

ADRIAN ŻĄDŁO*

Wpływ pandemii COVID-19 na wykonywanie kompetencji przez miejskich (powiatowych) rzeczników konsumentów¹

Wprowadzenie

Trwająca wiele miesięcy pandemia COVID-19 postawiła przed państwami zupełnie nowe, nieznane dotąd wyzwania. Instytucje publiczne zmuszone były działać w szybko zmieniającej się rzeczywistości. Nie ominęło to także rzeczników konsumentów, będących częścią polskiego systemu ochrony konsumentów. Zmiany wywołane przez pandemię i jej skutki dotyczyły relacji gospodarczych, w tym również w powyższym aspekcie. Niniejszy artykuł skupia się na spojrzeniu na instytucję działającą blisko ludzi, ze szczególnym uwzględnieniem jej funkcjonowania w zmienionej rzeczywistości.

Artykuł ma na celu omówienie działalności miejskich oraz powiatowych rzeczników konsumentów (dalej: rzeczników), szczególnie zaś skupienie się na kwestii wpływu pandemii COVID-19 i jej skutków na wykonywanie ich kompetencji. W tekście porównano dane o funkcjonowaniu rzeczników w latach poprzednich oraz informacje o zmianach związanych z pandemią COVID-19.

Zasadniczą tezę artykułu jest twierdzenie, że rzecznicy w niewystarczający sposób odpowiedzieli na wyzwania postawione przez pandemię COVID-19 i obostrzenia w związku z nią wprowadzone. Można

* Adrian Żądło, Uniwersytet Warszawski, e-mail: adrian.zadlo.k@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

¹ Tekst powstał przy wykorzystaniu środków programu Ministerstwa Edukacji i Nauki „Szkoła orłów”.

stwierdzić, że możliwości wynikłe ze stanu pandemicznego nie zostały przez nich należycie wykorzystane, a podjęte działania ograniczały się do pasywnego reagowania na obostrzenia pandemiczne. Drugą tezą artykułu jest wskazanie istnienia rozdźwięku pod względem jakości wypełniania obowiązków przez omawiane organy w większych i mniejszych ośrodkach miejskich. Kolejną tezą jest stwierdzenie, że rzecznik jest nie tylko prawnie, lecz także faktycznie podporządkowany staroście lub prezydentowi miasta. Po czwarte, należy zauważyć, że zakres zmian wprowadzonych przez rzeczników w zakresie wykonywania ich kompetencji pokazuje elastyczność działań społeczno-organizatorskich.

1. Metoda i zakres badania

Pandemia COVID-19 i jej skutki, czyli przejście dużej części społeczeństwa i działalności gospodarczej na zdalny tryb pracy i nauki, potrzeba i możliwość szerszego działania administracji (w tym rzeczników) za pomocą innych niż dotychczas sposobów mogły stanowić asumpt do wdrożenia dotychczas niestosowanych rozwiązań w zakresie realizacji praktyki działania omawianego organu. Mogło to być przyczyną i bodźcem do otwarcia nowych kanałów komunikacyjnych z konsumentami, wprowadzenia rozwiązań w zakresie edukacji czy też występowania do przedsiębiorców.

Omówienie kompetencji powiatowych i miejskich rzeczników oparte zostało na treści Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² oraz literaturze i komentarzach prawniczych dotyczących tego zagadnienia. Druga część tekstu, poświęcona wpływowi pandemii COVID-19 i okoliczności z nią związanych na wykonywanie kompetencji przez rzeczników, została oparta na opracowaniu własnym danych zebranych w związku z badaniami przeprowadzonymi metodą ankietową. Na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³ między dniem 18 lutego a 4 marca 2021 r. złożono 142 wnioski z pytaniami o działalność rzeczników i ich biur w czasie pandemii COVID-19. Relewantny dla badania był okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., tj. od początku pierwszego pełnego miesiąca po wprowadzeniu obostrzeń

² Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 275 ze zm., dalej „u.o.k.k.”.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 902, dalej „u.o.d.i.p.”.

pandemicznych w kraju aż do końca pierwszego roku kalendarzowego pandemii COVID-19. Kierując się kryterium liczby ludności, zaadresowano pisma do rzeczonych organów w większości polskich miast z populacją powyżej 22 000 mieszkańców. Wnioski składano za pośrednictwem poczty elektronicznej na adresy rzeczników lub ich biur. W ramach prowadzonych badań korzystano z jednego szablonu i zestawu pytań, aby zminimalizować wpływ pozamerytorycznych czynników i uzyskać najbardziej miarodajne wyniki. Wnioski zawierały pytania dotyczące następujących kwestii (pisownia skrócona):

1. Pojawienia się nowych kategorii spraw lub wzrostu już istniejących w okresie pandemii COVID-19 (tj. od 1.04.2020 r. do 31.12.2020 r.), w związku z którymi rzecznik udzielał poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej;

2. Zmian wprowadzonych przez rzeczników w zakresie przyjmowania wniosków w sprawach poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej realizowanych z art. 42 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k. oraz wzrostu udziału któregoś z używanych kanałów komunikacyjnych lub uruchomienia nowych;

3. Wpływu doświadczeń działalności w okresie pandemii COVID-19 na złożenie wniosku w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów na mocy art. 42 ust. 1 pkt 2 u.o.k.k.;

4. Wpływu okresu pandemii COVID-19 na sposób i formy wykonywania edukacji konsumenckiej z art. 38 u.o.k.k., a także podjęcia nowych działań w innej niż dotychczas formie;

5. Wpływu pandemii COVID-19 na występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów z art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.k.k. oraz jej wpływu na wybór kanałów komunikacyjnych lub form kontaktu z przedsiębiorcami;

6. Zmian administracyjnych w funkcjonowaniu biur, będących skutkiem wprowadzonych obostrzeń, w zakresie obsługi konsumentów;

7. Konieczności zmiany aktów prawnych dotyczących funkcjonowania rzeczników.

Rzecznicy odpowiadali po różnym czasie, niektórzy w ciągu dwóch tygodni, innym zajmowało to dłużej – ostatnia odpowiedź wpłynęła 14 kwietnia 2021 r. Ostatecznie uzyskano 140 pism z odpowiedziami, na podstawie których opracowano wyniki, dzieląc dane na trzy grupy:

I grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców (w tej grupie otrzymano 30 pism z odpowiedziami);

II grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących między 100 tysięcy a 50 tysięcy mieszkańców (w tej grupie otrzymano 35 pism z odpowiedziami);

III grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących poniżej 50 tysięcy mieszkańców (w tej grupie otrzymano 75 pism z odpowiedziami).

Nie objęto badaniem wszystkich rzeczników działających w Polsce, których jest około 372 (stan na 2018 r.)⁴, gdyż pominięto ośrodki liczące poniżej 22 000 mieszkańców. Zaprezentowane w artykule wnioski nie mogą być więc wprost ekstrapolowane na wszystkich rzeczników. Celem artykułu jest wskazanie przeważających tendencji dotyczących sposobów, w jakich rzecznicy wykonywali swoje kompetencje w czasie pandemii COVID-19, oraz problemów, jakie napotykali. W czasie badania natrafiono na pewne przeszkody. Warte odnotowania jest, że niektórzy rzecznicy powoływali się na art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.d.i.p., wskazując, że informacja będąca przedmiotem wniosku jest objęta obowiązkiem przetworzenia, co powoduje, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, konieczność wezwania wnioskodawcy do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego. Te jednostkowe przypadki zostały pominięte. Co ciekawe, jeden z rzeczników starał się personalnie dowiedzieć od autora zapytania, jaki jest cel uzyskania wnioskowanych informacji. W nielicznych przypadkach adresy poczty elektronicznej okazały się nieprawidłowe lub nieaktualne, gdyż często były podawane na niezależnych i nieprowadzonych przez rzeczników stronach WWW, co powodowało konieczność ponownego zaadresowania wniosków.

