



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KBF.410.004.02.2016
P/16/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/007 – Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2016 z dnia 7 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK lub Urząd), Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej ¹	Marek Niechciał, Prezes UOKiK od 12 maja 2016 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ochrony praw klientów kantorów internetowych. Pomimo nielicznych sygnałów wskazujących na potencjalne nieprawidłowości Urząd prowadził monitoring działania tych podmiotów oraz przeprowadził kontrole wzorców umów, które przyczyniły się do wyeliminowania praktyk naruszających interesy konsumentów.

Działania UOKiK wobec podmiotów oferujących usługi na rynku Forex w okresie objętym kontrolą, tj. od początku 2013 r. do połowy 2016 r., podejmowane były w reakcji na zawiadomienia i skargi na praktyki stosowane przez te podmioty. Urząd nie prowadził natomiast, w sposób metodyczny, monitoringu tego rynku, ani kontroli wzorców umów. Brak działań z inicjatywy UOKiK oznacza, że Urząd *de facto* przeniósł ciężar oceny zgodności działań podmiotów oferujących usługi na rynku Forex z przepisami chroniącymi konsumentów na klientów tych instytucji oraz na Komisję Nadzoru Finansowego, która nie ma tak daleko idących uprawnień w zakresie ochrony konsumentów, jak Prezes UOKiK. Urząd nisko ocenił ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na rynku Forex, co wynikało z małej liczby zawiadomień i skarg. Zdaniem NIK, w ocenie tej nie wzięto pod uwagę, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości zwiększa fakt, że nigdy na tym rynku nie przeprowadzono kompleksowych kontroli wzorców umów. Ponadto z danych Komisji Nadzoru Finansowego wynika, że w latach 2012-2015 ponad 80% klientów aktywnych na rynku Forex poniosło straty, wynoszące łącznie blisko 1,8 mld zł. Urząd nie weryfikował, czy powyższe nie jest wynikiem nierównowagi stron stosunków prawnych na tym rynku oraz oferowania konsumentom nabycia usług

¹ Poprzednio w okresie objętym kontrolą NIK: Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, a od 20 marca 2014 r. Adam Jasser.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów lub proponowanie nabycia usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

NIK odstępuje od oceny skuteczności postępowań wyjaśniających dotyczących firm świadczących usługi na rynku Forex, prowadzonych przez Prezesa UOKiK, z uwagi na brak ich rozstrzygnięcia w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność monitoringu i adekwatność reakcji na zagrożenia dla nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego

1.1. Kontrole wzorców umów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą UOKiK nie przeprowadzał, w sposób kompleksowy, badania wzorców umów, stosowanych przez firmy świadczące usługi na rynku Forex z uwagi na znikomą liczbę zawiadomień konsumentów w tym zakresie³. UOKiK nie otrzymał od innych instytucji, w tym Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), rzeczników konsumentów, Rzecznika Finansowego, sygnałów zawierających zastrzeżenia do postanowień wzorców umów stosowanych przez podmioty rynku walutowego. Wzorce umów były badane w postępowaniach wyjaśniających dotyczących działalności trzech firm inwestycyjnych, oferujących usługi na rynku Forex, o czym szerzej będzie mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

Z inicjatywy Delegatury UOKiK w Bydgoszczy przeprowadzono kompleksowe badanie praktyk na rynku kantorów internetowych, w tym stosowanych wzorców umownych. W dniu 23 marca 2012 r. wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające⁴ mające na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie internetowych kantorów wymiany walut. Postępowanie to miało charakter badania działania przedsiębiorców na nowym rynku kantorów internetowych, które upowszechniły się po wprowadzeniu ustawy z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw⁵.

W toku postępowania wyjaśniającego Delegatura UOKiK przeprowadziła kontrolę regulaminów kantorów internetowych, prowadzonych przez dwunastu przedsiębiorców. Doboru kantorów do kontroli dokonano w oparciu o informacje z porównywarek internetowych kantorów online według ich najczęstszego wykorzystywania przez konsumentów. Skontrolowane zostały kantory, które były najczęściej polecane przez użytkowników oraz te, które najczęściej się reklamowały.

