Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

PREZES
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel

Warszawa, dn. 30.03. 2012 r.

INFORMACJA
w sprawie skarg i wniosków na działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej w 2011 r.

Informacja niniejsza została sporządzona w oparciu o dane zawarte w centralnym rejestrze skarg i wniosków. Dotyczy skarg i wniosków związanych z działalnością Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) – Centrali Urzędu i Delegatur lub jego pracowników oraz z działalnością wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej. Zakres działalności Prezesa UOKiK określa ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), zaś kompetencje Inspekcji Handlowej, w ramach której działają wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, uregulowany jest w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.).

Przyjmowanie, koordynowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków oraz prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków Prezes UOKiK powierzył Departamentowi Prawnemu, będącemu komórką organizacyjną Centrali UOKiK bezpośrednio podporządkowaną Prezesowi UOKiK.

Udzielenie odpowiedzi na skargę lub wniosek, po ich zarejestrowaniu w centralnym rejestrze skarg i wniosków, następuje po wyczerpaniu wewnętrznych w Urzędzie uzgodnień z właściwymi komórkami organizacyjnymi, a w przypadku skarg na działalność wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej – po uzyskaniu wyjaśnień inspektoratu objętego skargą.

W 2011 r. do UOKiK wpłynęło (według centralnego rejestru skarg i wniosków) 99 skarg, w tym 18 na działalność wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej (dalej „WIIH"). Dla porównania w 2010 r. do UOKiK wpłynęło 68 skarg (w tym 12 na WIIH), zaś w 2009 r. – 70 skarg (w tym 16 na WIIH). W ogólnej liczbie skarg zdecydowana większość pochodziła od osób fizycznych (konsumentów) – 74 skarg, a od innych podmiotów (przedsiębiorców, związków przedsiębiorców) – 25 skarg, z tym że z tej ostatniej liczby 5 skarg złożyli przedsiębiorcy na działalność WIIH.

Z ogólnej liczby skarg (99) jedynie w trzech przypadkach uznano skargę za częściowo zasadną, w pozostałych zaś przypadkach skargi uznano za niezasadne. Skargi uznane za częściowo uwzględnione dotyczyły: wysłania konsumentowi informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia nie spełniającej wymogów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, nieuzasadnionego przedłużania się postępowania wyjaśniającego oraz przedłużania się postępowania kontrolnego w związku z koniecznością zasięgnięcia opinii innego organu. Z ogółu skarg w pięciu przypadkach skarżący – niezadowoleni z odpowiedzi przekazanych im przez Prezesa UOKiK – złożyli skargi do Prezesa Rady Ministrów. W każdym z tych przypadków – na żądanie Departamentu Skarg, Wniosków i Obsługi Rady Do Spraw Uchodźców KPRM – Prezes UOKiK przesyłał stosowne wyjaśnienia.

Skargi uznane za niezasadne – a więc przeważająca większość – dotyczące działalności UOKiK (Centrali i Delegatur) – to głównie skargi osób fizycznych oczekujących interwencji UOKiK w ich indywidualnych sporach z przedsiębiorcami, przy czym spory te miały charakter cywilnoprawny. Skarżący w tych sprawach otrzymywali informację o zakresie kompetencji Prezesa UOKiK, w jakim trybie mogą dochodzić swoich praw i jakie organy i organizacje społeczne (konsumenckie) mogą im udzielić pomocy, bądź też reprezentować ich interesy wobec przedsiębiorców, również przed sądami powszechnymi. Informacje te uwzględniały przedstawiany przez skarżących stan faktyczny. W tym kontekście wyjaśnić należy, że Prezes UOKiK w indywidualnych sprawach, poza udzielanymi wyjaśnieniami, nie ma uprawnień do podjęcia interwencji ani zastępowania konsumentów w ich sporach z przedsiębiorcami, z czym bezzasadnie nie godzili się składający skargę. Jak bowiem stanowi wspomniana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 1 ust. 1, swoje działania w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK podejmować może jedynie w interesie publicznym. Interwencja Prezesa UOKiK nie może być zatem ograniczona do ochrony praw pojedynczych uczestników rynku, lecz musi służyć ochronie interesu ogólnospołecznego.