2. Status rzecznika i jego kompetencje

By zachować strukturę wywodu, należy omówić najpierw regulacje statuujące instytucję rzecznika, ustanawiające zakres jego działania i kompetencje. Jest to organ, który wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów określone w ustawie (art. 39 ust. 1 u.o.k.k.) oraz odrębnych jej przepisach (art. 39 u.o.k.k.). Należą do nich m.in.: zapewnianie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej (art. 42 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.), składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego (art. 42

⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2018*, s. 1, <https://tinyurl.com/4msbeku6> (dostęp: 3 VII 2023).

ust. 2 pkt 2 u.o.k.k.), występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów (art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.k.k.).

Niniejszy artykuł skupia się na głębszej analizie powyższych kompetencji rzecznika. Dla całości wywodu należy przytoczyć pozostałe zadania tegoż organu, które ze względu na ich odrębność oraz zakres opracowania nie będą przedmiotem dalszego omówienia. Należą do nich: wytaczanie powództw na rzecz konsumentów oraz wstępowanie za ich zgodą do toczących się postępowań w sprawach dotyczących ochrony ich interesów (art. 42 ust. 2 u.o.k.k.), prowadzenie edukacji konsumenckiej (art. 38 u.o.k.k.), współdziałanie z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezesem UOKiK), organami Inspekcji Handlowej i organizacjami konsumenckimi, a także inne działania określone „w ustawie lub w przepisach odrębnych” (art. 42 u.o.k.k.).

W myśl ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z rzecznikami działającymi w powiatach „stosunek pracy nawiązuje starosta”, natomiast w miastach na prawach powiatu analogiczny stosunek zawiązuje prezydent miasta (art. 40 ust. 1 u.o.k.k.). Rzecznik jest im „bezpośrednio podporządkowany” (art. 40 ust. 3 u.o.k.k.). Wyodrębnia się go organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego albo urzędu miasta. Rzecznik może mieć własne biuro pomagające mu wykonywać jego zadania, jeśli działa w jednostce samorządu mającej powyżej 100 tysięcy mieszkańców (art. 40 ust. 4 u.o.k.k.). Zgodnie z art. 40 ust. 5 tej ustawy w innych aspektach statusu rzecznika stosuje się przepisy Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵. W ramach działalności sprawozdawczej rzecznik musi corocznie, w odpowiednim terminie sporządzić sprawozdanie ze swojej działalności w poprzednim roku, przedłożyć je staroście albo prezydentowi miasta, a po pozytywnym zaopiniowaniu przekazać Prezesowi UOKiK (art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.k.k.). Temu organowi rzecznik ma na bieżąco sygnalizować problemy z zakresu ochrony konsumentów, do których rozwiązania konieczne jest podjęcie działań przez administrację rządową. Szesnastu rzeczników wchodzi w skład Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów funkcjonującej przy Prezesie UOKiK (art. 44 ust. 1 u.o.k.k.).

Konkludując, rzecznicy funkcjonują na możliwie najniższym szczeblu administracji, najbliższej obywateli⁶. Po pierwsze, jest to odpowiedź

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1282.

⁶ A. Żądło, *Sposoby prowadzenia edukacji konsumenckiej na szczeblu samorządowym przed i w czasie pandemii wirusa COVID-19*, w: *Prawo administracyjne – teoria i praktyka*, pod red. B. Kotowicza, A. Kurzawy, B. Opalińskiego, Warszawa 2023, s. 251.

na problemy mieszkańców powiatów i miast, którzy potrzebowali organów, do których będzie można łatwo zwrócić się w sprawie ochrony ich interesów⁷. Po drugie, omawiany organ został pomyślany jako odrębny od urzędu powiatowego (miejskiego), jednak ściśle podlegający staroście albo prezydentowi miasta (art. 40 ust. 3 u.o.k.k.). Ustawodawca przewidział dla rzecznika także rolę „sygnalisty”, który ma wskazywać Prezesowi UOKiK problemy, których rzecznik nie może rozwiązać za pomocą swoich narzędzi (art. 43 ust. 3 u.o.k.k.), szczególnie ze względu na ich systemowość lub terytorialny zakres⁸.

Prowadzi to do konkluzji, że na poziomie ustawowym rzecznik ma narzędzia do działania w zakresie ochrony interesów konsumentów, a także możliwość wpływania w tym zakresie zarówno na organy samorządu terytorialnego, jak i na organy administracji rządowej⁹. Ustawodawca z jednej strony wyposażył omawiany organ w narzędzia niezbędne do wykonywania zadań w zakresie konsumenckim na poziomie każdej lub prawie każdej jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym, a jednocześnie nie przyznał mu zbyt dużych uprawnień, aby nie zaburzyć równowagi między prawami konsumentów a prawami przedsiębiorców¹⁰. Z drugiej jednak strony, jak wskazuje C. Banasiński, podporządkowanie starostom może zmniejszać efektywność ochrony konsumentów przez rzeczników, np. w zakresie dostarczanych przez starostę usług użyteczności publicznej¹¹.

2.1. Poradnictwo konsumenckie

Zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów (art. 42. ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.) jest uważane za najważniejszą kompetencję rzecznika¹². Jest to zadanie stałe, w związku z którym rzecznik podejmuje najwięcej czynności¹³.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 252.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ C. Banasiński et al., *Art. 40*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. C. Banasińskiego, E. Piontka, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 569, nb. 3.

¹² S. Koroluk, A. Powalowski, *Art. 42*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. T. Skoczynego, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 867, nb. 3.

¹³ Ibidem.

Udzielanie bezpłatnych porad konsumenckich i informacji prawnej przede wszystkim ma na celu zaspokojenie potrzeb indywidualnych konsumentów, przez personalny kontakt z nimi, oraz odpowiedź odnoszącą się do konkretnego stanu rzeczy w ich jednostkowej sprawie. Doktryna zwraca uwagę, że jest to sposób o szczególnym znaczeniu¹⁴, gdyż można stwierdzić, że najpełniej realizuje treść omawianej kompetencji, rozumianej jako udzielanie informacji, które „[p]ozwalają konsumentom na aktualizację ich praw i obowiązków oraz dostarczają im niezbędną wiedzę z zakresu prawa konsumenckiego”¹⁵. Do bezpośrednich sposobów zalicza się również udzielanie informacji przez „[p]ocztę elektroniczną lub telefonicznie”¹⁶. Omawiane zadanie jest też realizowane przez „[d]ostarczanie materiałów edukacyjnych (brozurki, ulotki)”¹⁷ i „[p]osiadanie przez rzecznika konsumentów stron w systemie online”¹⁸ czy „[p]opularyzowanie wiedzy konsumenckiej w mediach”¹⁹. Niestety, ze względu na rosnące skomplikowanie spraw, czas oczekiwania na wizytę u rzecznika w 2018 r. wynosił czasem i kilka tygodni²⁰. Rzecznicy zauważali również spadek liczby udzielanych porad²¹. Jako przyczyny tegoż podaje się zwiększenie świadomości konsumentów, więcej dostępnych źródeł informacji oraz szukanie przez konsumentów pomocy w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej²². W 2018 r. rzecznicy zanotowali wzrost porad udzielanych drogą telefoniczną i – co ciekawe – spadek wykorzystywania poczty elektronicznej²³. Tematyka porad ogniskowała się wokół sporów dotyczących wykonywania oraz rozwiązania umowy²⁴. Porady związane z branżą turystyczną stanowiły 7% ogólnej liczby porad, związane z usługami transportowymi, kurierskimi i pocztowymi – łącznie 6%, a edukacyjne

¹⁴ Ibidem, s. 867, nb. 4.

¹⁵ Ibidem, s. 867, nb. 3.

¹⁶ M. Sieradzka, *Art. 42, pkt 1.1., w: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. K. Kohutka, M. Sieradzkiej, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 747.

¹⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2018*, s. 21.

¹⁸ M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 747.

¹⁹ S. Koroluk, A. Powałowski, *op. cit.*, s. 867, nb. 4.

²⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2018*, s. 21, 29.

²¹ Ibidem, s. 23; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2017*, Warszawa 2019, s. 20, <https://uokik.gov.pl/download.php?id=19157> (dostęp: 3 VII 2023).

²² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2018*, s. 23.

²³ Ibidem, s. 26.

²⁴ Ibidem, s. 29.

razem z opiekuńczymi – 2%²⁵. Wskazuje się też na wzrost liczby porad „[z]wiązanych z umowami zawieranymi poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość”²⁶.

2.2. Wnioski w sprawie legislacji

Kolejną kompetencją rzecznika jest składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów (art. 42 ust. 1 pkt 2 u.o.k.k.). Rzecznik może kierować wnioski do „[o]rganów gminy, powiatu oraz województwa jako uprawnionych do wydawania takich przepisów”²⁷. Rekonstruując zakres przedmiotowy tych wniosków, można przyjąć dwa poglądy. Jedna strona, reprezentowana przez M. Radwańskiego, wskazuje, że uprawnienie to „[j]est ograniczone do dziedziny, w której działa [rzecznik – przyp. A.Ż.], tj. do regulacji prawnych o charakterze lokalnym z dziedziny ochrony interesów konsumentów”²⁸. Z drugiej strony, zwraca się uwagę, że ze względu na istotę prawa miejscowego „[p]rzedmiotem takiego wystąpienia może być każdy rodzaj sprawy, jaki związany jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym handlowej i usługowej [...], czy też przepisy porządkowe regulujące zasady prowadzenia działalności w miejscach publicznych”²⁹. Dzięki takiemu rozumieniu rzecznik dyskuje duże możliwości sygnalizowania problemów na poziomie samorządu terytorialnego, istniejących w szerokim zakresie, dotyczącym nie tylko ściśle pojmowanej ochrony konsumentów, lecz także szerokiego spektrum działań innych podmiotów w wielu obszarach, mogących niekorzystnie wpłynąć na sytuację konsumentów – mieszkańców³⁰.

Ważnym czynnikiem osłabiającym tę kompetencję jest fakt, że „[w]niosek rzecznika konsumentów w przedmiocie stanowienia lub zmiany prawa miejscowego nie ma charakteru wiążącego. [...] Organ, do którego rzecznik skieruje wniosek, nie jest nim związany, nie musi nawet wobec niego zająć żadnego stanowiska”³¹. Jak wskazują

²⁵ Ibidem, s. 31 i diagram tam zamieszczony.

²⁶ Ibidem, s. 44.

²⁷ S. Koroluk, A. Powalowski, op. cit., s. 867, nb. 5.

²⁸ M. Radwański, *Art. 42, pkt 1.2.*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 799.

²⁹ S. Koroluk, A. Powalowski, op. cit., s. 867, nb. 5.

³⁰ Ibidem.

³¹ M. Radwański, op. cit., s. 799.

sprawozdania z działalności rzeczników, mimo monitorowania legislacji lokalnej przez niektórych z nich bardzo rzadko korzystają oni z tego uprawnienia³². Te jednostkowe przypadki dotyczyły na przykład świadczenia usług użyteczności publicznej³³.

2.3. Występowanie do przedsiębiorców

Bez głębszej analizy mogłoby się wydawać, że przepis dotyczący „występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów” wyrażony w art. 42 ust. 3 u.o.k.k. odnosi się do działań rzecznika związanych z indywidualnymi sprawami konsumentów i ochrony ich interesów. Z jednej strony zwraca się uwagę, że „[p]rzedmiotem takiego wystąpienia może być jedynie sprawa konsumencka, czyli taka, w której jedną ze stron jest zawsze konsument”³⁴. Z drugiej strony część doktryny prezentuje rozumienie rozszerzające – aby działania rzecznika były całościowe i faktycznie wspierały konsumentów, należy „[p]rzyjąć odpowiednio szeroki przedmiot rzeczonych «wystąpień»: począwszy od zagadnień związanych z indywidualnymi, rozpatrywanymi przez rzecznika sprawami, do zagadnień bardziej ogólnych, dotyczących nawet określonej branży, czy też rynku, choć raczej – uwzględnwszy terytorialny zakres działania rzecznika – o lokalnym zasięgu”³⁵, gdyż „[s]ama ustawa nie wprowadza jednak w tym zakresie ograniczeń”³⁶. Rzecznicy w sprawozdaniach wskazywali, że wystąpienie jest podejmowane zazwyczaj, gdy żądania konsumenta nie zostały spełnione w drodze reklamacji³⁷, i często drogą nieformalną (np. telefoniczną), co rozwiązuje sprawę³⁸. Zwraca się uwagę, że jest to podstawowy środek wpływający na przedsiębiorców, w związku z nieczęstym inicjowaniem postępowań sądowych lub udziałem w nich rzeczników³⁹.

³² Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2017*, s. 36; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2018*, s. 46.

³³ Ibidem.

³⁴ A. Maziarz, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6, s. 66.

³⁵ S. Koroluk, A. Powalowski, op. cit., s. 867, nb. 6.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania... w roku 2018*, s. 47.

³⁸ Ibidem, s. 48.

³⁹ Ibidem, s. 50.

3. Rzeczywistość pandemiczna

Wykrycie w Polsce pierwszych zachorowań na COVID-19 spowodowało uchwalenie Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁰. Niedługo potem Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁴¹ wprowadzono obostrzenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w branżach, z których usług konsumenci często korzystają: gastronomicznej, organizacji wydarzeń zbiorowych (targów, wystaw, kongresów, konferencji), sportowej i rekreacyjnej, noclegów i handlu w galeriach handlowych. Władze ograniczyły również przekraczanie granic państwowych⁴² oraz ruch lotniczy⁴³. W następnych miesiącach znoszono i okresowo przywracano obostrzenia pandemiczne. Wpłynęło to na konsumentów na wielu płaszczyznach – od zmian ich nawyków zakupowych⁴⁴, po trudności z odstąpieniem od umów i egzekwowaniem zwrotów środków⁴⁵. Również administracja publiczna została poddana próbie, gdyż musiała odnaleźć się w nowej i zmiennej rzeczywistości. Ze względu na pandemię COVID-19 instytucje w różnych konfiguracjach i okresach wdrażały zdalną pracę⁴⁶. Zmieniano godziny otwarcia, wprowadzono reżim sanitarny, wyłączano z użytku niektóre części budynków urzędów, co skutkowało m.in. utrudnieniami w komunikacji z interesariuszami.

⁴⁰ Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm.

⁴¹ Dz.U. 2020, poz. 433.

⁴² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 III 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 434); *Zamykamy granice przed koronawirusem*, gov.pl, 13 III 2020, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/zamykamy-granice-przed-koronawirusem> (dostęp: 3 VII 2023).

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 VI 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz.U. 2020, poz. 1005).

⁴⁴ KPMG, *Nowa rzeczywistość: konsument w dobie COVID-19. Jak zmieniły się zwyczaje zakupowe Polaków w czasie koronawirusa?*, b.m. 2020, s. 9, 16, <https://tinyurl.com/55ur-snw2> (dostęp: 3 VII 2023).

⁴⁵ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021, s. 54–56, <https://tinyurl.com/kpex6zfn> (dostęp: 3 VII 2023).

⁴⁶ K. Koźmiński, J. Rudnicki, *The COVID Crisis as a Sample Tube with Contemporary Legal Phenomena*, „Central European Journal of Comparative Law” 2020, nr 1(2), s. 107.

3.1. Nowe sprawy i wzrost liczby spraw już istniejących, w związku z którymi rzecznik przyjmuje wnioski o poradnictwo konsumenckie i informację prawną

Można postawić tezę, że jest to obszar działania rzecznika, na który najbardziej wpłynęła pandemia COVID-19 i związane z nią obostrzenia. Wyróżnić należy tu szczególnie zmianę charakteru i proporcji spraw, w związku z którymi konsumenci składali wnioski o poradę.

