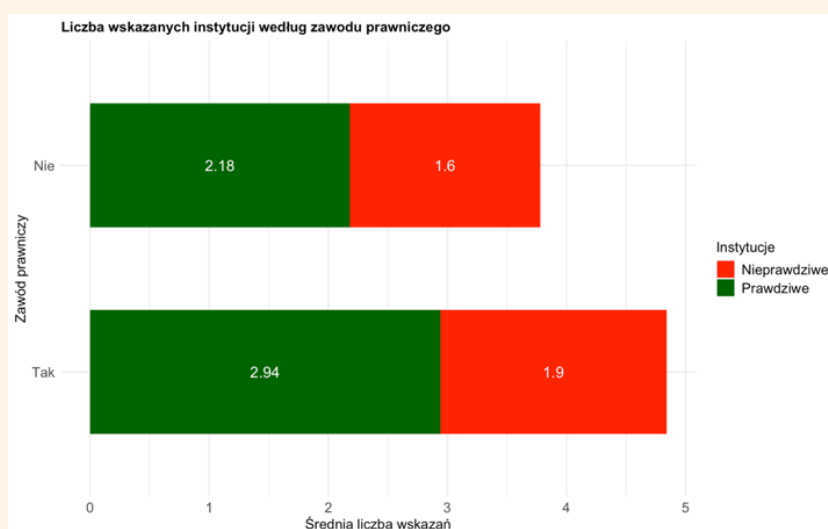
W badaniu zauważalna jest pewna korelacja pomiędzy poziomem znajomości instytucji a poziomem wykształcenia. Osoby z wykształceniem średnim i wyższym rzadziej wskazywały błędne instytucje w porównaniu z osobami z wykształceniem zawodowym lub podstawowym. Etap zakończenia edukacji istotnie przekłada się na osiągnięte wyniki. Osoby z wykształceniem średnim i wyższym rzadziej wskazywały błędne instytucje w porównaniu z osobami z wykształceniem zawodowym lub podstawowym. Wśród osób z wykształceniem średnim znajomość instytucji jest większa niż wśród osób z wykształceniem zawodowym. Z kolei w przypadku osób z wykształceniem wyższym respondenci na poziomie studiów podyplomowych oznaczali się zauważalnie większą świadomością niż osoby z wykształceniem wyższym magisterskim.

Wśród respondentów były również osoby, które w przeszłości studiowały prawo, a także wykonujące zawód prawniczy. Osoby te wykazywały lepszą znajomość instytucji konsumenckich w porównaniu do innych grup. Różnice między tą grupą a pozostałymi były bardzo wyraźne, co potwierdza przypuszczenie, że edukacja prawnicza oraz wykonywanie zawodu prawniczego istotnie zwiększają świadomość w tym zakresie. Niestety nawet w tej grupie poziom znajomości instytucji daleko odbiegała od pełnej znajomości wszystkich dostępnych podmiotów zajmujących się ochroną praw konsumentów.

Wykres 13. Wskazania prawdziwych i nieprawdziwych instytucji ochrony konsumentów w zależności od studiowania prawa w przeszłości



Wykres 14. Wskazania prawdziwych i nieprawdziwych instytucji ochrony konsumentów w zależności od wykonywania zawodu prawniczego



Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że z poziomem znajomości instytucji nie ma związku miejsce zamieszkania (duże miasto, miasto, wieś czy województwo).

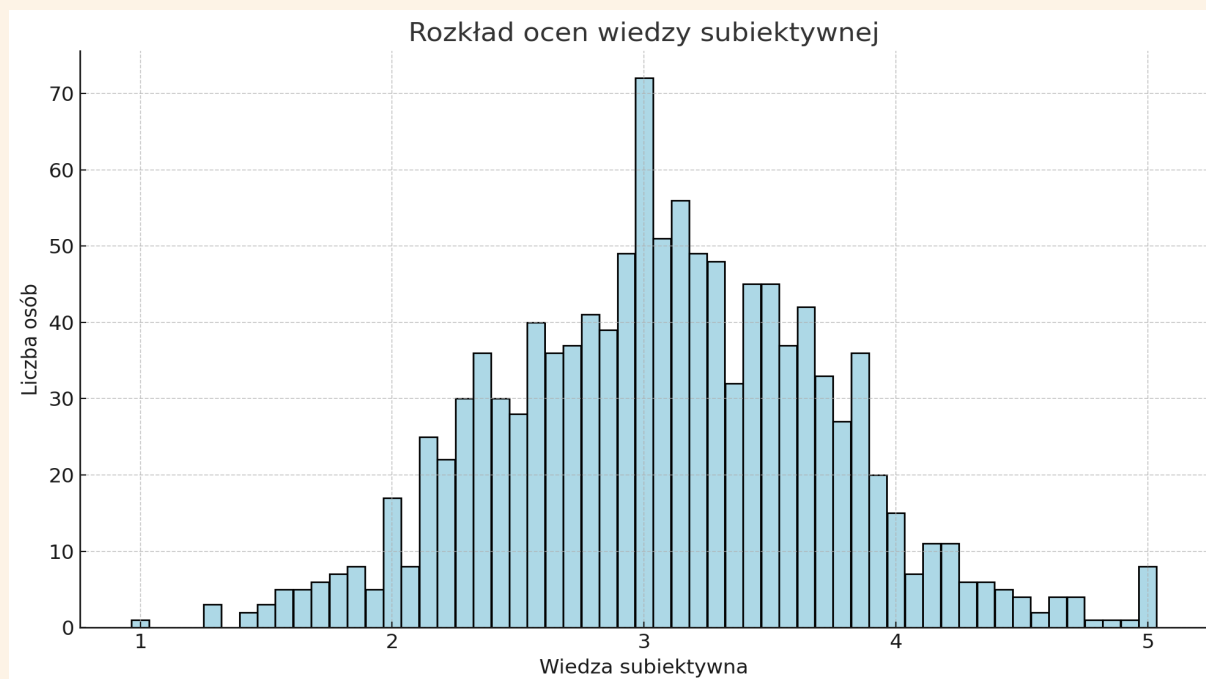
Również poziom osiąganych dochodów nie przekłada się na umiejętność wskazania przez badanych prawdziwych i nieprawdziwych instytucji. Warto jednak odnotować, że w przypadku poprawnych odpowiedzi ich liczba systematycznie rośnie wraz z poziomem dochodów, choć brak jest wyraźnych skoków pomiędzy poszczególnymi grupami dochodowymi. Można to interpretować jako efekt większego doświadczenia konsumenckiego. Osoby o wyższych dochodach z powodu ilości posiadanych środków finansowych częściej dokonują zakupów, przez co mają większą styczność z instytucjami zajmującymi się ochroną praw konsumentów. Pośrednio może to być także związane z poziomem wykształcenia, ponieważ osoby z wyższym wykształceniem zazwyczaj częściej osiągają wyższe dochody. Oba te czynniki – wykształcenie i dochód – miały podobny, choć stosunkowo słaby związek z liczbą poprawnie wskazanych instytucji. Tym samym wyższe wykształcenie i wyższy dochód niezależnie wiążą się z rozpoznawaniem instytucji ochrony konsumentów.

Na koniec należy zauważyć, że UOKiK pozostaje najbardziej rozpoznawalną instytucją zarówno w znajomości spontanicznej jak i wspomaganej, a wysoka znajomość instytucji Rzecznika Konsumentów i Inspekcji Handlowej, a także Rzecznika Konsumenta (nazwa niepoprawna, ale zbliżona) wskazuje na ich istotną rolę w świadomości konsumentów.

III.2.2 POZIOM SUBIEKTYWNEJ WIEDZY KONSUMENCKIEJ

Wiedza subiektywna opiera się na opinii lub przekonaniach danej osoby o własnej wiedzy. Badani w różnych badaniach dotyczących samooceny wiedzy mają tendencję do zbyt wysokiej oceny własnych kompetencji. W dużych próbach dominują zwykle wysokie wyniki (średnio ok. 3,5–4 na skali 1–5). W przeprowadzonym badaniu zaobserwowaliśmy jednak inną tendencję. Respondenci oceniają swój poziom wiedzy konsumenckiej na średnio 3,078 punktów na 5 możliwych, co obrazuje poniższy wykres:

Wykres 15. Rozkład ocen wiedzy subiektywnej



Jak widać, wskaźnik ten osiąga wartość znacznie bliżej środka skali¹⁴³. Jest to wyraźny sygnał, że poziom pewności siebie Polaków w zakresie praw konsumenckich jest na stosunkowo niskim poziomie.

Nie stwierdziliśmy istotnego związku czynników demograficznych z wynikami na skali wiedzy subiektywnej. Ponadto – osoby z wykształceniem prawniczym lub wykonujące zawód prawniczy oceniały swoją wiedzę wyżej niż pozostali respondenci, jednak różnice te, choć zauważalne, nie były tak silne, jak się spodziewaliśmy. Oznacza to, że nawet osoby, które w przeszłości studiowały prawo i które mają doświadczenie w pracy w tym obszarze, nie oceniają swojej wiedzy zbyt wysoko.

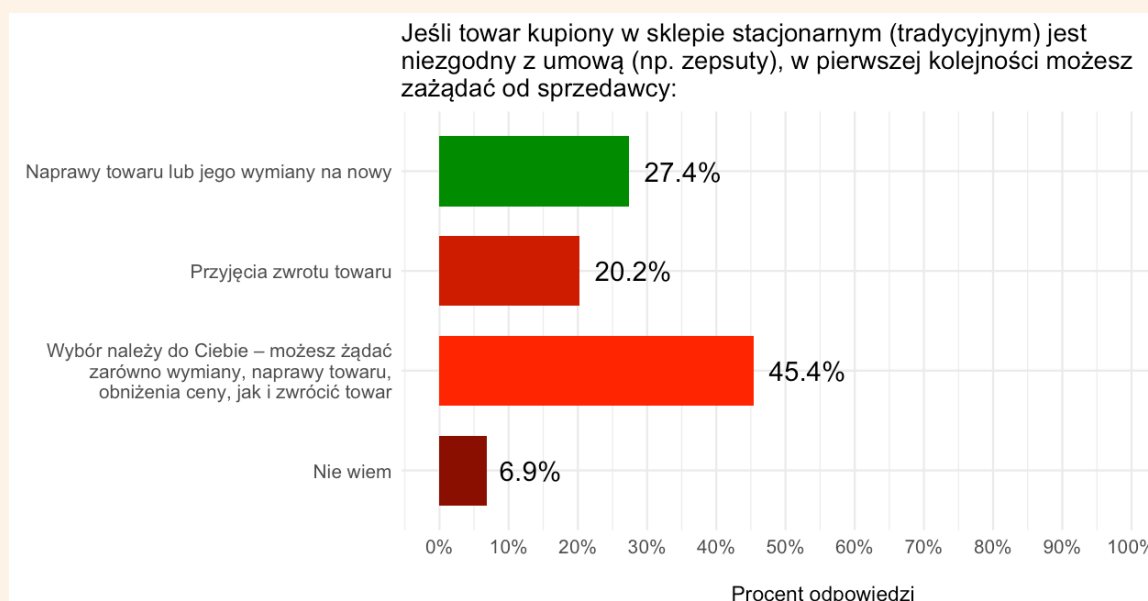
Warto również zwrócić uwagę na wyniki badania wskazujące, że wiedza subiektywna wykazuje umiarkowanie silny związek z wiedzą obiektywną, co oznacza, że osoby przekonane o swojej wysokiej znajomości praw rzeczywiście mają większą wiedzę. Poziom wiedzy subiektywnej jest także skorelowany z liczbą odpowiedzi „nie wiem” na pytania testowe dotyczące wiedzy obiektywnej, tj. osoby oceniające swoją wiedzę wyżej znacznie rzadziej wybierały tę opcję. Sugeruje to, że subiektywny

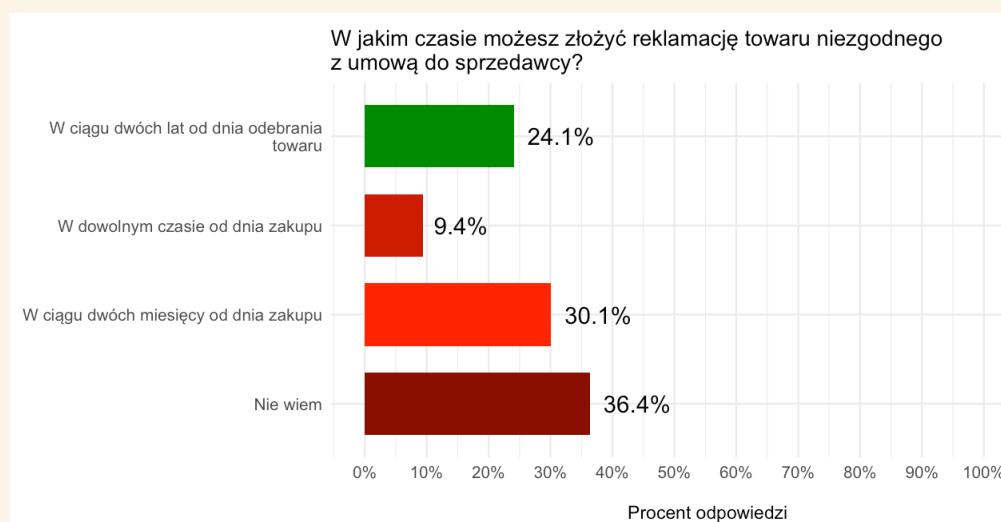
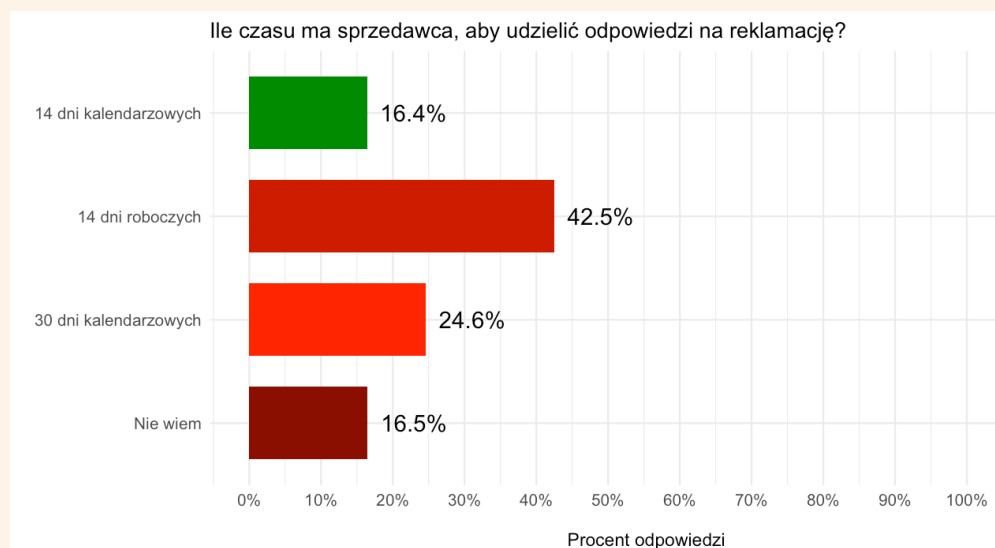
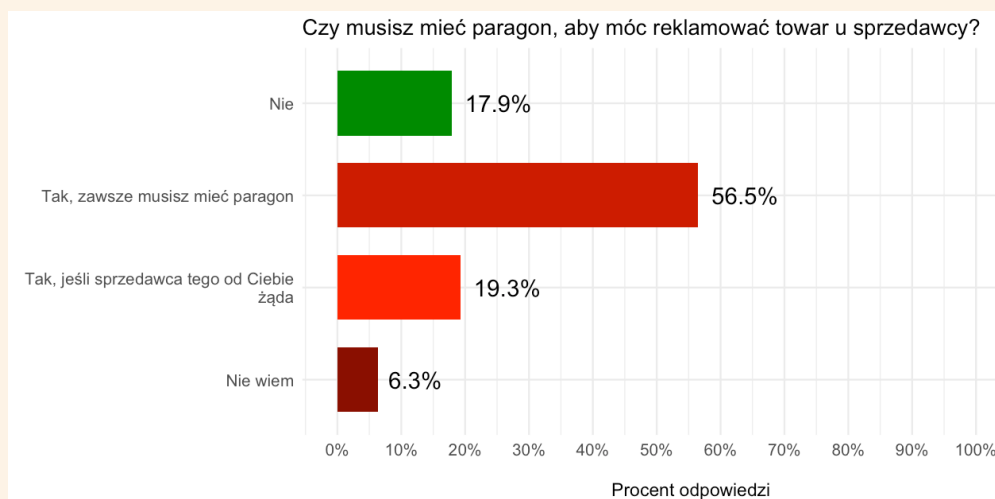
¹⁴³ Podobny rozkład odpowiedzi można również zaobserwować w badaniu „(Nie)świadomy Konsument 2025” przeprowadzonym przez Amazon i Panel Badawczy Ariadna, <https://www.aboutamazon.pl/wiadomosci/zakupy-na-amazon/polak-na-e-zakupach-madrzej-szy-przed-szkoda-ale-wciaz-ma-nad-czym-pracowac>.

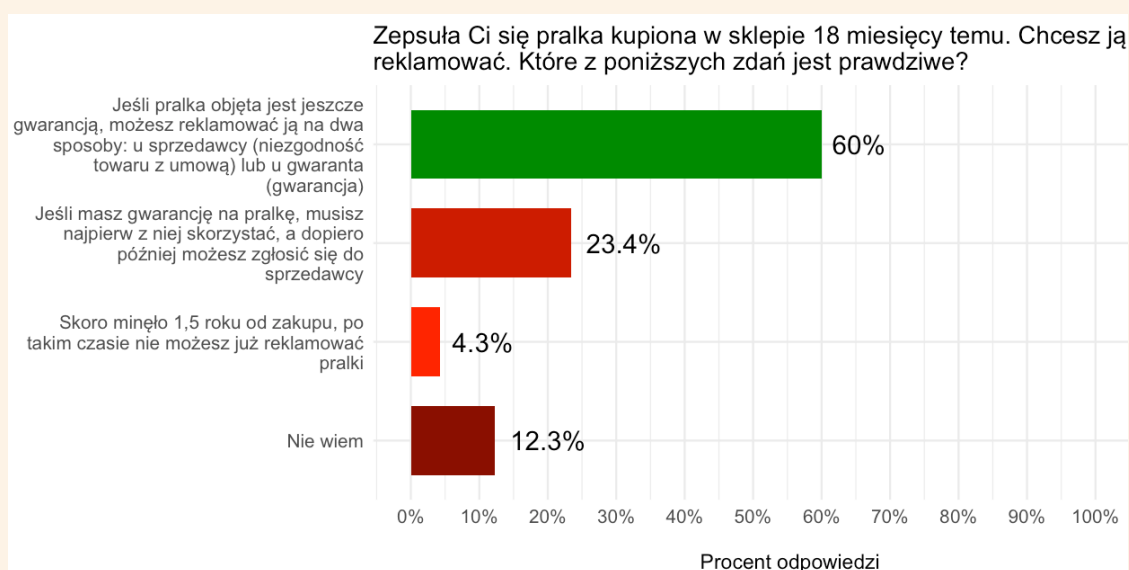
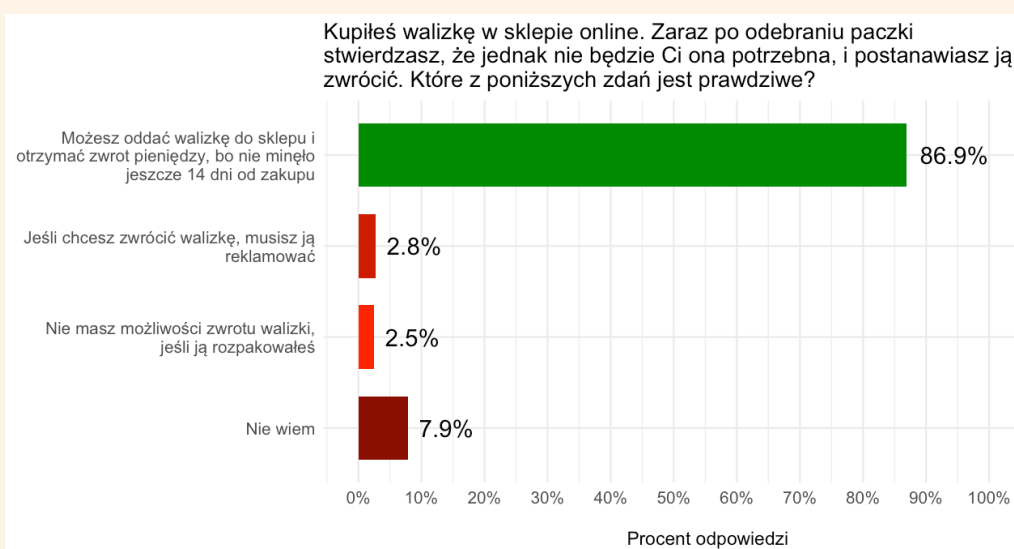
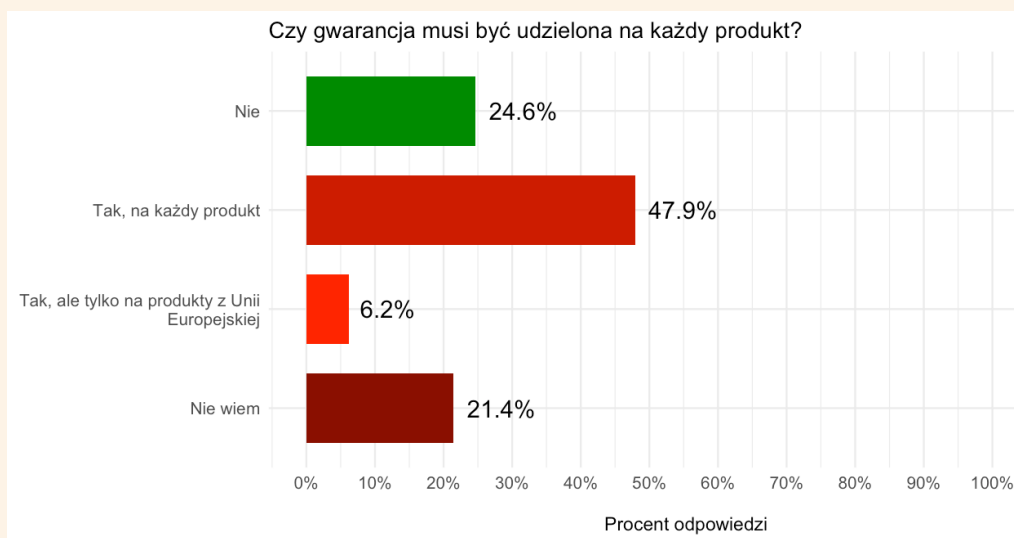
poziom własnej wiedzy przekłada się na mniejszą skłonność do przyznawania się do niewiedzy. Równocześnie subiektywna ocena wiedzy nie jest związana z liczbą błędnych odpowiedzi. Zatem osoby przekonane o swojej dobrej znajomości praw konsumenckich mogą zarówno mieć rację, jak i być w błędzie.