Zważywszy, że skargi składają głównie osoby fizyczne we własnym interesie, przedmiotem skarg, podobnie jak w roku 2010, oprócz *stricte* żądań o podjęcie konkretnej interwencji w indywidualnej sprawie, były sprawy związane z brakiem wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przyczyną braku wszczęcia przez Prezesa UOKiK takich postępowań był brak występowania w sprawie ustawowych przesłanek uzasadniających takie wszczęcie (brak bezprawności działań wskazanego przedsiębiorcy, brak uzasadnienia podjęcia działań w interesie publicznym, sprawa wyraźnie dotyczyła interesu wyłącznie skarżącego, a nie zbiorowego interesu konsumentów, sprawa nie miała charakteru konsumenckiego).

Przykładowo Prezes UOKiK odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zawarcia przez konsumenta umowy z przedsiębiorcą, na mocy której konsument zobowiązał się do świadczenia usług polegających na pozyskiwaniu zapisów na kursy nauki technik pamięciowych oraz szybkiego czytania. Konsument skarżył się, że wystąpiły problemy z realizacją tej umowy, bowiem przedsiębiorca, po wypowiedzeniu tej umowy, przedstawić miał nierzetelne wyliczenie wzajemnych zobowiązań, nie uwzględniając przy tym wysokości poniesionych nakładów, jak również że przedmiotowa umowa obejmowała szereg postanowień, które w ocenie skarżącego kształtowały wzajemne prawa i obowiązki stron w

sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jej interesy. Skarżący domagał sie od Prezesa UOKiK podjęcia działań w sprawie, co jednak – ze względu na jej indywidualny charakter – nie było możliwe. Podobnie rzecz się miała ze skargą, w której konsument zarzucił, że UOKiK niesłusznie odmówił zajęcia się zasygnalizowaną przez niego sprawą nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednej z aptek w Łomży, w której konsument ten stale sie zaopatrywał i która odmówiła realizacji wcześniej obiecanej możliwości zakupu leków na preferencyjnych warunkach, co wynikało z przyznanej konsumentowi karty rabatowej. Analizując sprawę Prezes UOKiK nie dopatrzył się żadnych znamion wskazujących na ewentualne stosowanie przez przedsiębiorcę reklamy wprowadzającej w błąd. Uznając, że sprawa ma charakter indywidualny, w odpowiedzi na skargę Prezes UOKiK podkreślił także, że zasady funkcjonowania aptek regulują przepisy szczególne, określone w ustawie – Prawo farmaceutyczne.

W jednej ze skarg konsument zarzucił Prezesowi UOKiK, że bezzasadnie nie zajął się sprawą likwidacji przez wskazanych operatorów telekomunikacyjnych i przedsiębiorstw energetycznych własnych bezprowizyjnych kas przyjmujących opłaty za świadczone usługi, co wiąże się z koniecznością uiszczania tych opłat w punktach zewnętrznych i ponoszenia opłat prowizyjnych. Uznając skargę za niezasadną Prezes UOKiK podkreślił, że tego typu działanie przedsiębiorców nie jest bezprawne, a wystąpienie tej przesłanki jest niezbędne do postawienia przedsiębiorcy zarzutu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Podobnie – z powodu braku znamion bezprawności w działaniu przedsiębiorcy – niemożliwe było podjęcie przez Prezesa UOKiK działań w sprawie postępowania jednego z operatorów telekomunikacyjnych, polegającego na zawieszeniu świadczenia wszelkich usług telekomunikacyjnych na rzecz abonenta rozliczanych w ramach jednego wspólnego konta abonenckiego, jeżeli abonent nie zapłacił należności za usługi telekomunikacyjne w określonym terminie liczonym od daty płatności wskazanej w rachunku telefonicznym. Skarga konsumenta na brak podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w tej sprawie uznana została za niezasadną. Również za niezasadną uznano skargę, w której konsument domagał się podjęcia przez Prezesa UOKiK interwencji w sprawie oszczędnościowej książeczki terminowej założonej w jednym z banków i kwestii wypłaty zgromadzonych na niej środków pieniężnych. Domagając się podjęcia działań przez Prezesa UOKiK konsument twierdził, że niedozwolone praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów miały polegać na stosowaniu przez bank zapisów w umowie z konsumentem, mających na celu natychmiastowe pozbawienia skarżącego dostępu do zdeponowanych w banku własnych środków, jak również dokonywaniu późniejszych zmian w umowie bez uzgodnienia z konsumentem. Analiza stanu faktycznego nie potwierdziła jednakże przedstawionych zarzutów, co dało podstawę do twierdzenia, iż słuszny był brak podjęcia działań przez Prezesa UOKiK w tej sprawie.

