



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4101-03-01/2012
P/12/053

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/053 – Ochrona klientów dokonujących zakupów w sklepach internetowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Dominika Manicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82905 z dnia 12 lipca 2012 r. 2. Dorota Winośławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82909 z dnia 27 sierpnia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

[Dowód: akta kontroli 1-4, 381]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹ w zbadanym zakresie w latach 2009-2012 (I półrocze).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Urzędu związane z przygotowaniem i realizacją wieloletnich programów w zakresie polityki konsumenckiej, w tym w dotyczące ochrony klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych. Nie osiągnięto niektórych założonych celów, co jednak nie miało wpływu na realizację głównych założeń tych programów. Prezes UOKiK rzetelnie realizował ustawowe obowiązki dotyczące polityki konsumenckiej określone w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o *ochronie konkurencji i konsumentów*². Uwagi NIK dotyczyły braku procedur rozpatrywania skarg konsumenckich³ oraz nieinformowania konsumentów o sposobie wykorzystania informacji zawartych w tych skargach. Udzielanie dotacji odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami i na zadania określone w *ustawie o okik*. Jednak w ocenie NIK, przyjęta obecnie formuła podziału dotacji na województwa, nie zapewnia poradnictwa konsumenckiego prowadzonego przez organizacje konsumenckie na terenie całego kraju. Współpraca z rzecznikami konsumentów oraz organizacjami konsumenckimi prowadzona była prawidłowo. Urząd realizował zadania związane z opracowywaniem i wydawaniem publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o prawach konsumentów, w tym dotyczące handlu internetowego.

¹ Dalej: UOKiK, Urząd.

² Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm. Dalej: *ustawa o okik*.

³ Por. pkt 4.3 niniejszego wystąpienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowywanie i realizacja rządowych programów w zakresie polityki konsumenckiej

1.1. Rządowa polityka konsumencka

Opis stanu
faktycznego

Do zakresu działania Prezesa UOKiK zgodnie z art. 31 pkt 4 *ustawy o okik* należy przygotowywanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji oraz projektów rządowej polityki konsumenckiej.

W okresie objętym kontrolą Rada Ministrów przyjęła dwa dokumenty odnoszące się do polityki konsumenckiej: „Strategię polityki konsumenckiej na lata 2007-2009” – przyjętą dnia 5 grudnia 2007 r.⁴ oraz „Politykę konsumencką na lata 2010-2013”⁵ – przyjętą dnia 27 lipca 2010 r.

Główne założenia Strategii odnosiły się do rozwoju bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku, rozwoju dialogu konsumenckiego i wzmocnienia mechanizmów samoregulacyjnych, wzmocnienia i rozwoju efektywnego oraz skutecznego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumenckich, a także proaktywnej polityki informacyjno-edukacyjnej.

W „Polityce konsumenckiej na lata 2010–2013” uwzględniono m.in. ocenę realizacji polityki konsumenckiej w latach 2007–2009 wraz z diagnozą sytuacji, wyniki prowadzonych przez Prezesa UOKiK konsultacji i badań opinii publicznej oraz podstawowe założenia warunkujące efektywną realizację przyjętych celów strategicznych. *Polityka* ta stanowiła kontynuację działań określonych w *Strategii* i została ukierunkowana na realizację i wzmacnianie sześciu podstawowych celów. Cztery pozostały niezmienione w stosunku do *Strategii*. Dwa dotyczyły rozwoju przyjaznego środowiska legislacyjnego w obszarze ochrony konsumentów oraz działań podejmowanych na forum międzynarodowym w interesie polskich konsumentów.

Za nadrzędny cel realizacji polityki konsumenckiej przyjęto stymulację aktywności konsumenckiej, będącą wartością podstawową w kształtowaniu bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku.

[Dowód: akta kontroli str. 28-289, 1263-1334]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Realizacja rządowej polityki konsumenckiej

Opis stanu
faktycznego

Prezes UOKiK zobowiązany jest do przedkładania Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji rządowych programów dotyczących polityki konsumenckiej (art. 31 pkt 9 *ustawy o okik*).

Prezes UOKiK przedkładał Radzie Ministrów⁶ sprawozdania z realizacji rządowych polityk dotyczących ochrony konsumentów po upływie okresu ich obowiązywania. Ostatnim takim dokumentem była „Ocena realizacji zadań wynikających z dokumentu rządowego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 grudnia 2007 r. pt. „Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009””, która została przyjęta przez RM w dniu 30 grudnia 2010 r. Informacja dotycząca stopnia realizacji *Polityki*

⁴ Dalej: Strategia.

⁵ Dalej: Polityka konsumencka, Polityka.

⁶ Dalej: RM.

konsumenckiej, jest elementem rocznych sprawozdań z działalności Urzędu i wraz z oceną skutków realizacji *Polityki* jest łącznie przedkładana RM.

Główne cele *Polityki konsumenckiej* zostały w znacznej mierze wykonane zgodnie z założeniami. Z przyczyn niezależnych od UOKiK, nie zrealizowano części wskaźników trzech założonych celów, co jednak nie miało wpływu na ich realizację.

Współpraca UOKiK z rzecznikami konsumentów⁷ oraz organizacjami konsumenckimi⁸ prowadzona była zgodnie z założeniami określonymi w *Strategii* i *Polityce konsumenckiej*.

[Dowód: akta kontroli str. 28-177, 331-354, 374-380, 1375-1522, 1553-1563]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Dostosowywanie rządowych programów w zakresie polityki konsumenckiej do potrzeb konsumentów, rozwoju nowych technologii oraz regulacji prawnych

2.1. Prowadzenie przez UOKiK analiz dotyczących rozwoju nowych technologii mających wpływ na prawa konsumentów oraz sytuację konsumentów na rynku

Opis stanu
faktycznego

W diagnozie zawartej w *Polityce konsumenckiej* stwierdzono, że Prezes UOKiK nie dysponuje wystarczającą ilością badań i analiz, które zapewniłyby dopływ aktualnych informacji o stale zmieniającym się rynku oraz o oczekiwaniach i problemach identyfikowanych przez konsumentów. Prowadzone *ad hoc* badania i analizy, dotyczące wybranych tylko fragmentów rynku, nie dają kompleksowego obrazu sytuacji. Jedynie kompleksowe informacje pozwalają na ustalenie kierunków zmian i sporządzania prognoz rozwoju rynku.

W latach 2008-2009 i w 2012 r. na zlecenie UOKiK przeprowadzono osiem projektów badawczych z zakresu ochrony konsumentów. Dwa z nich objęły zagadnienia zawierania umów na odległość, do których należą również zakupy towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych. W 2008 r. tematykę jednego badania poświęcono wyłącznie sytuacji konsumenta dokonującego zakupów w Internecie⁹. Wykazało ono, iż konsumenci zwracają głównie uwagę na ceny i opisy produktów, natomiast nie zapoznają się z regulaminami sklepów Internetowych. Znaczna część konsumentów nie miała wiedzy o przysługujących im prawach, które różnią się w przypadku kupowania towarów w sklepach internetowych od praw przysługujących konsumentom w przypadku dokonywania tradycyjnych zakupów. Konsumenci nie mieli również świadomości, iż zakupy na portalach aukcyjnych podlegają innym prawom, niż w sklepach internetowych. Badania wykazały, że konsumenci czują się w sieci dość bezpiecznie – często pewniej niż podczas tradycyjnych zakupów. UOKiK w III kwartale 2012 r., w ramach realizacji polityki informacyjno-edukacyjnej, zorganizował badanie socjologiczne pt. „Konsumenci zawierający umowy przy pomocy środków porozumiewania się na odległość”, które ma pokazać zmiany potrzeb konsumentów na rynku usług e-commerce.

⁷ Szerzej pkt 3.2 Wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Szerzej pkt 3.1 Wystąpienia pokontrolnego.