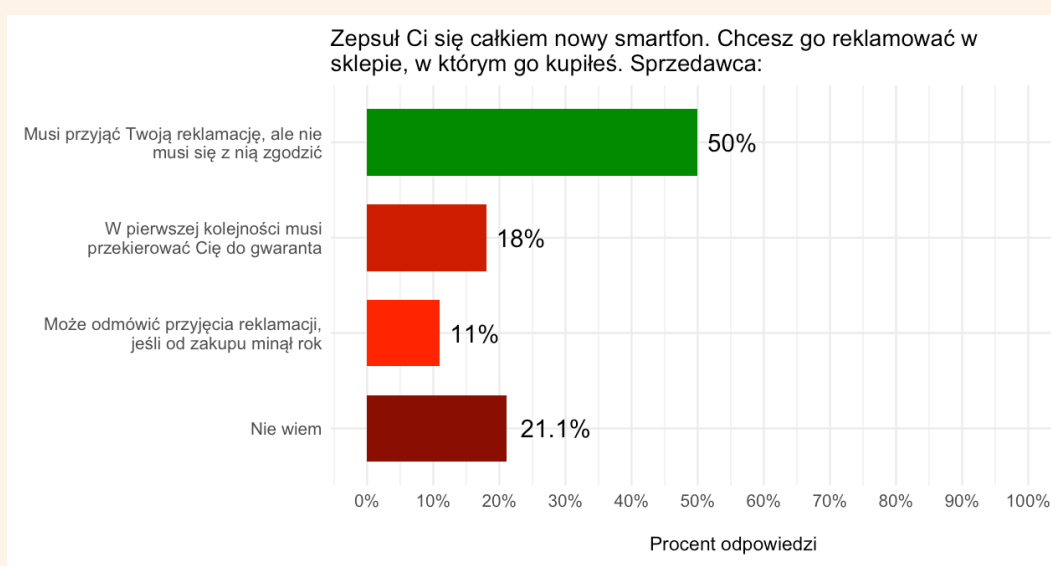
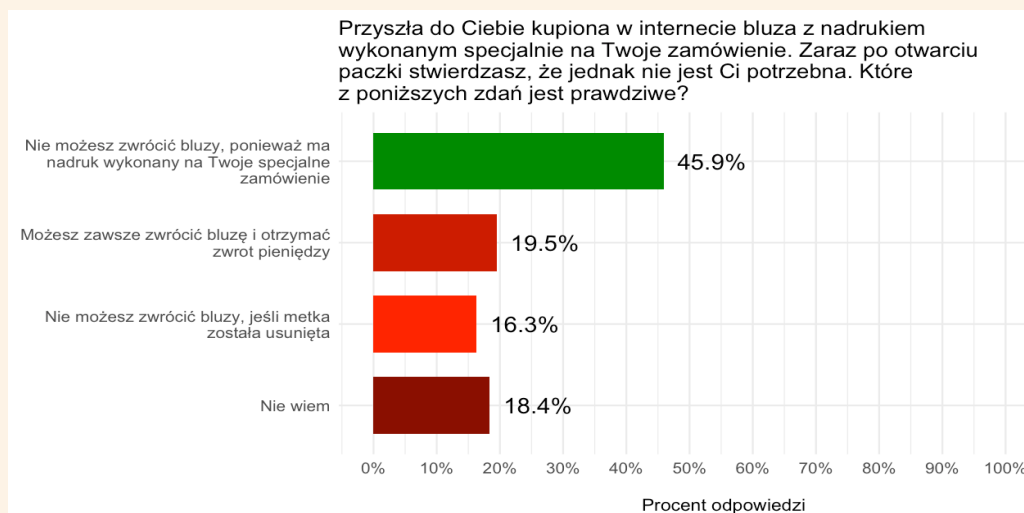
III.2.3 POZIOM OBIEKTYWNEJ WIEDZY KONSUMENCKIEJ

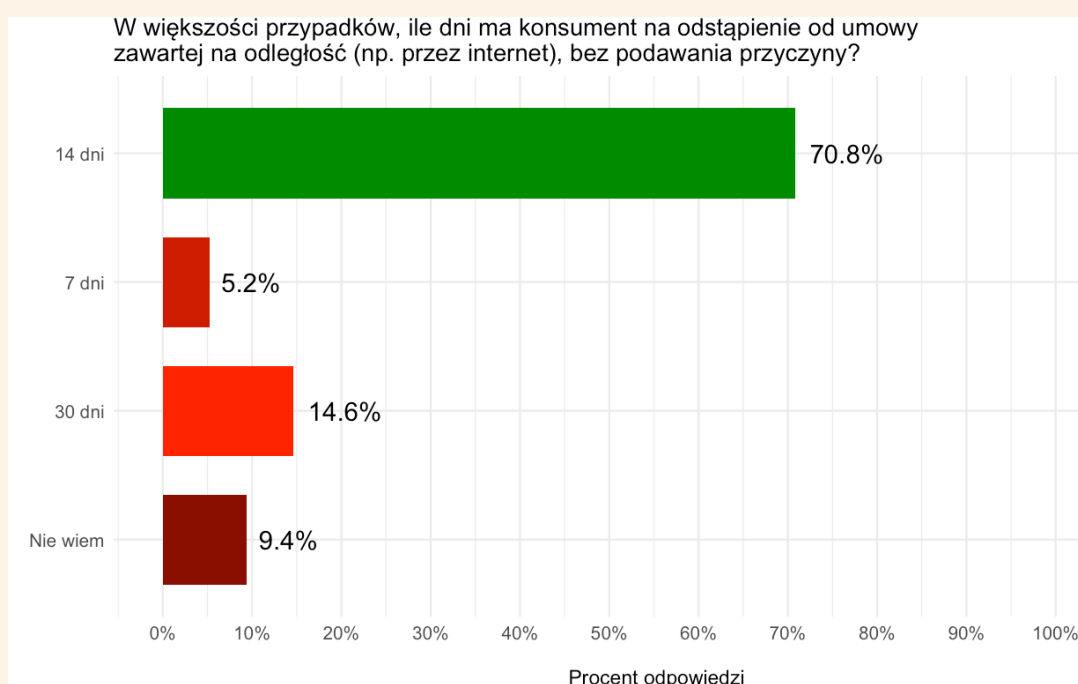
Badanie poziomu obiektywnej wiedzy konsumentów odbyło się za pomocą testu. Składał się on z 25 pytań jednokrotnego wyboru, w którym każda odpowiedź była skonstruowana tak, by umożliwić wybór jednej opcji spośród czterech dostępnych. Każde pytanie miało cztery możliwe odpowiedzi: jedną prawidłową, dwie nieprawidłowe oraz opcję „nie wiem”. Odpowiedź „nie wiem” była zawsze wyświetlana na ostatnim miejscu, natomiast pozostałe trzy odpowiedzi pojawiały się w losowej kolejności. Pytania do testu zostały przygotowane wspólnie z Prezeską Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila i powiatowym rzecznikiem konsumentów we Wrocławiu (Powiat Wrocławski). Finalne pytania zostały wybrane z puli wcześniej przygotowanych 50 pytań zweryfikowanych pod względem trafności treściowej i zrozumiałości przez 9 sędziów kompetentnych – głównie osób zaangażowanych w działania organizacji konsumenckich. Wyniki testu prezentują poniższe wykresy. Dla ułatwienia, na pierwszym miejscu zamieściliśmy odpowiedź prawidłową.

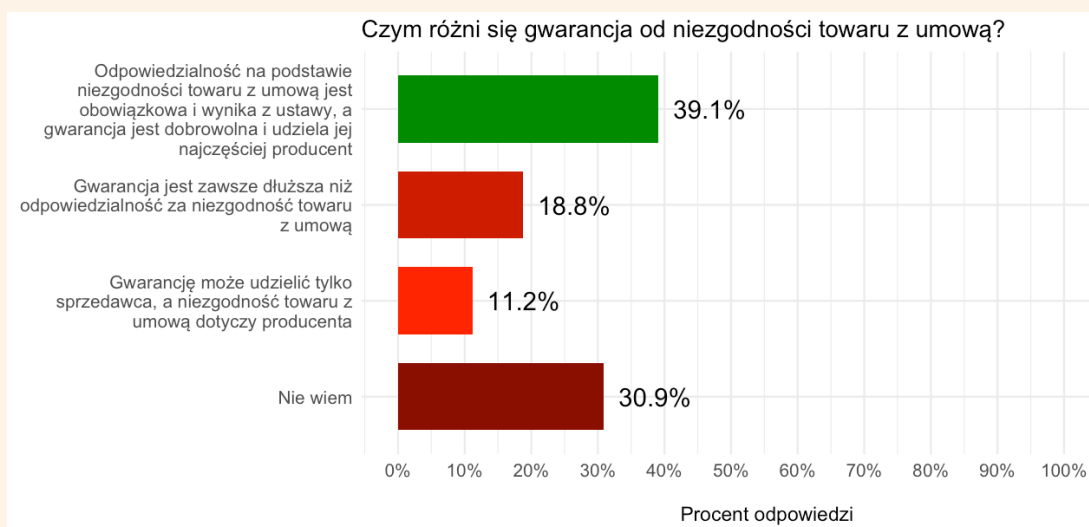
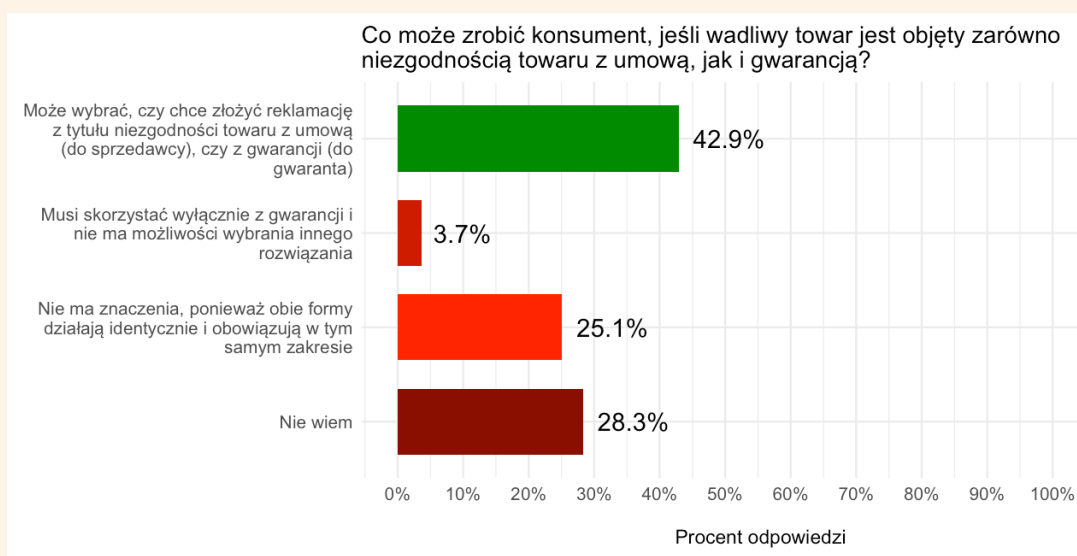
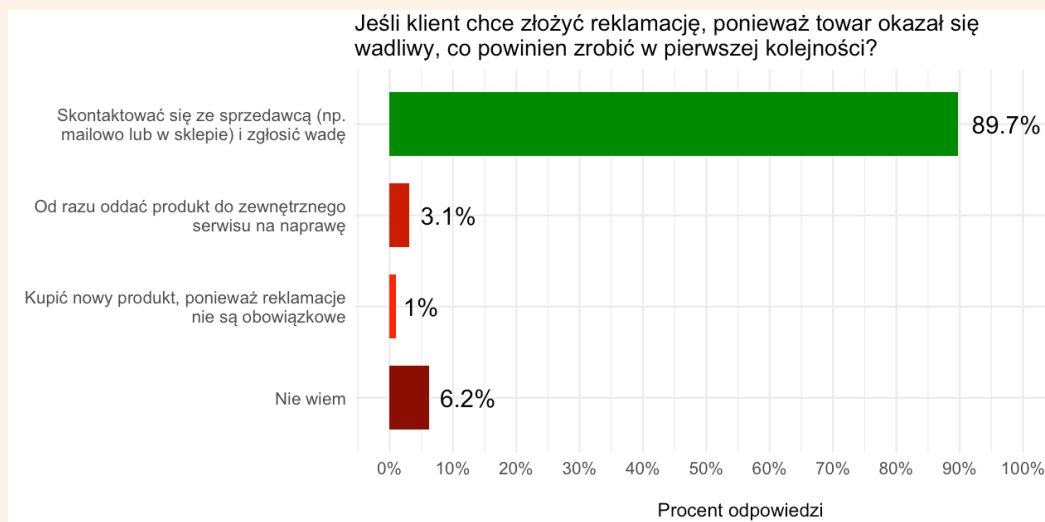


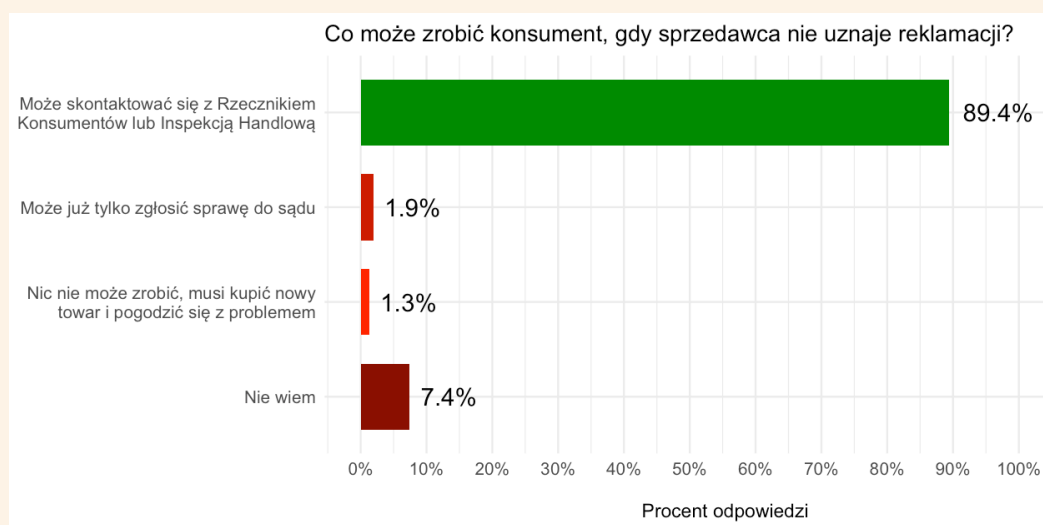
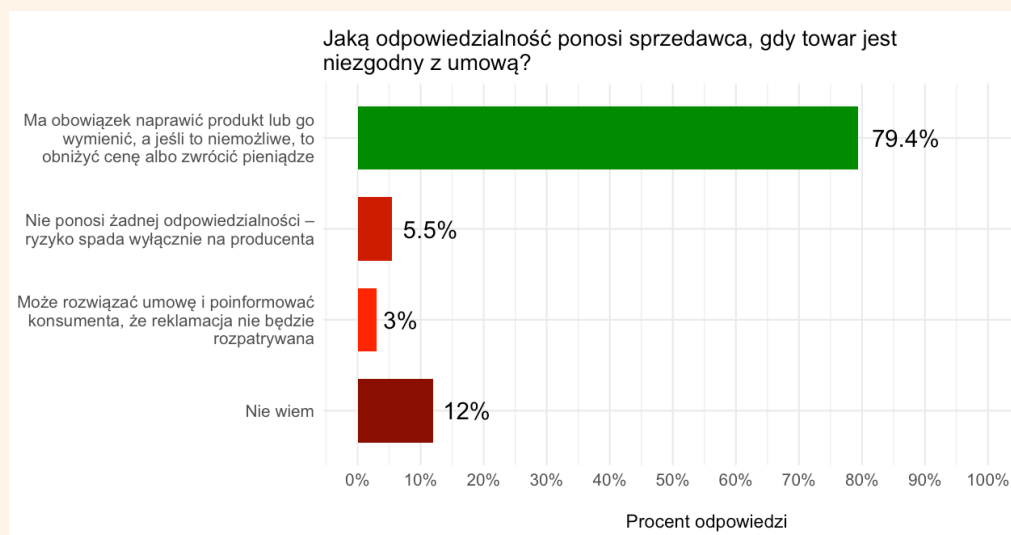
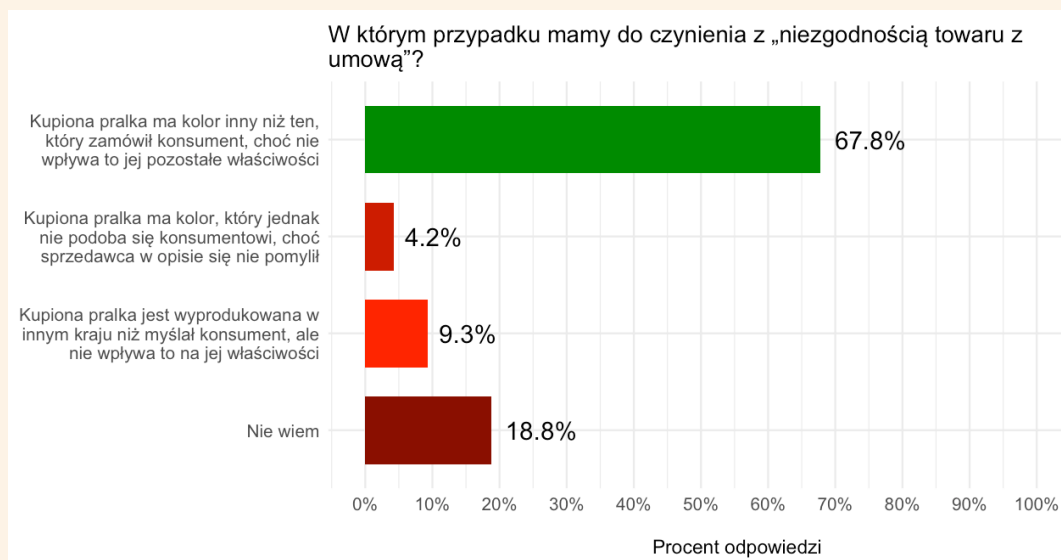


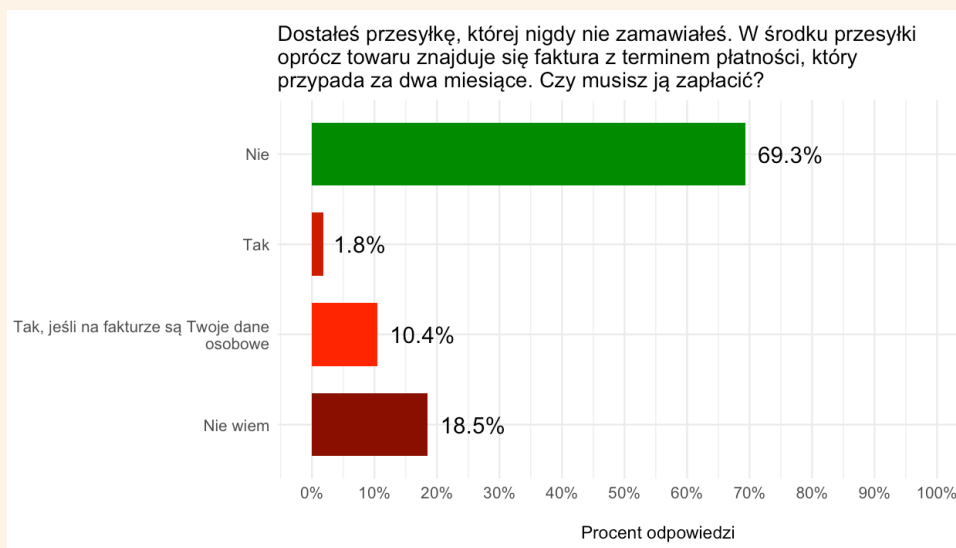
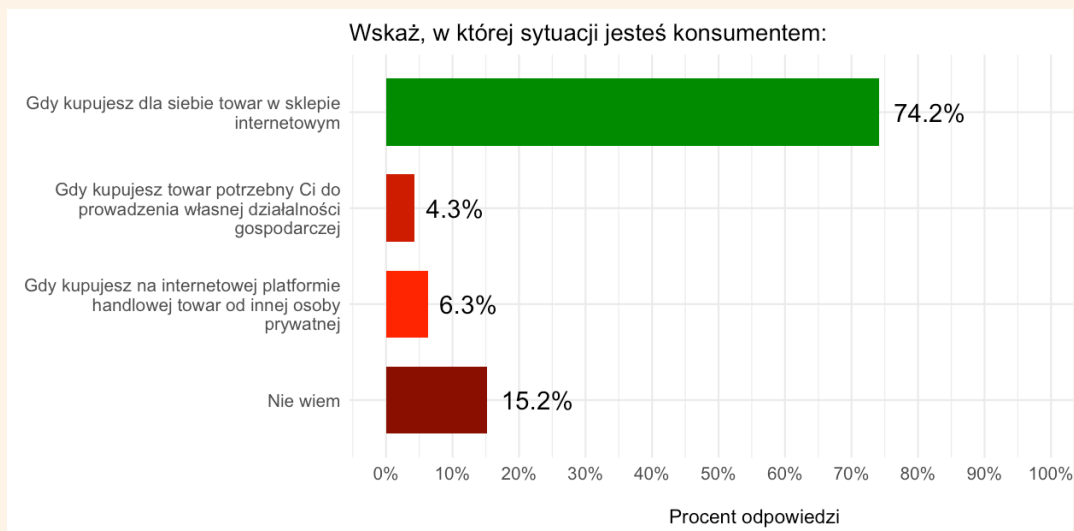


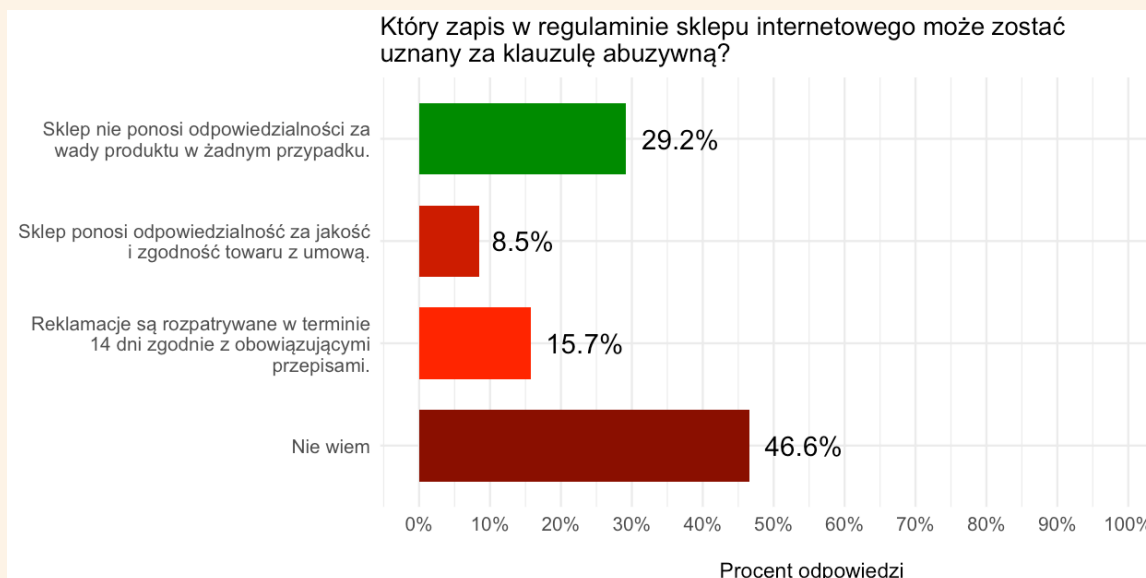












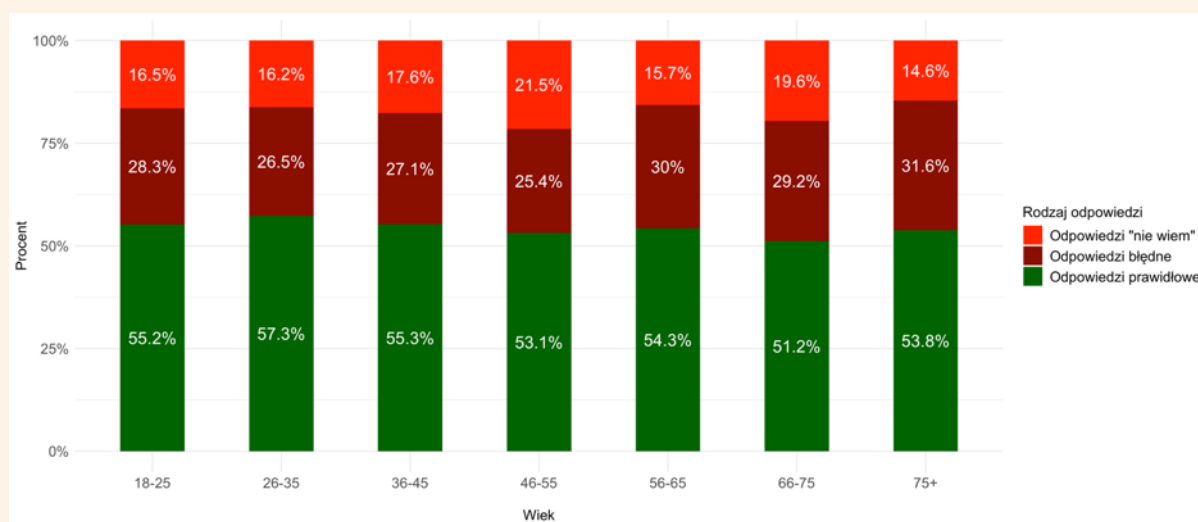
Jak wynika z przeprowadzonych badań, na 25 pytań respondenci udzielili średnio 13,61 prawidłowych odpowiedzi, 6,93 błędnych odpowiedzi, a w 4,46 przypadków wybrali opcję „nie wiem”.

W badaniu nie zaobserwowano istotnych różnic pod względem płci – kobiety i mężczyźni udzielali odpowiedzi poprawnych, błędnych oraz „nie wiem” na podobnym poziomie. Podobnie osiągnięte wyniki nie wiązały się z miejscem zamieszkania – ani wielkością miejscowości, ani województwem. Poziom wiedzy konsumenckiej jest więc na porównywalnym poziomie w skali całego kraju.

Świadomość prawna prezentuje się podobnie w przypadku każdej z grup wiekowych (Wykres 16). Seniorzy osiągnęli jedynie nieco gorsze wyniki niż młodsze grupy, średnio zdobywając o jeden punkt mniej, co nie jest bardzo znaczącą różnicą. Osoby 65+ udzielały podobnej liczby odpowiedzi „nie wiem”, ale częściej zaznaczały błędne odpowiedzi. Może to sugerować problem z aktualnością wiedzy wśród seniorów i opieranie się na przestarzałych informacjach lub intuicyjnych założeniach niezgodnych z aktualnym stanem prawnym. Wśród pytań sprawiających największe trudności sprawiły te dotyczące zwrotu towarów, konieczności posiadania paragonu oraz różnicy między niezgodnością towaru z umową a gwarancją. Jedynym pytaniem, w którym seniorzy wypadli lepiej niż młodsze grupy, było rozpoznanie nieuczciwych praktyk rynkowych. Może to wskazywać na większe wyczulenie na niektóre formy nierzetelnych działań ze strony nieuczciwych sprzedawców.

W kontekście uzyskanych przez seniorów wyników w badaniu należy interpretować je ze zwiększoną ostrożnością. Zastrzeżenia wymaga to, że udział w badaniu, które miało postać internetowego wywiadu, wzięła udział dość specyficzna grupa seniorów – osoby potrafiące się poruszać w internecie i zarejestrowane w internetowym panelu badawczym. Osoby te mogą różnić się od przeciętnej populacji seniorów w społeczeństwie – prawdopodobnie charakteryzują się wyższą wiedzą. W związku z tym istnieje ryzyko, że w rzeczywistej populacji osób starszych poziom wiedzy konsumenckiej jest niższy, niż wskazują na to wyniki badania.

Wykres 16. Obiektywna wiedza konsumencka w podziale na przedziały wiekowe



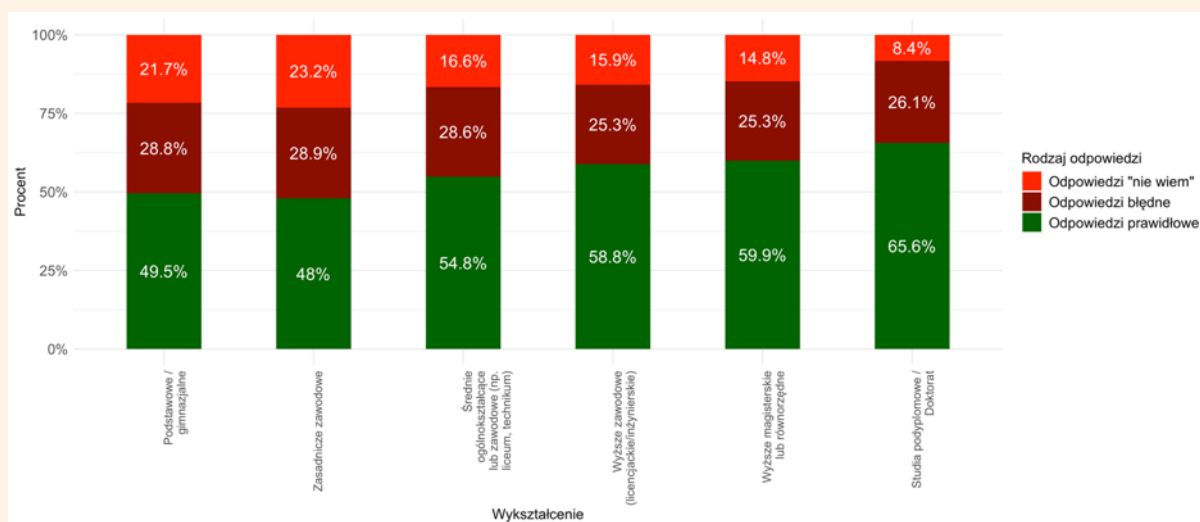
Czynnikami, które mają zauważalny związek z poziomem wiedzy konsumenckiej, są poziom wykształcenia (Wykres 17) oraz wysokość osiąganego dochodu (Wykres 18). Liczba poprawnych odpowiedzi rośnie wraz z poziomem wykształcenia (najsilniejszy związek) oraz dochodów (średni związek). Z kolei liczba błędnych odpowiedzi jest najwyższa wśród osób o niższych dochodach i wykształceniu podstawowym i zawodowym. Liczba odpowiedzi „nie wiem” również pozostaje silnie skorelowana z poziomem wykształcenia i dochodów – im wyższy poziom obu tych czynników, tym mniej odpowiedzi „nie wiem”, co wskazuje na większą pewność swojej wiedzy.