W trakcie postępowania wyjaśniającego, w jednym przypadku nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶ (ustawy o okik), w trzech przypadkach wystosowano do przedsiębiorców wezwania do dobrowolnego zaniechania praktyki oraz wszczęto osiem postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W wyniku wszczętych postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK wydał osiem decyzji⁷ dotyczących podmiotów oferujących usługi na rynku kantorów internetowych. Naruszenia

³ W okresie 2013 - I połowa 2016 do UOKiK wpłynęło 3581 skarg oraz 973 zawiadomienia na działalność podmiotów rynku finansowego, z tego 3 skargi i 6 zawiadomień dotyczyło rynku walutowego.

⁴ Postępowanie wyjaśniające nr RBG-405-08/12/AS.

⁵ Dz. U. Nr 165, poz. 984.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 184, ze zm.

⁷ Cztery decyzje na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o okik o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzające zaniechanie jej stosowania oraz cztery decyzje na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o okik, zobowiązujące podmioty do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków.

dotyczyły w szczególności niewypełniania obowiązku udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, polegającego na zamieszczeniu w regulaminie trybu postępowania reklamacyjnego, a także wyłączeniu odpowiedzialności kantorów za błędy i opóźnienia w realizacji zleceń, wynikające z awarii systemów elektronicznych, systemów bankowych lub leżących po stronie trzeciej.

(dowód: akta kontroli str. 7, 144, 186-187, 396-409, 553)

UOKiK nie kontrolował obowiązków uwzględniania przez podmioty rynku finansowego we wzorcach umów postanowień dotyczących sposobu składania reklamacji na świadczone usługi, wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym⁸. Ewentualna kontrola w tym zakresie będzie się odbywała w zależności od bieżących potrzeb, wynikających z sygnałów wpływających do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 106)

1.2. Monitoring podmiotów świadczących usługi na rynku Forex pod kątem ochrony interesów ich klientów

Zgodnie z art. 31 pkt 4 ustawy o okik Prezes UOKiK przygotowuje projekty rządowych programów rozwoju konkurencji oraz projekty rządowej polityki konsumenckiej. Do końca 2013 r. obowiązywała polityka konsumencka⁹ przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 lipca 2010 r. Od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2015 r. w zakresie polityki konsumenckiej nie obowiązywał żaden oficjalny dokument o charakterze strategicznym, który wskazywałby cele i mierniki realizacji rządowej polityki w tych obszarach. Nowy dokument „Polityka ochrony konkurencji i konsumentów” (Polityka), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2015 r., nie zawiera okresu obowiązywania, konkretnych i precyzyjnie sformułowanych celów i priorytetów, ani harmonogramów i mierników stopnia realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu z dnia 30 października 2015 r. po kontroli P/15/019 „Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej” zwróciła uwagę, iż brak mierników i kryteriów, według których można by ocenić, w jakim stopniu realizowane są założenia Polityki oraz brak przewidywanych okresowych ocen efektów realizacji Polityki są istotnymi mankamentami systemu ochrony praw konsumentów, a z punktu widzenia rzetelności i celowości wskazane wyżej elementy każdorazowo powinny zostać uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 558, 578, 638-640)

W UOKiK nie istnieją wewnętrzne procedury monitorowania zachowań podmiotów świadczących usługi finansowe, w tym na rynku Forex. Na wniosek NIK¹⁰ o wprowadzenie procedury zawierającej zbiór czynności dotyczących wykonywania przez pracowników prac związanych z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, Prezes UOKiK stwierdził, iż wprowadzenie takich regulacji jest zbędne, a co więcej mogłoby utrudnić prowadzenie obserwacji tego rynku w sposób elastyczny.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 892.

⁹ Polityka konsumencka na lata 2010-2013.

¹⁰ Wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11 marca 2014 r. po kontroli P/13/038 Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych, skierowanym do Prezesa UOKiK.

W grudniu 2014 r. w Departamencie Ochrony Interesów Konsumentów powstał Wydział Monitoringu, w którego skład wchodziło początkowo sześciu pracowników, a na dzień 29 lipca 2016 r. liczba ta wzrosła do 11. Zadania podzielone były sektorowo w sposób odpowiadający właściwości wydziałów orzecznich. Trzech pracowników zajmowało się rynkiem finansowym. Z uwagi na przekrojowy charakter niektórych spraw lub kwestie kadrowe podział nie był sztywny i możliwe było przydzielenie danej osobie zadania z innego sektora. Ponadto jedna osoba zajmowała się współpracą z rzecznikami konsumentów i organizacjami konsumenckimi.