⁹ „Polacy na zakupach w Internecie”, 2008 r. (raport na stronie Internetowej UOKiK).

Źródłem informacji o nieprawidłowościach na rynku konsumenckim były również raporty z kontroli wzorców umów z konsumentami stosowanych przez przedsiębiorców, np. przewoźników lotniczych czy organizatorów turystyki. W latach 2008-2012 UOKiK opracował 19 takich raportów.

W roku 2011 ze względu na brak środków finansowych nie zostały zrealizowane projekty zaplanowane w „Harmonogramie działań informacyjno-edukacyjnych i promocyjnych w roku 2011”, tj. e-learning - prezentacje multimedialne, Kampania na temat bezpieczeństwa zakupów w Internecie; Promocja polubownego rozstrzygania sporów (ADR) – nie zrealizowano w części dotyczącej kampanii billboardowej oraz publikacji *Porozumienia dystrybucyjne* (pracownicy Urzędu nie podjęli się przygotowania publikacji i pozycję przeniesiono na kolejne lata).

[Dowód: akta kontroli str. 84-86, 101-115, 325-326, 328-331, 371-373, 1346-1347, 1354-1356, 1428-1429, 1484, 1521, 1523-1552]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Efektywna realizacja polityki konsumenckiej wymaga rzetelnych i wyczerpujących informacji zarówno o występujących na rynku zagrożeniach, jak i o oczekiwaniach lub problemach samych konsumentów. NIK zwracając uwagę na diagnozę zawartą w *Polityce konsumenckiej*, iż Urząd nie dysponuje wystarczającą ilością badań i analiz, które zapewniłyby dopływ aktualnych informacji o stale zmieniającym się rynku oraz o oczekiwaniach i problemach identyfikowanych przez konsumentów, wskazuje, iż Urząd nie wykorzystuje możliwości pozyskiwania takich danych. Wyniki kontroli przeprowadzonych w Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich¹⁰ i Federacji Konsumentów¹¹ wykazały, iż organizacje te, w ramach wykonywania zadań zleconych przez UOKiK i Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, nie miały obowiązku przekazywania w sprawozdaniach informacji o grupach i typach spraw, z którymi konsumenci zwracali się do nich o pomoc prawną. Organizacje te prowadząc rejestry porad udzielanych konsumentom, według własnej metodologii dokonują klasyfikowania i grupowania zagadnień. W ocenie NIK wprowadzenie obowiązku jednolitego klasyfikowania spraw, chociażby w formie w jakiej rzecznicy konsumentów grupują kategorie rozpatrywanych spraw, stanowiłoby dla Urzędu cenne źródło informacji.

W trakcie kontroli działalności rzeczników konsumentów, wskazywali oni na niedostosowanie kategorii spraw do zmieniających się zagadnień zgłaszanych przez konsumentów, które – według zaleceń UOKiK – powinny być wykazywane w rocznych sprawozdaniach z działalności rzeczników konsumentów.

2.2. Baza skarg konsumenckich

Opis stanu
faktycznego

Jednym z zadań określonych w *Strategii*, było pełne wdrożenie bazy skarg konsumenckich, tworzonej w ramach projektu PHARE od 2005 r. W latach 2007-2009 Urząd miał uruchomić oraz prowadzić stronę Internetową zawierającą bazę skarg konsumenckich oraz umożliwiającą ich składanie konsumentom¹².

Projekt realizowany był w Urzędzie w latach 2004-2006, w związku z czym dokumentacja robocza niepodlegającą archiwizacji została zniszczona, a większość osób bezpośrednio zajmujących się tą sprawą nie jest już zatrudniona w Urzędzie. Materiały dla NIK zostały przygotowane w oparciu o dokumenty zarchiwizowane oraz zgodnie z najlepszą wiedzą osób obecnie zatrudnionych.

¹⁰ Dalej: SKP.

¹¹ Dalej: FK.

¹² www.skargi-konsumenckie.gov.pl. Str. 56 *Strategii*.

W UOKiK osobami odpowiedzialnymi za stworzenie założeń tego systemu byli dyrektorzy Departamentu Środków Pomocowych, Budżetu i Administracji (DPB) oraz Departament Polityki Konsumenckiej (DDK). Baza miała umożliwić Prezesowi UOKiK dostęp do aktualnych danych, zapewnić ich uporządkowanie i przejrzystość, a także tworzenie raportów i analiz porównawczych.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na stworzenie i wdrożenie systemu obsługi bazy „Skarg Konsumenckich w Polsce” została opracowana w UOKiK oraz zatwierdzona w lipcu 2005 r. przez Prezesa UOKiK. Przedstawiciele UOKiK uczestniczyli w opracowywaniu istotnych postanowień umownych i uczestniczyli w spotkaniach z potencjalnymi użytkownikami systemu (rzecznikami konsumentów, pracownikami wojewódzkich inspektoratów inspekcji handlowej, przedstawicielami FK). Urząd nie posiada jednak dokumentacji dotyczącej odbytych spotkań ani podjętych ustaleń.

Raport końcowy został odebrany w dniu 15 listopada 2006 r. przez UOKiK, a w dniu 16 listopada 2006 r. wystawiono Świadcstwo Należytego Wykonania Umowy, określając rezultat jako „pozytywny” z uwagą o nieterminowym wywiązaniu się wykonawcy z realizacji umowy i naliczeniu kar umownych. Urząd nie posiada planu rzeczowo-finansowego wdrożenia projektu.

W opinii Prezesa UOKiK system, uruchomiony w 2006 r. działał poprawnie, zgodnie z założeniami. Jednak z uwagi na niemożliwe wcześniej do przewidzenia trudności w korzystaniu z systemu, polegające na braku czasu na wprowadzanie skarg przez rzeczników (zbyt mała obsada etatowa w starostwach i urzędach miejskich) oraz trudności techniczne, związane przede wszystkim z dostępem do Internetu, spowodowały, że użytkownicy bazy nie korzystali z niej w sposób zakładany.

W wyniku dokonanej w sierpniu 2008 r. na polecenie Prezesa UOKiK oceny funkcjonalności bazy w oparciu o doświadczenia jej użytkowników uzyskane w ramach trwającego ówczesnie etapu pilotażowego wskazano między innymi, że:

- rzecznicy nie korzystali z bazy; najczęstsze przyczyny zaprzestania użytkowania systemu to trudności z logowaniem i wprowadzaniem danych oraz posiadaniem własnych, wystarczających baz prowadzonych w urzędach (opinia Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Poznaniu),
- wykorzystanie przez Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej było znikome, inspektorzy wprowadzali częściowe dane z opóźnieniem lub wcale (w pięciu wojewódzkich inspektoratach), cztery Stałe Polubowne Sądy Konsumenckie częściowo wprowadzały dane, Główny Inspektor Inspekcji Handlowej wyraził negatywną ocenę przydatności i funkcjonalności bazy),
- duże obciążenie bieżącą pracą nie pozwalało na wykorzystanie bazy (opinia FK).

Prezes UOKiK 7 listopada 2008 r. zaleciła zaniechanie wprowadzania danych do bazy. W dniu 25 marca 2009 r. zlecono wykonanie, a 29 maja 2009 r. dokonano odbioru uproszczonej wersji bazy, której koszt wykonania wyniósł 36 600 zł.

Wobec planowanych w SIWZ maksymalnie 600 użytkowników, na dzień 25 października 2012 r. zarejestrowanych było 109. Z 506 bezpośrednio wymienionych w SIWZ podmiotów, zarejestrowało się jedynie 21,5%. Tylko sześciu użytkowników dokonało w niej przynajmniej jednego zapisu w 2012 r. W uproszczonej wersji bazy zarejestrowanych było 50 użytkowników.