Im wyższe wykształcenie, tym wyższa liczba poprawnych odpowiedzi. Wyraźne różnice zauważalne są na poziomie wykształcenia średniego oraz studiów

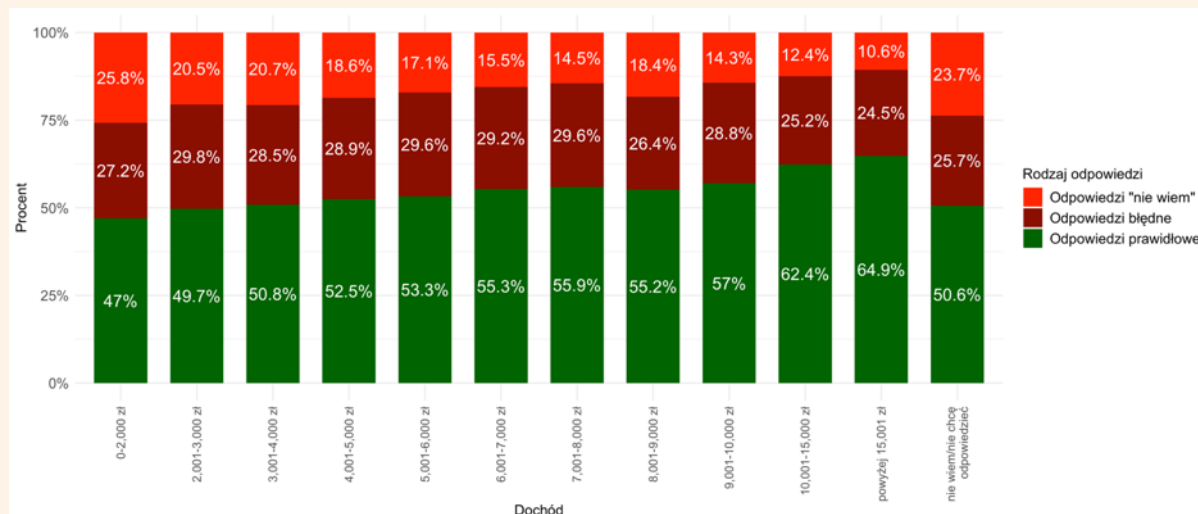
podyplomowych. Trzeba zauważyć, że liczba poprawnych odpowiedzi zwiększa się głównie kosztem zmniejszenia liczby odpowiedzi „nie wiem”, a nie błędnych. Może to świadczyć o tym, że wyższe wykształcenie nie tylko zwiększa faktyczny poziom wiedzy, lecz także wzmacnia pewność siebie w udzielaniu odpowiedzi na pytania o prawa konsumenckie.

Podobną zależność obserwujemy w odniesieniu do dochodów: im wyższy dochód, tym wyższa liczba poprawnych odpowiedzi, choć bez wyraźnych skoków – wiedza rośnie stopniowo. Również w tym wypadku wzrost liczby poprawnych odpowiedzi wiąże się ze zmniejszeniem liczby odpowiedzi „nie wiem”, co sugeruje większą pewność siebie w kwestiach konsumenckich u osób lepiej sytuowanych. Może to być efektem większego doświadczenia konsumenckiego – wyższe dochody sprzyjają częstszym zakupom, częstszym kontaktom z instytucjami ochrony konsumentów i lepszemu znajomości własnych praw.

Wykres 17. Obiektywna wiedza konsumencka w podziale na poziomy wykształcenia

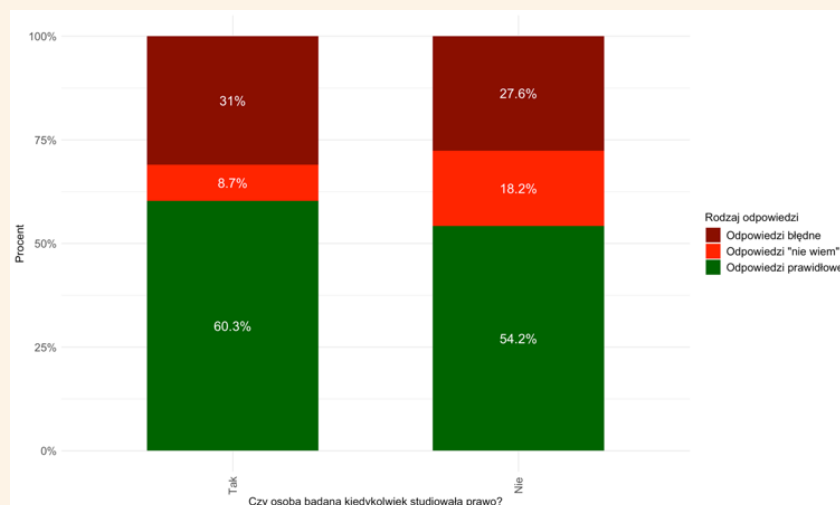


Wykres 18. Obiektywna wiedza konsumencka w podziale na przedziały dochodu

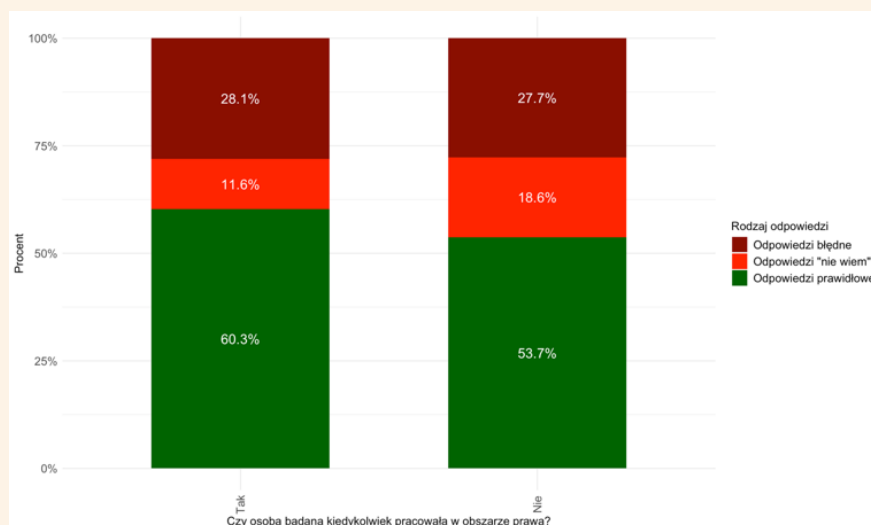


Co ciekawe, studiowanie prawa ma niewielki związek z poziomem wiedzy o prawach konsumentów (Wykres 19). Zauważalne jednak jest, że osoby z takim doświadczeniem częściej unikały odpowiedzi „nie wiem”, co sugeruje większą pewność siebie. Trudno jednak na podstawie przeprowadzonego badania wysunąć wiążące wnioski. Liczba osób studiujących wcześniej prawo w próbie była niewielka, co może skutkować większym błędem oszacowania. Podobnie osoby pracujące w zawodzie prawniczym osiągały lepsze wyniki w teście, co faktycznie potwierdza ich wyższą obiektywną wiedzę konsumencką (Wykres 20). Różnica ta nie przekraczała jednak dodatkowych dwóch poprawnych odpowiedzi.

Wykres 19. Obiektywna wiedza konsumencka w zależności od studiowania prawa w przeszłości



Wykres 20. Obiektywna wiedza konsumencka w zależności od wykonywania zawodu prawniczego



III.3. WNIOSKI

Z przeprowadzonych badań można wyciągnąć smutny wniosek – stan wiedzy konsumenckiej wśród Polaków jest niepokojąco niski.

Z jednej strony na podstawie przedstawionych danych można stwierdzić, że szczególnie dobrze orientują się w kwestiach dotyczących zakupów internetowych¹⁴⁴

¹⁴⁴ W tym zakresie wyniki naszego badania pokrywają się z wynikami badania „(Nie)świadomy Konsument 2025” przeprowadzonego przez Amazon i Panel Badawczy Ariadna; <https://www.aboutamazon.pl/wiadomosci/zakupy-na-a>

– większość osób wie, że przysługuje im prawo do zwrotu towaru w określonym czasie bez konieczności podawania przyczyny. Na dość wysokim poziomie jest również świadomość, że sprzedawca odpowiada za towar i w przypadku wadliwości produktu, to właśnie do sprzedawcy należy się kierować w pierwszej kolejności, jak również wiedza, że można skorzystać z pomocy rzecznika konsumentów czy Inspekcji Handlowej. W badaniu konsumenci też dość dobrze poradzi sobie z rozpoznawaniem nieuczciwych praktyk rynkowych. Należy jednak podkreślić, że część pytań, w których konsumenci radzili sobie dobrze, była bardzo prosta i często należało jedynie ze zrozumieniem przeczytać odpowiedzi, aby zaznaczyć właściwą. Pokazuje to z jednej strony, że konsumenci potrafią logicznie myśleć i wyciągać dobre wnioski, z drugiej jednak znamienne jest, że nawet w tych pytaniach padały odpowiedzi „nie wiem” bądź błędne.

Trudności pojawiają się natomiast wtedy, gdy przepisy stają się bardziej złożone lub mniej intuicyjne, a pytania w teście wiedzy dotyczą bardziej praktycznych kwestii. Wiele osób błędnie uważa, że do złożenia reklamacji zawsze wymagany jest paragon, co nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa. Powszechne jest też mylne przekonanie, że sprzedawca ma więcej czasu na odpowiedź na reklamację, niż jest to przewidziane ustawowo. Część badanych przypisuje również gwarancji cechy, których w rzeczywistości nie posiada jak na przykład obowiązkowy charakter czy pierwszeństwo w stosunku do reklamacji u sprzedawcy. Mylenie praw wynikających z ustawy z dobrowolną gwarancją producenta to jeden z częstszych błędów.

Zaobserwowaliśmy także obszary, w których wiedza konsumentów jest po prostu niewystarczająca. W pytaniach dotyczących terminów składania reklamacji, różnic między gwarancją a niezgodnością towaru z umową czy rozpoznawania klauzul niedozwolonych w regulaminach sklepów duży odsetek badanych deklaruje brak wiedzy lub zaznacza odpowiedź „nie wiem”. Świadczy to o niepewności i niskiej znajomości szczegółowych, choć ważnych przepisów.

Podsumowując, konsumenci są stosunkowo dobrze przygotowani do radzenia sobie z typowymi, codziennymi sytuacjami zakupowymi w przestrzeni internetowej.

[mazon/polak-na-e-zakupach-madrzejszy-przed-szkoda-ale-wciaz-ma-nad-czym-pracowac.](#)

Gorsza orientacja dotyczy natomiast kwestii bardziej formalnych i prawnych. Tam, gdzie nie występuje praktyczne doświadczenie lub gdzie sytuacje są mniej jednoznaczne, pojawiają się zarówno błędne przekonania jak i zwykłe braki wiedzy.

Niezależnie od kwestii edukacji konsumenckiej, z poziomem wiedzy zauważalnie mają związek dwa czynniki – poziom posiadanego wykształcenia oraz wysokość dochodów. Można podejrzewać, że powodem takiego stanu rzeczy jest efekt większego doświadczenia konsumenckiego, tj. osoby o wyższych dochodach częściej dokonują zakupów, wobec czego mają większą styczność z zagadnieniami z obszaru prawa konsumenckiego oraz instytucjami działającymi w tym obszarze. Prawdopodobnie poziom wykształcenia, przynajmniej pośrednio, ma znaczenie, gdyż osoby z wyższym wykształceniem częściej osiągają wyższe dochody. Zatem można przypuszczać, że aktywne uczestnictwo w życiu konsumenckim sprzyja nabywaniu doświadczenia, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu poziomu wiedzy obiektywnej.

III.4. ANALIZA PRZYCZYN STWIERDZONEGO POZIOMU ŚWIADOMOŚCI PRAWNEJ KONSUMENTÓW

Niski poziom świadomości prawnej konsumentów jest efektem tego, że w Polsce nie istnieje skuteczny system edukacji konsumenckiej (a w zasadzie w ogóle brak jest efektywnej edukacji prawnej). Edukacja taka w chwili obecnej występuje w bardzo ograniczonym zakresie i nie przynosi oczekiwanych rezultatów – przeprowadzana jest jedynie doraźnie i w niewielkim zakresie w skali kraju¹⁴⁵. Dziwi fakt, że temat ten nie istnieje w świadomości instytucji państwowych oraz że brak jest inicjatyw zmierzających do systemowego rozwiązania tego problemu. Każdy obywatel jest przecież konsumentem i skutki niskiego poziomu świadomości prawnej ponoszą nie tylko sami konsumenci, ale również państwo¹⁴⁶. Skuteczna edukacja konsumencka musi opierać się na sprawdzonych modelach dydaktycznych, dopasowanych do kategorii wiekowej odbiorców oraz przekazywać nie tylko wiedzę teoretyczną, ale również praktyczne umiejętności. A przede wszystkim musi być

¹⁴⁵ Przykładowo, edukację taką prowadzą lokalnie niektórzy rzecznicy konsumentów lub też organizacje pozarządowe w ramach finansowania publicznego.

¹⁴⁶ Według badania z 2017 r. wysokość szkód konsumenckich w Polsce w skali roku wynosi niemal 1,8 mld EURO; Study on measuring consumer detriment in the European Union, 2017 Edition, s. 275-276.

powszechna, regularna i prowadzona przez dobrze przygotowanych merytorycznie dydaktyków.

Dodatkowo podnoszeniu świadomości prawnej konsumentów nie pomaga z całą pewnością fakt, że prawo konsumenckie zmienia się dość dynamicznie, nierzadko mocno modyfikując utrwaloną już siatkę pojęciową. Odnośnie chociażby samej reklamacji składanej do sprzedawcy (jest to jedna z najbardziej podstawowych kwestii z obszaru prawa konsumenckiego) mieliśmy od 2000 roku 3 - krotną zmianę przepisów, przy czym podstawą odpowiedzialności sprzedawcy dwukrotnie była rękojmia (stan do 31 grudnia 2002 roku oraz od 25 grudnia 2014 do 31 grudnia 2022 roku) i dwukrotnie niezgodność towaru z umową (stan od 1 stycznia 2003 roku do 24 grudnia 2014 roku oraz począwszy od dnia 1 stycznia 2023 roku do teraz). Choć od wprowadzenia ostatniej zmiany minęło już prawie 2,5 roku, to w dalszym ciągu duża część konsumentów i przedsiębiorców o tym nie wie, co widać w codziennej działalności podmiotów pomagających konsumentom¹⁴⁷.

Oczywiście spora część z wprowadzanych zmian w przepisach wynika wprost z implementacji prawodawstwa unijnego, którego celem jest ochrona konsumentów. Jednak duża ilość zmian i towarzysząca temu modyfikacja już w jakimś stopniu przyswojonych pojęć utrudniają mało świadomym obywatelom nadążenie za nowymi regulacjami.

¹⁴⁷ Co więcej, nierzadko można spotkać przedsiębiorców, którzy powołują się jeszcze na przepisy nieobowiązujące od ponad 10 lat ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 141, poz. 1176, z późn. zm.).

IV. DOŚWIADCZENIA KONSUMENTÓW W STOSOWANIU PRAWA KONSUMENCKIEGO W PRAKTYCE

IV.1. OPIS BADANIA I PRZYJĘTEJ METODOLOGII

Badanie, o którym pisaliśmy w Rozdziale III.2 niniejszego raportu, skupiało się nie tylko na weryfikacji, jaki jest stan świadomości konsumenckiej wśród Polaków. Jego celem było również sprawdzenie, jak wygląda stosowanie przez konsumentów prawa konsumenckiego w praktyce.

W tym celu uczestnikom badania zostały zadane 52 pytania dotyczące ich doświadczeń z problematycznymi sytuacjami konsumenckimi (w tym również nieuczciwymi praktykami rynkowymi) w ciągu ostatnich dwóch lat przed badaniem. Lista obejmowała konkretne sytuacje, z jakimi mogli się spotkać, a badani zaznaczali te, które faktycznie miały miejsce. Lista pytań została przygotowana wspólnie z Prezeską Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila i powiatowym rzecznikiem konsumentów we Wrocławiu (Powiat Wrocławski), aby wskazane sytuacje odpowiadały realnym wyzwaniom, z jakimi na co dzień mierzą się konsumenci.

Osoby, które doświadczyły problematycznych sytuacji, były następnie pytane o ich sposób reakcji, tj.: czy podjęły jakieś działania, a jeśli tak, to jakie oraz czy te działania zakończyły się sukcesem. Z kolei osoby, które nie zdecydowały się na interwencję, były proszone o wskazanie powodów swojej pasywności – musiały wybrać odpowiedź spośród kilku wskazanych wariantów, np. brak czasu, niska wartość przedmiotu sporu czy przekonanie o nieskuteczności działań.

W dalszej kolejności respondenci, którzy we wcześniejszej sekcji wskazali, że podjęli działania mające na celu rozwiązanie problematycznych sytuacji, oceniali swoje doświadczenia w dochodzeniu praw konsumenckich. Wskazywali, czy korzystali z pomocy instytucji publicznych lub organizacji pozarządowych, a jeśli tak, to z których instytucji oraz oceniali skuteczność tych działań.

W kolejnej części badania respondenci określali poziom zaufania do instytucji chroniących prawa konsumentów.

W piątej części badania uczestnicy oceniali swoje poczucie skuteczności¹⁴⁸ w radzeniu sobie z problemami konsumenckimi. Polegało to na wskazaniu poczucia własnych kompetencji w zakresie rozwiązywania sporów konsumenckich oraz dochodzenia swoich praw w różnych sytuacjach. Osoby wypełniały także skalę uogólnionej własnej skuteczności¹⁴⁹ (ang. *Generalized Self-Efficacy Scale* – GSES) w polskiej adaptacji Schwarzera, Jerusalema i Juczynskiego (2012).

IV.2. DOŚWIADCZENIA KONSUMENTÓW

IV.2.1. SYTUACJE PROBLEMATYCZNE W DOŚWIADCZENIACH KONSUMENCKICH

Spośród podanych 52 różnych sytuacji problematycznych respondenci mieli możliwość zaznaczenia dowolnej liczby przypadków, które ich dotyczyły. Dokładne wyniki badań obrazuje Tabela 8. Kolorem zielonym zaznaczono te sytuacje, w których większość respondentów podjęła działania. Kolorem czerwonym zaznaczono te sytuacje, w których znaczna większość respondentów nie podjęła działań.

Tabela 8. Częstość wskazywania poszczególnych zdarzeń problematycznych

Zdarzenie	L i c z b a wskazań	Ile procent z tych osób pod- jęło działanie
Sklep podał wyższą cenę jako „cenę regularną”, a następnie ogłosił wielką zniżkę. W rzeczywistości przed „promocją” produkt był sprzedawany w takiej samej (niższej) cenie albo nawet taniej.	218	15.1%
Sprzedawca wywiesił „przekreśloną” starą cenę, która była zawyżona, by sztucznie pokazać dużą obniżkę.	184	14.1%
Sklep internetowy twierdził, że dany produkt jest dostępny, ale po złożeniu zamówienia okazało się, że nie ma go na stanie.	181	43.1%
Sklep internetowy dopuszcza tylko płatność z góry, inna możliwość nie jest dostępna.	176	14.8%
Zamówiony produkt elektroniczny lub mechaniczny przyszedł bez instrukcji w języku polskim, co utrudniło korzystanie z niego.	173	18.5%
Zamówiłeś produkt w sklepie internetowym i przyszedł do Ciebie uszkodzony.	171	73.1%
Fałszywe promocje typu „drugi produkt za 1 zł” (np. płyn do naczyń kupiony osobno jest tańszy niż kupiony w promocji „1 + drugi za 1 zł”).	141	27.7%
W sklepie internetowym nie mogłeś skorzystać z opcji „zakup bez rejestracji”. Tym samym sklep zmuszał Cię do rejestracji i tworzenia konta, nawet przy pojedynczym, drobnym zakupie.	137	17.5%

¹⁴⁸ Skuteczność konsumencka to przekonanie o własnych kompetencjach i umiejętnościach w egzekwowaniu swoich praw oraz radzeniu sobie w trudnych sytuacjach zakupowych. Koncepcja ta bazuje na teorii samoeфекtywności Alberta Bandury, według której ludzie podejmują działania i skutecznie rozwiązują problemy, jeśli wierzą we własne zdolności.

¹⁴⁹ GSES mierzy siłę ogólnego przekonania jednostki o skuteczności radzenia sobie z trudnymi sytuacjami i przeszkodami, niezależnie od kontekstu w którym one występują.

Widziałeś reklamę, która wprowadza w błąd. Obiecuje efekt, który jest niemożliwy do osiągnięcia, np. „schudniesz 20 kg w 2 tygodnie” bez sensownego wyjaśnienia.	124	12.1%
Sprzedawca w ogłoszeniu lub na stronie internetowej opisywał produkt jako „najwyższej jakości”. W rzeczywistości był on wykonany z tanich, słabej jakości materiałów, co odkryłeś dopiero po otrzymaniu przesyłki.	116	28.4%
Sklep tradycyjny (stacjonarny) nie pozwolił zapłacić kartą, bo wartość transakcji była niewielka (np. mniej niż 5 zł).	112	19.6%
W ogóle nie dostałeś produktu, który zamówiłeś.	112	56.3%
Skorzystałeś z oferty promocyjnej (np. miesiąc darmowy). Po tym czasie okazało się, że zostałeś zapisany na płatną subskrypcję, mimo że nie wyraziłeś na to zgody.	108	51.9%
Na opakowaniu produktu była informacja, która sugerowała lepszą jakość lub specjalny skład. Jednak w rzeczywistości nie było to prawdą. Na przykład produkt był opisany jako „ekologiczny”, ale nie miał żadnych certyfikatów.	106	14.2%
Zamówiłeś w sklepie internetowym konkretny model produktu (np. buty w rozmiarze 42), a dostałeś inny (np. rozmiar 40 lub zupełnie inny kolor).	102	24.5%
Sklep lub sprzedawca opublikował nieprawdziwe pozytywne komentarze o produkcie. Zrobił to, by zachęcić innych do kupowania.	102	60.8%
Kupiłeś duży sprzęt, np. AGD. Po kilku miesiącach urządzenie przestało działać poprawnie. Zgłosiłeś reklamację w sklepie, a ten poinformował Cię, że technik przyjdzie do domu, aby sprawdzić problem. Technik umówił się na konkretny dzień i godzinę, ale nie przyszedł i nie powiedział, że nie przyjdzie.	96	13.5%
Telefon do sprzedawcy milczy, a na maile nikt nie odpowiada. Nie mogłeś zadać pytań ani złożyć reklamacji.	93	38.7%
Cena towaru podana była bez podatków (netto, a nie brutto).	86	46.5%
Podczas zakupów na raty umowa okazała się niejasna i pojawiły się w niej dodatkowe koszty.	80	41.3%
Produkt spożywczy zepsuł się, pomimo że nie upłynął jeszcze termin ważności. Sklep nie chciał przyjąć zwrotu, bo nie miałeś paragonu.	79	21.5%
Kupiłeś produkt w sklepie internetowym, który wyglądał na polski. Produkt przyszedł po bardzo długim czasie, ale np. z Chin i był znacznie gorszej jakości niż ten na zdjęciach.	75	16.0%
Kupiłeś duży sprzęt, np. AGD. Po kilku miesiącach urządzenie przestało działać poprawnie. Zgłosiłeś reklamację w sklepie, a ten poinformował Cię, że technik przyjdzie do domu, aby sprawdzić problem. Nikt się jednak nie skontaktował, żeby umówić wizytę.	73	13.7%
Sprzedawcy powiedział, że „wygrałeś” nagrodę, ale żeby ją otrzymać musiałbyś np. kupić drogi produkt, zapłacić za wysyłkę albo ponieść inne koszty.	72	22.2%
Gdy korzystałeś z aplikacji do zamawiania taksówek, z Twojego konta pobrano więcej pieniędzy, niż początkowo miał kosztować kurs.	71	36.6%
Sprzedawca dzwonił do Ciebie wiele razy dziennie. Wywierał presję lub w inny sposób starał się wymusić zakup albo przedłużenie umowy (np. na Internet albo telewizję).	70	41.4%
Kontakt z działem obsługi klienta sprzedawcy był możliwy tylko poprzez drogą infolinię. Musiałeś przez to ponosić dodatkowe koszty, zanim rozwiązałeś problem.	65	40.0%
Po odstąpieniu od umowy sprzedawca zwlekał z oddaniem pieniędzy ponad dwa tygodnie.	61	60.7%
Dostałeś nieprawidłowo naliczony rachunek np. za telefon albo internet, a jego wyjaśnienie okazało się trudne.	59	52.5%
Miałeś problemy z kredytem — warunki były mniej korzystne niż obiecano, okazało się, że są dodatkowe opłaty itp.	53	18.9%
Kupiłeś towar na wyprzedaży. Sprzedawca twierdził, że taki towar nie podlega reklamacji.	53	24.5%
Kupiłeś produkt w sklepie internetowym. Po jego otrzymaniu zauważyłeś, że to nie jest prawdziwy sklep, a pośrednik. Produkt pochodzi z Azji.	52	26.9%
Produkt drogi, kruchy lub wrażliwy (np. szkło, elektronika) był źle zapakowany i dotarł do Ciebie uszkodzony. Sprzedawca odsyłał Cię w tej sprawie do kuriera.	51	19.6%
Przedsiębiorca nie powiedział Ci dokładnie o ograniczeniach gwarancji. Dowiedziałeś się o tym dopiero po podpisaniu umowy albo gdy wystąpił problem z produktem/usługą.	51	45.1%
Producent kupionego produktu co prawda oferował gwarancję, ale po zgłoszeniu problemu okazało się, że nie obejmuje ona wielu typowych usterek. Informacje o tym były ukryte w długiej, niejasnej treści tej gwarancji.	49	18.4%
W sklepie internetowym nie było regulaminu ani danych sprzedawcy.	44	13.6%
Sklep sprzedał Ci towar jako oryginalny (np. markowe perfumy, elektronika). W rzeczywistości były to podróbki gorszej jakości.	43	30.2%
Produkt drogi, kruchy lub wrażliwy (np. szkło, elektronika) był źle zapakowany i dotarł do Ciebie uszkodzony. Sprzedawca nie chciał przyjąć reklamacji.	42	45.2%
Warsztat samochodowy (albo inny serwis, do którego oddałeś swoją rzecz do naprawy) użył części tańszych i gorszej jakości, twierdząc, że to oryginalne elementy.	38	23.7%
Przedsiębiorca nie powiedział Ci dokładnie o dodatkowych kosztach takich jak prowizje, koszty dostawy czy podatki. Dowiedziałeś się o tym dopiero przy rozliczeniu lub po podpisaniu umowy.	38	39.5%