W I grupie ponad 20%⁴⁷ odpowiedzi wskazywało, że pojawiły się nowe kategorie spraw, wcześniej niewystępujące w ich codziennej praktyce. Najczęściej były one związane ze „zwrotem należności w przypadku odwołania przez przedsiębiorcę lub rezygnacji przez konsumenta z usługi organizacji imprezy okolicznościowej (wesela/komunii) lub usługi związanej z kulturą i rekreacją, ze względu na ograniczenia związane z pandemią”⁴⁸. Drugą pod względem częstotliwości była kategoria o nazwie „roszczenia o zwrot należności w przypadku odwołania przez przedsiębiorcę lub rezygnacji przez konsumenta z imprezy turystycznej lub podobnej usługi pobytu w hotelu, w tym również odwołania lotów ze względu na ograniczenia związane z pandemią [COVID-19 – przyp. A.Ż.]”⁴⁹. Do rzeczników trafiały sprawy „skuteczności rozwiązania umowy i sposobu rozliczenia należności za usługi edukacyjne i opiekuńcze świadczone z ograniczeniami, na zmienionych warunkach albo zawieszonych ze względu na ograniczenia związane z pandemią”⁵⁰. Pojedyncze nowe przypadki dotyczyły „odpowiedzialności za niewykonanie umowy przewozowej związane z wprowadzonymi ograniczeniami pandemicznymi”⁵¹, „odpowiedzialności z tytułu wadliwych, nieterminowo wykonanych testów na COVID-19 oraz odpowiedzialności z tytułu wadliwych środków ochrony osobistej (w tym odrzucanie reklamacji maseczek)”⁵².

W średnich miastach zbliżona liczba rzeczników⁵³ odpowiedziała twierdząco, wskazując na te same kategorie spraw jako nowe, choć w innej kolejności. W II grupie najwyżej sytuowały się roszczenia o należności

⁴⁷ 23,3% rzeczników, 7 z 30 odpowiedzi.

⁴⁸ 23,3% rzeczników, 7 z 30 odpowiedzi.

⁴⁹ 17% rzeczników, 5 z 30 odpowiedzi.

⁵⁰ 10% rzeczników, 3 z 30 odpowiedzi.

⁵¹ 3% rzeczników, 1 z 30 odpowiedzi.

⁵² Odpowiednio: 3% rzeczników, 1 z 30 odpowiedzi i 3% rzeczników, 1 z 30 odpowiedzi.

⁵³ 26% rzeczników, 9 z 35 odpowiedzi.

z tytułu odwołania/rezygnacji z usług turystycznych⁵⁴, następnie roszczenia o należności z tytułu odwołania/rezygnacji z usługi organizacji imprezy okolicznościowej/usługi związanej z kulturą i rekreacją⁵⁵. Podobnie jak w poprzedniej grupie, trzecią najczęściej wskazywaną nową kategorią były sprawy skuteczności rozwiązania umów i rozliczenia należności za usługi edukacyjne i opiekuńcze świadczone w nowych warunkach⁵⁶. Sygnalizowano również problem odpowiedzialności za niewykonanie umowy przewozowej przez wprowadzone ograniczenia pandemiczne⁵⁷.

W III grupie percepcja nowych spraw kształtowała się na podobnym, jak w poprzednich ośrodkach, poziomie⁵⁸. Wskazywano te same trzy kategorie: roszczenia o należności związane z usługami turystycznymi⁵⁹, roszczenia o należności z usługi związanej z imprezą okolicznościową/kulturą/rekreacją⁶⁰ oraz dotyczące skuteczności umów oraz rozliczenia za usługi edukacyjne i opiekuńcze⁶¹.

Należy skonkludować, że niezależnie od badanej grupy, od 1/5 do 1/3 rzeczników zanotowała pojawienie się nowych spraw⁶². Widać również tendencję wzrostową w ośrodkach zarówno dużych, jak i małych (najwyższy wzrost liczby spraw). Jak widać, pandemia COVID-19 widocznie wpłynęła na zmiany jakościowe i ilościowe spraw przedkładanych rzecznikom. Najczęściej sygnalizowano sprawy związane z obszarami, na które pandemia COVID-19 oraz związane z nią obostżenia miały największy wpływ – usługi turystyczne, lotnicze, kulturalne i rekreacyjne, okolicznościowe.

Jeśli chodzi o sprawy już wcześniej obecne w pracy rzeczników, to w I grupie aż 60% z nich wskazało na wzrost pewnych kategorii⁶³. Największy odnotowano w obszarach rozwiązywania umów w zakresie turystyki, rekreacji, imprez i koncertów⁶⁴, a także usług edukacyjnych⁶⁵.

⁵⁴ 23% rzeczników, 8 z 35 odpowiedzi.

⁵⁵ 14% rzeczników, 5 z 35 odpowiedzi.

⁵⁶ 8,6% rzeczników 3 z 35 odpowiedzi.

⁵⁷ 2% rzeczników, 1 z 35 odpowiedzi.

⁵⁸ 29% rzeczników, 22 z 75 odpowiedzi.

⁵⁹ 24% rzeczników, 18 z 75 odpowiedzi.

⁶⁰ 22% rzeczników, 17 z 75 odpowiedzi.

⁶¹ 8% rzeczników, 6 z 75 odpowiedzi.

⁶² 33,3% rzeczników, 10 z 30 odpowiedzi; 28,6% rzeczników, 10 z 35 odpowiedzi; 29,3% rzeczników, 22 z 75 odpowiedzi; łącznie 30% rzeczników, 42 z 140 odpowiedzi.

⁶³ 63,3% rzeczników, 19 z 30 odpowiedzi.

⁶⁴ 57% rzeczników, 17 z 30 odpowiedzi.

⁶⁵ 17 % rzeczników, 5 z 30 odpowiedzi.

Rzecznicy wykazywali duże zmiany liczby spraw, rzędu 100%–200%⁶⁶. Jednostkowe wzrosty zanotowano w obszarach związanych z zakupami internetowymi i przesyłkami, w tym niekompetencją kurierów i poczty⁶⁷, oraz umowami na odległość⁶⁸, umowami transportowymi⁶⁹. Był to wzrost liczby spraw zanotowany przez poszczególnych rzeczników na poziomie od 30% do nawet 100%⁷⁰. Wydaje się, że wynika to z dużej liczby spraw w największych ośrodkach. Dwóch rzeczników wskazało na spadek liczby spraw, który wiązali z pandemią COVID-19⁷¹.

W średnich miastach odpowiedzi kształtowały się podobnie⁷². W przeważającej liczbie sprawy dotyczyły rozwiązania umów turystycznych, tych związanych z rekreacją, koncertami⁷³, a wzrost liczby spraw wynosił od kilkudziesięciu do kilkuset procent⁷⁴. Co piąty rzecznik⁷⁵ wskazał na zwiększenie się liczby spraw w obszarze zakupów oraz przesyłek (w tym związanych z niekompetencją kurierów, poczty) – wzrosty wynosiły nawet 100%⁷⁶. Podobnie jak w poprzedniej grupie – udzielono więcej porad związanych z usługami edukacyjnymi⁷⁷. Kategoriami rzadko powtarzającymi się w odpowiedziach były: rezygnacja z wynajęcia

⁶⁶ Zmiany liczby spraw w obszarze turystyki i rekreacji, imprez i koncertów wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 74 do 318, z 38 do 131, z 917 do 2529, z 28 do 257, z 145 do 337, z 38 do 131, z 51 do 189, z 120 do 227, z 1046 do 2446, z 55 do 143, z 73 do 177, z 131 do 412, z 132 do 431. Zmiany liczby spraw w obszarze usług edukacyjnych, wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 12 do 53, z 26 do 33, z 36 do 45, z 187 do 750.

⁶⁷ 6,7% rzeczników, 2 z 30 odpowiedzi.

⁶⁸ 6,7% rzeczników, 2 z 30 odpowiedzi.

⁶⁹ 13,3% rzeczników, 4 z 30 odpowiedzi.

⁷⁰ Zmiany liczby spraw wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba) z podziałem na kategorie: zakupy internetowe i przesyłki: z 92 do 459, z 13 do 27; umowy na odległość: 1 odpowiedź „wzrost o 30%”; transportowe: z 62 do 152, z 312 do 697; edukacyjne: z 12 do 53, z 187 do 750.

⁷¹ 6,7% rzeczników, 2 z 30 odpowiedzi.