W związku z wdrażaniem bazy, UOKiK 8 czerwca 2006 r. zarejestrował domenę www.skargi-konsumenckie.gov.pl. Niskie zainteresowanie konsumentów, spowodowane trudnością kontaktu elektronicznego oraz prowadzeniem prac

modernizacyjnych, zdecydowało o zawieszeniu z dniem 15 grudnia 2008 r. funkcjonowania strony.

Według stanu na dzień 25 października 2012 r. strona www.skargi-konsumenckie.gov.pl nie funkcjonowała, natomiast baza skarg działa nieprzerwanie. W UOKiK nie było jednak możliwości sprawnego wyszukiwania spraw (zawiadomień w trybie art. 100 ustawy o okik, skarg konsumenckich) według zadanych kryteriów, takich jak przedmiot sprawy, podmiot sprawy. Wnioski dotyczące problemów poruszanych w napływających skargach i zawiadomieniach wyciągane są przede wszystkim w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracowników Urzędu. Funkcjonujący elektroniczny rejestr spraw, pełnił funkcję elektronicznego dziennika, w którym zawarte były dane o charakterze kancelaryjnym, takie jak nazwa lub nazwisko wnoszącego sprawę, data wpływu pisma, termin załatwienia sprawy.

Wiceprezes UOKiK stwierdził, że selekcja wpływających do DDK ok. 3 tys. rocznie pism od konsumentów, przedsiębiorców i innych podmiotów, dokonywana jest przez pracowników, a posiadane doświadczenie zawodowe i wiedza odnośnie pojawiających się problemów, jak również ich skali, nie wymaga tworzenia odrębnego systemu wspomagającego prowadzenie analiz zgłaszanych spraw.

Konieczność podjęcia działań pozwalających w pełni wykorzystać bazę skarg konsumenckich łącznie z możliwością wydruków w ujęciu statystycznym, co pozwoliłoby na odstępianie od corocznego zbierania danych od rzeczników konsumentów, została dostrzeżona w wyniku kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w 2010 r. w DDK¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 388, 564-565, 610, 613, 654-656, 594-700]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Utworzona w 2006 roku baza skarg konsumenckich, od momentu oddania do użytkowania nie działała w pełnym planowanym zakresie. Po upływie dwóch lat od oddania jej do użytkowania, Urząd wydatkował kolejne środki na opracowanie uproszczonej wersji bazy, która nie spełnia swojej roli, a liczba jej użytkowników była znikoma. W ocenie NIK, Urzędowi nie można przypisać bezpośredniej odpowiedzialności za to, iż podmioty działające w szeroko rozumianym systemie ochrony konsumenta, nie korzystają (z różnych względów) z utworzonej bazy. Jednak – zdaniem NIK – Urząd nie podjął skutecznych działań mających na celu opracowanie takiego narzędzia, z którego chciałyby korzystać wszystkie te podmioty. Działania te powinny uwzględniać, już na etapie projektowym, nie tylko faktyczne potrzeby tych podmiotów dla istnienia i korzystania z takiej bazy, ale także to, czy będą one w stanie obsługiwać tę bazę, zarówno pod względem technicznym, jak i praktycznym (odpowiednia obsada dla wprowadzania i analizy danych). Biorąc pod uwagę znikome wykorzystanie obu wersji bazy oraz wyjaśnienia przedstawiane w toku kontroli, decyzja o jej powstaniu nie była poprzedzona rzetelnym przygotowaniem projektu, skutkiem czego wydatki poniesione na bazę należy uznać za niecelowe.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że opieranie funkcjonowania Urzędu na doświadczeniu pracowników, bez rzetelnego dokumentowania prowadzonych działań może prowadzić do braku pełnej wiedzy w niektórych obszarach jego działalności.

¹³ Por. str. 17 wystąpienia pokontrolnego.

2.3. Realizacja projektu „Shopping assistant” i „Howard Shopping Assistant”

Opis stanu
faktycznego

W *Strategii* zaplanowano wdrożenie przez UOKiK projektu „Shopping Assistant” – „Doradcy w Zakupach”, powstałego w ramach sieci Europejskich Centrów Konsumentów¹⁴ i realizującego cel pn. „Wzmocnienie i rozwój efektywnego oraz skutecznego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumentów”. Projekt miał pomóc konsumentom w dokonywaniu zakupów, w tym towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych, poprzez stworzenie odpowiedniego interaktywnego mechanizmu informacyjno-doradczego, umożliwiającego uzyskanie on-line informacji o odwiedzanej witrynie, a tym samym podwyższyć standard ochrony konsumentów.

Po przeprowadzeniu wstępnych konsultacji możliwości uruchomienia projektu przez UOKiK, m.in. z udziałem ECK i Ministerstwa Sprawiedliwości, wdrożenie projektu zawieszono ze względów organizacyjno-technicznych, związanych z dostępem do baz danych Krajowego Rejestru Sądowego.

ECK Polska zgłosiło inicjatywę wdrożenia projektu „Howard Shopping Assistant” w ramach *Polityki Konsumentów*. Projekt został opracowany przez ECK Dania i miał ułatwić dostęp do informacji i zwiększyć świadomość użytkowników Internetu. Jest on dostępny na stronach Internetowych 14 centrów ECK, jako interaktywne narzędzie pozwalające konsumentowi na weryfikację, czy interesujący go sklep Internetowy jest dla niego przyjazny.

Wdrożenie projektu było planowane na 2011 r., jednak ostatecznie zdecydowano o jego wstrzymaniu. Stwierdzono, że projekt jest mało wydajnym narzędziem i jako produkt ustępuje swoją atrakcyjnością innym łatwiejszym i czytelniejszym mechanizmom informacyjnym.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 15-16, 31-35, 77, 98, 105-109, 134-135, 1305-1306, 1331, 1346, 1349]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli jako uzasadnione uznaje zakończenie realizacji opisanych powyżej projektów, jednak wskazuje na brak działań UOKiK związanych z propagowaniem innych rozwiązań, mających na celu zwiększenie ochrony konsumentów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych. Np. Ministerstwo Gospodarki i podległy mu Instytut Logistyki i Magazynowania realizują program certyfikacji sklepów Internetowych w ramach europejskiej organizacji Euro-Label¹⁵, którego celem jest budowa europejskiej sieci znaków zaufania dla sklepów Internetowych. Przedsiębiorca aby korzystać ze znaku „Certyfikat – Bezpieczne zakupy” musi poddać się audytowi, potwierdzającemu przestrzeganie przez niego prawa w zakresie ochrony konsumentów oraz bezpieczeństwa administrowania ich danymi osobowymi.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

¹⁴ Dalej: ECK.

¹⁵ www.euro-label.com.pl.

3. Współpraca podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów

3.1. Współpraca UOKiK z organizacjami konsumenckimi

Opis stanu faktycznego

W UOKiK współpraca z organizacjami konsumenckimi realizowana była poprzez:

- 1) zapraszanie przedstawicieli organizacji konsumenckich na posiedzenia Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów¹⁶. W latach 2009-2012 odbyły się tylko dwa spotkania: w kwietniu 2009 r, z udziałem FK i w październiku 2010 r. z udziałem FK i SKP;
- 2) ogłaszanie konkursów ofert na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów przez organizacje pozarządowe, w formie powierzenia zadania lub wsparcia wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie realizacji zadań;
- 3) zapraszanie do wnoszenia propozycji zadań z zakresu upowszechniania i ochrony praw konsumentów w związku z ustalaniem katalogu zadań publicznych planowanych do zlecenia organizacjom konsumenckim;
- 4) przeprowadzanie konsultacji społecznych w istotnych kwestiach związanych z ochroną interesów konsumentów. W latach 2009-2012 Prezes UOKiK zwrócił się do organizacji społecznych (FK, SKP, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów) z prośbą o wyrażenie poglądu w 13 kwestiach, w tym dotyczących: konsultowania tworzonych aktów prawnych oraz kolejnych polityk konsumenckich.