(dowód: akta kontroli str. 40-47, 107-110, 156)

Decydując o zakresie monitoringu i sposobie podejmowanych działań wobec poszczególnych rynków UOKiK bierze pod uwagę efekty i aktywność podejmowaną w obszarze ochrony konsumentów przez inne instytucje wchodzące w skład sieci na rzecz konkurencji i konsumentów, tj. m.in. regulatorów sektorowych, rzeczników konsumentów, organów ścigania, inspekcji i organów kontroli państwowej, co zostało zapisane w „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”. Prezes UOKiK wskazał, iż dysponując ograniczonymi środkami finansowymi, kadrowymi i logistycznymi przeznaczonymi na realizację zadań z zakresu polityki konsumenckiej stara się ograniczać działania w obszarach będących we właściwościach odpowiednich organów administracji rządowej, aby miały one charakter uzupełniający i nie powielały się z podjętymi już czynnościami, a potencjalne korzyści płynące z zaangażowania UOKiK były największe. Prezes UOKiK podkreślił, iż w przypadku monitoringu podmiotów prowadzących działalność maklerską takie podejście uzasadnione jest faktem, że nadzór nad nimi, w tym także w zakresie rynku Forex, jak również monitoring przekazów reklamowych dotyczących tych podmiotów należy do zadań Komisji Nadzoru Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 153, 616-637)

W toku kontroli stwierdzono, iż pracownicy Wydziału Monitoringu DDK nie prowadzili metodycznych analiz prasy, stron internetowych, reklam w internecie w celu identyfikacji zagrożeń dla zbiorowych interesów konsumentów wynikających z działań firm inwestycyjnych w zakresie świadczenia usług na rynku Forex. Wynikało to z faktu otrzymania znikomej liczby sygnałów zewnętrznych w postaci skarg i zawiadomień konsumenckich dotyczących tego rynku oraz uznania, iż jest to rynek przeznaczony w pierwszej kolejności dla klientów profesjonalnych, a w przypadku klientów indywidualnych pozostaje zagadnieniem niszowym.

W okresie objętym kontrolą UOKiK nie wykorzystywał instytucji „tajemniczego klienta”¹¹ w ramach prowadzonych postępowań, natomiast nie wyklucza możliwości przeprowadzenia tego typu kontroli w przyszłości, również w zakresie zweryfikowania prawidłowości sposobu przeprowadzenia przez firmę inwestycyjną testu adekwatności, o którym mowa w dyrektywie MiFID oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 września 2012 r., zaznaczając również, że przygotowanie takiej kontroli powinno się odbyć we współpracy z Urzędem KNF. W przypadku firm oferujących usługi na rynku Forex skorzystanie z instytucji „tajemniczego klienta” umożliwiłoby sprawdzenie rzetelności weryfikacji przez firmy inwestycyjne adekwatności tego produktu dla danego klienta.

(dowód: akta kontroli str. 591, 596-615)

¹¹ Od 17 kwietnia 2016 r. w ustawie o okik obowiązuje art. 105ia, który upoważnia pracowników UOKiK przeprowadzających kontrolę do podjęcia czynności w celu zakupu towaru, postępowanie potocznie znane jako „tajemniczy klient”. Czynność taka może być podjęta po wcześniejszym uzyskaniu, na wniosek Prezesa UOKiK, zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Zdaniem NIK, UOKiK powinien prowadzić monitoring także tych segmentów rynku finansowego, na które nie wpływają skargi konsumentów. Zaniechanie monitoringu powoduje przeniesienie tego zadania na klientów instytucji finansowych. Należy także rozważyć zasadność wykorzystania instytucji „tajemniczego klienta” do zbadania sposobu weryfikacji przez instytucje finansowe adekwatności oferowanych produktów dla klientów i możliwej współpracy w tym zakresie z Urzędem KNF.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż UOKiK w zakresie monitorowania podmiotów prowadzących kantory internetowe postępował zgodnie z założeniami Polityki konsumenckiej na lata 2010-2013 oraz Polityki ochrony konkurencji i konsumentów, przyjętej w 2015 r.