Sprzedawca internetowy wymagał od Ciebie podania wielu danych (np. numeru PESEL) do zwykłej sprzedaży. Nie udzielił jasnych informacji, jak dane osobowe będą przetwarzane i czy są odpowiednio chronione.	37	37.8%
Sprzedawca utrudniał składanie reklamacji, żądając wypełnienia skomplikowanych formularzy lub załączania wielu dokumentów.	36	33.3%
Sprzedawca twierdził, że towar podlega reklamacji krócej niż przez 2 lata od momentu sprzedaży.	34	38.2%
Nie poinformowano Cię, że paczka idzie spoza Unii Europejskiej. Musiałeś dodatkowo zapłacić cło lub wysoki podatek.	32	28.1%
Podczas reklamacji urzędnika elektronicznego serwis powiedział, że było zalane, chociaż produkt nigdy nie miał kontaktu z wodą. Z tego powodu odrzucił reklamację.	29	27.6%
W trakcie reklamacji firma trzymała towar bardzo długo (np. kilka miesięcy), nie dając zastępczego urządzenia. Ty nie miałeś żadnej informacji, kiedy otrzymasz sprzęt z powrotem.	28	53.6%
Sklep obciążył Cię wysokimi kosztami przesyłki zwrotnej albo wprowadził dodatkowe „opłaty manipulacyjne”.	26	15.4%
Gdy kupowałeś sprzęt elektroniczny albo AGD, sprzedawca automatycznie doliczył ubezpieczenie lub „przedłużoną gwarancję”, nie pytając Cię o zgodę.	25	28.0%
Otrzymałeś produkt, którego nie zamawiałeś, a wraz z nim fakturę do opłacenia.	25	36.0%
Kupiłeś duży sprzęt, np. pralkę. Po kilku miesiącach przestał działać poprawnie. Zgłosiłeś reklamację w sklepie. Przysłano technika, który powiedział, że nie może naprawić sprzętu na miejscu i musi zamówić części. Potem nie miałeś od niego żadnych wieści.	23	26.1%
Sprzedawca „przerzucał” na Ciebie koszty, które powinien ponieść sam. Np. pomimo prawidłowo złożonego zamówienia meble nie pasowały idealnie do danego pomieszczenia, bo okazało się, że wymiary są inne niż w opisie. Przez to Ty musiałeś ponieść dodatkowe koszty przeróbek lub zwrotu.	19	26.3%
Kurier kilkakrotnie nie zastał Cię w domu, a potem sprzedawca obciążył Cię dodatkowymi kosztami przechowywania przesyłki.	18	33%
Zareagowałem/zrobiłem coś w innej problematycznej sytuacji konsumenckiej.	45	6%

Blisko 69% badanych, co odpowiada około 800 osobom, zadeklarowało, że doświadczyło co najmniej jednej z wymienionych sytuacji problematycznych w relacjach konsumenckich. Jedynie 31% (362 osoby) nie spotkały się z żadnym z opisanych problemów. Średnia liczba wskazanych sytuacji wyniosła 3,52, co oznacza, że wielu konsumentów miało do czynienia z więcej niż jednym trudnym przypadkiem. Rozrzut odpowiedzi był jednak bardzo duży – od 0 aż do 49 zgłoszonych zdarzeń. Mediana na poziomie 2 wskazuje, że połowa badanych doświadczyła maksymalnie dwóch tego rodzaju sytuacji, co sugeruje, że choć przypadki problematyczne są powszechne, to najczęściej występują w umiarkowanej liczbie. Z analizy danych wynika, że wśród najczęściej doświadczanych przez konsumentów sytuacji problematycznych dominują te, które mają bezpośredni związek z nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz wprowadzaniem w błąd przy sprzedaży internetowej. Szczególnie często respondenci wskazywali przypadki związane z fałszywymi promocjami – zarówno poprzez zawyżanie rzekomej „ceny wyjściowej” produktu przed ogłoszeniem obniżki, jak i poprzez stosowanie promocji typu „drugi produkt za 1 zł”, które po dokładnym przeliczeniu okazują się mniej korzystne niż zwykły zakup. Tego rodzaju działania są szczególnie istotne z punktu widzenia

dyrektywy Omnibus, która ma na celu zwiększenie przejrzystości promocji cenowych i przeciwdziałanie sztucznemu manipulowaniu cenami w celu wywołania fałszywego wrażenia okazji.

Do często zgłaszanych należą również problemy z realizacją zamówień online – w tym nieotrzymanie towaru, brak towaru mimo informacji o dostępności, dostarczanie produktów uszkodzonych oraz sytuacje, w których zamówiony produkt nie odpowiadał specyfikacji (np. inny rozmiar, kolor, model). Konsumenci relatywnie często zgłaszali także sytuacje, które można zaliczyć do zjawiska określanego mianem „fakeshippingu” – czyli zamawiania produktów z pozornie polskich sklepów internetowych, które w rzeczywistości okazują się jedynie pośrednikami wysyłającymi towar z Azji, często niskiej jakości i po długim czasie oczekiwania. Choć praktyka taka nie zawsze łamie prawo wprost, to z perspektywy konsumenta wiąże się z poczuciem dezinformacji i zawiedzionych oczekiwań.

Powszechnie występują również sytuacje naruszające zasady uczciwej komunikacji handlowej, w tym wprowadzające w błąd reklamy obiecujące nierealne efekty (np. ekstremalne odchudzanie) czy nieprawdziwe opinie publikowane w internecie w celu promowania produktu. Ten typ działań może być kwalifikowany jako nieuczciwa praktyka rynkowa, ponieważ opiera się na manipulowaniu decyzjami konsumentów poprzez informacje, które nie są zgodne z rzeczywistością lub mają charakter wprowadzający w błąd.

Innym często zgłaszanym problemem jest przymus rejestracji konta w sklepie internetowym (brak możliwości zakupu jako gość), co może być postrzegane jako nieproporcjonalne ograniczenie swobody wyboru konsumenta. Część konsumentów wskazywała także na problemy z niejasnymi informacjami o gwarancji, dodatkowymi kosztami doliczanymi bez uprzedzenia czy też utrudnionym kontaktem z działem obsługi klienta – co może sugerować niedostateczną transparentność działania wielu sklepów.

O co najczęściej pytają konsumenci?

Odpowiedź na to znajdujemy również w danych ze strony www.centrumkonsumenckie.pl, na której konsumenci mogą uzyskać automatyczną poradę dopasowaną do ich konkretnej sprawy. Na podstawie próby 2376 użytkowników możemy wskazać o co najczęściej pytają konsumenci wraz z procentowym odniesieniem się do ogółu zadanych pytań:

- Co to jest niezgodność towaru z umową? 7,37 %
- Czego mogę żądać w reklamacji z tytułu niezgodności towaru z umową? 5,91%
- Czym się różni odpowiedzialność na podstawie niezgodności towaru z umową od gwarancji? 3,34%
- Co mogę zrobić, jeśli moja reklamacja została odrzucona? 3,25%
- Kiedy nie mogę odstąpić od umowy? 3,1%
- Co to jest gwarancja? 3%
- Co dzieje się w przypadku, gdy sprzedawca nie ustosunkował się do reklamacji w terminie (dot. reklamacji na podstawie niezgodności towaru z umową)? 2,96%
- Co mogę zrobić, gdy przedsiębiorca nie chce zwrócić pieniędzy bądź opóźnia się z ich zwrotem? 2,81%
- Czego mogę żądać w reklamacji z tytułu gwarancji? 2,76%
- W jakiej formie i w jakim terminie powinienem otrzymać odpowiedź na reklamację? 2,76%
- Reklamacja na podstawie niezgodności towaru z umową czy gwarancja – co jest korzystniejsze? 2,57%

W pozostałym zakresie konsumenci pytali o bardziej szczegółowe kwestie dotyczące procedur reklamacyjnych, odstąpienia od umowy zawartej na odległość, zakupów internetowych lub poszczególnych usług z różnych sektorów.

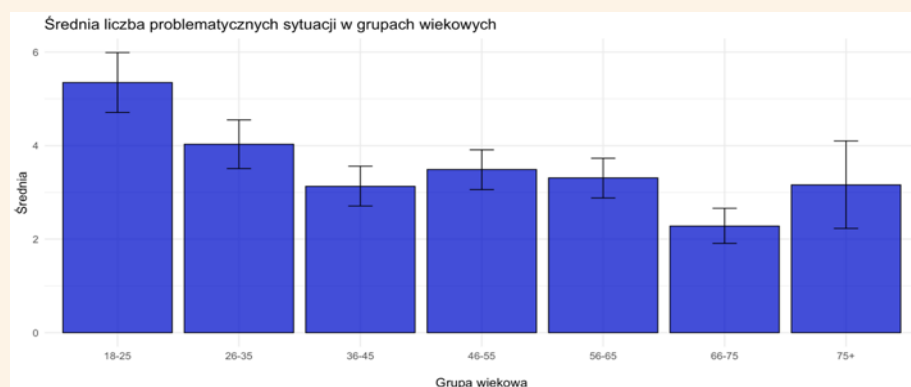
Powyższe dane pokazują, że główne problemy konsumenckie w dalszym ciągu dotyczą klasycznej sytuacji, czyli reklamacji w związku z wadą towaru.

Źródło: dane ze strony www.centrumkonsumenckie.pl

Podsumowując, zebrane dane wskazują, że **najczęstsze problemy zgłaszane przez konsumentów dotyczą działań handlowców, które naruszają podstawowe zasady przejrzystości, uczciwości i lojalności w relacji z klientem. W wielu przypadkach są to zachowania, które wpisują się w katalog praktyk zabronionych przez obowiązujące regulacje unijne, w tym dyrektywę Omnibus oraz przepisy chroniące konsumentów przed dezinformacją i nadużyciami w środowisku cyfrowym.** Szeroka skala występowania takich przypadków pokazuje, że mimo obowiązywania przepisów ochronnych, w praktyce nadal dochodzi do licznych naruszeń, a konsumenci – choć często świadomi – pozostają narażeni na nieuczciwe mechanizmy sprzedażowe.

Dalsza analiza danych wykazała, że częstotliwość występowania sytuacji problematycznych zadeklarowana przez respondentów była związana ani z ich płcią ani z miejscem ich zamieszkania. Oznacza to, że kobiety i mężczyźni oraz osoby mieszkające w różnych miejscach w Polsce z podobnym prawdopodobieństwem doświadczali trudności w relacjach z podmiotami rynkowymi. Z kolei, istotne różnice ujawniły się w odniesieniu do wieku respondentów (Wykres 21), poziomu ich wykształcenia (Wykres 22), a także wysokości osiągniętych dochodów (Wykres 23). Co istotne, struktura tych zależności jest zbliżona do układów obserwowanych w zakresie znajomości instytucji konsumenckich oraz poziomu wiedzy obiektywnej o prawach konsumenta. **Może to sugerować, że większa wiedza i doświadczenie konsumenckie sprzyjają zarówno identyfikowaniu sytuacji problemowych, jak i umiejętności właściwego reagowania na nie.**

Wykres 21. Średnia liczba sytuacji problematycznych w grupach wiekowych.

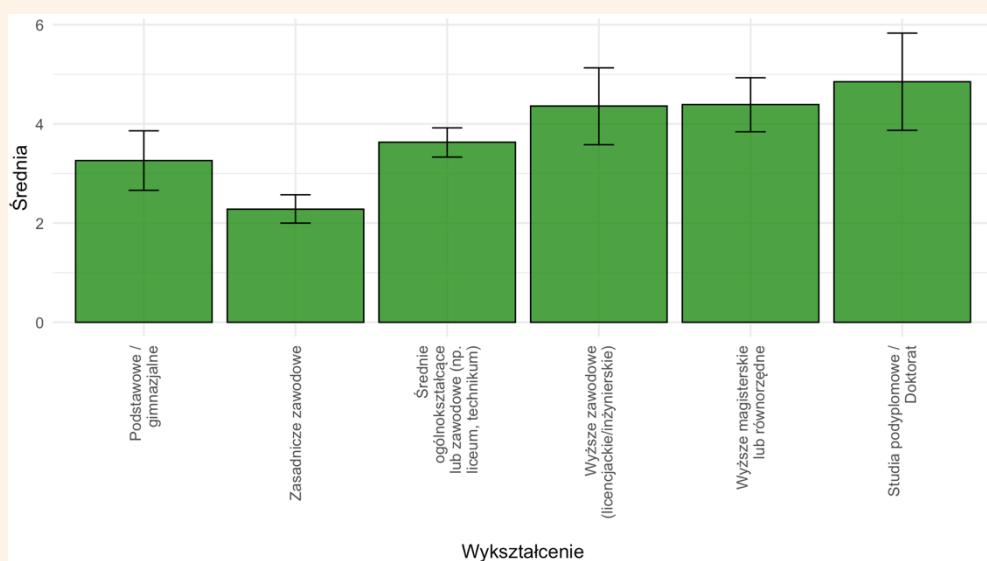


Na największą liczbę doświadczanych sytuacji problemowych wskazują osoby najmłodsze, co prawdopodobnie wynika z większej aktywności tej grupy wiekowej w zakupach internetowych. To właśnie w przypadku umów zawieranych on-line dochodzi najczęściej do naruszeń i nadużyć ze strony sprzedawców. Jednocześnie na tle innych zagadnień konsumenckich świadomość praw w tym zakresie wśród młodszych konsumentów jest relatywnie wysoka.

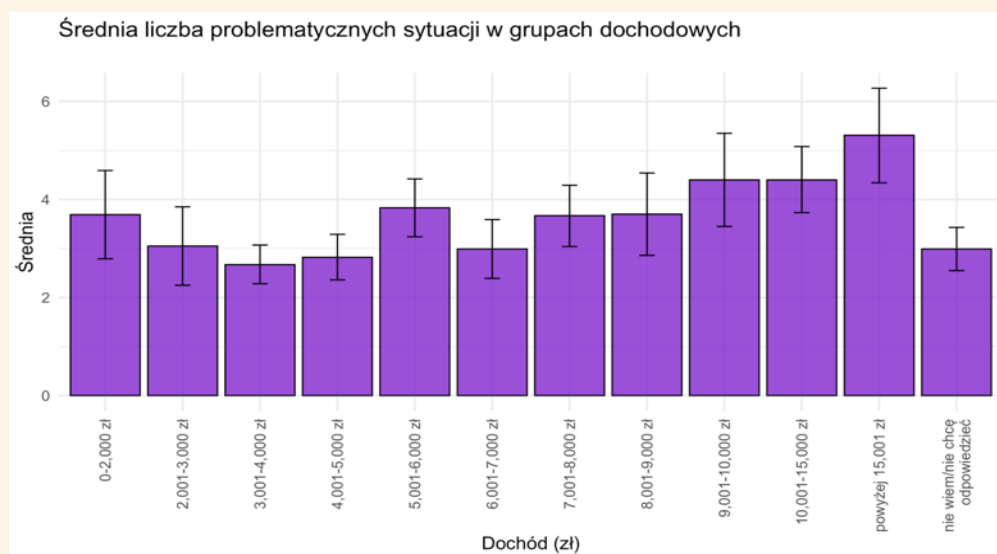
Odmienny obraz wyłania się w przypadku osób starszych, zwłaszcza tych w wieku 65+. Osoby takie rzadziej identyfikują napotkane sytuacje jako problematyczne – przeciętnie wskazują o jeden przypadek mniej niż młodsze grupy wiekowe. Nie należy jednak interpretować tego jako większej odporności tej grupy na nieuczciwe praktyki rynkowe. Bardziej prawdopodobne jest, że ta różnica wynika z niższego poziomu świadomości potencjalnych zagrożeń lub traktowania niektórych negatywnych doświadczeń jako elementu wpisanego w ryzyko konsumenckie.

W tym miejscu warto przypomnieć zastrzeżenie wskazane w rozdziale III niniejszego raportu: osoby starsze uczestniczące w badaniu mogą nie w pełni odzwierciedlać całą populację seniorów. Mogą one tym samym cechować się wyższą niż przeciętna w tej grupie gotowością do podejmowania działań w sytuacjach problemowych i większym poczuciem sprawczości w egzekwowaniu swoich praw jako konsumentów.

Wykres 22. Średnia liczba sytuacji problematycznych w grupach wykształcenia



Wykres 23. Średnia liczba sytuacji problematycznych w grupach wyróżnionych ze względu na poziom dochodu



W przypadku kryterium wykształcenia (Wykres 22) oraz dochodu (Wykres 23) zauważalne są systematyczne różnice – im wyższy poziom wykształcenia i dochodu, tym wyższa jest liczba doświadczonych i zareportowanych sytuacji problemowych. Tego rodzaju zależność pokrywa się z obserwacjami dotyczącymi poziomu świadomości praw konsumenckich, gdzie również osoby lepiej wykształcone i lepiej sytuowane finansowo wykazują się większą wiedzą i orientacją w przysługujących im uprawnieniach.

Dodatkowo zaobserwowano wyraźne różnice pomiędzy osobami, które w przeszłości studiowały prawo a tymi, które nie miały takiego doświadczenia, a także pomiędzy osobami wykonującymi zawód prawniczy a pozostałymi respondentami (Wykres 24). Osoby z wykształceniem prawniczym oraz te aktywne zawodowo w obszarze prawa częściej deklarowały kontakt z sytuacjami problematycznymi w relacjach konsumenckich. Może to wynikać zarówno z ich większej aktywności prawnej, jak i z wyższej wrażliwości na potencjalne naruszenia praw konsumenta oraz lepszej zdolności do ich rozpoznawania i klasyfikowania jako nieprawidłowości. I ta zależność wpisuje się we wzorzec obserwowany również w przypadku poziomu wiedzy obiektywnej oraz znajomości instytucji konsumenckich.

Wykres 24. Średnia liczba sytuacji problematycznych w zależności od doświadczenia prawniczego



Podsumowując, na podstawie wyników badań, można odnieść wrażenie, że działania nieuczciwych przedsiębiorców są częściej wymierzone w osoby zamożniejsze, lepiej wykształcone i posiadające większe kompetencje prawne. Wydaje się jednak, że taka interpretacja byłaby zbyt daleko idąca. Źródła obserwowanej zależności należy szukać gdzie indziej – przede wszystkim w poziomie doświadczenia konsumentckiego oraz w świadomości prawnej, która pozwala identyfikować i właściwie klasyfikować problematyczne sytuacje.

Bardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem jest to, że osoby o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym są po prostu bardziej aktywnymi uczestnikami rynku. Częściej dokonują zakupów, w tym także przez internet, są bardziej zaangażowane w transakcje, a przez to mają więcej okazji, by natknąć się na nieprawidłowości. Jednocześnie ich wyższa świadomość praw i większe kompetencje interpretacyjne sprawiają, że są w stanie lepiej rozpoznać sytuacje, które mogą stanowić naruszenie interesów konsumenta.

W efekcie to nie tyle zamożniejsi konsumenci są bardziej narażeni na nieuczciwe praktyki, co raczej są bardziej uważni, lepiej poinformowani i częściej potrafią nazwać konkretne zdarzenia jako potencjalnie niezgodne z przepisami. Wyższy poziom świadomości sprzyja zatem nie tylko skuteczniejszej ochronie swoich praw,

lecz także większej czujności wobec niejasnych ofert, wprowadzających w błąd komunikatów czy nieuczciwych zapisów w regulaminach.

IV.2.2. SPOSOBY RADZENIA SOBIE Z SYTUACJAMI PROBLEMATYCZNYMI

Analiza danych dotyczących reakcji konsumentów na sytuacje problematyczne pokazuje wyraźne zróżnicowanie w sposobach radzenia sobie z trudnościami. W niektórych przypadkach konsumenci są zdecydowanie bardziej skłonni do podejmowania działań, podczas gdy w innych sytuacjach pozostają bierni, nawet jeśli problem jest istotny.

Najczęściej konsumenci reagują wtedy, gdy sytuacja ma wyraźnie negatywny, namacalny wpływ – np. gdy otrzymują uszkodzony produkt, nie otrzymują zamówionego towaru albo okazuje się, że zostali nieświadomie zapisani na płatną subskrypcję. Wysoki odsetek działań w tych wypadkach wskazuje, że poczucie niesprawiedliwości lub finansowej straty motywuje do podjęcia interwencji. Podobnie rzecz ma się w sytuacjach, w których konsumenci odkrywają, że produkt był podróbką, zostali wprowadzeni w błąd przez fałszywe recenzje albo gdy sklep zwleka z oddaniem pieniędzy po odstąpieniu od umowy – wtedy również działania podejmuje znaczna część osób.

Z kolei w wielu innych sytuacjach, nawet jeśli zachowanie przedsiębiorcy jest obiektywnie nieprawidłowe lub stanowi naruszenie praw konsumenta, reakcje są zdecydowanie rzadsze. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, w których konsument mógł się poczuć wprowadzony w błąd, ale sytuacja nie miała jednoznacznie negatywnych konsekwencji finansowych – jak np. zawyżona cena wyjściowa przy promocji (co jest o tyle zaskakujące, że takie działania nie powinny pojawiać się na rynku z uwagi na obowiązywanie dyrektywy Omnibus), brak możliwości zapłaty gotówką lub kartą, brak polskiej instrukcji obsługi czy niemożność złożenia zamówienia bez rejestracji konta. W takich sytuacjach większość osób nie podejmuje żadnych kroków – prawdopodobnie uznając, że interwencja byłaby zbyt czasochłonna, nieopłacalna lub mało skuteczna.

Widać także, że niska gotowość do działania występuje tam, gdzie problematyczne sytuacje są bardziej złożone, formalne lub wymagają kontaktu z instytucjami – np. w przypadku niejasnych warunków gwarancji, braku regulaminu sklepu czy dodatkowych kosztów doliczanych bez wyraźnej zgody klienta. Również w sprawach związanych z naruszeniem zasad przetwarzania danych osobowych czy utrudnionym kontaktem ze sprzedawcą reakcje są ograniczone, mimo że te problemy w dłuższej perspektywie mogą mieć poważne skutki.

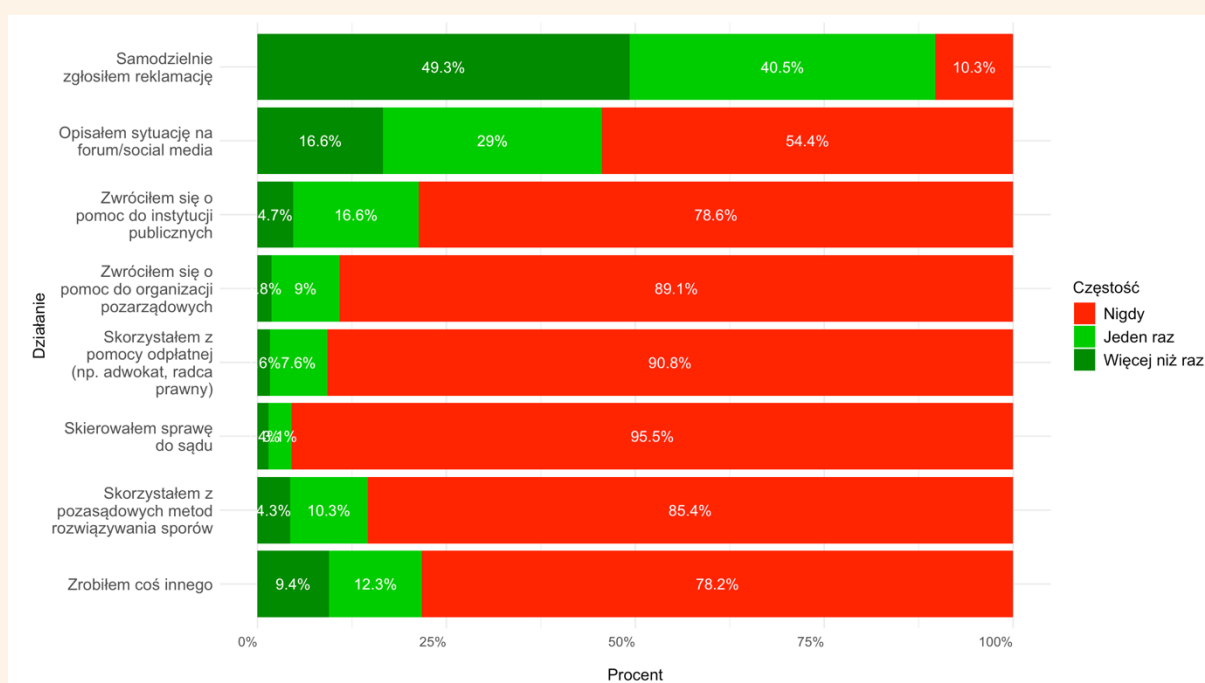
Ogólnie rzecz biorąc, **konsumenci częściej działają wtedy, gdy szkoda jest bezpośrednia, wyraźna i łatwa do wskazania, a rzadziej wtedy, gdy problem jest systemowy, dotyczy regulacji prawnych lub wymaga większej inicjatywy i wiedzy o swoich prawach. W wielu sytuacjach wydaje się, że brak reakcji może wynikać z niewiedzy, braku zaufania do skuteczności działań lub z poczucia, że „nie warto się tym zajmować”.** To pokazuje wyraźną potrzebę dalszej edukacji konsumenciej, zwłaszcza w zakresie możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw w mniej oczywistych sytuacjach.