[Dowód: akta kontroli str. 10-27]

Ponadto UOKiK na swoich stronach Internetowych oraz w korespondencji kierowanej do konsumentów zawierał informacje o podmiotach udzielających pomocy w sprawach konsumentów. Informacje te zawierają także dane teleadresowe tych podmiotów i odnośniki do ich serwisów Internetowych.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Prezesa UOKiK¹⁷ dotyczące braku sformalizowania współpracy Urzędu z organizacjami konsumenckimi, według których takie procedury mogą spowodować że istotniejsze staje się samo dochowanie jej wymogów, niż faktyczne działania, dla których taka procedura została utworzona. Ponadto, organizacje konsumenckie to niezależne od administracji podmioty, posiadające w swoim obrębie różnorodną organizację, zasięg działania, czy też obszar zainteresowań. Tym samym, Urząd ma ograniczony wpływ na ich działania (z wyjątkiem sytuacji, gdy realizują zadanie zlecone).

[Dowód: akta kontroli str. 135, 1308, 1346-1347, 1353, 1412, 1468, 1510]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W opinii Najwyższej Izby Kontroli niezależnie od uzasadnionych powodów braku sformalizowania współpracy oraz ograniczonego wpływu UOKiK na działanie organizacji konsumenckich, Urząd powinien określić cel, jaki ma być osiągnięty w wyniku tej współpracy, czy też określić jej ogólny program.

3.2. Współpraca z rzecznikami konsumentów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z dyspozycją art. 44 *ustawy o okik* przy Prezesie UOKiK działa KRRK będąca stałym organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Urzędu w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego. Sposób funkcjonowania KRRK określał regulamin pracy KRRK

¹⁶ Dalej: KRRK.

¹⁷ Wyjaśnienie z dnia 31 października 2012 r.

wprowadzony zarządzeniem Prezesa UOKiK nr 13/2008 z dnia 14 sierpnia 2008 r. W latach 2009-2012 odbyło się siedem protokołowanych posiedzeniach KRRK

W tym okresie Prezes Urzędu zwrócił się do KRRK z prośbą o wyrażenie poglądu w 18 kwestiach, w tym dotyczących: konsultowania tworzonych aktów prawnych, projektu implementacji do prawa krajowego dyrektyw UE; projektów dokumentów rządowych dotyczących polityki konsumenckiej.

Współpraca z rzecznikami realizowana była poprzez:

- 1) organizację szkoleń dla Rzeczników z tematyki dotyczącej ochrony interesów konsumentów;
- 2) zlecenie opracowywania Biuletynu dla rzeczników konsumentów zawierającego informacje i materiały merytoryczne, stanowiące pomoc w ich codziennej pracy;
- 3) wymianę informacji o toczących się postępowaniach;
- 4) udział w konferencjach organizowanych we współpracy z rzecznikami;
- 5) rozsyłanie materiałów opublikowanych przez UOKiK w ramach działalności wydawniczej;
- 6) udzielanie merytorycznego wsparcia.

[Dowód: akta kontroli str. 10-27, 699-700]

Z rocznych sprawozdań funkcjonowania rzeczników konsumentów wynika, że w skali kraju wzrastała liczba porad i informacji udzielonych konsumentom w sprawach umów zawieranych poza lokalem i na odległość, w skład których wchodziły zakupy towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych. W 2009 r. rzecznicy udzielili ogółem 349 711 porad i informacji, w 2010 r. – 416 323, a w 2011 r. – 413 832. Problemy z przedsiębiorcami, z którymi konsumenci zawarli umowy poza lokalem i na odległość wymagały interwencji rzeczników w 2009 r. w 18 117 sprawach (tj. 5,2% porad ogółem), w 2010 r. w 24 849 przypadkach (tj. 6% porad ogółem), a w 2011 r. w 33 287 przypadkach (tj. 8% porad ogółem). Główne problemy zgłaszane przez konsumentów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych, dotyczyły nieumieszczania przez sprzedawców regulaminów, braku procedur reklamacyjnych oraz informacji o prawie odstąpienia od umowy.

UOKiK udostępniał rzecznikom materiały szkoleniowe, konsultacje w zakresie zachowań przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów, dostarczał rzecznikom ulotki i broszury informacyjne, które następnie przekazywano konsumentom. Rzecznicy uczestniczyli także w szkoleniach i wydarzeniach, organizowanych przez UOKiK, mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 136-137, 1176-1262, 290-318]

W związku ze skierowaną do UOKiK skargą¹⁸ dotyczącą nie powołania Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Ząbkowicach Śląskich, Urząd uzyskał informację od Starosty Powiatu Ząbkowickiego o prowadzonym naborze na to stanowisko. Wiceprezes UOKiK Jarosław Król wyjaśnił, iż UOKiK nie prowadzi bieżącego monitoringu dotyczącego utworzenia oraz obsadzania stanowisk rzeczników konsumentów, w związku z brakiem ustawowych kompetencji do takich działań. Natomiast w sytuacji powzięcia informacji o zaistnieniu takiej sytuacji, podejmowane są działania mające na celu ustalenie jej przyczyn.

[Dowód: akta kontroli str. 564, 579-584]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁸ Znak DDK-690-1497/10, skarga z puli spraw objętych szczegółowym badaniem.

3.3. Przyznawanie i rozliczanie dotacji na zadania związane z ochroną praw konsumentów.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 UOKiK udzielił łącznie 55 dotacji na realizację zadań publicznych, w tym: w 2009 r. pięć – na łączną kwotę 1 927,4 tys. zł, w 2010 r. pięć – na łączną kwotę 1 713,5 tys. zł, w 2011 r. 26 – na łączną kwotę 1 661,9 tys. zł oraz w 2012 r. (do 10 października) 19 – na łączną kwotę 1 603,9 tys. zł. Wzrost liczby udzielonych dotacji od 2011 r. wynikał przede wszystkim z finansowania bezpłatnego poradnictwa dla konsumentów odrębnie dla województw, a nie – jak w latach poprzednich – w podziale na dwa regiony. UOKiK zleca realizację zadań w formie powierzenia wykonania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji albo w formie wspierania takich zadań wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 701-706, 966-975]

Udzielenie dotacji było poprzedzone przeprowadzeniem konkursu na wykonywanie zadań publicznych. W ogłoszeniach o konkursach umieszczane były między innymi zasady przyznawania dotacji oraz warunki realizacji zadań. Do szczegółowej kontroli wytypowano 14 dotacji udzielonych na następujące zadania: prowadzenie bezpłatnego poradnictwa (lata 2009 i 2010), prowadzenie bezpłatnego poradnictwa w województwach dolnośląskim i śląskim (lata 2011 i 2012), prowadzenie infolinii konsumenckiej w latach 2009-2012 i opracowanie „Bezpieczeństwo zakupów w Internecie” (dwie umowy w 2011 r.). Izba nie wnosi uwag do sposobu prowadzenia konkursów oraz dokonania rozliczenia środków dotacji udzielonych na realizację tych zadań.

W badanym okresie UOKiK corocznie finansował realizację następujących zadań:

1) „Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń”. Środki wydatkowane na realizację tego zadania wynosiły w kolejnych latach: 1 022,4 tys. zł, 908,1 tys. zł, 829,4 tys. zł oraz 812,4 tys. zł¹⁹ i zostały wykorzystane w całości, wraz z uzyskanymi w latach 2009 i 2011 odsetkami od dotacji.

2) „Infolinia konsumencka”. Zadanie realizowane było przez dwa podmioty: SKP w latach 2009-2010 oraz FK w latach 2011-2013²⁰. Wydatkowane środki na realizację tego zadania wynosiły w kolejnych latach: 566,5 tys. zł, 518,9 tys. zł, 498,8 tys. zł oraz 520,0 tys. zł¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 707-761, 814, 817-830, 877-902, 976-1000]

3) „Opracowanie, redakcja i elektroniczna dystrybucja biuletynu dla rzeczników konsumentów”. Zadanie zostało zrealizowane w 2009 r. przez FK za kwotę 74,6 tys. zł, w 2010 r. przez SKP za kwotę 15,8 tys. zł oraz przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów w 2011 r. za kwotę 6,8 tys. zł i w 2012 r. – 13,7 tys. zł¹⁹.