2. Postępowania mające na celu eliminowanie nadużyć wobec nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego

2.1. Zawiadomienia i postępowania w sprawie podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów firm inwestycyjnych świadczących usługi na rynku Forex i kantorów internetowych

W okresie objętym kontrolą złożone zostało jedno zawiadomienie dotyczące działalności kantoru internetowego, który stosował praktykę mogącą wprowadzać konsumentów w błąd poprzez pokazywanie obniżonego kursu sprzedaży euro poza godzinami pracy kantoru internetowego, a więc w godzinach kiedy nie można dokonać transakcji wymiany walut oraz podwyższanie go do cen rynkowych w czasie pracy kantoru. W tej sprawie Prezes UOKiK na podstawie art. 49a ustawy o okik wezwał przedsiębiorcę do dobrowolnego zaniechania stosowanej praktyki, co wezwany uczynił.

Do Urzędu wpłynęło pięć zawiadomień o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów przez firmy inwestycyjne świadczące usługi na rynku Forex, z czego dwa dotyczyły tego samego podmiotu. Przedmiotem składanych zawiadomień było stosowanie niedozwolonych postanowień w umowach, ponadto zaniechanie przeprowadzenia testów adekwatności wymaganych dyrektywą MiFID, nieszanowanie przez dom maklerski zlecenia stop-out, które miało chronić klientów przed dużymi stratami¹².

W związku z trzema zawiadomieniami o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy klientów przez firmy inwestycyjne, świadczące usługi na rynku Forex, wszczęto na podstawie art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o okik dwa postępowania wyjaśniające¹³, mające na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez firmy inwestycyjne.

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK zakończył postanowieniem jedno postępowanie wyjaśniające dotyczące działalności podmiotu cypryjskiego, nieposiadającego oddziału w Polsce. UOKiK przekazał do właściwych cypryjskich organów ochrony konsumentów ustalenia w sprawie możliwego naruszenia przez spółkę chronionych prawem interesów konsumentów wraz z wezwaniem do podjęcia stosownych działań. Organ cypryjski, pomimo wysłanych monitów, nie poinformował Prezesa Urzędu o stanie sprawy.

Drugie postępowanie, prowadzone od 8 lipca 2015 r., według stanu na 30 czerwca 2016 r., nie zostało zakończone. W tym przypadku wystąpiły przerwy w prowadzeniu postępowania pomiędzy sierpniem 2015 r. a styczniem 2016 r. oraz lutym 2016 r. a majem 2016 r. Prezes UOKiK wskazał, iż wynikały one z precedensowego

¹² Skargi dotyczyły niezadziałania zlecenia stop-out w dniu 15 stycznia 2015 r., kiedy nastąpiło skokowe umocnienie franka szwajcarskiego.

¹³ Postępowania wyjaśniające o nr DDK-405-1/13 i DDK-405-46/15.

charakteru sprawy, tj. badania m.in. nierespektowania przez dom maklerski mechanizmu stop-out. Jednak zdaniem NIK główny wpływ na to miały kwestie organizacyjne związane z odejściem pracownika prowadzącego postępowanie, a następnie wdrożeniem nowej osoby w sprawę.

W przypadku jednego zawiadomienia, ze względu na jego charakter, nieodnoszący się wprost do rynku finansowego oraz niezwiązany z ochroną praw majątkowych konsumentów, a także brak innych sygnałów o nieprawidłowościach w działaniu przedsiębiorcy w tym zakresie, Prezes Urzędu nie podejmował działań w ramach swoich ustawowych kompetencji.

W każdym przypadku, zawiadamiającym przekazywane były pisemne informacje o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem, stosownie do zapisów art. 100 ust. 3 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 106, 155-156, 394-395, 479-524, 554-557, 567-575)

W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu wszczął jedno postępowanie wyjaśniające na podstawie analizy artykułów prasowych, zawierających informacje o poniesieniu w dniu 15 stycznia 2015 r. olbrzymich strat przez klientów inwestujących na rynku Forex, w związku ze skokowym umocnieniem franka szwajcarskiego. Postępowanie to wszczęto 22 czerwca 2016 r. z inicjatywy Delegatury UOKiK w Łodzi w celu wstępnego ustalenia czy działania na rynku Forex zagranicznego banku prowadzącego działalność w formie oddziału nie naruszają chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniających podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach lub wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W postępowaniu mają zostać wykorzystane informacje zawarte w zawiadomieniu konsumentkim złożonym w kwietniu 2016 r.