⁷² 66% rzeczników, 23 z 35 odpowiedzi.

⁷³ 54,3% rzeczników, 19 z 35 odpowiedzi.

⁷⁴ Zmiany liczby spraw wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 13 do 31, z 60 do 123, z 26 do 103, z 112 do 116, z 12 do 59, z 16 do 53, z 30 do 158, z 16 do 66, z 8 do 55, z 121 do 268, z 20 do 37, z 47 do 167, z 66 do 147.

⁷⁵ 22% rzeczników, 8 z 35 odpowiedzi.

⁷⁶ Dwa razy wskazano „wzrost o 100%”, raz – z 15 do 32.

⁷⁷ 11,4% rzeczników, 4 z 35 odpowiedzi.

lokali na imprezy rodzinne⁷⁸ oraz umowy na odległość⁷⁹. Rzecznicy zanotowali spadek liczby spraw podobny jak w I grupie⁸⁰.

W małych miastach o prawie połowę rzadziej sygnalizowano wzrost liczby spraw związanych z pandemią COVID-19⁸¹, które w przeważającej części były związane ze wskazywanym w poprzednich grupach obszarem turystyki i rekreacji, imprez i koncertów⁸². Wzrost liczby spraw często przekraczał 200%⁸³. Równie często jak w II grupie rzecznicy wskazywali na zwiększenie się liczby spraw związanych ze sprzedażą i przesyłkami⁸⁴ oraz umowami na odległość⁸⁵. Spadek liczby spraw był natomiast dużo mniejszy niż w większych ośrodkach i właściwie niezauważalny⁸⁶.

Należy stwierdzić, że – podobnie jak w przypadku nowych spraw – wzrost liczby zgłoszeń i udzielanych porad odnotowywano w kwestiach związanych z obszarami gospodarki, które ucierpiały lub rozkwitły podczas pandemii COVID-19, i w związku z wprowadzonymi obostrzeniami. Odpowiedzi sygnalizujące spadek liczby spraw były raczej marginalne w każdej grupie. Jako przyczyny tego spadku rzecznicy wskazywali zamknięcie się niektórych branż gospodarki oraz utrudnienie fizycznego kontaktu konsumentów z rzecznikiem.

Ostatecznie uprawniona jest teza, że pandemia COVID-19 i obostrzenia wpływały na zakres, typ i liczbę udzielanych porad.

⁷⁸ 5,7% rzeczników, 2 z 35 odpowiedzi.

⁷⁹ 8,6% rzeczników, 3 z 35 odpowiedzi. Zmiany liczby spraw wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 50 do 57, z 197 do 459.

⁸⁰ 8,6% rzeczników, 3 z 35 odpowiedzi.

⁸¹ 38,7% rzeczników, 29 z 75 odpowiedzi.

⁸² 34,7% rzeczników, 26 z 75 odpowiedzi.

⁸³ Zmiany liczby spraw w obszarze turystyki i rekreacji, imprez i koncertów, wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 40 do 138, z 63 do 115, z 145 do 755, z 11 do 39, z 45 do 57, z 26 do 108, z 5 do 14, z 6 do 25, z 91 do 238, z 11 do 18, z 14 do 102, z 91 do 173, z 24 do 49, z 2 do 22, z 9 do 13, z 35 do 94, z 15 do 127, z 28 do 67, z 5 do 29, z 25 do 61, z 44 do 114, z 8 do 40.

⁸⁴ 6,7% rzeczników, 5 z 75 odpowiedzi.

⁸⁵ 6,7% rzeczników, 5 z 75 odpowiedzi. Zmiany liczby spraw wskazywane przez poszczególnych rzeczników między 2019 r. (pierwsza liczba) a 2020 r. (druga liczba): z 56 do 73, z 106 do 284.

⁸⁶ 1% rzeczników, 1 z 75 odpowiedzi.

3.2. Zmiany wprowadzone przez rzeczników w zakresie przyjmowania wniosków w sprawach poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej

W największych miastach około 40%⁸⁷ rzeczników wskazało na wprowadzenie zmian w dotychczasowych procedurach przyjmowania wniosków w sprawie poradnictwa konsumenckiego. Polegało to w szczególności na ograniczeniu możliwości składania wniosków osobiście lub zachęcaniu do wysyłania ich za pomocą stosowanej poczty elektronicznej i tradycyjnej oraz do komunikacji telefonicznej. Czasem sygnalizowano spadek liczby porad udzielanych osobiście⁸⁸. Ponad połowa odpowiedzi (57%⁸⁹) wskazywała na częstsze używanie kanałów: drogi elektronicznej (poczta elektroniczna, portale ePUAP i SEKAP)⁹⁰ oraz telefonicznej⁹¹.

Rzecznicy z miast II grupy rzadziej⁹² wskazywali na wprowadzenie podobnych zmian oraz sygnalizowali wzrost zainteresowania dotychczasowymi kanałami komunikacyjnymi⁹³, szczególnie pocztą elektroniczną⁹⁴ (poszczególni wskazywali na wzrost o nawet 300% rok do roku). Co trzeci rzecznik opisywał również wzrost zainteresowania konsumentów poradą telefoniczną⁹⁵. Jeden z rzeczników udzielił w omawianym okresie aż 90% wszystkich porad za pośrednictwem dwóch powyższych metod komunikacji.

W prawie co czwartej⁹⁶ odpowiedzi z małych miast wskazywano, że pandemia COVID-19 wpłynęła na zmianę procedur przyjmowania wniosków. Rzecznicy sygnalizowali podobne zmiany jak w dwóch poprzednich grupach. W równie niewielkim procencie zanotowano spadek porad udzielanych osobiście, „na żywo”⁹⁷. W tej grupie około 45%⁹⁸ odpowiedzi wskazało na wzrost używania dotychczasowych

⁸⁷ 40% rzeczników, 12 z 30 odpowiedzi.

⁸⁸ 13,3% rzeczników, 4 z 30 odpowiedzi.

⁸⁹ 56,7% rzeczników, 17 z 30 odpowiedzi.

⁹⁰ 56,7% rzeczników, 17 z 30 odpowiedzi.

⁹¹ 10% rzeczników, 3 z 30 odpowiedzi.

⁹² 20% rzeczników, 7 z 35 odpowiedzi.

⁹³ 42,8% rzeczników, 15 z 35 odpowiedzi.

⁹⁴ 40% rzeczników, 14 z 35 odpowiedzi.

⁹⁵ 31,4% rzeczników, 11 z 35 odpowiedzi.

⁹⁶ 24% rzeczników, 18 z 75 odpowiedzi.

⁹⁷ 6,7% rzeczników, 5 z 75 odpowiedzi.

⁹⁸ 45% rzeczników, 34 z 75 odpowiedzi.

kanałów – elektronicznego⁹⁹ oraz telefonicznego¹⁰⁰. Warto zaznaczyć, że w zależności od odpowiedzi wzrost popularności szeroko rozumianej poczty elektronicznej wahał się od 10% do nawet 300%, natomiast analogiczne wskaźniki w zakresie porad telefonicznych wynosiły od 30% do 200%. Kilku rzeczników ogłosiło w lokalnej prasie adres e-mail do kontaktu lub zniósło obowiązek elektronicznego podpisania wniosku wniesionego za pomocą zwykłej poczty e-mail, aby wniosek był ważny¹⁰¹.

Można ogólnie wskazać, że w żadnej grupie nie było spektakularnego otwierania nowych kanałów. Były to jedynie pojedyncze przypadki – 2 odpowiedzi z dużych ośrodków – udzielania porad poprzez komunikatory Messenger i Skype. Odformalizowano składanie wniosków za pomocą poczty elektronicznej. W kilku przypadkach¹⁰² w małych ośrodkach wprowadzono możliwość załatwienia sprawy telefonicznie lub poprzez kontakt e-mailowy, czego dotychczas nie stosowano.