Pierwsze z ww. zadań w latach 2009-2010 było realizowane w dwóch obszarach terytorialnych, tj. dla obszaru Warszawy i okolic oraz dla pozostałej części kraju, natomiast w latach 2011-2012 w 14 obszarach odpowiadających 14 województwom. Bezpłatne poradnictwo finansowane ze środków dotacji nie było wykonywane na terenie województw lubelskiego oraz opolskiego ze względu na brak zainteresowania ze strony podmiotów mogących je realizować. W 2011 r. jedyna złożona oferta dotycząca województwa lubelskiego została odrzucona ze względów formalnych. Dla pozostałych obszarów zadanie było realizowane przede wszystkim przez FK oraz SKP (w 2010 r. dla obszaru Warszawy i okolic).

¹⁹ Plan na 2012 r.

²⁰ W 2012 r. zawarto umowę obejmującą prowadzenie Infolinii w latach 2012 i 2013.

Zmiana zasięgu działania spowodowana była dwoma czynnikami: otwarciem na inne organizacje, które mogłyby świadczyć tego rodzaju usługi (dotychczasowy podział kraju umożliwiał wyłącznie FK aplikowanie na działanie obejmujące cały kraj, z wyłączeniem Warszawy i okolic, gdyż żadna inna organizacja konsumencka nie posiadała infrastruktury umożliwiającej realizację takiego zadania) oraz umożliwieniem Urzędowi sprawowania kontroli przepływu środków finansowych w ramach realizacji zadania. Zorganizowanie konkursów odrębnie dla każdego województwa zwiększyło zainteresowanie innych organizacji, w wyniku czego złożone zostały dodatkowe oferty.

Wszystkie umowy zawarte w 2011 r. na prowadzenie bezpłatnego poradnictwa, w wykazie załączników przywoływały nieaktualne rozporządzenie określające wzór sprawozdania z wykonywanego zadania. Powołano się na rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania²¹, które utraciło moc z dniem 18 stycznia 2011 r., tj. wejścia w życie nowego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania²². Ponadto w umowach zawartych w 2011 r. z Federacją Konsumentów na prowadzenie bezpłatnego poradnictwa na terenie województwa dolnośląskiego, w spisie załączników nie wymieniano załącznika nr 5 – ewidencja zadań wykonanych według § 6 ust. 1, który zgodnie z § 6 ust. 5 tej umowy zobowiązywał Federację do prowadzenia ewidencji wg zawartych w nim wzorów.

[Dowód: akta kontroli str. 762-816, 831-848, 903-950, 976-1000]

W zakresie dotyczącym ochrony prawnej konsumentów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych, UOKiK udzielił dotacji na zadanie „Bezpieczeństwo zakupów w Internecie”. Zostało ono zrealizowane w 2011 r. przez dwa podmioty: FK w kwocie 47,2 tys. zł i wydatkowane na akcję promocyjną wraz z produkcją filmiku reklamowego oraz Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej w kwocie 27,3 tys. zł wydatkowane na opracowanie, wyprodukowanie i rozkolportowanie broszury informacyjnej oraz przeprowadzenie warsztatów dla uczniów szkół gimnazjalnych.

Urząd terminowo rozliczał udzielone dotacje na podstawie okresowych i końcowych sprawozdań z realizacji zadań, przedstawianych przez podmioty je wykonujące.

Organizacje konsumenckie ewidencjonowały porady według określonego przez UOKiK wzoru, który nie zawierał ujednoliconego sposobu klasyfikowania spraw zgłaszanych przez konsumentów.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) W wyniku wprowadzonej od 2011 r. zmiany zasady finansowania zadania dotyczącego świadczenia bezpłatnego poradnictwa, polegającej na udzielaniu odrębnych dotacji dla każdego województwa, konsumenci mieszkający na terenie dwóch województw (lubelskiego i opolskiego) nie otrzymali możliwości korzystania z bezpłatnego poradnictwa na takich samych zasadach, jakie mają mieszkańcy pozostałej części kraju. W ocenie NIK, w sytuacji gdy w dwóch kolejnych latach nie było możliwe znalezienie organizacji, która podjęłaby się wykonaniu tego zadania, UOKiK powinien rozważyć inne możliwości zapewnienia poradnictwa. Zdaniem NIK,

²¹ Dz.U. Nr 264, poz. 2207.

²² Dz.U. Nr 6 poz. 25.

rezygnacja z realizacji tego zadania na terenie dwóch województw nie wynikająca z braku takiej potrzeby, lecz z braku chętnych do jego wykonania, powoduje nierówny dostęp do bezpłatnej pomocy w zakresie spraw konsumenckich.

2) Wszystkie umowy zawarte w 2011 r. na prowadzenie bezpłatnego poradnictwa, w wykazie załączników zawierały nieaktualne rozporządzenie określające wzór sprawozdania z wykonanego zadania.

3) W umowach zawartych w 2011 r. z Federacją Konsumentów na prowadzenie bezpłatnego poradnictwa na terenie województwa dolnośląskiego, w spisie załączników nie wymieniano załącznika nr 5 – ewidencja zadań wykonanych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sprawozdania z wykonywania bezpłatnego poradnictwa sporządzane były według określonego przez UOKiK wzoru, który nie zawierał ujednoliconego sposobu grupowania i klasyfikowania spraw zgłaszanych przez konsumentów. Dowolność w formułowaniu zagadnień poruszanych przez konsumentów uniemożliwia opracowywanie porównywalnych statystyk dla różnych obszarów, okresów realizacji tego zadania. Ponadto uniemożliwia porównanie ich z innymi danymi o problemach konsumentów, które trafiają do UOKiK, w tym od miejskich/powiatowych rzeczników konsumentów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w powyższym zakresie.

4. Rozpatrywanie skarg i spraw konsumentów

4.1. Kontrole wzorców umów.

Opis stanu
faktycznego

Wykonywane przez UOKiK działania kontrolne wobec przedsiębiorców koncentrują się na stosowaniu przez przedsiębiorcę we wzorcach umów:

- 1) niedozwolonych postanowień; w takich przypadkach wszczyna się postępowanie wyjaśniające oraz kieruje powództwo do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie postanowień wzorców umowy za niedozwolone;
- 2) postanowień sprzecznych z przepisami prawa; w takich przypadkach wszczyna się postępowanie wyjaśniające oraz postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W wyniku kontroli wzorców umów powstają raporty w oparciu o zasady zawarte w dokumentach:

- „Plan kontroli i wytyczne dotyczące przygotowania raportów z kontroli wzorców umownych w 2008 r.” z dnia 31 grudnia 2007 r., zaakceptowany przez Prezesa UOKiK i nadal stosowany w prowadzonych kontrolach wzorców umów;
- „Zasady przygotowywania raportów UOKiK” zatwierdzone przez Wiceprezesa UOKiK w dniu 6 lutego 2012 r.