Spośród 800 osób, które zadeklarowały doświadczenie przynajmniej jednej sytuacji problematycznej, działania naprawcze lub interwencyjne podjęło nieco ponad 60% respondentów, co wskazuje na umiarkowaną gotowość do reagowania na naruszenia praw konsumenckich. **Choć większość osób nie pozostaje całkowicie bierna, to skala podejmowanych działań jest ograniczona – przeciętnie konsumenci reagują jedynie w jednej spośród kilku napotkanych trudnych sytuacji, podczas gdy w pozostałych rezygnują z interwencji.** Pełne zaangażowanie czyli konsekwentne reagowanie na każdą zaistniałą sytuację problemową było rzadkością. Taką postawę przyjęło jedynie 63 respondentów, co stanowi zaledwie 7,9% osób, które zetknęły się z problemem i jedynie 5,4% całej badanej grupy. Z kolei brak jakiegokolwiek reakcji na napotkane trudności zadeklarowało aż 313 osób. Oznacza to, że aż 40% osób doświadczających nieprawidłowości nie podjęło żadnego działania: ani reklamacji, ani próby kontaktu ze sprzedawcą, ani zgłoszenia sprawy do instytucji pomocowych. W skali całej próby to ponad jedna czwarta badanych.

Dane te sugerują, że choć konsumenci coraz częściej rozpoznają sytuacje

problemowe, gotowość do ich konsekwentnego rozwiązywania pozostaje ograniczona. Reakcje są często wybiórcze, a postawa bierna wciąż powszechna – zwłaszcza w przypadku mniej dotkliwych lub mniej oczywistych naruszeń. Może to wynikać z różnych barier: braku wiedzy o przysługujących uprawnieniach, niskiego zaufania do skuteczności działań, zniechęcenia biurokracją lub braku czasu i energii, by dochodzić swoich praw. W efekcie wiele problematycznych sytuacji pozostaje bez odpowiedzi, co sprzyja utrwalaniu się nieuczciwych praktyk rynkowych.

Wykres 25. Częstotliwość podejmowania różnych działań w problematycznych sytuacjach konsumenckich (n = 487)



Konsumenci sięgają po różne sposoby reagowania na sytuacje problematyczne, co dobrze ilustruje Wykres 25. Najczęściej deklarowanym działaniem było skontaktowanie się ze sprzedawcą w celu zgłoszenia problemu. Tę formę reakcji podejmowała więcej niż raz niemal połowa respondentów, którzy w ogóle zareagowali na jakąkolwiek trudność, a kolejne 40% zrobiło to przynajmniej raz. Oznacza to, że jedynie około 10% osób nie skorzystało nigdy z tej formy kontaktu.

Wynik ten sugeruje, że kontakt z bezpośrednim źródłem problemu – czyli sprzedawcą – postrzegany jest jako najbardziej dostępny, intuicyjny i potencjalnie skuteczny sposób działania. Niemniej warto w tym miejscu zaznaczyć pewną metodologiczną

niejednoznaczność. Istnieje ryzyko, że część respondentów mogła utożsamiać takie działanie nie tyle z próbą rozwiązania problemu wynikającego z naruszenia prawa, co z rutynowym zwrotem towaru w ramach prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość. Dla niektórych badanych sam fakt zwrócenia produktu mógł być traktowany jako odpowiedź na sytuację problemową, mimo że formalnie nie jest to interwencja w przypadku naruszenia praw konsumenta, lecz realizacja uprawnienia przysługującego bez konieczności uzasadnienia.

Drugim najczęściej wskazywanym sposobem działania było wystawienie opinii lub recenzji w internecie – zarówno na portalach zakupowych jak i w mediach społecznościowych. Tę formę reakcji podejmowała niemal połowa osób, które zareagowały na problem. Choć działanie to nie ma bezpośredniego charakteru prawnego ani formalnego, pełni ważną funkcję społeczną – umożliwia wyrażenie sprzeciwu, ostrzeżenie innych konsumentów, a czasem także wywarcie nacisku na sprzedawcę. Popularność tej strategii może wynikać z jej dostępności, szybkości oraz rosnącego znaczenia opinii konsumentów w kształtowaniu reputacji firm.

Wyniki te pokazują, że **konsumenci częściej sięgają po formy działania, które są stosunkowo proste i nie wymagają kontaktu z instytucjami czy znajomości procedur prawnych. Działania formalne, takie jak składanie reklamacji z powołaniem się na odpowiednie przepisy, kontakt z rzecznikiem konsumentów czy zgłaszanie sprawy do innych instytucji mają prawdopodobnie charakter bardziej incydentalny i podejmowane są rzadziej – najczęściej w przypadku bardziej poważnych lub uporczywych naruszeń.**

Znacznie rzadziej konsumenci decydowali się na podjęcie bardziej formalnych działań w odpowiedzi na sytuacje problemowe. Tylko niewielka część respondentów zgłaszała swoje sprawy do instytucji publicznych odpowiedzialnych za ochronę konsumentów – uczyniło tak nieco ponad 20% badanych, którzy podjęli jakiegokolwiek działania. Jeszcze mniej osób zwróciło się o pomoc do organizacji konsumenckich, co deklarowało jedynie około 10% osób w tej grupie. Stosunkowo niska była również gotowość do skorzystania z pozasądowych metod rozwiązywania sporów, takich jak mediacja. Tę ścieżkę wybrało jedynie około 15% reagujących

konsumentów, co może sugerować, że ten sposób dochodzenia swoich praw jest wciąż mało znany lub postrzegany jako skomplikowany i czasochłonny.

Zdecydowanie najrzadziej konsumenci sięgali po profesjonalne wsparcie prawne lub kierowali sprawę na drogę sądową. Z pomocy prawnika skorzystało mniej niż 10% osób, które podjęły aktywne działania, przy czym była to najczęściej pomoc odpłatna. Tylko niewielki odsetek – nieprzekraczający 5% – zdecydował się na wniesienie sprawy do sądu.

Ile spraw w sądach dotyczy konsumentów?

Z analizy 357 878 orzeczeń z wydziałów cywilnych, gospodarczych, własności intelektualnej, Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dostępnych w portalu orzeczeń sądów powszechnych jedynie 17 822 orzeczenia dotyczyły konsumentów, w tym kwestii takich jak: rękojmia, gwarancja, niezgodność towaru z umową, klauzula niedozwolona/abuzywna, nieuczciwe praktyki rynkowe. Stanowi to 4,98% orzeczeń wydawanych przez te sądy.

Źródło danych: opracowanie Digital Synergy sp. z o.o.

Taki rozkład odpowiedzi wskazuje, że **choć konsumenci coraz częściej dostrzegają problemy i nieprawidłowości, to jednak wciąż rzadko decydują się na pełne wykorzystanie dostępnych im narzędzi ochrony prawnej. Działania wymagające większego zaangażowania proceduralnego, wiedzy lub poniesienia kosztów są podejmowane znacznie rzadziej niż te, które są proste, szybkie i mieszczą się w codziennej praktyce zakupowej.**

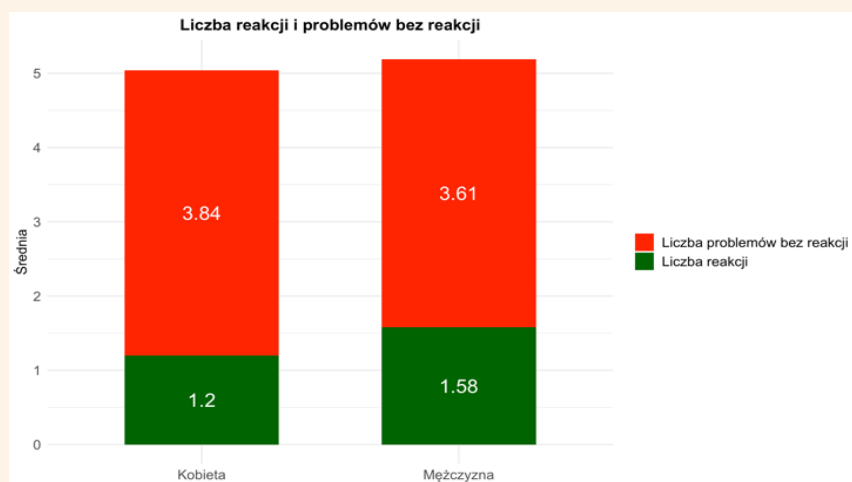
Prawie 20% osób, które aktywnie zachowały się w sytuacji problematycznej, zadeklarowało, że podjęło inne działania niż te wyszczególnione w badaniu. Wśród przykładowych innych sposobów rozwiązywania problemów, podanych przez osoby badane, znalazły się (pisownia oryginalna):

- „zgłosiłem sprawę do operatora płatności bezgotówkowych”,
- „wydzwaniałem i wysyłałem emaile aż otrzymam odpowiedź kiedy dostane produkt spowrotem i czy w ogóle go dostane spowrotem”,

- „poprosiłem o rozwiązanie właściciela platformy handlowej na której sprzedawca wystawiał swoje towary”,
- „[zrobiłem] awanturę”,
- „męczyłem sprzedającego aż dał mi to co chciałem”,
- „rzuciłem im buty na ladę i wyszłem”,
- „do skutku kontaktowałam się ze sklepem, przypominając o tym, że oczekuje na zwrot pieniędzy. Zostawiłam negatywny komentarz, pomimo iż sprzedający nagabywał telefonicznie i mailowo, prosząc o jego usunięcie”,
- „zagroziłam konsekwencjami prawnymi”,
- „wysłałam sanepid do [nazwa dyskontu]”,
- „postraszyłem nie uczciwego sprzedawcę UOKiK-iem”,
- „zgłoszenie na policję”.

IV.2.3. CZYNNIKI RÓŻNICUJĄCE SKŁONNOŚĆ DO PODEJMOWANIA DZIAŁANIA W SYTUACJACH PROBLEMATYCZNYCH

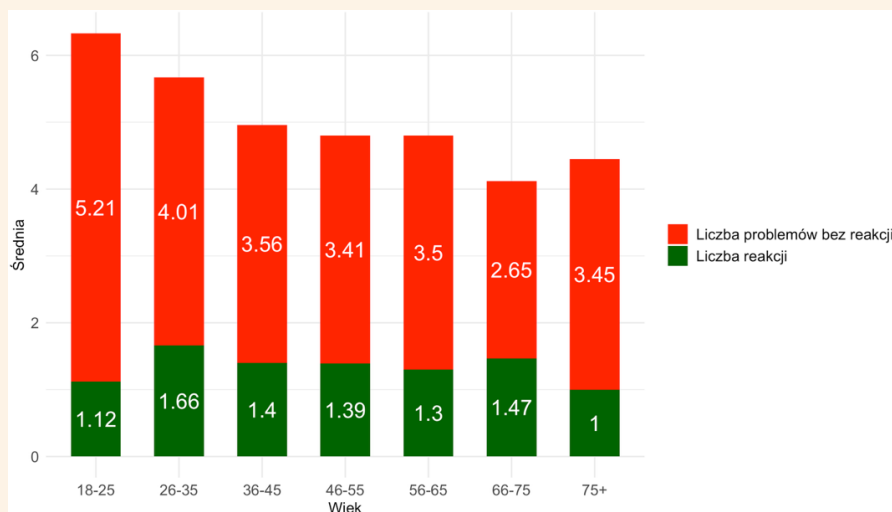
Analiza wyników badania wskazuje, że skłonność konsumentów do podejmowania działań w problematycznych sytuacjach jest zróżnicowana i związana z różnymi czynnikami, zarówno demograficznymi, jak i poziomem indywidualnej świadomości konsumenckiej. Jednym z zaobserwowanych zjawisk jest wyraźna różnica ze względu na płeć: jakkolwiek obie grupy dostrzegają przeciętnie tyle samo sytuacji problematycznych, to mężczyźni częściej niż kobiety deklarują, że reagują na trudne lub nieprawidłowe sytuacje podczas zakupów (Wykres 26). Co interesujące, zgodnie z wynikami zaprezentowanymi w rozdziale III niniejszego raportu, obie grupy nie różnią się istotnie pod względem poziomu obiektywnej wiedzy na temat praw konsumenta. Może to sugerować, że sama wiedza nie wystarcza, by skłaniać do działania.

Wykres 26. Zachowania konsumentów wobec problemów w podziale na płeć

Pod względem wieku nie zaobserwowaliśmy istotnych różnic w skłonności do reagowania – przedstawiciele wszystkich grup wiekowych podejmują działania na zbliżonym poziomie. Ciekawsza różnica pojawia się jednak w odniesieniu do sytuacji pozostawianych bez jakiejkolwiek reakcji (Wykres 27): Osoby młodsze częściej pozostają całkowicie bierne wobec napotkanych trudności w porównaniu do osób starszych. Może to jednak wynikać nie tyle z większej aktywności tych ostatnich, co z faktu, że – jak pokazały wcześniejsze analizy – osoby starsze rzadziej identyfikują określone zdarzenia jako rzeczywiście problematyczne. Innymi słowy, mniejsza liczba sytuacji uznanych przez nich za naruszenia lub nieprawidłowości skutkuje także mniejszą liczbą tych, które pozostają bez reakcji.

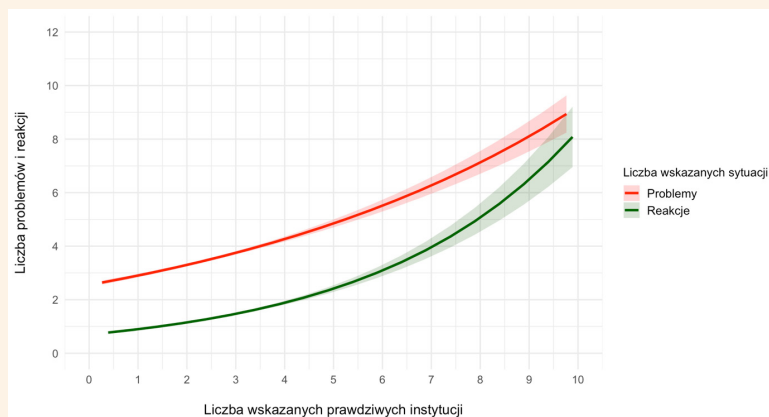
Nie zaobserwowaliśmy wyraźnych zależności między skłonnością do podejmowania działań w sytuacjach problemowych a takimi zmiennymi jak: miejsce zamieszkania (zarówno pod względem wielkości miejscowości jak i regionu geograficznego), poziom dochodów, wykształcenie ogólne, posiadanie wykształcenia prawniczego czy wykonywanie zawodu prawniczego. Oznacza to, że czynniki te nie różnicują w istotny sposób gotowości do reakcji na trudności konsumenckie – niezależnie od pozycji społeczno-zawodowej czy kontekstu lokalnego konsumenci są podobnie skłonni (lub nieskłonni) do podejmowania interwencji w obliczu nieuczciwych praktyk.

Wykres 27. Zachowania konsumentów wobec problemów w podziale na grupy wiekowe



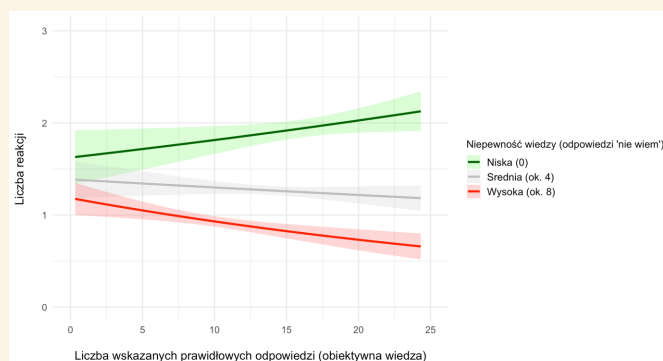
Istotne znaczenie dla radzenia sobie z sytuacjami problemowymi ma natomiast szeroko rozumiana wiedza konsumencka oraz inne czynniki psychologiczne uwzględnione w badaniu. Związek pomiędzy świadomością konsumencką a podejmowaniem działań ujawnia się w kilku kluczowych zależnościach. Przede wszystkim osoby, które lepiej orientowały się w instytucjach zajmujących się ochroną praw konsumenta, częściej identyfikowały sytuacje problematyczne i częściej też podejmowały interwencje w sytuacjach wymagających reakcji (Wykres 28). **Może to oznaczać, że znajomość dostępnych źródeł wsparcia i mechanizmów dochodzenia praw wyraźnie sprzyja nie tylko świadomości, ale i aktywności konsumenciej, a osoby bardziej świadome swoich praw mogą dostrzegać więcej naruszeń i nieprawidłowości niż ci, którzy nie są skłonni do interwencji.**

Wykres 28. Zależność między liczbą wskazanych prawdziwych instytucji konsumenckich a liczbą rozpoznanych sytuacji problematycznych i liczbą reakcji w takich sytuacjach



Jak widać na wykresie 29, sama obiektywna wiedza konsumencka (mierzona liczbą poprawnych odpowiedzi w teście) nie była związana ze skłonnością do podejmowania reakcji w sytuacjach problematycznych. Jednak istotną rolę odgrywała również niepewność wiedzy, wyrażana przez częstość wyboru odpowiedzi „nie wiem”. Osoby o wysokim poziomie niepewności podejmowały mniej reakcji nawet przy wysokim obiektywnym poziomie wiedzy konsumenckiej. **Może to sugerować, że brak pewności co do własnych praw ogranicza gotowość konsumentów do działania i w pewnym sensie hamuje ich w procesie praktycznego wykorzystania tego, co wiedzą na temat swoich praw.**

Wykres 29. Liczba reakcji w sytuacjach problematycznych w zależności od odpowiedzi prawidłowych w teście wiedzy konsumenckiej i liczby odpowiedzi „nie wiem”

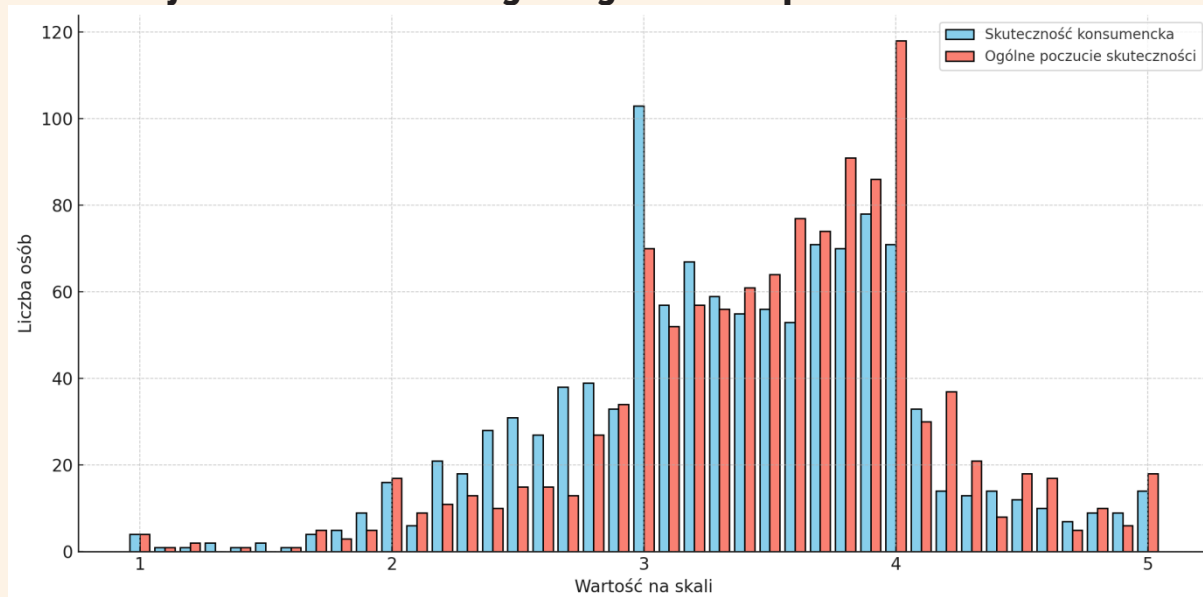


IV.2.4. REZULTATY I SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W SPRAWACH KONSUMENTÓW

W pierwszej kolejności przeanalizowaliśmy subiektywne poczucie skuteczności konsumenckiej, rozumiane jako przekonanie jednostki o własnych umiejętnościach i kompetencjach w zakresie dochodzenia swoich praw oraz radzenia sobie w trudnych sytuacjach zakupowych. Pojęcie to opiera się na teorii samoefektywności Alberta Bandury, zgodnie z którą ludzie chętniej podejmują działania i skuteczniej rozwiązują problemy, jeśli wierzą we własne zdolności.

W badaniach społecznych dotyczących samooceny skuteczności w różnych dziedzinach zazwyczaj obserwuje się tendencję do zawyżania oceny własnych kompetencji – przeciętne wyniki w dużych próbach plasują się zwykle wysoko, w granicach 3,5–4 w pięciopunktowej skali. Na tym tle odpowiedzi dotyczące wiedzy i skuteczności konsumenckiej wypadają wyraźnie słabiej. Średnia dla poczucia skuteczności konsumenckiej to 3,35, a dla ogólnego poczucia skuteczności (mierzonego narzędziem GSES) – 3,51. Te wartości wskazują, że Polacy cechują się umiarkowaną wiarą we własne możliwości działania w sytuacjach konsumenckich i znacznie niższą pewnością siebie w tym obszarze niż w innych sferach życia. **Wyniki te mogą świadczyć o braku poczucia kompetencji w zakresie ochrony swoich praw – a to z kolei może być jedną z przyczyn bierności w obliczu problemów konsumenckich. Konsument, który nie ufa swoim umiejętnościom i nie czuje się przygotowany do działania, znacznie rzadziej podejmie próbę interwencji, nawet jeśli dostrzeże, że jego prawa zostały naruszone.**

Wykres 30. Rozkład ocen poczucia skuteczności i ogólnego poczucia skuteczności



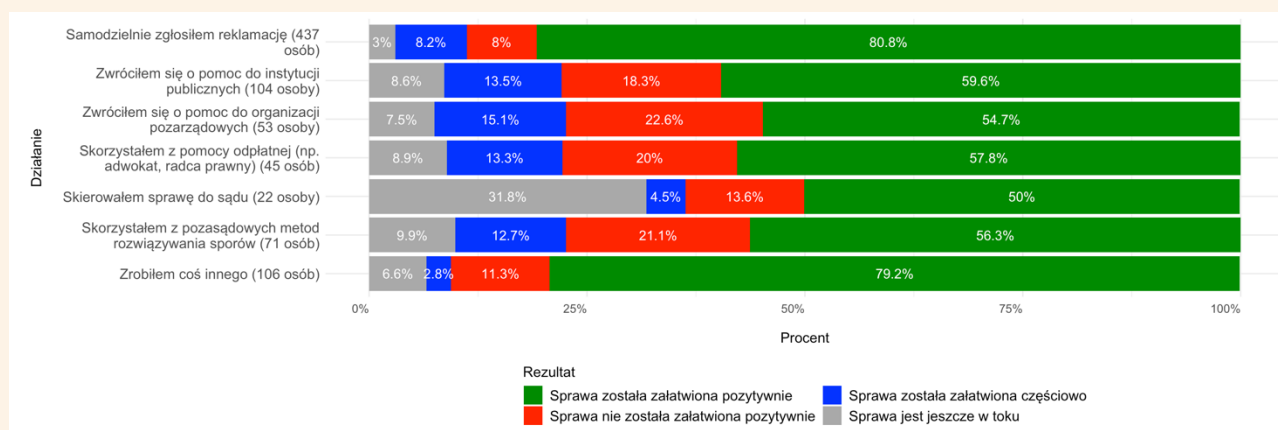
Pod względem płci zaobserwowano istotne różnice w poziomie deklarowanej skuteczności konsumenckiej – mężczyźni oceniali swoje umiejętności w zakresie egzekwowania praw konsumenckich wyżej niż kobiety. Różnica ta była wyraźniejsza niż w przypadku ogólnego poczucia skuteczności. Z kolei wiek, poziom wykształcenia oraz miejsce zamieszkania nie różnicowały istotnie poziomu skuteczności konsumenckiej. Podobnie bardzo słaba, niemal niewidoczna zależność dotyczyła wysokości osiąganych dochodów – nie wpływała ona w sposób istotny na samoocenę kompetencji w tym zakresie.

Pewne różnice ujawniły się natomiast wśród osób posiadających wykształcenie prawnicze lub wykonujących zawody prawnicze – zgodnie z przewidywaniami oceniały one swoją skuteczność konsumencką nieco wyżej niż pozostali respondenci. Warto jednak zaznaczyć, że różnice te, choć widoczne, nie były tak silne, jak można by się spodziewać.

Jeśli chodzi o faktyczne działania podejmowane przez konsumentów w sytuacjach problematycznych, to zgodnie z ich deklaracjami skuteczność podejmowanych działań często przekracza 50% (zob. Wykres 31). Należy jednak podkreślić, że wyniki te należy interpretować z dużą ostrożnością. Najwięcej osób (437) zadeklarowało samodzielne rozwiązanie problemu, podczas gdy inne formy działań były

znacznie rzadsze: jedynie 104 osoby skorzystały z pomocy instytucji publicznych, 53 zwróciły się do organizacji pozarządowej, a tylko 22 skierowały sprawę do sądu. Tak duże różnice w liczebności grup sprawiają, że bezpośrednie porównania ich skuteczności są obarczone wysokim ryzykiem błędu i powinny być traktowane jako sygnał kierunkowy, a nie jednoznaczna ocena efektywności poszczególnych działań.