Nowością, która była najczęściej wskazywana przez rzeczników, było wprowadzenie skrzynek podawczych, „wrzutni” oraz urn, do których w godzinach pracy urzędu konsumenci mogli wrzucać wnioski o zajęcie się ich sprawą. Na rozpoczęcie ich używania wskazywało 17%¹⁰³ rzeczników z I grupy, 20%¹⁰⁴ z II grupy oraz 17%¹⁰⁵ z III grupy. Popularność tego sposobu wynikała z łatwości wprowadzenia i licznych korzyści z punktu widzenia przestrzegania obostrzeń i wymogów higienicznych.

W pandemii COVID-19 rzecznicy zanotowali wzrost wykorzystania kanałów komunikacji na odległość, szczególnie poczty elektronicznej. Można stwierdzić, posiłkując się wielokrotnie wprost wyraźnymi wskazaniami rzeczników, że większość z nich nie wprowadziła żadnych zmian, gdyż nawet w małych ośrodkach już wcześniej udzielano porad interesantom na kilka sposobów. Pierwszym było udzielanie porad osobiście – ten stracił na popularności w czasie pandemii COVID-19, zarówno w wyniku okresowego przechodzenia na zdalną obsługę interesantów (o czym w dalszej części artykułu), jak i w związku z obawami konsumentów o swoje zdrowie. Drugim sposobem wykorzystywanym przed pandemią COVID-19 były kanały elektroniczne: poczta

⁹⁹ 40% rzeczników, 30 z 75 odpowiedzi.

¹⁰⁰ 20% rzeczników, 15 z 75 odpowiedzi.

¹⁰¹ 2,7% rzeczników, 2 z 75 odpowiedzi.

¹⁰² 4% rzeczników, 3 z 75 odpowiedzi.

¹⁰³ 16,7% rzeczników, 5 z 30 odpowiedzi.

¹⁰⁴ 20% rzeczników, 7 z 35 odpowiedzi.

¹⁰⁵ 17,3% rzeczników, 13 z 75 odpowiedzi.

elektroniczna i e-skrzynki podawcze (ePUAP, SEKAP). Dużą popularnością cieszył się kontakt telefoniczny. Pozwolono również na składanie wniosków w sposób bardziej elastyczny, rezygnując z wymogu używania e-skrzynek podawczych i podpisywania pism elektronicznie na rzecz zwykłych wiadomości e-mail. Niektórzy rzecznicy wprost wskazywali, że ich zdaniem dotychczasowe kanały były wystarczające.

3.3. Wpływ pandemii COVID-19 na wnioskowanie w sprawach legislacji jednostek terytorialnych

Trzecie pytanie dotyczyło „wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów”. Zostało już wspomniane, że obszar spraw, w których może występować rzecznik, może być rozumiany szeroko lub wąsko.

Należy bezspornie stwierdzić, że zainteresowanie polskich rzeczników wyżej wymienionym obszarem jest najmniejsze. Ani jeden spośród 140 rzeczników w ciągu ostatniego roku nie podjął w związku z nim żadnych działań. Większość odpowiedzi nie zawierała podania przyczyny tak małej aktywności na tym polu. Tylko kilku wywodziło taki stan rzeczy z „braku widocznych potrzeb w tym zakresie”. Kilka razy powołano się na „niesygnalizowanie przez konsumentów potrzeby takich zmian”.

W tym miejscu należy zastanowić się nad powodami takiego stanu rzeczy. Najprostszą odpowiedzią jest przyjęcie faktu, że rzeczywiście na poziomie powiatów nie występują punkty zapalne, które mogłyby zostać rozwiązane przez złożenie wniosku do odpowiednich organów legislacyjnych samorządu terytorialnego, albo też że występujące problemy nie mogą zostać rozwiązane na szczeblu działania rzecznika. O ile można próbować przyjąć takie twierdzenie na gruncie wąskiego zakresu spraw, w ramach których rzecznicy mogą interweniować, o tyle nie sposób zaakceptować takiego powodu w ramach szerszej koncepcji, która otwiera przed nimi możliwość wykonywania tej kompetencji na wielu obszarach poddawanych legislacji samorządu terytorialnego, często dotyczących bardzo ważnych spraw dla mieszkańców. Małe zainteresowanie rzeczników wykonywaniem tej kompetencji może leżeć w ukształtowaniu wniosku jako niewiążącego – jego złożenie nie wymaga od odpowiednich organów nawet ustosunkowania się. Skutkuje to bardzo niewielką szansą na zajęcie się wnioskiem przez samorządową legislację i zakończenie procesu prawodawczego pomyślnie.

3.4. Wpływ pandemii COVID-19 na występowanie do przedsiębiorców

Kolejnym badanym zagadnieniem był wpływ pandemii COVID-19 na występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów¹⁰⁶.

W pierwszej grupie około 63%¹⁰⁷ rzeczników nie zmieniło swoich działań, wskazując, że dotychczas stosowane kanały komunikacji – poczta tradycyjna (wskazana w ponad 50% odpowiedzi¹⁰⁸), poczta elektroniczna (wskazana w 37% odpowiedzi¹⁰⁹) oraz kontakt telefoniczny (wskazany w 26% odpowiedzi¹¹⁰) wystarczająco spełniały swoją funkcję. Rzecznicy wskazywali, że kontaktowali się mailowo z przedsiębiorcami, gdy ci to umożliwiali¹¹¹. Około 37%¹¹² rzeczników z I grupy wskazało, że pandemia COVID-19 wpłynęła na realizację omawianej kompetencji. W każdej odpowiedzi twierdzącej¹¹³ wskazywano, że poprzednio stosowana wymiana pism za pomocą poczty tradycyjnej mogła zostać zastąpiona korespondencją elektroniczną za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy. Związane to było z przejściem na pracę zdalną tych ostatnich, co negatywnie wpływało na doręczanie pism drogą tradycyjną, które docierały na adres stacjonarnej siedziby przedsiębiorcy, często innej niż miejsce jego działania podczas pracy zdalnej.

W średnich miastach odpowiedzi negatywne kształtowały się na podobnym poziomie¹¹⁴. Zestaw kanałów używanych przed pandemią COVID-19 był taki sam jak w dużych miastach, choć częściej¹¹⁵ wskazywano na wykorzystywanie poczty elektronicznej. Rzadziej sygnalizowano wprowadzenie zmian w omawianym zakresie (około 17% odpowiedzi¹¹⁶) oraz procentowo i bezwzględnie mniej rzeczników umożliwiło przedsiębiorcom kontakt obustronny przez pocztę elektroniczną¹¹⁷.

¹⁰⁶ Art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.k.k.

¹⁰⁷ 63,3% rzeczników, 19 z 30 odpowiedzi.

¹⁰⁸ 52,6% rzeczników, 10 z 19 odpowiedzi.

¹⁰⁹ 36,8% rzeczników, 7 z 19 odpowiedzi.

¹¹⁰ 26,3% rzeczników, 5 z 19 odpowiedzi.

¹¹¹ 15,8% rzeczników, 3 z 19 odpowiedzi.

¹¹² 36,7% rzeczników, 11 z 30 odpowiedzi.

¹¹³ 100% rzeczników, 11 z 11 odpowiedzi.

¹¹⁴ 63% rzeczników, 22 z 35 odpowiedzi.

¹¹⁵ 9 z 22 w II grupie do 7 z 19 w I grupie.

¹¹⁶ 17,3% rzeczników, 13 z 75 odpowiedzi.

¹¹⁷ 77% rzeczników, 10 z 13 odpowiedzi.

W ostatniej grupie w największym procencie odpowiedzi¹¹⁸ nie widziano potrzeby wprowadzenia jakichkolwiek zmian w kontaktach z przedsiębiorcami. Około 28% rzeczników jak dotychczas wykorzystywało pocztę tradycyjną¹¹⁹, a niewielu mniej – pocztę elektroniczną¹²⁰. Kilkukrotnie wskazywano, że działanie w tym obszarze musi wiązać się z wysyłaniem wystąpienia rzecznika pocztą z potwierdzeniem odbioru, gdyż pozwala to wyliczyć terminy zawite, z których wypływają korzystne skutki dla konsumenta, oraz aktualizujące możliwość nałożenia grzywny. Około 27% rzeczników z tej grupy wskazało, że pandemia COVID-19 wpłynęła na realizację omawianej kompetencji¹²¹. W małych miastach również największą popularnością, w porównaniu z pozostałymi ośrodkami, cieszyło się wprowadzenie kontaktu mailowego¹²², choć wskazywano, że przedsiębiorcy często nie mają poczty elektronicznej lub nie sprawdzają jej na bieżąco. Można więc postawić ostrożny wniosek, że problemem w tej badanej grupie jest brak odpowiedzi od przedsiębiorców, stąd popularnością cieszy się poczta tradycyjna z potwierdzeniem odbioru.