W okresie objętym kontrolą do UOKiK wpłynęły również trzy zawiadomienia na działalność podmiotów niebędących firmami inwestycyjnymi, ale zajmujących się telemarketingiem i reklamą firm inwestycyjnych lub pośrednictwem przy zawieraniu umów na rynku Forex. Na podstawie jednego z tych zawiadomień Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające, które zakończyło się ustaleniem, iż brak jest podstaw do postawienia zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub też wytoczenia powództwa o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Dwa pozostałe zawiadomienia nie zawierały informacji uzasadniających podjęcie działań przez Prezesa UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 479-480, 503-505, 525-530)

W okresie objętym kontrolą prowadzono i zakończono decyzjami Prezesa UOKiK osiem postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez podmioty oferujące usługi na rynku kantorów internetowych.

W czterech przypadkach wydano decyzje na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o okik zobowiązujące podmioty do dokonania zmian w regulaminach, poprzez wyeliminowanie zapisów naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podmioty te nie wniosły odwołań od decyzji Prezesa UOKiK. Kontrola wykonania decyzji nastąpiła poprzez analizę sprawozdań o realizacji zobowiązania oraz nadesłanych dokumentów, w tym zmienionych regulaminów.

W czterech przypadkach wydano decyzje uznające praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzające zaniechanie ich stosowania (art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o okik). W przypadku dwóch decyzji nie nałożono kar pieniężnych. Wynikało to ze stwierdzenia w toku postępowania zaniechania stosowania niedozwolonych praktyk oraz niewielkiej skali działania przedsiębiorców. W dwóch decyzjach wymierzono kary w wysokości odpowiednio 21.556 zł i 18.227 zł oraz zażądano zwrotu kosztów w wysokości 57 zł i 17 zł. Kwoty sankcji zostały obliczone

prawidłowo, zgodnie z funkcjonującymi w UOKiK wytycznymi obejmującymi procedury obliczeń oraz szczegółowe zasady kalkulacji kar pieniężnych. Od decyzji, którymi nałożono kary pieniężne, przedsiębiorcy wnieśli odwołanie. W pierwszej sprawie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawarto ugodę, na mocy której Prezes UOKiK podtrzymał w całości stanowisko zawarte w decyzji, jednocześnie obniżył karę wobec przedsiębiorców do wysokości 11 tys. zł. W dniu 29 marca 2016 r. przedsiębiorcy dokonali wpłat na rachunek UOKiK. W drugiej sprawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiesił postępowanie do czasu udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytanie prawne zadane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 188-191, 230-393, 396-407, 410-478)

Powyższe osiem postępowań zostało zakończonych w terminach dłuższych niż wynikające z obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 104 ustawy o okik, w brzmieniu obowiązującym do 17 stycznia 2015 r., postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno być zakończone w terminie dwóch miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie trzech miesięcy od jego wszczęcia. Postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, poprzedzone były trwającym ponad rok postępowaniem wyjaśniającym. Uwzględniając przerwy spowodowane oczekiwaniem na odpowiedź strony, w 7 z 8 postępowań nastąpiło przekroczenie dwumiesięcznego terminu w jakim postępowanie powinno być zakończone, gdyż trwały one od ponad 3 do ponad 9 miesięcy. Nowe przepisy, które weszły w życie 18 stycznia 2015 r., wydłużyły terminy na przeprowadzenie postępowań odpowiednio do 4 i 5 miesięcy. Gdyby dotyczyły analizowanych przypadków to w 3 z 8 badanych postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzonych wobec podmiotów działających w segmencie kantorów internetowych należałoby stwierdzić, że zakończyły się z opóźnieniem od 2 do 4 miesięcy.