Wykres 31. Skuteczność działań podejmowanych przez konsumentów



Wyniki badania pokazują, że w ocenie respondentów najskuteczniejszą formą interwencji było bezpośrednie podjęcie działań u sprzedawcy. W zdecydowanej większości przypadków takie działania przynosiły pożądany efekt – problem został rozwiązany, a tylko niewielki odsetek spraw pozostał bez odpowiedzi lub rozstrzygnięcia. Wysoki poziom skuteczności tej formy reakcji może wskazywać na realną efektywność kontaktu ze sprzedawcą, jednak należy uwzględnić pewne zastrzeżenie interpretacyjne. Jak już zaznaczono wcześniej, istnieje duże prawdopodobieństwo, że respondenci zaliczali do tej kategorii również sytuacje, w których po prostu skorzystali z ustawowego prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość. Zwroty tego typu są zwykle proste, nie wymagają uzasadnienia i rzadko wiążą się z konfliktem. Jeśli rzeczywiście znacząca część odpowiedzi odnosi się do takich właśnie przypadków, to uzyskany wskaźnik skuteczności może być zawyżony i nie oddawać w pełni rzeczywistej skuteczności działań podejmowanych w odpowiedzi na faktyczne naruszenia praw konsumenta.

W tym kontekście szczególnie niepokojący może być fakt, że nawet w tej (pozornie najskuteczniejszej) kategorii aż ok. 20% spraw pozostało nierozwiązanych. Jeśli

wliczono tu również standardowe, bezkonfliktowe zwroty towarów, to realny odsetek nieskutecznych interwencji w sytuacjach rzeczywiście problemowych może być jeszcze wyższy. **Taki wynik sugeruje, że wciąż znaczna część konsumentów mimo podjęcia działań nie uzyskuje satysfakcjonującego rozwiązania, co stanowi ważny sygnał ostrzegawczy dla systemu ochrony praw konsumenta.**

Wysoką skutecznością charakteryzują się również działania konsumentów polegające na publicznym opisywaniu sytuacji problemowej – na przykład w formie komentarzy, recenzji czy wpisów na forach i portalach społecznościowych. Spośród osób, które zdecydowały się na taki krok, ponad 40% doświadczyło pozytywnej reakcji ze strony sprzedawcy – problem został rozwiązany lub sprzedawca podjął działania naprawcze. W niemal połowie przypadków (ok. 45%) wpis nie spotkał się z żadną reakcją ze strony sklepu. Natomiast 13,5% konsumentów relacjonowało, że otrzymało odpowiedź o charakterze negatywnym – byli wprost proszeni o usunięcie komentarza lub informowani, że nie powinni publicznie udostępniać tego typu treści. Pomimo tej ostatniej grupy, wpisy publiczne okazują się stosunkowo skuteczną formą presji, przynosząc realne efekty w znaczącej liczbie przypadków.

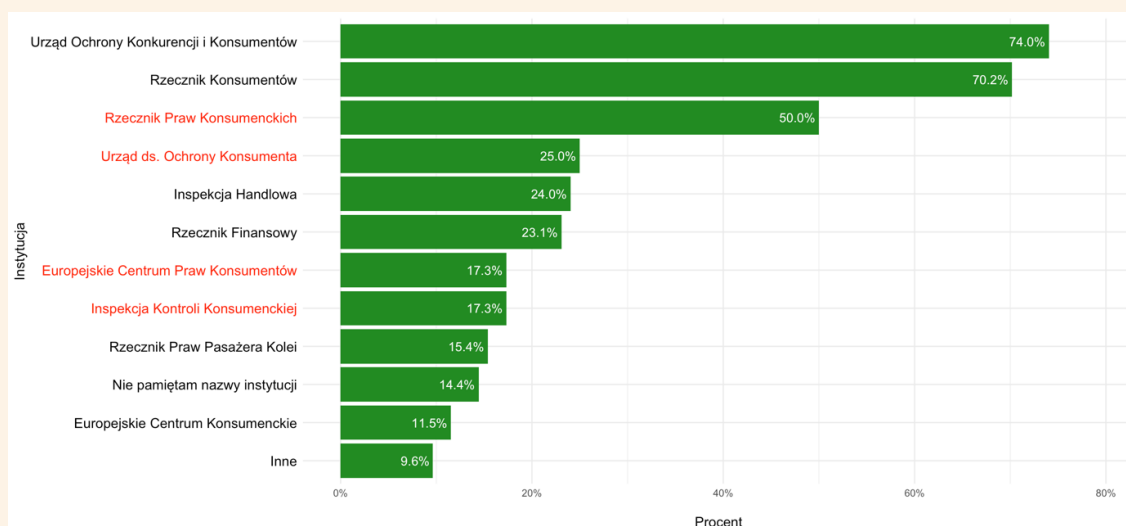
Nieco niższą skuteczność niż działania podejmowane samodzielnie wykazywały interwencje skierowane do podmiotów publicznych oraz organizacji pozarządowych. W przypadku takich zgłoszeń, zgodnie z deklaracjami badanych, połowa spraw zakończyła się pozytywnym rozwiązaniem. Jednak wciąż zauważalna pozostaje liczba przypadków, które nie przyniosły oczekiwanego efektu. Warto również zwrócić uwagę, że część konsumentów wskazywała jako wspierające ich podmioty organizacje, które w rzeczywistości nie istnieją, a także nie potrafiła odróżnić instytucji publicznych od organizacji społecznych. **Może to świadczyć o pewnym zamieszaniu informacyjnym i ograniczonej wiedzy na temat realnych źródeł wsparcia.**

Korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej przynosiło umiarkowane rezultaty – około połowa spraw zakończyła się pomyślnie, ale znaczący odsetek nie przyniósł oczekiwanego rezultatu mimo poniesienia kosztów. Najniższą skuteczność wykazywały sprawy kierowane do sądu. Tylko w około połowie przypadków uzyskano

pozytywne rozstrzygnięcie, przy czym znaczna liczba spraw wciąż pozostaje w toku, co może wynikać z czasochłonności postępowań sądowych. Podobny obraz wyłania się z danych dotyczących pozasądowych metod rozwiązywania sporów – choć nieco ponad połowa zakończyła się zadowalającym wynikiem, stosunkowo często konsumenci oceniali rezultat jako niesatysfakcjonujący. Warto jednak pamiętać, że cechą mediacji i innych form polubownego rozstrzygania sporów jest osiąganie kompromisu, który z definicji nie w pełni realizuje interesy którejkolwiek ze stron, lecz dąży do osiągnięcia rozwiązania akceptowalnego dla obu uczestników konfliktu.

Jeśli chodzi o odpowiedzi na pytania dotyczące konkretnych instytucji i organizacji, do których konsumenci zwracali się o pomoc, najczęściej wskazywaną jednostką był Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Spośród 104 osób, które zadeklarowały skorzystanie z pomocy instytucjonalnej, ponad 70% wymieniło właśnie UOKiK jako podmiot, do którego się zwróciło (Wykres 32). Na drugim miejscu znaleźli się Rzecznicy Konsumentów, których również stosunkowo często wskazywano jako adresatów zgłoszeń. Inne instytucje, takie jak Inspekcja Handlowa czy Rzecznik Finansowy, pojawiały się znacznie rzadziej, choć ich skuteczność oceniano na podobnym poziomie jak w wypadku Rzeczników Konsumentów.

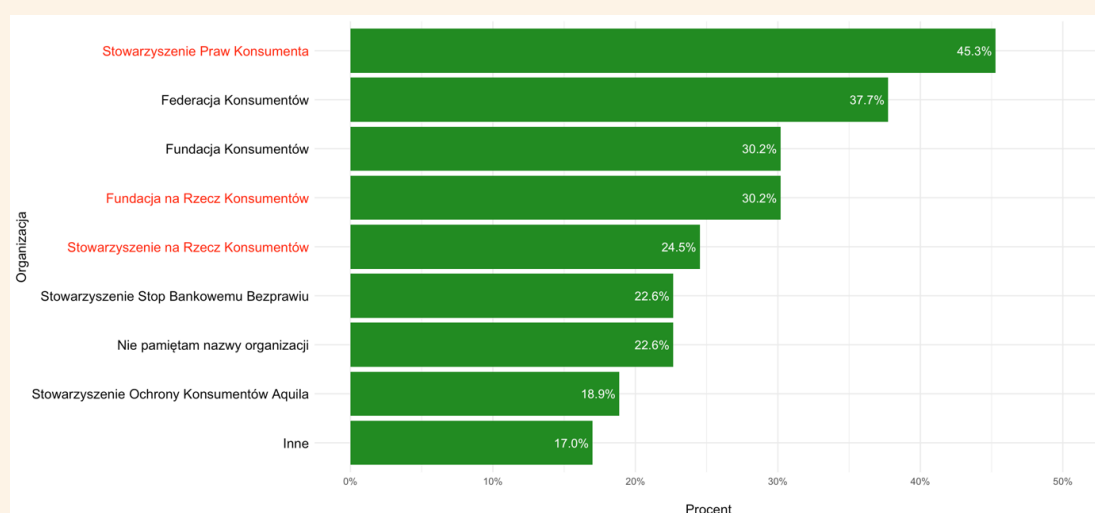
Wykres 32. Instytucje ochrony konsumentów, do których zwracali się respondenci (n = 104)



Warto jednak zwrócić uwagę na istotne rozbieżności pomiędzy deklaracjami badanych a rzeczywistą strukturą systemu ochrony konsumentów. Część respondentów wskazywała bowiem jako adresatów swojej interwencji instytucje, które formalnie nie istnieją – jak np. „Rzecznik Praw Konsumentów”, „Urząd ds. Ochrony Konsumenta” czy „Inspekcja Kontroli Konsumentów”. **Takie odpowiedzi sugerują, że konsumenci nie zawsze są świadomi, jakie instytucje rzeczywiście funkcjonują w ramach systemu i gdzie należy zgłaszać swoje problemy.** Wyniki te są spójne z obserwacjami dotyczącymi niskiej znajomości rzeczywistych instytucji ochrony praw konsumenta, jakie uzyskano w innych częściach badania.

Podobny brak rozeznania widoczny jest w odpowiedziach dotyczących organizacji pozarządowych. Spośród 53 osób, które deklarowały skorzystanie z pomocy NGO-sów, najczęściej wskazywaną jednostką było „Stowarzyszenie Obrony Praw Konsumenta” – podmiot, który nie istnieje. W dalszej kolejności pojawiały się bardziej wiarygodne odpowiedzi, takie jak Federacja Konsumentów czy Fundacja Konsumentów, jednak inne rzeczywiste organizacje były wskazywane sporadycznie. Co więcej, w pytaniu otwartym o nazwę organizacji pozarządowej część respondentów podała Rzeczników Konsumentów (lub ich nieistniejące warianty jak „Rzecznik Praw Konsumenta”), myląc instytucje publiczne z organizacjami społecznymi.

Wykres 33. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną konsumentów, do których zwracali się respondenci (n = 53)



Zebrane dane wyraźnie pokazują, że konsumenci mają ograniczoną orientację w strukturze systemu ochrony praw konsumenta – nie tylko mylą instytucje publiczne z organizacjami społecznymi, ale często wskazują też podmioty, które w ogóle nie istnieją. Co istotne, należy pamiętać, że na pytanie dotyczące korzystania z pomocy instytucji publicznych odpowiedziały jedynie 104 osoby, a z pomocy organizacji pozarządowych skorzystało zaledwie 53 respondentów – podczas gdy w całym badaniu wzięło udział ponad 1100 osób. Oznacza to, że tylko niewielki odsetek uczestników w ogóle zwrócił się po pomoc do jakiegokolwiek podmiotu zewnętrznego.

Tym bardziej niepokojące są liczne błędne wskazania. Sugerują one, że znaczna część konsumentów nie tylko nie korzysta z dostępnych kanałów wsparcia, ale także nie wie, gdzie realnie może szukać pomocy. **Wyniki te wskazują na potrzebę nie tylko edukowania o przysługujących prawach, lecz także budowania praktycznej świadomości funkcjonowania instytucji i organizacji zajmujących się ochroną konsumentów – ich nazw, kompetencji i dostępnych ścieżek kontaktu. Bez tej wiedzy nawet najbardziej podstawowe uprawnienia pozostają w praktyce niewykorzystane.**

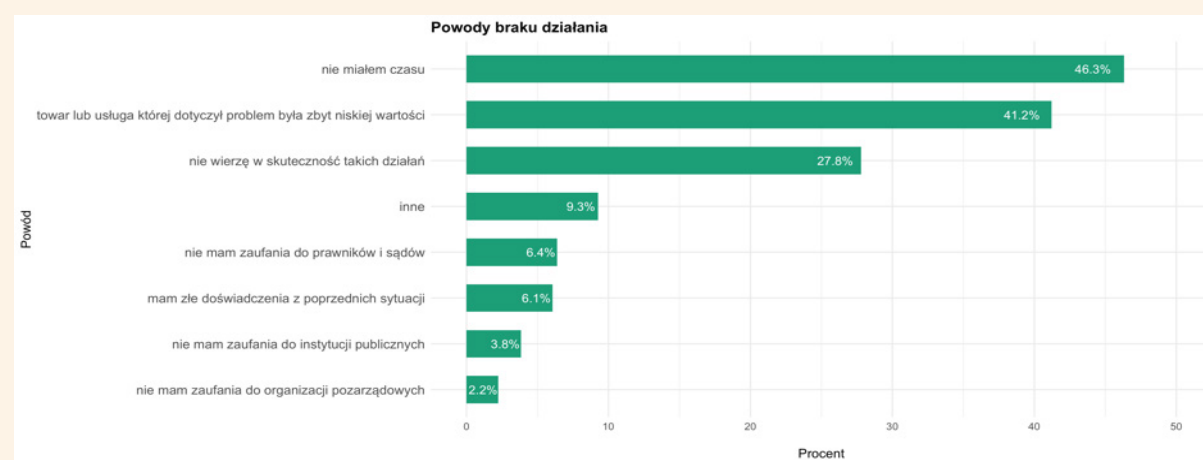
IV.2.5. BIERNOŚĆ W PODEJMOWANIU DZIAŁAŃ PRZEZ KONSUMENTÓW

Niepokojącym zjawiskiem ujawnionym w przeprowadzonym badaniu jest powszechny brak reakcji ze strony konsumentów w sytuacjach, w których doświadczają oni problemów – aż 40% osób, które zetknęły się z trudnościami, nie podjęło żadnych działań. Jak pokazano na Wykresie 34, za tą biernością stoją trzy główne przyczyny. Po pierwsze, respondenci często wskazywali brak czasu jako powód rezygnacji z interwencji – codzienne obowiązki, obawa przed czasochłonnością procedur czy przekonanie, że dochodzenie swoich praw jest zbyt angażujące, skutecznie zniechęcają do działania. Drugim istotnym czynnikiem była niewielka wartość towaru lub usługi, której dotyczył problem – wielu badanych uznało, że gra nie jest warta świeczki, a ewentualna korzyść nie rekompensuje wysiłku. Trzecim

najczęściej wskazywanym powodem był brak wiary w skuteczność działań – respondenci obawiali się, że ich interwencja i tak nie przyniesie rezultatu, co może świadczyć o ograniczonym zaufaniu do dostępnych środków ochrony konsumenciej lub wcześniejszych rozczarowaniach.

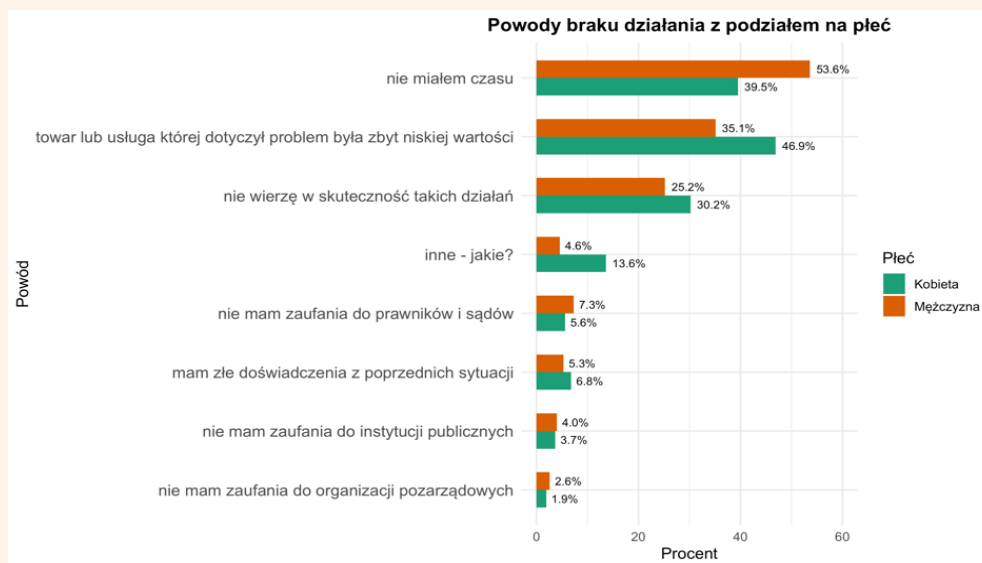
Na dalszym planie pojawiały się takie uzasadnienia jak brak zaufania do instytucji publicznych oraz negatywne doświadczenia z przeszłości związane z próbami dochodzenia swoich praw. Choć rzadziej wskazywane, te czynniki również zasługują na uwagę, ponieważ wskazują na szerszy problem erozji zaufania do systemu ochrony konsumentów – zarówno formalnego jak i nieformalnego. Wspólnie czynniki te tworzą obraz konsumenta, który nierzadko woli zaakceptować stratę lub niesprawiedliwość niż podejmować działania, które postrzega jako kosztowne, skomplikowane lub nieskuteczne.

Wykres 34. Powody braku działania w problematycznych sytuacjach konsumenckich



Dalsze analizy wyników wykazały, że spośród wszystkich analizowanych zmiennych demograficznych, to płeć okazała się jedynym czynnikiem istotnie różnicującym powody braku reakcji na sytuacje problemowe (zob. Wykres 35). Mężczyźni częściej wskazywali na brak czasu jako główny powód niepodejmowania działań. Dla kobiet natomiast bardziej istotna była niewielka wartość towaru lub usługi, której dotyczył problem – częściej niż mężczyźni uznają one, że interwencja w takich przypadkach nie jest opłacalna. Różnice te, choć umiarkowane, sugerują, że decyzje o rezygnacji z działania mają związek z odmiennym postrzeganiem kosztów i sensowności interwencji.

Wykres 35. Powody braku działania w problematycznych sytuacjach konsumenckich w podziale na płeć



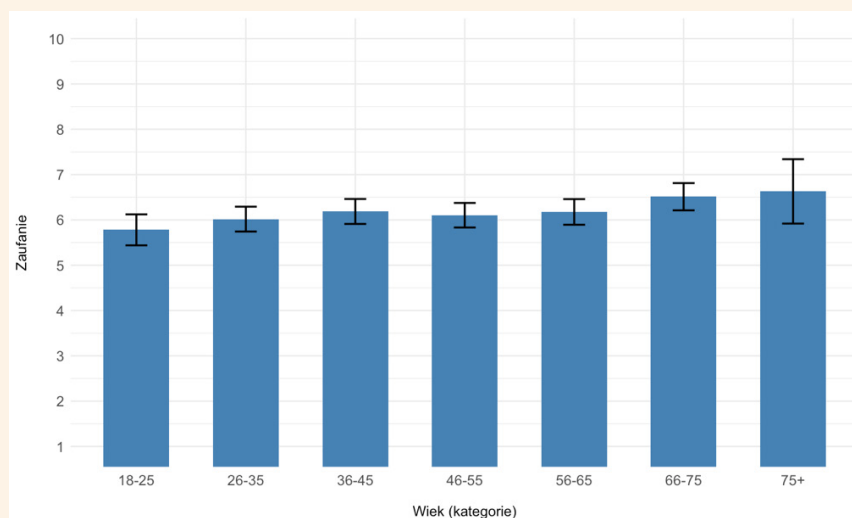
Analiza innych zmiennych również nie wykazała jednoznacznych zależności. Wiek miał znaczenie jedynie w odniesieniu do powodu „nie miałem czasu” – osoby starsze rzadziej wskazywały ten argument, jednak różnice między grupami wiekowymi były stosunkowo niewielkie. Miejsce zamieszkania, poziom wykształcenia i osiągnięty dochód nie wykazywały istotnego związku z deklarowanymi powodami braku reakcji. Co interesujące, również poziom wiedzy – zarówno obiektywnej jak i subiektywnej – oraz poczucie skuteczności własnych działań nie wiązały się znacząco z tym, jakie uzasadnienia podawano. **Wyniki te sugerują, że decyzja o rezygnacji z działania wynika przede wszystkim z praktycznych względów, takich jak brak czasu lub niska wartość przedmiotu sporu, a nie z niewiedzy czy poczucia braku wpływu.** W kontekście edukacji konsumenckiej oznacza to, że poza zwiększaniem świadomości praw, konieczne może być także kształtowanie przekonania, że nawet drobne przypadki naruszeń zasługują na reakcję – i że dochodzenie swoich praw może być nie tylko możliwe, ale i skuteczne.

IV.2.6. ZAUFANIE DO PODMIOTÓW WSPIERAJĄCYCH KONSUMENTÓW

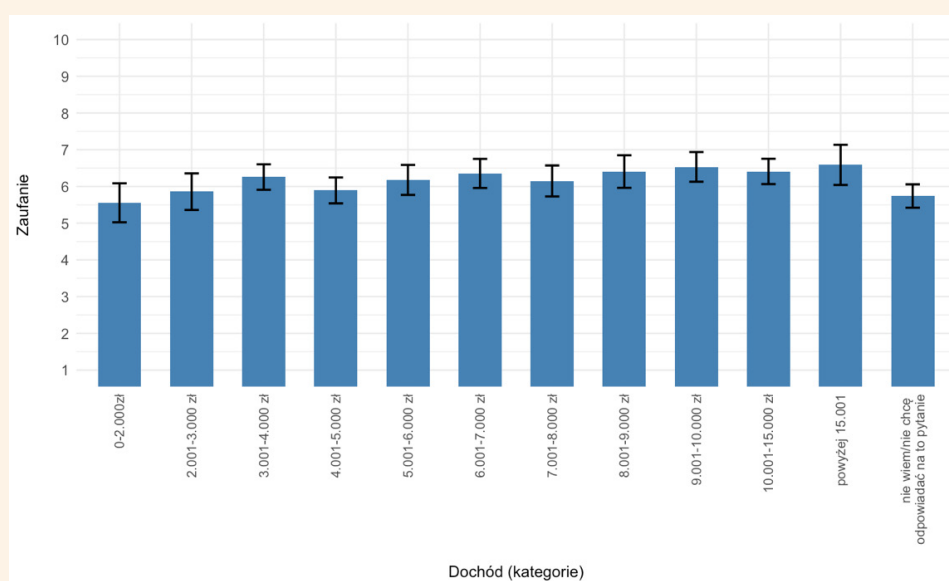
W przeprowadzonym badaniu średni poziom zaufania obywateli do podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów wyniósł 6,15 w skali od 1 do 10, co można uznać za wynik umiarkowany. Warto jednak odczytywać go w szerszym kontekście – w badaniach społecznych prowadzonych na świecie poziom deklarowanego zaufania do instytucji jest zwykle relatywnie wysoki, co czyni wynik uzyskany w Polsce wyraźnie mniej korzystnym na tle innych krajów. Wpisuje się on jednocześnie w szerszy, utrzymujący się od lat trend niskiego zaufania do instytucji publicznych w Polsce. **Choć formalnie wartość przekracza środek skali, wskazuje raczej na strukturalny deficyt zaufania niż na stabilną relację obywateli z instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę ich praw. To z kolei stanowi istotne wyzwanie dla efektywności całego systemu ochrony konsumenta.**

Poziom zaufania do instytucji zajmujących się ochroną konsumentów nie wykazuje istotnych zależności z cechami demograficznymi takimi jak płeć, poziom wykształcenia (w tym posiadanie wykształcenia prawniczego czy wykonywanie zawodu prawniczego) ani miejsce zamieszkania. Zmiennymi, które wykazują słabe, lecz statystycznie istotne powiązania z poziomem zaufania, są natomiast wiek oraz dochód respondentów – osoby starsze oraz bardziej zamożne deklarują nieco wyższy poziom zaufania (Wykresy 36 i 37). Zależności te są jednak na tyle słabe, że nie można mówić o wyraźnym wzorcu, a raczej o subtelnej tendencji.

Wykres 36. Poziom zaufania do podmiotów wspierających konsumentów w podziale na kategorie wiekowe

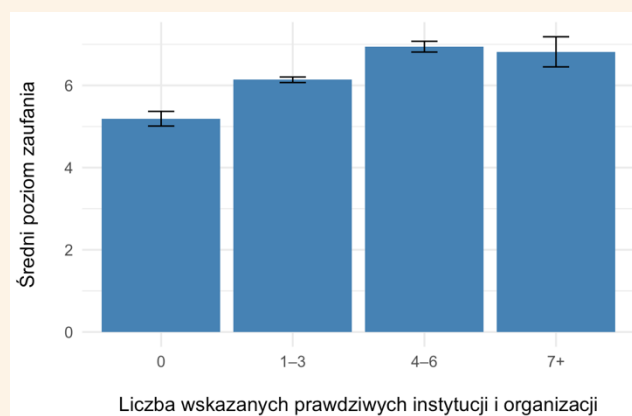


Wykres 37. Poziom zaufania do podmiotów wspierających konsumentów w podziale na kategorie dochodowe



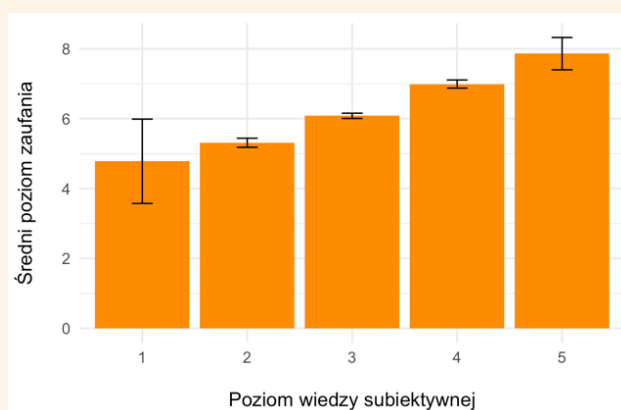
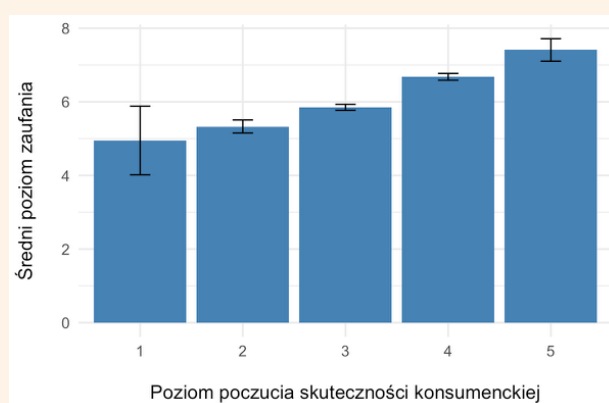
Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że **poziom zaufania do instytucji chroniących prawa konsumentów wiąże się zarówno z czynnikami psychologicznymi, jak i poziomem wiedzy konsumenckiej**. Najsilniejszą zależność zaobserwowano w przypadku znajomości instytucji i organizacji zajmujących się ochroną konsumentów – osoby, które potrafiły wskazać więcej takich podmiotów, deklarowały wyższy poziom zaufania.

