



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-03-02/2012

P/12/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94

kgp@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/053 – Ochrona klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Joanna Hołowacz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82903 z dnia 11 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Federacja Konsumentów (dalej FK), Al. Jerozolimskie 47 lok. 8, 00-697 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Pluskwa-Dąbrowski, Prezes Rady Krajowej Federacji Konsumentów.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Federacja Konsumentów w latach 2009-2011 zrealizowała 22 zadania zlecone i finansowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów², udzielając konsumentom ponad 138 tys. porad. W pierwszym półroczu 2012 r. w trakcie realizacji było 16 takich zadań. Ponadto FK prowadziła projekty finansowane przez Urząd m.st. Warszawy, inne organy administracji samorządowej w Polsce, a także ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

W związku z realizacją tych zadań FK rzetelnie i zgodnie z postanowieniami umów prowadziła bezpłatne poradnictwo na rzecz indywidualnych konsumentów (w tym klientom dokonującym zakupu towarów w sklepach internetowych), udzielała porad prawnych konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń oraz pomocy prawnej przy prowadzeniu spraw przed sądami powszechnymi i polubownymi, sporządzała pisma procesowe na rzecz konsumentów, jak również prowadziła działalność edukacyjną konsumentów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: UOKiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Współpraca podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 (I półrocze) FK realizowała zadania zlecone finansowane głównie ze środków UOKiK. Obejmowały one m.in. zagadnienia związane ze sprzedażą poza lokalem firmy i na odległość.

Do FK wpływały skargi konsumentów dotyczące m.in. postępowania przedsiębiorców prowadzących działalność za pośrednictwem serwisów internetowych (sklepów internetowych, portali aukcyjnych). Na podstawie ich analizy FK skierowała do UOKiK 5 zawiadomień dotyczących podejrzenia stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, do ewentualnego wykorzystania przez Prezesa UOKiK w ramach ustawowych kompetencji. Współdziałanie UOKiK i FK przyniosło rezultaty w sprawie portalu *pobieraczek.pl* za pośrednictwem którego świadczone miały być usługi typu „Usenet”. Po licznych skargach konsumentów i zawiadomieniu przez FK w 2009 r. UOKiK o naruszaniu przez przedsiębiorcę indywidualnych i zbiorowych interesów konsumentów wszczęte zostało postępowanie, które doprowadziło do wydania przez Prezesa UOKiK w marcu 2010 r. decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowego interesu konsumentów i nakładającej na przedsiębiorcę karę w wysokości ok. 240 tys. zł. Decyzja Prezesa UOKiK została potwierdzona przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Orzeczenie to nie jest prawomocne.

Współpraca pomiędzy FK a rzecznikami konsumentów polegała w głównej mierze na kontaktach roboczych i konsultacjach w sprawach konsumenckich oraz na realizacji wspólnych przedsięwzięć. W 2009 r. FK przygotowała w ramach umowy z UOKiK cztery numery „Biuletynu dla rzeczników konsumentów”. Celem tego zadania było dostarczenie aktualnej wiedzy i informacji potrzebnych do pracy powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. Od czerwca 2012 r. obydwie strony biorą udział we wspólnym projekcie skierowanym do grupy konsumentów w wieku 50+.

Ponadto w 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki FK przeprowadziła monitoring sklepów internetowych, który miał na celu sprawdzenie przestrzegania przepisów przez ich właścicieli i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w tym obszarze. Badanie przeprowadzono na grupie 200 e-sklepów. Raport z wyników monitoringu wskazujący na wiele nieprawidłowości został opracowany i dostarczony do MG terminowo.

