



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1604. 2013
Zaproszenie
PREZES
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiewicz

Warszawa, dn. 29 marca 2013 r.

INFORMACJA
w sprawie skarg i wniosków
na działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
oraz wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej w 2012 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 2012 r. do UOKiK wpłynęło (według centralnego rejestru skarg i wniosków) 95 skarg, w tym 20 skarg na działalność wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej (dalej „WIIH”). Dla porównania w 2011 r. do UOKiK wpłynęło 99 skarg (w tym 18 na WIIH), zaś w 2010 r. – 68 skarg (w tym 12 na WIIH). W ogólnej liczbie skarg zdecydowana większość pochodziła od osób fizycznych (konsumentów) – 69 skarg, a od innych podmiotów (przedsiębiorców, związków przedsiębiorców) – 26 skarg, z tym że z tej ostatniej liczby 5 skarg złożyli przedsiębiorcy na działalność WIIH.

Wszystkie 95 skarg uznano za niezasadne. Z ogółu skarg w sześciu 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 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 2011, 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).

Wskazać należy, że przewaga takiej tematyki skarg utrzymuje się już od kilku lat. Może to świadczyć o wciąż niskiej świadomości konsumentów co do podmiotów, które świadczą pomoc prawną w indywidualnych sprawach konsumenckich. Tematyka skarg wskazuje też, iż niski pozostaje wśród konsumentów i przedsiębiorców poziom wiedzy co do okoliczności, że Prezes UOKiK podejmuje swoje działania wyłącznie z urzędu i że wnioski składane w tym zakresie przez podmioty zewnętrzne nie są dla Prezesa UOKiK wiążące, a mają jedynie charakter informacyjny, rodzący po stronie organu obowiązek poinformowania zawiadamiającego o sposobie rozpatrzenia jego zawiadomienia wraz z uzasadnieniem.

Jeśli chodzi o przykłady poszczególnych spraw wspomnieć można w pierwszej kolejności odmowę wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie zgłoszonych przez konsumenta nieprawidłowości w działaniu ENEA S.A. w Poznaniu w zakresie naliczania przez tego przedsiębiorcę nieuzasadnionych opłat dodatkowych. Po przeanalizowaniu stanu faktycznego Prezes UOKiK stwierdził, że zakwestionowana przez konsumenta wysokość opłat

wynikała z niewłaściwego wyboru taryfy, przeznaczonej w pierwszej kolejności dla klientów instytucjonalnych. W konkluzji odpowiedzi na skargę konsumenta wskazano, że wbrew jego twierdzeniu ENEA S.A. w Poznaniu nie posiada pozycji dominującej na rynku właściwym sprzedaży energii elektrycznej, a tym bardziej zatem nie ma podstaw do stwierdzenia nadużywania takiej pozycji, co mogłoby być ewentualną podstawą do wszczęcia stosowanego postępowania przez Prezesa UOKiK.

W innej ze skarg konsument kwestionował odmowę wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez Santander Consumer Bank. Bank ten miał dopuścić się nieprawidłowości, które dotyczyły stosowania klauzul kwalifikujących się jako niedozwolone i naruszające zbiorowe interesy konsumentów. W swej pierwotnej skardze konsument wskazał, że kwestionuje wysokość naliczonej mu przez Bank opłaty za nieterminowe uregulowanie zobowiązania. W odpowiedzi na skargę powiadomiono konsumenta, że analiza przedstawionych dokumentów nie potwierdza tezy, jakoby Bank naliczał opłatę karną w wysokości 15% kwoty należności przeterminowanej. Z załączonej „Tabeli opłat i prowizji” wynikało, iż Bank ustalił jedynie górną granicę opłat windykacyjnych na poziomie 15% kwoty wymagalnej, co nie jest równoznaczne z tym, że zawsze pobiera taką opłatę. Jednocześnie Tabela ta wskazywała dokładnie, jakie opłaty naliczane są za poszczególne czynności windykacyjne podejmowane przez Bank. Tym samym brak było podstaw do podjęcia działań przez Prezesa UOKiK.