W okresie objętym kontrolą w UOKiK nie opracowano planów kontroli wzorców umów w formie pisemnej. Prezes UOKiK w latach 2009-2012 przyjął plany kontroli (zostały wskazane sektory rynku przewidziane do kontroli), jednak nie zostały one sporządzone w formie pisemnej. Decyzja o objęciu kontrolą obszarów, w których zostały przeprowadzone kontrole wzorców umów w latach 2009-2012, nie była poprzedzona udokumentowaną na piśmie analizą ryzyka lub diagnozą aktualnych problemów konsumenckich. Przesłanki, które zadecydowały o objęciu kontrolami zbadanych obszarów wynikały z kryteriów wskazanych w „Planie kontroli...” oraz *Polityki konsumenckiej*, w której wskazano, że Prezes UOKiK skoncentruje się m.in. na przeglądzie tych branż, gdzie dochodzi do najbardziej szkodliwych – z punktu widzenia ekonomicznych interesów konsumentów – zachowań przedsiębiorców, ze

szczególnym uwzględnieniem monitorowania przestrzegania praw konsumenckich na gruncie umów długoterminowych implikujących znaczne zobowiązania finansowe konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 435-542]

W latach 2009-2012 wykonano i opublikowano na stronie Internetowej UOKiK 14 raportów, z których trzy obejmowały między innymi zagadnienia związane z dokonywaniem zakupów poprzez Internet:

1) Raport dotyczący przestrzegania praw konsumentów w wybranych transakcjach zawieranych na odległość (maj 2010 r.). Podstawowymi problemami stwierdzonymi w wyniku kontroli sklepów Internetowych, były w szczególności wprowadzające konsumentów w błąd działania przedsiębiorców odnoszące się m.in. do tożsamości przedsiębiorców, zasad i warunków świadczonych usług oraz prawa odstąpienia.

2) Raport – pozycja konsumenta na rynku pasażerskich przewozów kolejowych (maj 2012 r.). Raport przygotowano w oparciu o wyniki kontroli działalności i analizy regulaminów przewozu osób i bagażu, regulaminów sprzedaży biletów przez Internet oraz taryf i cenników stosowanych przez wybranych przewoźników kolejowych.

3) Raport z badania krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów (maj 2012 r.). Z uwagi na możliwość zakupu biletów lotniczych przez Internet, skontrolowano również regulaminy świadczenia usług drogą elektroniczną. Przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Prezesa UOKiK w I kwartale 2012 roku było 12 wzorców umów stosowanych przez czterech przewoźników w krajowych przewozach lotniczych.

Wykryte naruszenia dotyczące przewozów polegały na wyłączeniu odpowiedzialności odszkodowawczej w razie opóźnień lub częściowego ograniczenia ruchu pociągów, rozszerzenia przesłanek wyłączających odpowiedzialność za szkody na osobie, zastrzegania przez przewoźnika prawa do jednostronnej zmiany istotnych cech świadczenia oraz naruszeń praw konsumentów, przysługujących im w postępowaniu reklamacyjnym. W wyniku przeprowadzonych kontroli UOKiK wszczął siedem postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz planował wezwanie, a w przypadku niedostosowania się przedsiębiorcy wytoczenie powództwa w kolejnych 14 sprawach.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezależnie od powyższej oceny, zdaniem NIK, określanie przyszłych działań kontrolnych powinno mieć formę pisemną, co najmniej w formie dokumentu akceptowanego przez Prezesa UOKiK. Opracowanie planu kontroli dla danego okresu powinno zostać poprzedzone udokumentowaną analizą bieżących zdarzeń występujących na rynku oraz innych sygnałów o praktykach mogących naruszać zbiorowe interesy konsumentów napływających do Urzędu różnymi drogami.

4.2. Postępowania wyjaśniające i postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 47 ustawy o okik postępowania przed Prezesem UOKiK mogą być prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów²³.

W latach 2009-2012 w UOKiK przeprowadzono 123 postępowania wyjaśniające oraz 65 *postępowania zik* wobec przedsiębiorców prowadzących sklepy Internetowe

²³ Dalej: *postępowania zik*.

lub oferujących sprzedaż poprzez portale aukcyjne. W 75 sprawach (61%) postępowania wyjaśniające wszczęto na podstawie informacji uzyskanych od konsumentów (lub innych podmiotów działających na rynku) oraz przekazanych do UOKiK w formie skargi konsumenckiej lub zawiadomienia w trybie art. 100 *ustawy o okik*. W 16 sprawach (13%) na podstawie zawiadomień przekazanych przez podmioty zajmujące się ochroną interesów konsumentów (w jednym przypadku Trade Inspection – przez czeski organ ochrony konsumentów). *Postępowania zik* wszczynane były głównie w wyniku prowadzonych postępowań wyjaśniających.

W wyniku *postępowania zik* w których stwierdzono naruszenie zbiorowych interesów konsumentów wydano: 10 decyzji stwierdzających zaniechanie stosowania niedozwolonych praktyk, 11 nieprawomocnych decyzji oraz 31 prawomocnych decyzji, z których 25 zostało wykonanych. W trakcie prowadzenia było 13 *postępowania zik* oraz dwie weryfikacje wykonania postanowień wydanych decyzji. W związku z wydanymi decyzjami. Prezes UOKiK nałożył kary finansowe w łącznej wysokości 18 331,7 tys. zł, z czego w wyniku postępowania odwoławczego, sąd obniżył jedną karę z wysokości 9,4 tys. zł do wysokości 7,3 tys. zł; nałożone kary w łącznej wysokości 17 959,6 tys. zł były nieprawomocne.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły:

- niedopełniania obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
- wprowadzaniu konsumentów w błąd;
- ograniczaniu konsumentowi swobodnego wyboru w zakresie związania się umową o świadczenie usług telekomunikacyjnych.

W większości spraw, w wyniku działań prowadzonych przez UOKiK, przedsiębiorcy zaprzestawali stosowania praktyk kwestionowanych przez Urząd oraz wprowadzali na bieżąco stosowne zmiany do regulaminów bądź w informacjach przedstawianych na swoich stronach Internetowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1005-1089]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.3. Rozpatrywanie zawiadomień dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Do UOKiK wpływały zawiadomienia, o których mowa w art. 100 *ustawy o okik*, dotyczące podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz pisma kierowane przez konsumentów, zwane dalej skargami konsumenckimi, w których poruszane były sprawy związane z dokonywaniem zakupów towarów i usług. Załatwianie tych spraw należało do kompetencji Departamentu Polityki Konsumenckiej (DDK). W UOKiK nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie sposobu i terminów załatwiania skarg konsumenckich.

[Dowód: akta kontroli str. 10-27]

W badanym okresie do UOKiK wpłynęło 7 880 spraw, w tym: 7 313 skarg konsumenckich i 567 zawiadomień w trybie art. 100 *ustawy o okik*. W kolejnych latach liczby te wynosiły: w 2009 r. – 1 923 (1 826 skarg i 97 zawiadomień), w 2010 r. – 2 250 (2 083 skargi i 167 zawiadomień), w 2011 r. – 2 461 (2 280 skarg i 181 zawiadomień), w I połowie 2012 r. – 1 246 (1 124 skargi i 122 zawiadomienia).

Do szczegółowej kontroli wytypowano:²⁴ po 20 skarg konsumenckich z każdego pełnego roku i 10 z I półrocza 2012 r. oraz po pięć zawiadomień.

[Dowód: akta kontroli str. 543-549]

Spośród analizowanych skarg konsumenckich tylko cztery dotyczyły bezpośrednio zagadnień związanych z dokonywaniem zakupów w sklepach internetowych lub poprzez portale aukcyjne. Dwie sprawy związane były z rozpatrywaniem reklamacji towarów zakupionych za pośrednictwem portalu aukcyjnego, jedna – sprzedaży wyrobów jubilerskich przez portal aukcyjny oraz jedna – automatycznego przedłużenia czasu trwania umowy o korzystanie z portalu i nawiązywała do prowadzonego w UOKiK postępowania wobec właściciela portalu. W odpowiedzi na dwie skargi poinformowano wnoszących o kompetencjach Prezesa UOKiK oraz właściwości podmiotów udzielających porad konsumentom, jedną skargę przekazano do wykorzystania do Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej. Natomiast analiza sprawy dotyczącej korzystania z portalu Internetowego wykazała, że opisana sprawa nie była analogiczna do prowadzonej w Urzędzie sprawy jednego z portali.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia przyjętą zwyczajowo w UOKiK praktykę dokonywania analizy zgłoszonych przez konsumentów spraw, dopiero po udzieleniu im odpowiedzi o konieczności skierowania danej sprawy do podmiotu zajmującego się poradnictwem konsumenckim, ze względu na fakt, iż Urząd nie rozpatruje indywidualnych spraw konsumentów.