W części skarg podnoszone przez konsumentów problemy mogą być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy żądania podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w indywidualnej sprawie konsumenta i wyegzekwowania od przedsiębiorcy stosownych roszczeń na rzecz konsumenta z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W takich przypadkach, o czym była już mowa, skarżący – kwestionując zasadność braku podjęcia działań przez UOKiK – otrzymuje odpowiedź, iż podjęcie działań przez Prezesa UOKiK w indywidualnych sprawach nie jest możliwe. Druga płaszczyzna dotyczy jednak

zasygnalizowanych w skardze nieprawidłowości, które mogą być badane z punktu widzenia interesu ogólnego. Jeśli bowiem z analizy skargi wynika, że zakwestionowana działalność przedsiębiorcy dotyczyć może nieokreślonego kręgu konsumentów, wówczas Prezes UOKiK rozważa wszczęcie stosownego postępowania wyjaśniającego. Tak było przykładowo w przypadku skargi na działania operatorów telekomunikacyjnych, polegające na organizowaniu na nieuczciwych zasadach gier loteryjnych za pośrednictwem SMS (skarżący oświadczył, iż wyraził zgodę na jednodniowe uczestnictwo w loterii, podczas gdy otrzymał rachunek za 28-dniowe wykonywanie usługi). W części spraw, w których dopatrzono się ewentualnego naruszenia nie tylko interesu indywidualnego, ale także ogólnego, możliwe było wskazanie skarżącym, że przedmiotowy (lub analogiczny) problem jest już przedmiotem stosownego postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Tak było np. w zgłoszonej przez jednego z konsumentów sprawie wystawiania przez operatorów telekomunikacyjnych tzw. ekofaktur i sposobu rozliczania przez tych operatorów tzw. SMS-ów specjalnych w zakresie organizowania konkursów audiotekstowych.

Część skarg dotyczyła braku informowania składających zawiadomienia o stosowaniu praktyk, w zakresie toku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK, a wszczętego na podstawie tego zawiadomienia. Skarżący podnosili, że nie otrzymują informacji co do poszczególnych etapów toczącego się postępowania, w tym informacji o jego zakończeniu. W takich przypadkach informowano skarżących, iż mimo że ich zawiadomienia były podstawą wszczęcia postępowania wyjaśniającego, nie są oni stroną w tych postępowaniach, a co za tym idzie – na Prezesie UOKiK nie ciążą obowiązki informacyjne co do przebiegu postępowania i jego poszczególnych etapów. W odpowiedzi na tego rodzaju skargi podkreśla się, że obowiązek informacyjny Prezesa UOKiK ogranicza się do przekazania pisemnej informacji wraz z uzasadnieniem co do sposobu rozpatrzenia zawiadomienia w sprawie praktyk. Należy przy tym dodatkowo zauważyć, iż zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia przekazywane jest tylko tym podmiotom, które złożyły takie zawiadomienie w formie pisemnej, zgodnie z art. 86 lub 100 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Z przypadkiem zawiadomienia złożonego jedynie za pośrednictwem faxu lub e-maila Prezes UOKiK miał przykładowo do czynienia rozpatrując skargę na działanie Ministerstwa Finansów, polegające na utrudnianiu dostępu do plików formularzy podatkowych, które udostępniane są jedynie w formacie pdf i XML.

Podmioty wnoszące skargę uznawały za niezasadne brak wszczęcia przez Prezesa UOKiK nie tylko postępowań w zakresie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, ale także w zakresie praktyk ograniczających konkurencję. Skargi takie składali konsumenci, którzy ponosili szkodę lub innego rodzaju uszczerbek wskutek działań określonych przedsiębiorców – uczestników niedozwolonego porozumienia bądź nadużywających pozycji dominującej, jak również konkurenci danego przedsiębiorcy, niezadowoleni z powodu braku podjęcia działań przez Prezesa UOKiK. Tak przykładowo było w przypadku skargi na brak podjęcia działań wobec jednego z przedsiębiorców komunalnych w zakresie możliwego nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku odbioru odpadów komunalnych stałych i nieczystości ciekłych (stosowanie nadmiernie wygórowanych cen, niewłaściwy sposób obliczania ilości przyjętych odpadów). Z kolei przedsiębiorca skarżył się na niepodjęcie działań przez Prezesa UOKiK w sprawie ewentualnego nadużywania pozycji dominującej na rynku sprzedaży sody przemysłowej.