W każdej grupie na podobnym średnim poziomie¹²³ kształtował się wzrost popularności poczty elektronicznej. Rzecznicy zwracali uwagę, że szczególnie chętnie tę drogę wybierali duzi przedsiębiorcy – firmy telekomunikacyjne, sieci sklepów, galerie handlowe, podmioty z branży ubezpieczeniowej i energetycznej. W pojedynczych przypadkach sygnalizowano dopuszczenie telefonicznych negocjacji, ograniczono się do wstępnej fazy kontaktu z przedsiębiorcą.

Najważniejszą konkluzją wynikającą z powyższych rozważań jest stwierdzenie, że szczególnie w dużych miastach rzecznicy kładą nacisk na elastyczność kontaktu i wypełniania swoich funkcji oraz reagują bardziej zdecydowanie na potrzeby sytuacji. Niezależnie od grupy brali oni pod uwagę potrzeby i preferencje przedsiębiorców, szczególnie pod kątem sposobu kontaktowania się.

¹¹⁸ 73% rzeczników, 55 z 75 odpowiedzi.

¹¹⁹ 28% rzeczników, 21 z 75 odpowiedzi.

¹²⁰ 20% rzeczników, 15 z 75 odpowiedzi.

¹²¹ 26,7% rzeczników, 20 z 75 odpowiedzi.

¹²² 75% rzeczników, 15 z 20 odpowiedzi.

¹²³ 20% rzeczników, 6 z 30 odpowiedzi; 17,1% rzeczników, 6 z 35 odpowiedzi; 16% rzeczników, 12 z 75 odpowiedzi; łącznie 17,1% rzeczników, 24 z 140 odpowiedzi.

3.5. Procedury administracyjne oraz funkcjonowanie rzeczników i ich biur

W ramach pytania szóstego badano procedury administracyjne wprowadzone ze względu na obostrzenia. W odpowiedziach zwracano uwagę na tożsamość zmian organizacyjnych biura rzecznika i urzędu miasta lub starostwa, w ramach którego ono funkcjonuje. Stosowano się do założeń i rozporządzeń Rady Ministrów, funkcjonowanie rzecznika i jego biura było normowane aktami władzy wykonawczej danej jednostki samorządu terytorialnego (zarządzeniami i poleceniami służbowymi starostów albo prezydentów miast).

W dużych miastach zdecydowana większość rzeczników¹²⁴ wskazywała, że pandemia COVID-19 i wprowadzone akty prawne wpłynęły na ich funkcjonowanie. Takie samo stanowisko wyrażono w średnich miastach¹²⁵. W ostatniej grupie tylko 5 rzeczników stwierdziło, że pandemia nie wpłynęła na ich działania¹²⁶.

Najczęściej powtarzającymi się odpowiedziami były:

1. wprowadzenie konieczności uprzedniego umawiania się na termin¹²⁷;
2. przestrzeganie reżimu sanitarnego (wymóg noszenia maseczki, używania płynu dezynfekującego)¹²⁸;
3. wprowadzenie przez rzeczników organizacji pracy biura i swojej w sposób analogiczny do tej stosowanej przez urząd danej jednostki samorządu terytorialnego¹²⁹.

3.6. Zmiana aktów prawnych dotyczących funkcjonowania rzecznika i jego biura

Z opracowanego materiału wynika, że ani jeden rzecznik nie zmienił aktów prawnych (regulaminów wewnętrznych itp.) odnoszących się

¹²⁴ 100% rzeczników, 30 z 30 odpowiedzi.

¹²⁵ 88,6% rzeczników, 31 z 35 odpowiedzi.

¹²⁶ 6,7% rzeczników, 5 z 75 odpowiedzi.

¹²⁷ 46,7% rzeczników, 14 z 30 odpowiedzi; 22,9% rzeczników, 8 z 35 odpowiedzi; 21,3% rzeczników, 16 z 75 odpowiedzi; łącznie 27% rzeczników, 38 z 140 odpowiedzi.

¹²⁸ 30% rzeczników, 9 z 30 odpowiedzi; 25,7% rzeczników, 9 z 35 odpowiedzi; 29,3% rzeczników, 22 z 75 odpowiedzi; łącznie 28,6% rzeczników, 40 z 140 łącznie odpowiedzi.

¹²⁹ 70% rzeczników, 21 z 30 odpowiedzi; 57% rzeczników, 20 z 35 odpowiedzi; 36% rzeczników, 27 z 75 odpowiedzi; łącznie 48,6% rzeczników, 68 z 140 odpowiedzi.

do organizacji jego biura i pracy. W większości odpowiedzi wprost wskazywano, że rzecznicy działają zgodnie z aktami regulującymi pracę urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego. Starostowie powiatów i prezydenci miast zmieniali w czasie pandemii COVID-19 akty prawne dotyczące funkcjonowania swoich urzędów. Wyniki badania pokazują, że usytuowanie rzeczników w strukturze urzędu starostwa powiatowego (urzędu miasta) i ich podporządkowanie władzy wykonawczej danej jednostki samorządu terytorialnego jest silne. Rodzi to pytanie o funkcjonowanie rzecznika jako wyodrębnionego organu, skoro zarówno faktycznie, jak i prawnie jest on bezpośrednio podporządkowany staroście albo prezydentowi. W doktrynie zwraca się uwagę, że „[r]zecznik w powiecie pełni rolę swoistego lokalnego ombudsmana, stąd powinien korzystać z przywileju daleko idącej niezależności od organów wykonawczych powiatu (miasta)”¹³⁰. Wskazuje się, że korzystniejszym z perspektywy niezależności rzecznika byłoby podleganie organowi kolegialnemu¹³¹.

Podsumowanie

Ponad 20 lat funkcjonowania rzeczników zaowocowało relatywnie niewielką liczbą opracowań naukowych ich dotyczących. Sfera konsumencka jest nieodłączną częścią codziennego życia, co sprawia, że organ funkcjonujący tak blisko ludzi zasługuje na szczególną uwagę. Zwiększenie liczby umów zawieranych na odległość oraz pojawiające się nowe zagrożenia dla konsumentów związane z transformacją cyfrową gospodarki mogą zaowocować wzrostem znaczenia rzeczników, którzy będą musieli zmierzyć się z nowymi wyzwaniem.

Pandemia COVID-19, obostrzenia i jej doraźne skutki wpłynęły na charakter i liczbę spraw, w związku z którymi konsumenci składali wnioski o udzielenie porady konsumenckiej i informacji prawnej. Były one związane przede wszystkim z obszarami gospodarki silnie dotkniętymi przez obostrzenia wprowadzone w związku z pandemią: ograniczaniem przemieszczania się między państwowego (turystyka), gromadzeniem

¹³⁰ M. Radwański, *Art. 40, pkt 2, w: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, s. 786.

¹³¹ C. Banasiński et al., *op. cit.*, s. 568, nb. 2; M. Pietraszewski, *Uprawnienia rzeczników konsumentów i Rzecznika Ubezpieczonych do polubownego zakończenia sporów konsumenckich*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2011, nr 3(15), s. 95–96.

się ludzi w większych skupiskach (rekreacja, organizacja imprez), pobieraniem nauki stacjonarnie (edukacja).

Można stwierdzić, że w zakresie realizacji badanych kompetencji między grupami nie było wielkich różnic, choć rzecznicy z I grupy byli najbardziej elastyczni w kwestii komunikacji z konsumentami i przedsiębiorcami, używali większej liczby kanałów komunikacyjnych i trochę częściej byli otwarci na nowe sposoby działania. W każdej grupie rzecznicy już wcześniej używali różnych kanałów komunikacji, z których niektóre, jak poczta elektroniczna, w dużym stopniu odpowiadały na nowe potrzeby pandemicznej rzeczywistości. W ich zakresie nie wyodrębniono znaczących różnic między badanymi grupami.