Wykres 38. Zaufanie do podmiotów wspierających konsumentów w zależności od liczby tych podmiotów znanych konsumentowi



Istotny okazał się również poziom poczucia skuteczności konsumenckiej. **Im większa była wiara badanych we własne kompetencje w zakresie dochodzenia swoich praw, tym większym zaufaniem obdarzali oni instytucje odpowiedzialne za ochronę tych praw (Wykres 39)**

Wykres 39. Zaufanie do podmiotów wspierających konsumentów w zależności od poczucia skuteczności i subiektywnej wiedzy konsumenckiej



Zaufanie korelowało także z poziomem wiedzy subiektywnej. **Osoby, które oceniały swoją wiedzę jako wysoką, miały tendencję do wyższego zaufania wobec systemu ochrony konsumentów.** Słabszy, ale również zauważalny związek występował w przypadku wiedzy obiektywnej. **Osoby lepiej poinformowane na temat przepisów konsumenckich wykazywały nieco większe zaufanie do instytucji, choć efekt ten był mniej wyraźny niż w przypadku wiedzy deklarowanej.** Dodatkowo, choć niezbyt silnie, zaufanie było powiązane z faktycznym korzystaniem z pomocy instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Osoby, które zadeklarowały, że korzystają z pomocy z tych podmiotów, mają większe zaufanie do nich niż osoby, które nigdy nie podjęły takiego kroku.

IV.2.7. PREDYKTORY ŚWIADOMOŚCI I SKUTECZNOŚCI W STOSOWANIU PRAWA KONSUMENCKIEGO

Przeprowadzone przez nas badanie pokazało istnienie zależności między wiedzą subiektywną a skutecznością konsumencką. **Osoby, które wierzą w swoją znajomość przepisów, jednocześnie częściej uważają, że potrafią skutecznie egzekwować swoje prawa.** Z kolei skuteczność konsumencka słabiej koreluje z wiedzą obiektywną, co sugeruje, że samo posiadanie rzetelnej wiedzy niekoniecznie przekłada się na poczucie kompetencji w działaniu. Podsumowując, można mieć dużą wiedzę, ale jednocześnie nie czuć się pewnym siebie w sytuacjach wymagających interwencji.

Zebrane przez nas dane wskazują, że Polacy nie przeceniają swoich umiejętności konsumenckich, a wręcz wykazują stosunkowo niski poziom pewności siebie w tym obszarze. Kluczową zależnością jest silny związek między wiedzą subiektywną a poczuciem skuteczności, podczas gdy faktyczna wiedza obiektywna ma mniejsze znaczenie w kształtowaniu przekonania o własnej sprawczości w sytuacjach konsumenckich.

W celu podsumowania i pogłębienia wyników badania zastosowaliśmy analizy regresji Poissona z wieloma predyktorami oraz ich interakcjami. Analiza ta pozwala na modelowanie zależności pomiędzy zmiennymi objaśniającymi a zmienną zależną przyjmującą postać liczby zdarzeń – w naszym wypadku były to: liczba rozpoznanych sytuacji problemowych oraz liczba podjętych reakcji. Uwzględnione predyktory obejmowały: subiektywną wiedzę konsumencką (deklaratywne przekonanie o znajomości swoich praw), wiedzę obiektywną (sprawdzoną za pomocą testu wiedzy), znajomość instytucji zajmujących się ochroną konsumentów (liczba poprawnie wskazanych instytucji), a także poczucie skuteczności konsumenckiej (przekonanie o własnej sprawczości i kompetencjach w rozwiązywaniu problemów konsumenckich).

Z uwagi na istotne współzależności między tymi zmiennymi szczególnie istotne było sprawdzenie, czy każda z nich wnosi unikalny wkład w wyjaśnianie aktywności i skuteczności konsumenckiej, czy też ich wpływ zanika po uwzględnieniu pozostałych. Analizowaliśmy także efekty interakcyjne, tj. sytuacje, w których efekt jednej zmiennej staje się istotny dopiero przy określonym poziomie innej (np. związek między wiedzą subiektywną a aktywnością konsumencką zależny od poczucia skuteczności). Dzięki takiemu podejściu możliwe było uchwycenie nie tylko prostych zależności, ale także bardziej złożonych mechanizmów psychologicznych, które stoją za różnicami w rozpoznawaniu problemów oraz reagowaniu na nie przez konsumentów.

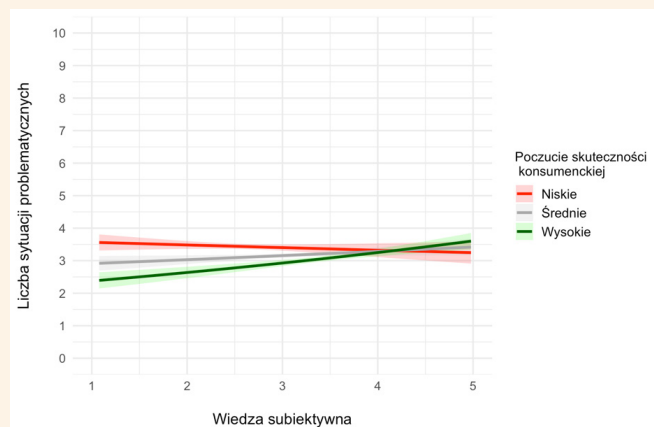
Jeśli chodzi o liczbę dostrzeżonych problematycznych sytuacji, to najsilniejszym czynnikiem okazała się wiedza obiektywna czyli rzeczywista znajomość przepisów. Osoby, które zaznaczyły więcej poprawnych odpowiedzi w teście wiedzy, wskazywały także większą liczbę problematycznych sytuacji, a każda dodatkowa prawidłowa odpowiedź wiąże się z wzrostem liczby działań o 5%. Drugim pod względem wagi czynnikiem była liczba znanych instytucji, a każda dodatkowa wskazana instytucja przekładała się na 8% wzrost liczby wskazywanych sytuacji problematycznych. **To sugeruje, że dostrzeganie naruszeń praw konsumenta wymaga faktycznej znajomości zasad ich ochrony.** Wiedza subiektywna, czyli własne przekonanie o tym, że „znam swoje prawa”, również miała istotny związek, choć

był on słabszy. **Oznacza to, że osoby pewne swojej wiedzy – niezależnie od tego, czy faktycznie jest ona wysoka – częściej interpretują określone sytuacje jako problematyczne**, przy czym tutaj jeden punkt więcej na pięciostopniowej skali wiąże się ze wzrostem liczby działań o 5%. Natomiast samo poczucie skuteczności konsumenckiej, czyli przekonanie, że „umiem coś z tym zrobić”, miało negatywny związek z liczbą raportowanych problemów. Oznacza to, że osoby bardziej przekonane o swojej zaradności i umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach deklarowały mniej przypadków napotkanych problemów konsumenckich. Osoby z wysokim poczuciem skuteczności konsumenckiej mogą nie postrzegać niektórych sytuacji jako faktycznie problematycznych, ponieważ wierzą, że sobie z nimi poradzą lub traktują je jako część „normalnego” doświadczenia zakupowego. Innymi słowy, mogą być bardziej odporne poznawczo i emocjonalnie na drobne niedogodności – np. opóźnienie w dostawie czy konieczność reklamacji może nie być dla nich sytuacją wymagającą raportowania, bo wiedzą, jak ją szybko rozwiązać. Z drugiej strony, osoby z niskim poczuciem skuteczności mogą mieć większą skłonność do postrzegania nawet drobnych utrudnień jako poważnych problemów – bo brakuje im przekonania, że potrafią sobie z nimi poradzić. Ich większa podatność na stres i bezradność może prowadzić do większej liczby raportowanych sytuacji problemowych, niezależnie od ich obiektywnej wagi.

Dodatkowo w analizie tej okazało się, że poczucie skuteczności konsumenckiej wchodzi w interakcję z wiedzą subiektywną i z liczbą znanych instytucji, ale nie z wiedzą obiektywną. Oznacza to, że jakkolwiek samo poczucie skuteczności nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozpoznawania sytuacji problematycznych, to odgrywa ono rolę moderującą związek między subiektywnym poziomem wiedzy a liczbą wskazanych naruszeń (Wykres 40) oraz między poziomem wiedzy na temat podmiotów ochrony konsumentów a liczbą wskazanych naruszeń (Wykres 41). Wśród osób o niskim i średnim poczuciu skuteczności, subiektywna wiedza nie ma istotnego znaczenia – niezależnie od jej poziomu liczba rozpoznanych problemów pozostaje na podobnym poziomie. Dla osób o wysokim poczuciu skuteczności wyższa wiedza subiektywna wiąże się już z większą liczbą rozpoznanych sytuacji, a jeden dodatkowy punkt na skali wiedzy przekłada się na wzrost zaraportowanych

sytuacji problematycznych o 14%. Oznacza to, że dopiero połączenie przekonania o posiadaniu wiedzy z wysokim poczuciem kompetencji konsumenckich prowadzi do istotnie większej czujności i skuteczności w rozpoznawaniu nieprawidłowości na rynku.

Wykres 40. Poczucie skuteczności konsumenckiej i wiedza subiektywna a liczba wskazanych sytuacji problematycznych

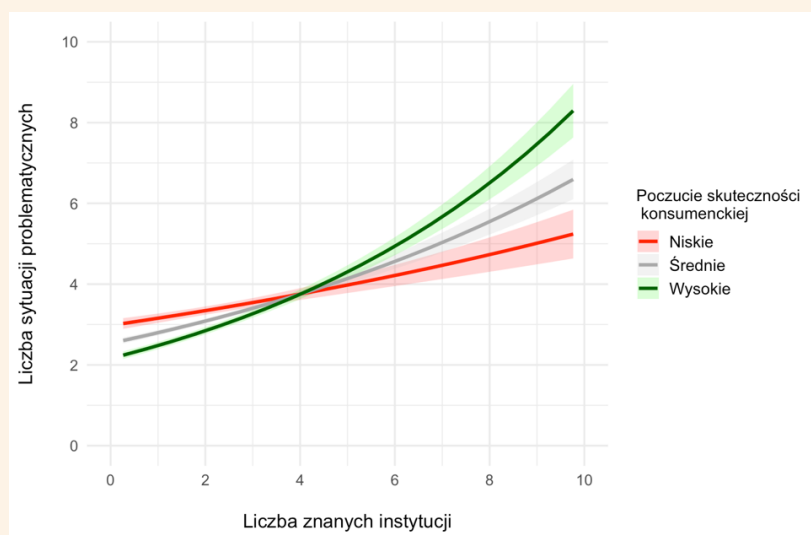


Na podstawie uzyskanych wyników można także stwierdzić, że liczba rozpoznanych, rzeczywiście istniejących instytucji ochrony konsumentów – a więc pośredni wskaźnik obiektywnej wiedzy instytucjonalnej – wchodzi w istotną interakcję z poczuciem skuteczności konsumenckiej. W przeciwieństwie do wiedzy subiektywnej, która wykazywała wpływ tylko u osób o wysokim poczuciu skuteczności, liczba wskazanych prawdziwych instytucji ma istotne znaczenie w każdej grupie – niezależnie od tego, czy ktoś ma niskie, przeciętne, czy wysokie poczucie skuteczności. Jednak siła tego związku różnicuje się w zależności od poziomu skuteczności konsumenckiej. Wśród osób o niskim poczuciu skuteczności każdy dodatkowo wskazany poprawnie podmiot wiąże się ze wzrostem liczby rozpoznanych sytuacji problematycznych o 6%. Dla osób o przeciętnym poczuciu skuteczności ten wzrost wynosi już 10%, a w grupie o wysokim poczuciu skuteczności – aż 15%.

Oznacza to, że znajomość instytucji realnie zwiększa czujność konsumencką i zdolność do rozpoznawania problematycznych sytuacji, ale jej siła zależy od tego, czy towarzyszy jej poczucie sprawczości. Konsumenci, którzy mają świadomość

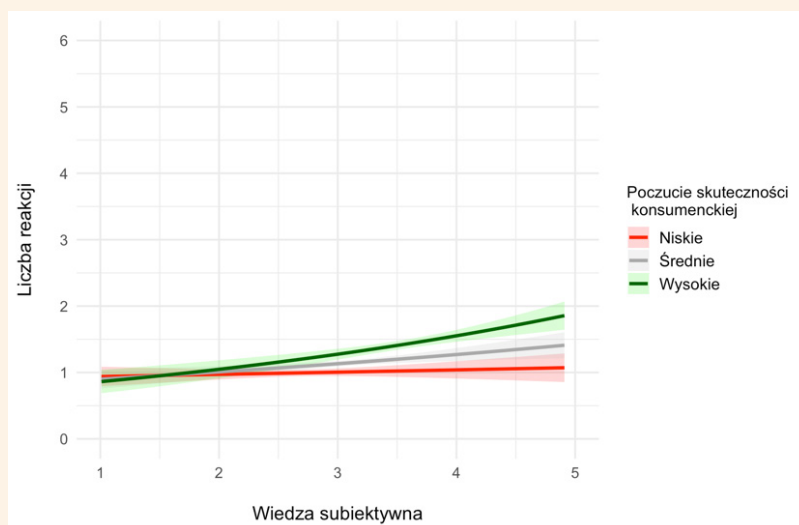
istnienia instytucji i jednocześnie wierzą, że potrafią z nich skutecznie korzystać, są najbardziej wyczuleni na nieprawidłowości rynkowe. Wskazuje to na kluczowe znaczenie nie tylko wiedzy faktograficznej, ale również przekonań dotyczących własnych kompetencji – ich połączenie wyraźnie wzmacnia konsumencką uważność.

Wykres 41. Poczucie skuteczności konsumenckiej i liczba znanych instytucji a liczba wskazanych sytuacji problematycznych



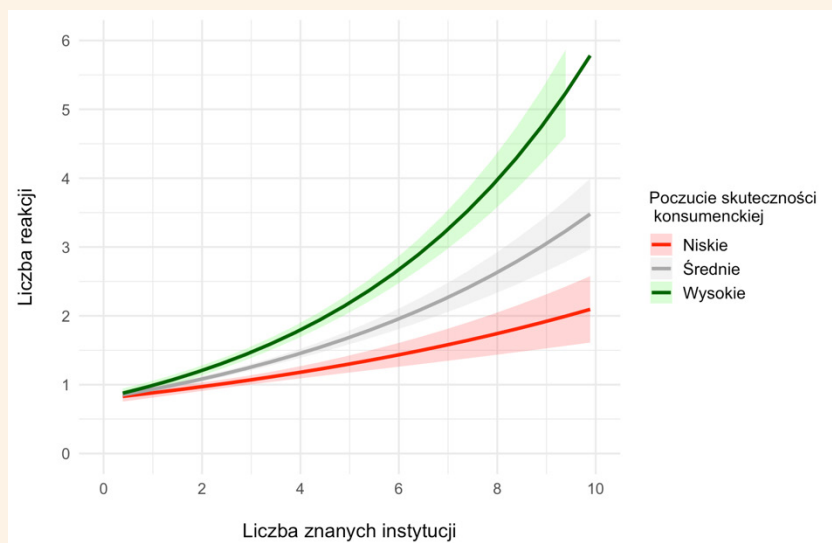
W drugiej analizie zajmowaliśmy się czynnikami pozwalającymi na wyjaśnienie liczby zadeklarowanych reakcji konsumenckich. W tym przypadku – w przeciwieństwie do liczby rozpoznanych problemów – nie miała znaczenia ani wiedza obiektywna, ani subiektywna, a najsilniejszym predyktorem okazała się liczba znanych instytucji ochrony konsumentów. Znaczenie miało także poczucie skuteczności konsumenckiej, a więc przekonanie, że „umiem coś z tym zrobić”. Obie te zmienne okazały się istotnie związane z poziomem aktywności – im wyższy ich poziom, tym więcej działań deklarowali respondenci. **Można zakładać, że im lepsza znajomość podmiotów, tym częstszy kontakt z nimi w sytuacjach problematycznych.**

Wykres 42. Poczucie skuteczności konsumenckiej i wiedza subiektywna a liczba reakcji podjętych w problematycznych sytuacjach



Dodatkowo analiza pokazała, że zarówno wiedza subiektywna, jak i liczba znanych instytucji wchodzi w istotną interakcję z poczuciem skuteczności konsumenckiej. Wśród osób o niskim i przeciętnym poczuciu skuteczności konsumenckiej, subiektywna wiedza nie miała żadnego związku z deklarowaną liczbą działań. W grupie osób o wysokim poczuciu skuteczności wzrost wiedzy subiektywnej o jeden punkt przekładał się natomiast na 22% wzrostu liczby działań – i tylko w tej grupie wiedza subiektywna miała znaczenie dla liczby zadeklarowanych reakcji. **W praktyce oznacza to, że osoby, które czują się jednocześnie dobrze poinformowane i kompetentne, są znacznie bardziej aktywne – rozpoznają więcej sytuacji jako wymagające reakcji i rzeczywiście częściej reaguja. Sama wiedza subiektywna bez towarzyszącego jej poczucia skuteczności okazuje się niewystarczająca, by skłonić do działania.**

Wykres 43. Poczucie skuteczności konsumenckiej i wiedza subiektywna a liczba reakcji podjętych w problematycznych sytuacjach



Co więcej – również w tym przypadku liczba rozpoznanych, rzeczywiście istniejących instytucji ochrony konsumentów wchodzi w istotną interakcję z poczuciem skuteczności konsumenckiej. W przeciwieństwie do wiedzy subiektywnej, która wykazywała wpływ tylko u osób o wysokim poczuciu skuteczności, liczba wskazanych prawdziwych instytucji ma istotne znaczenie w każdej grupie – niezależnie od tego, czy ktoś ma niskie, przeciętne czy wysokie poczucie skuteczności. Jednocześnie jednak siła tego związku różnicuje się w zależności od poziomu skuteczności konsumenckiej. Wśród osób o niskim poczuciu skuteczności każdy dodatkowo wskazany poprawnie podmiot wiąże się ze wzrostem liczby podjętych działań o 10%. Dla osób o przeciętnym poczuciu skuteczności ten wzrost wynosi już 16%, a w grupie o wysokim poczuciu skuteczności – aż 22%.

V. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Jak wynika z treści niniejszego raportu, mówiąc o dochodzeniu roszczeń konsumentów w Polsce oraz stanie egzekwowania praw w tym obszarze, mierzymy się z różnymi problemami. Negatywnie wpływa to nie tylko na pozycję rynkową konsumentów, ale również na innych interesariuszy, tj. przedsiębiorców oraz instytucje. Trudności dotyczą bardzo wielu obszarów, tj. systemu prawa konsumenckiego, instytucjonalnego systemu ochrony konsumentów, poziomu świadomości prawnej konsumentów oraz stosowania prawa konsumenckiego w praktyce.

Poruszone przez nas zagadnienia zdecydowanie wymagają pogłębionej analizy i dokładniejszego zbadania. Tym niemniej już na tym etapie, bazując na zgromadzonych i przeanalizowanych danych, wysunąć można pewne propozycje i zalecenia, które mogą istotnie pomóc w dalszej diagnozie, a także stanowić bazę do podjęcia działań.

SYSTEM PRAWA KONSUMENCKIEGO

Prawo konsumenckie jest obszerną i dość mocno rozbudowaną częścią prawa. Obejmuje swoim zakresem bardzo szerokie spektrum spraw, a przepisy umieszczone są w wielu różnych aktach prawnych. Powoduje to, że stosowanie prawa konsumenckiego staje się skomplikowane. Tymczasem trzeba pamiętać, że konsumentami jesteśmy wszyscy. Z tego względu niezwykle istotne jest, aby system prawa był maksymalnie jasny i intuicyjny. W przeciwnym razie obywatel nie będzie w stanie z niego realnie korzystać i realizować przyznanych mu praw.

W ostatnich latach widoczny jest znaczny wzrost ilości uchwalanych aktów prawnych w obszarze prawa konsumenckiego. W dużej mierze jest to rezultat działalności prawodawczej UE. W świetle nasilających się w ostatnim czasie postulatów w obrębie UE coraz więcej i częściej mówi się o potrzebie uproszczenia obowiązujących przepisów i wprowadzeniu ułatwień dla przedsiębiorców.

Obecne krajowe regulacje wszechstronnie chronią konsumentów i należy je

generalnie ocenić pozytywnie. Nie zmienia to jednak faktu, że widoczna jest potrzeba, aby w niektórych obszarach dokonać pewnych uzupełnień bądź też przepisy doprecyzować. Działania te uspoją prawodawstwo konsumenckie i jeszcze bardziej wzmocnią poziom ochrony. Od jakości przepisów zależy również możliwość ich realnego i skutecznego stosowania.

Z powyższych względów zasadnym byłoby dokonanie merytorycznego przeglądu obowiązujących przepisów z obszaru prawa konsumenckiego, a następnie dokonanie pewnych zmian legislacyjnych. Z jednej strony pozwoliłoby to na uproszczenie prawodawstwa w tym zakresie, na czym niewątpliwie skorzystaliby wszyscy interesariusze. Z drugiej zaś możliwe stałoby się uzupełnienie istniejących luk i wyeliminowanie nieprecyzyjnych regulacji lub doregulowanie kwestii, które nie czekały się przepisów.

Aby dokonany przegląd i zmiany legislacyjne były jak najlepszej jakości, niezbędne jest zaangażowanie w ten proces praktyków (np. rzeczników konsumentów, organizacji konsumenckich), którzy w swojej codziennej działalności dostrzegają słabości i braki w obecnych przepisach. Nie bez znaczenia jest również perspektywa biznesu – prawo konsumenckie dotyczy wszak nie tylko konsumentów, ale również przedsiębiorców. Poznanie różnych punktów widzenia pozwala na jak najlepsze skonstruowanie potrzebnych rozwiązań. Realne partnerstwo – podobnie jak jakość prawa – powinny stanowić istotny aspekt w procesie jego stanowienia.

Postulowane działania nie mogą być jednak przeprowadzane w pośpiechu. Znane są przypadki z przeszłości, kiedy to organizacje konsumenckie miały kilka dni na zgłoszenie swoich uwag do projektu ustawy. Czas odgrywa istotną rolę, jednak nie może być to z uszczerbkiem dla jakości zmian, które są tak bardzo potrzebne.

INSTYTUCJONALNY SYSTEM OCHRONY KONSUMENTÓW

Mówiąc o jakimkolwiek systemie, istotne jest, czy spełnione są łącznie trzy przesłanki, które warunkują jego istnienie. Są to: (1) występujący zbiór pewnych elementów, (2) który współistnieje po to, aby służyć określonemu celowi oraz (3) rządzi się określonymi, wspólnymi zasadami i pomiędzy którymi występują uporządkowane

relacje. Analiza tych przesłanek doprowadza do niepokojącego wniosku, że w Polsce nie istnieje system ochrony konsumentów w ścisłym tego słowa znaczeniu. To z kolei znacząco ogranicza jego skuteczność w zakresie ochrony praw i interesów konsumentów.

Problematyczne jest już jednoznaczne wskazanie które instytucje współtworzą system ochrony konsumentów. Wątpliwości nie budzi, że do systemu tego należą Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów, organizacje konsumenckie i Europejskie Centrum Konsumenckie. Do systemu należy również zaliczyć podmioty, które zajmują się szeroko pojętą ochroną konsumentów, co nie stanowi jednak jedynego zakresu ich działalności. Są to: Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Krajowa Administracja Skarbowa i Rzecznik Praw Pacjenta. W przypadku innych instytucji takich jak organy nadzoru branżowego (Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej i Urząd Regulacji Energetyki), organy ścigania, wymiaru sprawiedliwości oraz podmioty zajmujące się alternatywnym rozwiązywaniem konfliktów nie jest już oczywiste, czy są one elementem systemu czy też nie, choć ich działalność również jest skierowana do konsumentów. Z tego względu koniecznym zdaje się, aby jasno i klarownie zdefiniować, które z podmiotów tworzą instytucjonalny system ochrony konsumentów w Polsce.

Zagadnienie to, choć podstawowe, determinuje bardzo wiele kwestii. Przede wszystkim pozwala zrozumieć, jak działa cały system, jaka jest rola każdej instytucji oraz jak przebiegają procesy decyzyjne czy kontrolne. Co więcej, ściśle zdefiniowany system oznacza brak chaosu instytucjonalnego, dublowania kompetencji oraz powstawania luk w odpowiedzialności. Dzięki temu obywatele wiedzą, gdzie z konkretnym problemem mogą się zwrócić. W kontekście przeciętnego poziomu świadomości wśród konsumentów jest to niezmiernie istotne. Precyzyjny i jasny podział kompetencji umożliwia również nadanie priorytetów działania i weryfikację instytucji pod kątem realizacji powierzonych im zadań. Dzięki sygnałom zbieranym przez poszczególne instytucje możliwe jest efektywne diagnozowanie problemów oraz projektowanie potrzebnych zmian i reform.

Aktualnie nie określa się priorytetów w polityce konsumenckiej, choć w przeszłości dokumenty takie były opracowywane. Ostatni obejmował lata 2014–2018 i był opracowany przez UOKiK. Diagnozował on sytuację rynkową, proponował rozwiązania problemów, obejmował działalność nie tylko UOKiK, ale również innych organów i instytucji, podkreślając korzyści z wzajemnej wymiany doświadczeń i wiedzy. W owym czasie UOKiK sam siebie sytuował jako centrum systemu ochrony konsumentów. Obecnie brak jest jednak podobnego dokumentu, a także obserwuje się wycofywanie UOKiK z roli instytucji nadrzędnej i kierowniczej przy równoczesnym osadzaniu siebie jako jednej z wielu równorzędnych instytucji. Negatywne tego skutki są niestety łatwo dostrzegalne – nie istnieje koordynacja i nadzór nad poszczególnymi elementami systemu. Osłabia to skuteczność działań instytucji, powoduje powstawanie luk w jednych obszarach i dublowanie kompetencji w innych. To z kolei daje pole do nadużyć i zdecydowanie uderza w konsumentów. Uwagę zwraca również dobór kompetencji poszczególnych instytucji – powtarzanie się pewnych uprawnień, a także brak systemowego rozdziału zadań pomiędzy poszczególne podmioty.