W jednej ze skarg, kierowanej przez przedsiębiorców, zarzucono Prezesowi UOKiK nienależyte wykonywanie zadań, naruszenie praworządności i interesu skarżących. W przedmiotowej sprawie, po otrzymaniu zawiadomienia złożonego przez skarżących, wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy działania Zarządu Portu Morskiego Kołobrzeg Sp. z o.o. w Kołobrzegu nie naruszały przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w szczególności art. 9 (nadużywanie pozycji dominującej) tej ustawy. Sprawa dotyczyła zasad udostępniania nabrzeża portowego. Wyniki dokonanej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego nie dały wystarczających podstaw do podjęcia przez Prezesa UOKiK dalszych, sformalizowanych działań, a zwłaszcza nie uzasadniały wszczęcia postępowania antymonopolowego pod zarzutem naruszenia art. 9 ww. ustawy. Tę właśnie okoliczność kwestionowali skarżący przedsiębiorcy, uznając za niezasadne brak podjęcia dalszych działań. Wyjaśnienia wymagał fakt, iż Prezes UOKiK może, ale nie jest do tego zobligowany, wszcząć z urzędu postępowanie wyjaśniające, które może mieć na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy. Zamknięcie postępowania następuje w drodze postanowienia, na które zawiadamiającemu nie przysługuje zażalenie, choćby z tej racji, że nie jest on stroną postępowania. Decyzja o podjęciu, bądź nie czynności wyjaśniających, a także sposobie i kierunku ich prowadzenia i zakończenia ma więc charakter dyskrecyjny. Skargę uznano za bezzasadną, wyjaśniając jednocześnie, iż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w żaden sposób nie chroni podmiotowych praw indywidualnych uczestników rynku, którzy - jeśli uznają, że zostały one naruszone - mogą dochodzić ich przed sądami powszechnymi.

Konsumenckie skargi składane na wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej w dużej części dotyczyły nieprawidłowości w prowadzonych przez te inspektoraty postępowaniach

mediacyjnych między konsumentem a przedsiębiorcą. Przykładowo w jednej ze spraw, Prezes UOKiK uznał za bezzasadną skargę konsumenta, w której podnosił on m.in. zarzut wszczęcia bez wniosku konsumenta postępowania mediacyjnego przez Inspekcję Handlową, do której konsument zwrócił się w związku z nieuwzględnieniem przez przedsiębiorcę jego reklamacji. W odpowiedzi na skargę wskazano, iż kompetencja do prowadzenia postępowania mediacyjnego wynika bezpośrednio z treści art. 36 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, zgodnie z którym postępowanie mediacyjne wszczyna się na wniosek konsumenta lub z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu konsumenta. Jednocześnie podkreślono, iż ze względu na cywilnoprawny charakter roszczeń konsumenta Inspekcja nie jest uprawniona do podejmowania dalszych działań.

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 konsumentów na brak reakcji Prezesa UOKiK w sprawie ewentualnych nieprawidłowości Getin Bank S.A. w zakresie oferowanych przez ten Bank ubezpieczeń na życie połączonych z funduszami kapitałowymi. W odpowiedzi na skargę poinformowano, że Prezes UOKiK już prowadzi działania wobec Getin Banku w związku z licznymi skargami wpływającymi na tego przedsiębiorcę od konsumentów, jednakże nie może wyegzekwować wskazanych indywidualnych roszczeń konsumentów wobec tego Banku. W tym kontekście wyjaśniono istotę postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK podkreślając, iż postępowanie takie może się zakończyć wydaniem decyzji stwierdzającej, że dany przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, jak również nakładającej na przedsiębiorcę karę pieniężną, natomiast działania te nie przełożą się bezpośrednio na sytuację konsumentów, tzn. nie spowodują zrekompensowania poniesionych przez nich ewentualnych strat. Pouczono w tym zakresie, jakie kroki mogą konsumenci podjąć w celu odzyskania zainwestowanych środków i gdzie mogą szukać pomocy.

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 one stroną w tych postępowaniach, a co za tym idzie – na Prezesie UOKiK nie ciąży obowiązek informacyjny co do przebiegu postępowania i jego poszczególnych etapów. W odpowiedzi na tego rodzaju skargi podkreślano 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. W niektórych przypadkach kwestionowano sam fakt przekazania przez Prezesa UOKiK odpowiedzi na przesłane zawiadomienie. W tym kontekście tytułem przykładu wspomnieć można skargę jednego z przedsiębiorców wzywającą Prezesa UOKiK do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na niezafatwieniu w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego złożonego przez tego przedsiębiorcę zawiadomienia w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez Wodociągi i Kanalizację w Opolu Sp. z o.o. oraz Saint-Gobain WIK Sp. z o.o. w Łomiankach. Prezes UOKiK wykazał, że pisemna odpowiedź na złożone zawiadomienie wysłana została terminowo, a co za tym idzie nie doszło do naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

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 (20) większość wiąże się z prowadzonymi przez WIIH mediacjami oraz z działalnością kontrolną WIIH.

Rozkład skarg na działalność poszczególnych komórek organizacyjnych UOKiK oraz wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej jest następujący:

- Centrala Urzędu – 39 skarg; najwięcej skarg dotyczyło działalności Departamentu Polityki Konsumentkiej (29);
- Delegatury Urzędu – 36 skarg, w tym 6 skarg na Delegaturę w Katowicach i po 5 skarg na Delegatury w Poznaniu, Krakowie i Łodzi;
- wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej – 20 skarg.

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

DMilobec