Praktykę taką potwierdza dokumentacja trzech analizowanych zawiadomień²⁵, jednej skargi konsumenckiej²⁶ oraz jednej sprawy zgłoszonej przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Warszawie²⁷. Notatki służbowe zawarte w aktach spraw, zawierające wynik analizy sytuacji opisanych w pismach konsumentów oraz opinię co do zasadności podjęcia działań w ramach ustawowych kompetencji Prezesa UOKiK, zostały sporządzone dopiero po udzieleniu odpowiedzi nadawcom. Różnica czasu pomiędzy datą udzielenia odpowiedzi, a datą notatki służbowej wynosiła od 13 do 108 dni. Jednocześnie UOKiK nie przedstawił autorom tych pism merytorycznego stanowiska Urzędu w przeanalizowanej sprawie.

Stwierdzono, iż w jednym ze skontrolowanych²⁸ przypadków UOKiK, udzieliwszy odpowiedzi zainteresowanemu, wystąpił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej GIODO) z prośbą o przedstawienie stanowiska co do zarzutów zawartych w tej skardze, po upływie dziewięciu miesięcy od otrzymania skargi i osiem miesięcy od daty udzielenia odpowiedzi zainteresowanemu. Wnoszący skargę nie został poinformowany ani o wystąpieniu do GIODO ani o zajęciu przez niego stanowiska w tej sprawie. W złożonych wyjaśnieniach Wiceprezes UOKiK Jarosław Król podał, że sprawie nie nadano charakteru priorytetowego, bowiem uznano, że opisane działanie nie zagrażało poważnie interesom ekonomicznym konsumentów. Wobec znacznego obciążenia pracowników zadaniami mającymi kluczowe znaczenie dla ochrony interesów konsumentów, wystąpiono do GIODO w okresie mniejszego obciążenia pracą.

²⁴ W związku z faktem, iż nie było możliwe wyodrębnienie skarg i zawiadomień dotyczących zagadnień związanych z tematem niniejszej kontroli na podstawie prowadzonych w Urzędzie rejestrów, a działanie takie wymagałoby czasochłonnego „ręcznego” przeglądania dokumentacji, doboru spraw do szczegółowej kontroli dokonano na podstawie losowej próby z puli wszystkich skarg konsumenckich i zawiadomień skierowanych do UOKiK w okresie objętym kontrolą.

²⁵ Sprawy nr DDK-60-89/10, DDK-60-123/10, DDK-60-55/11.

²⁶ DDK-690-515/10.

²⁷ DDK-076-41/09.

²⁸ DDK-069-1642/09.

Wiceprezes UOKiK odnośnie terminowości rozpatrywania zawiadomień oraz skarg składanych przez konsumentów wskazał, iż w odniesieniu do drugiej grupy spraw nie mają zastosowania przepisy Kpa, jednak Urząd stara się udzielać odpowiedzi na przedmiotowe pisma konsumentów w terminie 30 dni od daty ich otrzymania, kierując się zasadą budowania zaufania konsumentów do organu administracji publicznej.

W złożonych wyjaśnieniach Wiceprezes UOKiK zaznaczył, że analiza problemów wynikających ze skierowanych pism jest kontynuowana po udzieleniu przez Urząd odpowiedzi oraz, że w składanych skargach przekazywane przez konsumentów informacje przede wszystkim wskazują na domniemane naruszenie indywidualnych interesów konsumentów. W tej sytuacji Prezes UOKiK dąży do niezwłocznego poinformowania ich o przysługujących im w danej sytuacji uprawnieniach konsumenckich oraz o podmiotach, które świadczą nieodpłatną pomoc w tym zakresie. Ponieważ jednak pojawiają się sytuacje, w których sygnał o charakterze incydentalnym może zawierać przesłanki wskazujące na możliwość stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzona jest analiza pod tym kątem i może być ona kontynuowana po udzieleniu odpowiedzi konsumentowi.

W przypadku zawiadomień, art. 86 ust. 4 w związku z art. 100 ust. 3 *ustawy o okik* zobowiązuje Prezesa UOKiK do przekazania informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia. Wiceprezes UOKiK wyjaśnił, że nie istnieją regulacje prawne nakazujące udzielanie konsumentom informacji na temat wyników analizy przedstawionego przez nich stanu faktycznego pod kątem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Pisma konsumentów mają charakter wyłącznie informacyjny, sygnalizujący potencjalne występowanie problemu na rynku, a UOKiK nie informuje konsumentów o ewentualnie podjętych na ich podstawie czynnościach lub dalszych analizach. Ponadto zgodnie z *ustawą o okik* działania Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konsumentów podejmowane są wyłącznie z urzędu i w interesie publicznym. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionego powyżej stanowiska, w szczególności w kontekście podnoszonej przez Wiceprezesa UOKiK zasady budowania zaufania konsumentów do organów administracji. W ocenie NIK, to właśnie otrzymanie przez konsumenta informacji o dalszych działaniach podjętych przez Prezesa UOKiK, wzmacniałoby zaufanie konsumenta do Urzędu, który wykorzystuje przekazywane mu informacje, a także mogłoby być wykorzystane również w jego indywidualnej sprawie.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W UOKiK stosowana jest praktyka nieinformowania autorów składanych zawiadomień i skarg konsumenckich o wyniku analizy zgłoszonego przez nich problemu. W ocenie NIK postępowanie takie stoi w sprzeczności z postulowanym przez Kierownictwo Urzędu stosowaniem ogólnych zasad postępowania administracyjnego, w tym w szczególności udzielania terminowej, rzetelnej i pełnej informacji o sposobie załatwienia zgłoszonej sprawy oraz budowania zaufania obywateli do organów administracji.

4.4. Skargi i sprawy dotyczące zakupów towarów dokonanych w krajach UE.

Opis stanu
faktycznego

UOKiK realizuje umowę grantową związaną z funkcjonowaniem Europejskiego Centrum Konsumenckiego (ECK). W myśl zawartej umowy wydatki na funkcjonowanie ECK finansowane są równomiernie przez Komisję Europejską oraz

UOKiK. Urząd wydatkował na działalność ECK: w 2009 r. 364,5 tys. zł, w 2010 r. 347,1 tys. zł, w 2011 r. 361,8 tys. zł oraz w 2012 r. (do 30 września) 214,4 tys. zł.

W latach 2009-2012 do UOKiK nie wpłynęły sprawy dotyczące zakupów w sklepach internetowych oraz na portalach aukcyjnych funkcjonujących na wspólnym rynku (poza Polską).

[Dowód: akta kontroli: str. 1004, 1094-1175]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.5. Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania ich spraw przez UOKiK

Opis stanu
faktycznego

Zasady przyjmowania, ewidencjonowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków, przyjmowania osób w sprawach skarg i wniosków oraz sporządzania okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w UOKiK regulowane były zarządzeniem nr 19/2008 Prezesa UOKiK z dnia 25 września 2008 r. w *sprawie skarg i wniosków*, zmienionym zarządzeniem nr 8/2012 Prezesa UOKiK z dnia 5 lipca 2012 r. Jednostką właściwą do załatwiania skarg na działania Urzędu, a także do prowadzenia centralnego rejestru skarg i wniosków, był Departament Prawny (DPR). W Urzędzie, ani bezpośrednio w DPR, nie wprowadzono procedur umożliwiających monitorowanie terminowości załatwianych skarg i wniosków. Dyrektor DPR wyjaśniła, że Prezes UOKiK, jako organ administracji publicznej, do którego adresowane są przepisy Kpa, ponosi odpowiedzialność za terminowe załatwianie skarg i wniosków. Informacja o sposobie procedowania ze skargami oraz roczne analizy skarg zostały umieszczona na stronie Internetowej UOKiK.