Powyższe potwierdza słuszność wyciągniętego wniosku, że w polskich realiach nie istnieje system ochrony konsumentów sensu stricto. Choć różne instytucje funkcjonują na rynku i wykonują pewien zakres swoich działań, to brak jest występujących relacji między podmiotami i przepływu informacji. To z kolei uniemożliwia określenie wspólnych celów i koordynację działalności.

Warto zwrócić także uwagę na to, jak funkcjonują poszczególne instytucje. Przeprowadzona analiza prowadzi do obserwacji, że w odniesieniu do poszczególnych podmiotów działających na rzecz ochrony konsumentów zauważalne są niepokojące zjawiska:

1. UOKiK

Zakres działalności Urzędu jest bardzo szeroki i regularnie przybywa mu nowych obowiązków. Odbywa się to niestety przy ograniczonych zasobach zarówno finansowych jak i kadrowych. Już teraz zauważalne są sygnały mogące świadczyć o przeciążeniu tej instytucji, co ma miejsce przy stale wzrastającej ilości wyznań i

zagrożeń rynkowych. W ostatnich pięciu latach obserwuje się spadek ilości wydawanych decyzji i prowadzonych postępowań w obszarze ochrony konsumentów. Dodatkowo uwagę zwraca przewlekłość niektórych postępowań wszczynanych w wyniku odwołań od decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK – niekiedy cztery lata do momentu wydania wyroku przez sąd I instancji. Pomimo tych słabości występuje stosunkowo duża utrzymywalność decyzji UOKiK w orzecznictwie SOKiK.

2. RZECZNICY KONSUMENTÓW

Rzecznicy stanowią podstawę systemu indywidualnej ochrony konsumentów. To do nich właśnie w pierwszej kolejności zgłaszają się bezpośrednio konsumenci potrzebujący pomocy. Pomimo ogromnego znaczenia tej instytucji rzecznicy borykają się z wieloma trudnościami.

Przede wszystkim istnieją bardzo duże dysproporcje w strukturze zatrudnienia – jedynie ok. połowa jest zatrudniona na pełny etat; zdarza się, że rzecznik pracuje na 0,175 etatu. Dodatkowo tylko 30% ma możliwość wykonywania swoich zadań przy pomocy biura i dodatkowych pracowników. Niestety nie jest regułą korelacja pomiędzy strukturą zatrudnienia oraz dysponowaniem przez rzecznika biurem a liczebnością mieszkańców danego powiatu. Rzecznicy łączą też swoją rolę z innymi obowiązkami w ramach urzędu, np. będąc Inspektorami Ochrony Danych Osobowych. Dodatkowo władze poszczególnych powiatów/miast przywiązują do funkcji rzecznika różną wagę. Przekłada się to na nierównomierny poziom ochrony konsumentów.

Praca rzecznika wymaga wszechstronnej i szerokiej wiedzy, ponieważ konsumenci zgłaszają się z bardzo różnymi problemami. Zauważalne jest zwiększenie się stopnia trudności prowadzonych spraw. Nie są to już zazwyczaj jedynie „reklamacje butów”, a sprawy zawile i skomplikowane (np. sprawy deweloperskie). Skuteczność podejmowanych przez rzeczników działań szacowana jest średnio na poziomie ok. 60%.

Konsument może liczyć na różne formy pomocy ze strony rzeczników – porady, wystąpienia z interwencjami do przedsiębiorców oraz zaangażowanie rzecznika w

pomoc konsumentom na etapie sądowym. Niestety wsparcie na etapie sądowym ma miejsce w ograniczonym zakresie. Wynika to z obawy przed koniecznością poniesienia kosztów procesu w wypadku przegrania sprawy. Rzecznicy częściej wstępują do toczącego się postępowania lub wspierają merytorycznie konsumentów działających samodzielnie.

Pomimo odpowiedzialności, jaka wiąże się z pracą rzeczników, są oni w rzeczywistości „pozostawieni sami sobie” – systemowe wsparcie nie istnieje. Zmusza to do oddolnej samoorganizacji poprzez wymianę wiedzy i doświadczeń z innymi rzecznikami lub organizacjami konsumenckimi.

Widoczna jest potrzeba wzmocnienia instytucji rzecznika na wielu poziomach. Dostrzegają ją również sami rzecznicy, którzy od lat formułują szereg pomysłów na polepszenie swojej sytuacji. Niestety głos ten nie jest w ogólnie brany pod uwagę. Wielokrotnie zgłaszane postulaty nigdy nie znalazły odzwierciedlenia w realnych działaniach i nie przekuły się na konkretne rozwiązania.

Rzecznicy, będąc istotnym filarem systemu ochrony konsumentów, dostrzegają też jego słabości. Ich spostrzeżenia są zbieżne z wnioskami niniejszego raportu.

3. WOJEWÓDZKIE INSPEKTORATY INSPEKCJI HANDLOWEJ

WIIH mają szeroki zakres uprawnień kontrolnych. Jednak w tym obszarze występują dość duże różnice.

Przede wszystkim istnieją dysproporcje w regionach w ilości przeprowadzanych kontroli – widoczny jest istotny rozstrzał pomiędzy najbardziej i najmniej aktywnymi województwami.

Ponadto również źródła przeprowadzanych kontroli są mocno zróżnicowane w poszczególnych inspektoratach. W zdecydowanej większości ponad połowa z realizowanych kontroli (53%) to wynik zlecenia przez UOKiK, co potwierdza centralną rolę Urzędu w wyznaczaniu kierunków działań WIIH. Istnieją też spore różnice w proporcjach kontroli przeprowadzanych w wyniku zgłoszeń konsumentów oraz własnej aktywności WIIH. Pokazuje to ograniczony stopień samodzielnych działań

inspektoratów, co osłabia efektywność działania tej instytucji. Inspektoraty działając na danym obszarze, najlepiej orientują się, jakie panują lokalne uwarunkowania i potrzeby w zakresie ich kompetencji – nie jest to dobrze widoczne z perspektywy organu centralnego (UOKiK). Sprowadzenie roli WIIH, przynajmniej w niektórych wypadkach, praktycznie jedynie do wykonywania zleceń UOKiK uniemożliwia pełne wykorzystanie ich potencjału.

Co więcej, istnieją również znaczne różnice we wskaźniku zatrudnienia oraz obciążenia pracowników. W niektórych przypadkach mniejsze zatrudnienie nie koreluje jednak z mniejszą ilością przeprowadzanych kontroli, co może świadczyć o ponadprzeciętnej aktywności niektórych lokalnych struktur WIIH i umiejętności efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Działalność WIIH to także prowadzenie pozasądowego rozstrzygania sporów. Zainteresowanie ADR jest jednak niewielkie pomimo dużej liczby problemów konsumenckich – średniorocznie jest to jedynie 4 210 spraw w skali całego kraju. Popularyzacji polubownych metod rozwiązywania sporów nie pomaga duża ilość odmów ze strony przedsiębiorców, którzy nie przystępują do postępowań polubownych. Dobrowolność ADR zdaje się bardzo osłabiać skuteczność tego mechanizmu. Być może zasadnym byłoby wprowadzenie obowiązkowego przystąpienia do ADR, zwłaszcza że rozwiązanie to funkcjonuje już w branży finansowej. Zwiększenie popularności pozasądowego rozpoznawania sporów nie tylko ze względu na niższe koszty i prostszą procedurę, ale też z uwagi na kondycję polskiego wymiaru sprawiedliwości mogłoby istotnie wzmocnić pozycję konsumentów na rynku. Równolegle konieczne jest szerokie popularyzowanie tej formy rozstrzygania sporów ze względu na słabą świadomość społeczną w tym obszarze.

4. EUROPEJSKIE CENTRUM KONSUMENCKIE

Z roku na rok zauważalny jest systematyczny wzrost liczby udzielanych porad oraz prowadzonych spraw transgranicznych. Największa ilość problemów dotyczy transportu pasażerskiego oraz zakupów (rękojmia i gwarancja oraz realizacja prawa do odstąpienia od umowy). Ze względu na ograniczoną ilość danych trudno dokonać oceny faktycznej skuteczności działań ECK.

5. KONSUMENCKIE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Organizacje konsumenckie mają przyznany szeroki wachlarz kompetencji. Niestety, bazując na obecnym brzmieniu przepisów, aby uznać organizację za konsumencką, w zasadzie wystarczy mieć w statucie zapis o prowadzeniu działań w obszarze upowszechniania i ochrony praw konsumentów. Tymczasem niewiele jest organizacji konsumenckich w pełnym tego słowa znaczeniu, które od lat aktywnie ogólnopolsko działają na rzecz konsumentów, mają odpowiednie doświadczenie, wyspecjalizowaną kadrę, działają niezależnie od grantów i są aktywne w tworzeniu nowatorskich rozwiązań w obszarze konsumenckim.

Jest to szczególnie istotne w kontekście tego, że organizacje konsumenckie pełnią bardzo ważną rolę w kształtowaniu polityki konsumenckiej oraz modyfikowaniu zachowań rynkowych przedsiębiorców i konsumentów. Dzięki bliskiemu i bezpośredniemu kontaktowi z problemami konsumentów, samodzielności oraz elastycznym zasadom funkcjonowania organizacje mogą niemal natychmiast reagować na niepokojące sygnały w najbardziej adekwatny do sytuacji sposób. Z tych względów organizacje wzmacniają system lub też wypełniają jego luki. NGO konsumenckie są też wiarygodnym społecznym partnerem dla rządu i ustawodawcy w tworzeniu i stosowaniu prawa.

Organizacje konsumenckie borykają się jednak na co dzień z poważnymi problemami.

Nie istnieje żadna strategia współpracy z NGO konsumenckimi. Instytucje państwowe nie wykorzystują ich potencjału, a konkursy grantowe nie odpowiadają na rzeczywiste potrzeby konsumentów. Ze względu na bardzo ograniczoną wysokość dostępnych środków system grantowy umacnia wieloletnią konkurencję pomiędzy organizacjami, a przyznawane kwoty ledwo wystarczają na realizację zleconych zadań publicznych.

Ponadto polskie organizacje konsumenckie cierpią na permanentne niedofinansowanie. Poziom finansowania wynosi zaledwie 16 euro na 1000 mieszkańców, podczas gdy w krajach takich jak Norwegia, Luksemburg, Wielka Brytania czy

Niemcy jest to kwota ponad 100 razy wyższa. Oparcie funkcjonowania organizacji wyłącznie o dotacje (nie ma dotacji podmiotowych, są jedynie środki celowe) unie-możliwia im rozwój i długoterminowe planowanie.

Mimo trudnych warunków funkcjonowania dziesięć doświadczonych orga-nizacji podjęło współpracę w ramach nieformalnej grupy Forum Organizacji Konsumenckich Forkon, rezygnując w ten sposób z wymuszonej konkurencji na rzecz wspólnych działań.

POZIOM ŚWIADOMOŚCI PRAWNEJ KONSUMENTÓW

W kontekście rozważań na temat systemu ochrony konsumentów konieczne jest również uwzględnienie perspektywy samych zainteresowanych – czyli konsumen-tów. Polacy dość skromnie oceniają własną wiedzę na temat praw konsumenckich – samoocena wynosi średnio 3,08/5. Przeprowadzone badanie ujawnia alarmują-cy stan obiektywnej wiedzy konsumenckiej – na 25 pytań średnio udzielonych zo-stało tylko 13,61 odpowiedzi. Uwagę zwraca całkiem niezły poziom świadomości prawnej w zakresie zakupów on-line (prawo do odstąpienia od umowy zawartej na odległość) oraz bardzo podstawowych praw konsumenckich. Niepokojąco nato-miast wygląda już znajomość uregulowań bardziej szczegółowych, a także sposo-bów egzekwowania prawa. Alarmujący jest również poziom znajomości instytucji. Aż 45% badanych nie było w stanie wskazać jakiegokolwiek instytucji ochrony kon-sumentów. Natomiast przy wspomaganiu listą respondenci poprawnie wskazali średnio tylko 2,26 z 10 rzeczywistych instytucji. Do czynników, które w największym stopniu wpływają na poziom świadomości, należą poziom wykształcenia (najsilniejsza korelacja) oraz poziom dochodów (umiarkowany związek). Wiek w minimalnym stopniu odgrywa rolę, choć wśród seniorów (osoby 65+) zauważalne są nieco niższe wyniki. Płeć i miejsce nie wpływają na wiedzę.

Źródłem niskiego poziomu świadomości jest z całą pewnością brak odpowiedniej edukacji konsumenckiej. Obecnie edukacja taka jest prowadzona doraźnie i w nie-wielkim zakresie w skali kraju. Dodatkowo stosunkowo częste zmiany prawa nie sprzyjają podnoszeniu wiedzy. Chociażby sama reklamacja od roku 2000 była zmie-niana trzykrotnie, przy czym zmianom ulegała również zmiana nazwy podstawy

odpowiedzialności sprzedawcy. Duża ilość zmian w prawodawstwie uniemożliwia konsumentom nadążenie za nowymi regulacjami.

W świetle powyższego niezmiernie istotne jest wprowadzenie kompleksowego i powszechnego systemu edukacji konsumenckiej. Musi on w sposób systematyczny i regularny przekazywać nie tylko teorię, ale przede wszystkim wyposażać odbiorców w umiejętności praktyczne. Kluczowe również jest, aby edukacja prowadzona była przez dobrze wykwalifikowaną kadrę, a zajęcia dopasowane były do różnych grup wiekowych z wykorzystaniem atrakcyjnych dla nich narzędzi.

DOŚWIADCZENIA KONSUMENTÓW W STOSOWANIU PRAWA KONSUMENCKIEGO W PRAKTYCE

Badania przynoszą również bardzo wiele cennych informacji na temat doświadczeń konsumentów w stosowaniu prawa konsumenckiego w praktyce. Aż 69% respondentów w ciągu ostatnich dwóch lat doświadczyło co najmniej jednej problematycznej sytuacji konsumenckiej – średnio przypada 3,52 takiej sytuacji na osobę. Wśród najczęstszych były wymieniane fałszywe promocje z zawyżonymi cenami wyjściowymi, wprowadzające w błąd zniżki, problemy z dostępnością towarów w sklepach online oraz uszkodzone przesyłki. Alarmujący jest stopień reakcji konsumentów na napotkane trudności – tylko 60% osób podjęło jakiekolwiek działania, aż 40% pozostało całkowicie biernych. Równocześnie tylko 7,9% reagowało konsekwentnie na wszystkie problemy.

Konsumenci w bardzo różny sposób reagują na trudne sytuacje. Do najpopularniejszych form należą kontakt ze sprzedawcą i zamieszczenie opinii w internecie. Rzadziej spotykane to zgłoszenie do instytucji publicznych i organizacji pozarządowych oraz skorzystanie z pomocy prawnika lub skierowanie sprawy do sądu. Skuteczność reakcji konsumentów jest zróżnicowana w zależności od formy działania – w przypadku kontaktu ze sprzedawcą jest to ok. 70%, zaś przy korzystaniu ze wsparcia instytucji publicznych lub pozasądowego rozwiązywania sporów jest to ok. 50%. Zauważalna jest tendencja, w której konsumenci częściej działają wtedy, gdy szkoda jest bezpośrednia, wyraźna i łatwa do wskazania, a rzadziej, gdy problem jest systemowy, dotyczy regulacji prawnych lub wymaga większej inicjatywy

i wiedzy o swoich prawach. W wielu sytuacjach wydaje się, że brak reakcji może wynikać z niewiedzy, braku zaufania do skuteczności działań lub z poczucia, że sprawa nie jest warta zaangażowania.

Postawa bierna wśród konsumentów pozostaje nadal dość powszechna. Jako trzy najczęstsze tego przyczyny konsumenci wskazują brak czasu, niewielką wartość towaru lub usługi, której dotyczył problem, a także brak wiary w skuteczność działań. Na dalszym planie pojawiały się takie uzasadnienia jak brak zaufania do instytucji publicznych oraz negatywne doświadczenia z przeszłości związane z próbami dochodzenia swoich praw.

Badania pokazują też umiarkowany poziom zaufania do podmiotów wspierających konsumentów – wynosi on 6,15/10. Poziom tego zaufania wiąże się zarówno z czynnikami psychologicznymi, jak i poziomem wiedzy konsumenckiej. Osoby, które potrafiły wskazać więcej takich podmiotów, deklarowały wyższy poziom zaufania. Podobnie im większa była wiara badanych we własne kompetencje w zakresie dochodzenia swoich praw, tym większym zaufaniem obdarzali oni instytucje odpowiedzialne za ochronę tych praw.

Wśród czynników determinujących poziom aktywności konsumentów w rozwiązywaniu ich problemów znalazły się znajomość instytucji, poczucie skuteczności konsumenckiej (odgrywa ono kluczową rolę przy podejmowaniu działań) oraz wiedza obiektywna (umożliwia ona prawidłowe rozpoznanie problemów). Kombinacja czynników w postaci wiedzy i poczucia skuteczności zdecydowanie wzmacnia aktywność konsumentów w podejmowaniu działań.

Biorąc pod uwagę wyniki badań, ponownie wybrzmiewa konieczność prowadzenia edukacji konsumenckiej. Co istotne, nie powinna ona ograniczać się wyłącznie do pokazywania praw i przepisów, ale pokazywać również, że konsumenci mogą odnieść sukces, reagując na problem. Prezentowanie pozytywnych przykładów buduje pewność siebie i przekonanie, że działanie ma sens. Ponadto edukacja powinna mieć formę szerszą niż przygotowywanie materiałów w postaci broszur i ulotek, tj. obejmować warsztaty zachęcające do aktywnego działania, w ramach których budowane będzie poczucie wspólnoty i wsparcia instytucjonalnego oraz

pokazywanie skutków bierności. Obok wiedzy konieczne jest również rozwijanie umiejętności praktycznych, a także poczucia sensu i skuteczności działania.

Równocześnie niezbędne jest usprawnienie działalności systemu ochrony konsumentów. Budowanie zaufania do instytucji pomagających konsumentom to jeden z istotnych aspektów. Równie ważna pozostaje też poprawa działania poszczególnych instytucji i całego systemu, ponieważ trudności w tym obszarze bezpośrednio przekładają się na poczucie sensu i podejmowanie działań przez konsumentów.

W niniejszym raporcie na podstawie wyników badań i analizy szeregu danych wskazaliśmy na różne problemy i wyzwania dotyczące systemu ochrony konsumentów w Polsce. Poruszone przez nas kwestie z całą pewnością wymagają pogłębionych badań i analiz. Jednak już na obecnym etapie można sformułować kilka rekomendacji:

1. Potrzebne jest jasne i klarowne zdefiniowanie które z podmiotów tworzą instytucjonalny system ochrony konsumentów w Polsce;
2. Konieczny jest przegląd kompetencji poszczególnych instytucji wraz z ich usystematyzowaniem i określenie wzajemnych relacji między poszczególnymi instytucjami;
3. Istotne jest określenie dokładnych mierników działania poszczególnych instytucji oraz ich bieżąca analiza przez ściśle wyznaczony do tego podmiot;
4. Niezbędne jest bieżące koordynowanie całego systemu ochrony konsumentów w Polsce;
5. Warto powrócić do cyklicznego przygotowywania polityki konsumenckiej dla całego systemu. Taka polityka mogłaby być tworzona na poziomie rządowym we współpracy ze wszystkimi interesariuszami rynku czyli instytucjami centralnymi, rzecznikami konsumentów (np. Krajową Radą Rzeczników Konsumentów), organizacjami konsumenckimi i przedstawicielami biznesu (np. organizacje przedsiębiorców);

6. Należy przeprowadzić przegląd istniejących przepisów prawa materialnego i w oparciu o praktyczne doświadczenia z ich stosowania dokonać niezbędnych nowelizacji. W tym zakresie zasadnym wydaje się powołanie zespołu na kształt Komisji Kodyfikacyjnej, składającego się zarówno z przedstawicieli nauki jak i praktyków;
7. Dla zapewnienia sprawnych prac legislacyjnych powinna powstać komisja lub podkomisja ds. konsumenckich w Sejmie;
8. Należy cyklicznie badać stan i skuteczność egzekwowania praw konsumenckich w Polsce i wypracować jednolity dla całego systemu sposób zbierania danych;
9. Należy wprowadzić powszechną edukację konsumencką nakierowaną na praktyczne stosowanie zdobytej wiedzy. W tym zakresie należy korzystać ze sprawdzonych narzędzi edukacyjnych i odejść od typowego przedstawiania suchej wiedzy.

Wierzimy, że niniejsza publikacja posłuży jako istotne źródło wiedzy i ważny punkt odniesienia dla decydentów w dyskusji poświęconej dochodzeniu roszczeń konsumenckich w Polsce oraz egzekwowaniu praw w tym obszarze. Liczymy również, że ta publikacja przyczyni się do zainicjowania merytorycznej dyskusji nad koniecznością wprowadzenia zmian o charakterze systemowym i legislacyjnym.

AUTORZY



Agata Gąsiorowska — pracuje na Uniwersytecie SWPS we Wrocławiu, jest związana z Centrum Badań nad Zachowaniami Ekonomicznymi (www.creb.edu.pl). Jest także wiceprzewodniczącą prezydium Komitetu Psychologii PAN. Uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania na Politechnice Wrocławskiej w 2003 r., doktora psychologii na Uniwersytecie Wrocławskim w 2009 r., habilitację z psychologii na Uniwersytecie SWPS w 2014 r. oraz tytuł profesora psychologii w 2024 r. Prowadzi badania nad zachowaniami ekonomicznymi i konsumenckimi, koncentrując się przede wszystkim na postawach wobec pieniędzy, kompetencjach finansowych i mentalności rynkowej. Jest autorką ponad 100 artykułów opublikowanych w renomowanych czasopismach: "Journal of Personality and Social Psychology", "Journal of Experimental Psychology: Applied", "Journal of Experimental Social Psychology" czy "Psychological Assessment", a także książki *Psychologiczne znaczenie pieniędzy* oraz książki popularyzujące wiedzę o psychologii ekonomicznej *Pieniądze albo życie. Jak pieniądze wpływają na nasze zachowanie, emocje i relacje*.



Michał Herde – członek Zarządu Federacji Konsumentów i Prezes warszawskiego Oddziału. W organizacji zajmuje się koordynacją prawną, kreowaniem stanowisk w procesach legislacyjnych i bieżących sprawach Federacji. W Federacji Konsumentów pracuje od ponad 25 lat, prowadząc bieżące poradnictwo prawne, podejmując interwencje i reprezentując konsumentów przed sądami powszechnymi. Jest również trenerem prowadzącym szkolenia dla przedstawicieli instytucji zajmujących się ochroną praw konsumentów, przedsiębiorców oraz samych konsumentów – łącznie kilka tysięcy szkoleń dla grup od kilku do kilkuset osób.



Grzegorz Miś – prawami konsumenta zajmuje się od 15 lat. Na co dzień powiatowy rzecznik konsumentów we Wrocławiu, do 2024 r., wieloletni członek Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów. Związany ze Stowarzyszeniem Ochrony Konsumentów Aquila, gdzie zajmuje się wprowadzaniem innowacyjnych projektów ułatwiających konsumentom poruszanie się na współczesnym rynku, standaryzacją obsługi konsumenta i edukacją konsumencką. Współpracuje z Forum Organizacji Konsumenckich Forkon.



Małgorzata Miś — prawnik, od 2016 r. Prezes Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila, koordynatorka projektów konsumenckich, trenerka i autorka publikacji z zakresu prawa konsumenckiego, twórczyni innowacji społecznych w dziedzinie dostępności. Członkini Rady ds. Polityki Senioralnej przy Minister ds. Polityki Senioralnej w kadencji 2024–2026. Zaangażowana w szereg inicjatyw konsumenckich, w tym nieodpłatną pomoc sądową konsumentom, poradnictwo oraz rzecznictwo na rzecz sektora. Specjalizuje się w tworzeniu treści prawnych dla konsumentów i praktycznym wykorzystaniu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Interesuje się również konsumenckimi aspektami ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (implementującej EAA).



Aleksandra Olbryk — doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego, asystentka w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego WPiA UŁ. Specjalizuje się w prawie unijnym, konsumenckim i nowych technologii. Laureatka I nagrody Prezesa UOKiK za najlepszą pracę magisterską z zakresu ochrony konsumentów. Absolwentka programu Diplôme Universitaire de Droit Français (Grenoble). Członkini zespołu problemowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego ds. cyfryzacji postępowania cywilnego. Sekretarz Rady Programowej Forkon — Forum Organizacji Konsumenckich.



Marek Radwański – Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Poznaniu od początku 2000 r., radca prawny. W latach 1997–2000 pracował w UOKiK. Aktywnie uczestniczy w sprawach sądowych na rzecz interesów konsumentów, wytaczając powództwa, w tym powództwo grupowe, wstępując do postępowań sądowych i przedstawiając sądowi istotny pogląd w sprawie. Łącznie uczestniczył i uczestniczy w około 450 sprawach cywilnych. Brał udział w pracach komisji problemowych przy Prezesie UOKiK. Autor artykułów i opinii prawnych z zakresu ochrony praw konsumentów, współautor Komentarza do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W pracy zawodowej duży nacisk kładzie na edukację różnych grup konsumentów. Od 18 lat aktywnie uczestniczy w organizacji Wielkopolskiej Olimpiady Wiedzy Konsumentckiej, skierowanej do uczniów szkół Województwa Wielkopolskiego.



Marek Urbaniak – absolwent Zarządzania na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu oraz Zarządzania organizacjami ochrony zdrowia na SGH. Od 2018 r. manager w organizacjach związanych z branżą HR. Działał także jako Project Manager kierując inwestycjami m.in. w branży medycznej. Obecnie m.in. członek zarządu spółki Digital Synergy sp. z o.o. działającej w obszarze wsparcia konsumentów w dochodzeniu przez nich swoich praw. Dodatkowo czynnie interesuje się zagadnieniami dotyczącymi funkcjonowania Inspekcji Handlowej.