Jedna ze skarg dotyczyła uniemożliwienia skarżącemu dostania się do budynku Urzędu w celu odbycia bezpośredniego spotkania z Prezes UOKiK. Z ustalonego stanu faktycznego wynikało, że skarżący, który stawił się przy wejściu do budynku, został poproszony o podanie celu wizyty oraz imienia i nazwiska (w związku z obowiązującą procedurą pracownicy ochrony wpisują wszystkich interesantów w księgę gości, przed wydaniem przepustki). Skarżący odmówił jednak podania jakichkolwiek danych, zażądał bezpośredniego spotkania z Panią Prezes, a otrzymawszy odpowiedź odmowną – zadzwonił na Policję. Po wstępnej analizie zajścia przez Policję i ustaleniu przez nią tożsamości uczestników, skarżący opuścił Urząd. W odpowiedzi na skargę – która uznana została za niezasadną – wyjaśniono skarżącemu, że obowiązujące w UOKiK wewnętrzne regulacje dotyczące bezpieczeństwa nie ograniczają w żaden sposób dostępu interesantów do Urzędu, jednak regulacje te wymagają, aby taka osoba, po jej wylegitymowaniu, została wpisana do księgi gości. Podkreślono, że taka procedura ma w pierwszym rzędzie na uwadze względy bezpieczeństwa.

Ilość skarg na wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, mając na uwadze ich zakres obowiązków, jest stosunkowo niewielka. Wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej dla ochrony interesów konsumentów i interesów gospodarczych państwa sprawują przede wszystkim kontrolę przedsiębiorców w zakresie wynikającym ze wspomnianej już ustawy o Inspekcji Handlowej. Podejmują też działania mediacyjne w celu ochrony interesów i praw konsumentów. Składane skargi dotyczą tych obszarów działalności WIIH, tj. z ogólnej liczby skarg (18) 7 wiąże się z działalnością kontrolną WIIH, 5 z prowadzonymi przez WIIH mediacjami, reszta zaś dotyczy innych kwestii. Wszystkie skargi Prezes UOKiK uznał za bezzasadne.

Przedmiotem skarg na czynności kontrolne m.in. były: sprawa sposobu przeprowadzenia kontroli zafałszowanych grzejników olejowych sprzedawanych przez jedną z sieci marketów budowlanych; sprawa kontroli jednego z przedsiębiorców w Sopocie, w której podniesiono zarzuty dotyczące niewłaściwego określenia przez inspekcję podmiotu kontrolowanego; sprawa kontroli jednego z przedsiębiorców prowadzących sklep branży RTV-AGD, gdzie podniesiono zarzuty braku dotrzymania przez inspekcję terminów kontroli; sprawa kontroli działalności podmiotu wykonującego czynności zarządcy nieruchomości, w której podniesiono m.in. zarzut nierzetelnego prowadzenia kontroli i niepełnego poinformowania o jej wynikach.

Jeśli chodzi o skargi na działanie WIIH, a związane z prowadzonymi przez te inspektorami działaniami mediacyjnymi i polubownym rozstrzyganiem sporów, wskazać należy na wstępie, że zgodnie ze wspomnianą ustawą o Inspekcji Handlowej, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej wszczyna działania w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą na wniosek konsumenta lub z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu konsumenta. Obie strony – konsument i przedsiębiorca muszą wyrazić zgodę na polubowne zakończenie sprawy. Przedmiotem skarg w zakresie działań mediacyjnych WIIH m.in. były: sprawa mediacji w procedurze reklamacyjnej w zakresie zakupu trzewików dziecięcych (sprzedawca w toku postępowania mediacyjnego zaproponował upust cenowy; konsument podniósł zarzut m.in. niepełnego uczestnictwa w postępowaniu i zażądał zmiany mediatora); sprawa mediacji, w której konsument

zakwestionował słuszność dobrowolnego charakteru postępowania mediacyjnego; sprawa zarzutu stronniczości arbitra w toku oceny postępowania reklamacyjnego dotyczącego zakupionych kafelków. Jedna ze skarg podnosiła przy tym także aspekt ogólny, tzn. niewłaściwych – zdaniem skarżącego – zapisów w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania polubownych sądów konsumenckich.

Rozkład skarg na działalność poszczególnych komórek organizacyjnych UOKiK oraz wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej jest następujący:
- Centrala Urzędu – 41 skarg; najwięcej skarg dotyczyło działalności Departamentu Polityki Konsumenckiej (21) i Departamentu Ochrony Konkurencji (14);
- Delegatury Urzędu – 39 skarg, w tym 8 skarg na Delegaturę w Katowicach i po 5 skarg na Delegatury w Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu;
- wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej – 18 skarg;
- niewłaściwie skierowana – 1 skarga.

Wszystkie skargi rozpatrzono w terminie, w tym jedną skargę rozpatrzono w terminie przedłużonym w trybie art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Opracował:

Paweł Marecki
Departament Prawny