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków odnotowano 277 skarg, w tym 188 dotyczących rozpatrywania przez UOKiK spraw zgłaszanych przez konsumentów, z których siedem dotyczyło zagadnień związanych z dokonywaniem zakupów przez Internet. Szczegółową kontrolą objęto załatwienie wszystkich skarg związanych z tematyką zakupów przez Internet. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza zastrzeżeń do sposobu oraz terminów rozpatrzenia badanych skarg.

[Dowód: akta kontroli str. 585-593]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.6. Audyt wewnętrzny w zakresie objętym przedmiotem kontroli.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2009-2011 zrealizowano dwa zadania audytowe nawiązujące do tematyki niniejszej kontroli, wszystkie w 2010 r. Zalecenia i zidentyfikowane słabości kontroli zarządczej w zrealizowanych zadaniach audytowych dotyczyły między innymi:

- Oceny działalności informacyjnej UOKiK, tj. braku planu rzeczowo-finansowego związanego z działalnością informacyjno-edukacyjną; braku programu realizacyjnego dotyczącego polityki informacyjno-edukacyjnej, słabego nadzoru nad funkcjonowaniem i funkcjonalnością strony Internetowej Urzędu, na co wskazywał nieczynny od 15 grudnia 2008 r. serwis www.skargi-konsumenckie.gov.pl, co uniemożliwiało składanie skarg przez Internet mimo zapisania takiej możliwości *Strategii polityki konsumenckiej*.
- Oceny prawidłowości zawierania i rozliczania umów na zakupy towarów i usług, tj. niewystarczającej kontroli treści składanych wniosków pod względem formalnym i merytorycznym oraz powiązania ich z treścią umów; zidentyfikowanego ryzyka zawierania umów, których celowość budzi wątpliwości i zastrzeżenia; braku systemowych mechanizmów kontrolnych w zakresie monitorowania realizacji umów pod względem terminowości, jakości, kompletności i zgodności z umową. Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

W *Planie audytu na 2009 r.* zaplanowano do wykonania w 2010 r. badanie pn. „Zadania UOKiK wynikające ze Strategii polityki konsumenckiej na lata 2007-2009”, które jednak nie zostało ujęte w *Planie audytu na 2010 r.* Prezes UOKiK stwierdziła, że ze względu na brak udokumentowania faktu zmiany planu/obszarów audytu oraz likwidację w 2010 r. stanowiska ds. audytu wewnętrznego, brak jest możliwości ustalenia przesłanek, które kierowały audytorami przy dokonywaniu identyfikacji obszarów i oceny ryzyka w poszczególnych obszarach.

[Dowód: akta kontroli str. 396-434]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK odstępianie od planowanych zadań audytowych w strategicznych obszarach działalności Urzędu wymaga uzasadnienia, którym nie może być likwidacja komórki audytu w Urzędzie. Wykonanie zadania, od którego odstąpiono, mogłoby wspomóc Prezesa UOKiK w dokonaniu oceny realizacji *Strategii*, poprzez wskazanie mocnych i słabych stron zarówno po stronie założeń jak i realizacji przyjętego dokumentu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

5. Prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

Urząd wykonywał działalność edukacyjno-informacyjną między innymi poprzez ogłaszanie konkursów na zadania publiczne realizowane z udzieleniem dotacji. Na stronie Internetowej Urzędu zamieszczano między innymi decyzje Prezesa UOKiK wydane w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawie naruszenia zbiorowego interesu konsumentów, raporty z prowadzonych kontroli wzorców umownych, artykuły i informacje dotyczące zagadnień związanych z dokonywaniem zakupów, w tym przez Internet.

UOKiK brał udział w corocznym przeglądzie stron Internetowych, tzw. *Internet Sweep*, organizowanym przez Komisję Europejską, w toku którego: w 2009 r. sprawdzono metody stosowane przez sklepy Internetowe sprzedające sprzęt RTV i AGD (w sześciu stronach na 10 przeszukanych wykryto nieprawidłowości), w 2010 r. sprawdzono serwisy oferujące bilety na rozrywkowe imprezy masowe, w 2011 r. uwzględniono serwisy obejmujące kredyty konsumenckie. Wobec stwierdzonych nieprawidłowości wszczęto postępowania wyjaśniające, a na stronie Internetowej Urzędu umieszczono komunikat prasowy informujący o przedsięwzięciu oraz jego wynikach.

UOKiK przeprowadzał kampanie edukacyjno-informacyjne, w tym skierowane do uczniów i nauczycieli szkół gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych, z których materiały szkoleniowe udostępniono na stronie Internetowej Urzędu oraz na portalu dla młodych konsumentów www.konsumentkieabc.pl; zainicjował akcję „Nie daj się oskubać w sieci”, w której wziął udział również Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Europejskie Centrum Konsumenckie, przed rozgrywkami piłkarskimi EURO 2012 UOKiK wraz z Ukraińską Federacją Wszystkich Konsumentów „PULSE” cyklicznie przypominały konsumentom o ich prawach z uwzględnieniem zasad obowiązujących w sieci.

Ponadto w 2011 r. na stronie Urzędu opublikowano między innymi zakładkę „Pytania i odpowiedzi”, poświęconą najczęstszym problemom konsumentów, w tym m.in. zagadnieniom dotyczącym zakupów w sklepach internetowych oraz ulotkę „Zakup przez Internet”.

[Dowód: akta kontroli str. 11-27]

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie.

6. Realizacja wniosku pokontrolnego NIK

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym NIK skierowanym do Prezesa UOKiK po kontroli *Ochrona interesów klientów zakładów ubezpieczeń oraz członków funduszy emerytalnych*²⁹ Izba sformułowała postulat dotyczący rozważenia dokonania zmiany przepisu art. 38 *ustawy o okik* poprzez zniesienie obowiązku nałożonego na samorząd terytorialny wprowadzenia do programów nauczania w szkołach publicznych elementów wiedzy konsumenckiej.

Prace legislacyjne nad projektem założeń do ustawy o zmianie *ustawy o okik* zostały podjęte w 2011 r. Proponowana zmiana polega na doprecyzowaniu przepisów dotyczących zadań samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia edukacji konsumenckiej poprzez wykreślenie możliwości wprowadzenia przez organy samorządu terytorialnego elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania. Działania samorządu w zakresie edukacji konsumenckiej, w ocenie projektodawcy, powinny obejmować prowadzenie w porozumieniu z dyrektorami szkół zajęć lekcyjnych dla dzieci i młodzieży, szkolenie nauczycieli w tym zakresie i podobne rodzaje aktywności. Projekt założeń znajdował się w uzgodnieniach międzyresortowych.

[Dowód: akta kontroli str. 5-9]

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Rozważenie zasadności sformalizowania procedur dotyczących rozpatrywania spraw konsumentów.
2. Rozważenie możliwości informowania konsumentów, o ostatecznym sposobie wykorzystania przekazanych przez nich informacji o naruszeniach praw konsumentów.
3. Podjęcie działań w celu wypracowania wspólnego stanowiska UOKiK oraz podmiotów reprezentujących interesy konsumentów dotyczącego utworzenia bazy danych skarg konsumenckich.
4. Podjęcie działań w celu wypracowania systemu udzielania dotacji na zadania zlecone, zapewniającego prowadzenie bezpłatnego poradnictwa dla konsumentów na terenie całego kraju.

²⁹ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 grudnia 2010 r., znak KBF-4101-03-01/2010.

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

5. Podjęcie działań w celu zunifikowania sprawozdawczości dotyczącej rozpatrywanych spraw przez Rzeczników Konsumentów oraz podmioty prowadzące poradnictwo konsumenckie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 20.12.2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

/ – /

.....
podpis