Przyczynami przedłużania terminów zakończenia postępowań była między innymi konieczność indywidualnej oceny praktyk stosowanych przez danego przedsiębiorcę, ocena sposobu ustosunkowania się przedsiębiorcy do zarzutów, potrzeba oceny zasadności nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorców. Wszystkie sprawy dotyczące kantorów internetowych prowadził jeden pracownik, zaangażowany w tym okresie także w kontrolę wzorców umów deweloperskich, prowadzenie postępowań wyjaśniających z zakresu praktyk ograniczających konkurencję, postępowanie antymonopolowe, a także w kontrole u przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić stronę każdorazowo w przypadku niezakończoności sprawy w terminie. W przypadku

¹⁴ Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 19 listopada 2014 r. w sprawie o sygnaturze akt VI ACA 165/14 zdecydował o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prawnego: „czy w świetle art. 6 ust. 1 i art. 7 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, str. 29 ze zm.) w zw. z art. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE L 110 z 01.05.2009, str. 30 ze zm.) stosowanie postanowień wzorców umów o treści tożsamej z treścią postanowień uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem sądu i wpisanych do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, może być uznane w stosunku do innego przedsiębiorcy, który nie brał udziału w postępowaniu zakończonym wpisem do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, za działanie bezprawne, stanowiące w świetle prawa krajowego praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stanowiące podstawę nałożenia kary pieniężnej z tego tytułu w krajowym postępowaniu administracyjnym?”.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

czterech prowadzonych postępowań w sprawach kantorów internetowych¹⁶ w końcowych ich etapach Prezes UOKiK nie informował o ich przedłużeniu, pomimo iż nie dotrzymywał wskazanego wcześniej terminu zakończenia postępowania. Brak informacji o przedłużeniu postępowania w końcowym etapie Prezes UOKiK uzasadniał faktem, iż w okresie tym zakończono zbieranie materiału dowodowego i jedynie przygotowywane były projekty decyzji Prezesa UOKiK, co nie jest przesłanką zwalniającą z obowiązku powiadomienia stron.

(dowód: akta kontroli str. 396-409, 543-553)

2.2. Rozpatrywanie skarg na działalność podmiotów oferujących klientom indywidualnym usługi na rynku walutowym

W okresie objętym kontrolą do UOKiK wpłynęły trzy skargi na działalność firm świadczących usługi na rynku walutowym, z czego dwie dotyczyły działań kantorów internetowych, a jedna domu maklerskiego. W tym okresie na działalność podmiotów rynku finansowego do UOKiK wpłynęło ogółem 3581 skarg.

Konsumenci wnosili o zbadanie spraw i/lub interwencję. Skargi miały charakter indywidualny i dotyczyły wprowadzenia w błąd w zakresie ponoszonych kosztów wymiany walut w trakcie zawierania umowy, zajęcia komorniczego konta kantoru internetowego prowadzonego przez bank, zamykania zleceń klienta przez dom maklerski z opóźnieniem oraz niezgodnie z zapisami w regulaminie.

W dwóch przypadkach, do konsumentów została wysłana odpowiedź o braku możliwości zajęcia się sprawą w związku z jej indywidualnym charakterem. Jedna dotyczyła oceny zasadności jego roszczeń. W pismach wskazano organy i instytucje świadczące pomoc prawną dla konsumentów – Federację Konsumentów, Infolinię Konsumentów, miejskich (powiatowych) rzeczników konsumentów.

UOKiK nie dopatrywał się w tych sprawach naruszeń przepisów ustaw uzasadniających podjęcie dalszych działań przez Prezesa UOKiK.

UOKiK nie przekazywał do Urzędu KNF lub Rzecznika Finansowego do rozpatrzenia skarg lub zawiadomień w zakresie nieprawidłowości w działaniu podmiotów świadczących usługi na rynku Forex lub kantorów internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 155, 481, 531-542, 557-558)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niedotrzymywanie przez UOKiK ustawowych terminów postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także przewlekłość w prowadzeniu postępowań wyjaśniających. W zbadanych sprawach stwierdzono również uchybienia formalne, polegające na nieinformowaniu każdorazowo strony o wydłużeniu postępowania. Zdaniem NIK, zasadne jest wzmocnienie działań w celu zapewnienia realizacji postępowań przed Prezesem UOKiK w terminach wynikających z ustawy o okik.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania UOKiK związane z rozpatrywaniem skarg i zawiadomień. Poprawy natomiast wymaga dbałość o rzetelność i terminowość prowadzonych postępowań.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

¹⁶ Dotyczyło to postępowań zakończonych decyzjami o nr RBG-41/2013, RBG-43/2013, RBG-28/2014, RBG-31/2014.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia października 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.