Jakość reagowania na nowe wyzwania stawiane przez pandemię wobec rzeczników jest, w ograniczony sposób, skorelowana z wielkością ośrodka. W dwóch pierwszych badanych grupach organ lepiej poradził sobie z wykonywaniem swoich kompetencji. W większych ośrodkach rzecznik podejmował działania równoległe na kilku polach, natomiast w ośrodkach małych skupiał się na jednym z nich lub wstrzymywał i zawieszal aktywność w zakresie tej kompetencji.

Odpowiedzi na wnioski można w ograniczonym stopniu podzielić jakościowo ze względu na zawartość. Mimo że nie zachodzi wprost korelacja między jakością wniosku (szczegółowości i dokładności zawartych danych, wyczerpania zakresu pytania) a wielkością ośrodka, należy przyznać, że to w III grupie najczęściej pojawiały się odpowiedzi składające się z samych „Nie”, „Nie wprowadzono”, „Nie zmieniło”, które nie tłumaczyły nic więcej. Taką praktykę należy ocenić krytycznie, gdyż może ona wskazywać na mniejsze zaangażowanie rzeczników z mniejszych ośrodków w komunikację z podmiotami zainteresowanymi lub na większy nakład pracy w porównaniu z wielkością etatu i zarobkami niż w większych ośrodkach. Negatywnie też wpływała na jakość opracowania, ponieważ z tak lakonicznych danych trudno jest stworzyć całościowy obraz sposobów realizacji kompetencji przez rzeczników z małych miast.

Na podstawie powyższych rozważań widać, że rzecznicy realizują swoje zadania poprzez czynności faktyczne. Wykorzystywanie działań społeczno-organizatorskich wynika z konstrukcji u.o.k.k., która wyznacza zadania skupione na ochronie i udzielaniu pomocy konsumentom bez przyznania rzecznikom władczych form działania. Badanie pokazuje, jak licznymi przejawami działań społeczno-organizatorskich w celu wykonywania kompetencji dysponują rzecznicy. Doktryna

wskazywała w dużej części na sposoby analogowe (ulotki, porady udzielane osobiście), natomiast odpowiedzi rzeczników ukazały szerokie wykorzystywanie poczty elektronicznej, kontaktu telefonicznego czy „wrzutni”, urn podawczych. Rzecznicy podchodzili elastycznie także do kontaktu z przedsiębiorcami, starając się wypracować odpowiednie dla obu stron metody kontaktu oraz polubownie zakończyć spór między konsumentem a przedsiębiorcą. W odpowiedziach wskazywano, że samo nieformalne wystąpienie do przedsiębiorcy w wielu przypadkach było wystarczające i pozytywnie kończyło sprawę. Stanowi to asumpt do zgodzenia się z prezentowaną w doktrynie tezą, że działania niewładcze, często niedoceniane, mogą przynosić nieraz nawet lepszy efekt niż zastosowanie środków władczych¹³², np. hipotetycznej kary pieniężnej.

Przeprowadzone badanie pokazało również, że rzecznicy są nie tylko prawnie, lecz także faktycznie podporządkowani organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego. Mimo że mają oni własne biura, to w czasie pandemii COVID-19 podporządkowywali się aktom wydawanym przez starostów lub prezydentów miast.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i konkluzje, można zaproponować pewne wnioski *de lege ferenda*. Należałoby się zastanowić nad zwiększeniem wysokości funduszy dla rzeczników, przykładowo poprzez wydzielenie finansowania z budżetu jednostek terytorialnych. Umożliwiłoby to zwiększenie liczby etatów rzeczników, szczególnie w małych miastach, oraz pozwoliłoby na zakup nowocześniejszego sprzętu. Realizowałoby to również postulat większej niezależności rzeczników od urzędu miasta/starostwa. Należałoby również poddać debacie postulat rozszerzenia zakresu przepisów tworzących kompetencje rzeczników. Przykładowo należałoby wprowadzić obowiązek ustosunkowywania się organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów wynikających z art. 42 ust. 1 pkt 2 u.o.k.k.

¹³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz, *Czynności faktyczne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 376.

IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE EXERCISE OF COMPETENCIES BY MUNICIPAL (COUNTY) CONSUMER OMBUDSMEN

Summary

The article aims to discuss the competencies of municipal and county consumer ombudsmen and how they were exercised by both before and under the conditions of the Covid-19 pandemic.

The text presents the majority of the results of a survey conducted between 18 February and 4 March 2021, which involved submitting 142 requests for public information consisting of seven questions about the impact of the Covid-19 pandemic on the activities of consumer ombudsmen and their offices. Based on the criterion of population, requests were sent via email to consumer ombudsmen operating in most Polish cities with over 22,000 inhabitants. Requests were standardized as far as possible to obtain an unadulterated response from the ombudsmen. The research material consists of responses to requests for public information.

The article is divided into several parts. The first discusses the position, competencies of ombudsmen and the ways in which they perform the tasks entrusted to them, drawing on legal acts, legal doctrine and reports on their activities published by the OCCP on the basis of annual reports submitted by them. The second part presents the results of a study on the impact of the Covid-19 pandemic on the ombudsmen's activities, particularly focusing on the ways in which they perform their tasks and the changes implemented by them. Finally, based on the considerations made and the results of the research, conclusions are drawn regarding the activities undertaken by consumer ombudsmen in response to the challenges posed by the Covid-19 pandemic, the frequency of choosing specific communication methods and channels used to deliver consumer advices, and the types of new activities undertaken as a result of the Covid-19 pandemic and its associated restrictions. An attempt is made to formulate *de lege ferenda* conclusions regarding the competence in question.

Keywords: Covid-19 pandemic – consumer ombudsmen – exercise of competence

BIBLIOGRAFIA

- Banasiński C. et al., *Art. 40, w: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. C. Banasińskiego, E. Piontka, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 567–579.
- Koroluk S., Powalowski A., *Art. 42, w: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. T. Skoczego, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 866–871.
- Koźmiński K., Rudnicki J., *The COVID Crisis as a Sample Tube with Contemporary Legal Phenomena*, „Central European Journal of Comparative Law” 2020, nr 1(2), s. 105–121.

- KPMG, *Nowa rzeczywistość: konsument w dobie COVID-19. Jak zmieniły się zwyczaje zakupowe Polaków w czasie koronawirusa?*, b.m. 2020, <https://tinyurl.com/55ur-snw2> (dostęp: 3 VII 2023).
- Maziarz A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6, s. 62–69.
- Pietraszewski M., *Uprawnienia rzeczników konsumentów i Rzecznika Ubezpieczonych do polubownego zakończenia sporów konsumenckich*, „ADR. Arbitraż i Mediacja” 2011, nr 3(15), s. 93–108.
- Radwański M., *Art. 40, pkt 2*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 786–788.
- Radwański M., *Art. 42, pkt 1.2.*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. A. Stawickiego, E. Stawickiego, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 799–800.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021, <https://tinyurl.com/kpex6zfn> (dostęp: 3 VII 2023).
- Sieradzka M., *Art. 42, pkt 1.1.*, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, pod red. K. Kohutka, M. Sieradzkiej, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 746–747.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2017 r.*, Warszawa 2019, <https://uokik.gov.pl/download.php?id=19157> (dostęp: 3 VII 2023).
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2018*, <https://tinyurl.com/4msbku6> (dostęp: 3 VII 2023).
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., Róg-Dyrda J., Grzywacz M., *Czynności faktyczne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 374–378.
- Żądło A., *Sposoby prowadzenia edukacji konsumenckiej na szczeblu samorządowym przed i w czasie pandemii wirusa COVID-19*, w: *Prawo administracyjne – teoria i praktyka*, pod red. B. Kotowicza, A. Kurzawy, B. Opalińskiego, Warszawa 2023, s. 247–266.