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 54-200, 491-556, 706-713, 718-771)

Ocena cząstkowa

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

2. Rozpatrywanie skarg i spraw konsumentów.

2.1. Dostępność poradnictwa prowadzonego przez FK.

Opis stanu
faktycznego

FK prowadzi poradnictwo prawne dla indywidualnych konsumentów na terenie całego kraju. Skargi, w tym także dotyczące klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych, przyjmowane są telefonicznie, faksem, pocztą tradycyjną, pocztą elektroniczną, osobiście lub za pośrednictwem infolinii. W Warszawie konsumenci przyjmowani są w dni powszednie, w godzinach od 9.00 do 16.00, przy czym w poniedziałki od godz. 9.00 do godz. 18.00. Natomiast Infolinia Konsumentka czynna jest w godzinach od 9.00 do 17.00. W ocenie NIK godziny pracy FK i Oddziału Warszawskiego ustalone zostały w sposób umożliwiający dostęp szerokiemu kręgowi konsumentów.

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 10-17)

2.2. Rejestry i sprawozdawczość.

Opis stanu
faktycznego

Prowadzone przez FK rejestry i ewidencje zawierały dane umożliwiające sporządzanie na ich podstawie sprawozdań, zgodnie z wymogami podmiotu zlecającego zadanie. W przypadku zadań finansowanych z UOKiK dotyczących bezpłatnego poradnictwa ewidencja prowadzona była na formularzu stanowiącym załącznik do każdej z umów. Określono w nim, że:

- karta ewidencji porad bezpośrednich powinna zawierać dane dotyczące daty udzielenia porady, wskazanie pracownika udzielającego poradę oraz przedmiot sprawy,
- karta ewidencji porad pisemnych, a także karta ewidencji wystąpień pisemnych w imieniu i na rzecz konsumentów do przedsiębiorców i organów administracji powinna zawierać dane dotyczące: daty wysłania pisma, wskazania pracownika prowadzącego sprawę, numeru w księdze korespondencji oraz przedmiotu sprawy,
- karta ewidencji pism procesowych powinna zawierać dane dotyczące: daty wysłania pisma, wskazania pracownika prowadzącego sprawę, numeru w księdze korespondencji oraz przedmiotu pozwu.

Przedmiot sprawy w każdej z kart ewidencji określony został przez UOKiK jedynie w sposób ogólny, z wyszczególnieniem przykładowych kategorii spraw: obuwie, sprzęt komputerowy. Zgodnie z zawartą umową, FK przekazywała karty ewidencji, bez podsumowywania i grupowania liczby spraw z poszczególnych kategorii, w tym bez określania formy dokonania zakupu. FK nie dysponuje żadnym specjalistycznym narzędziem informatycznym wspomagającym prowadzenie ewidencji, dane gromadzone są przy użyciu arkusza kalkulacyjnego Excel.

W ramach zadania dotyczącego infolinii konsumenckiej FK wprowadziła system ankietowy, na podstawie którego tworzone było zestawienie tematyczne skarg i zapytań konsumenckich, pozwalające na określenie sektorów rynku lub branż, w których występują zgłaszane przez konsumentów zagadnienia w celu zidentyfikowania obszarów w których konsumenci mają najczęściej problemy. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przekazywanie tych informacji do UOKiK pomimo, iż Urząd ich w takiej formie nie wymagał.

Sprawozdania z realizacji zadań zleconych sporządzane były zgodnie z wymogami określonymi w umowach, tj. na formularzach zgodnych z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia 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 zadania³, zmienionego rozporządzeniem 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 zadania⁴.

Sprawozdania sporządzano terminowo oraz zgodnie z postanowieniami umów. W odniesieniu do umów zawartych w dniu 18 lutego 2011 r. na prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń na terenie 14 województw, FK złożyła sprawozdania zgodnie z zapisami w umowie, tj. na podstawie rozporządzenia z 2005 r., pomimo, że już na dzień zawarcia umów rozporządzenie to nie obowiązywało. NIK przyjmuje wyjaśnienia FK, iż oferty na realizację tych zadań (nierozłącznie powiązane ze wzorami umów oraz wzorami sprawozdań częściowych i końcowych) składane były w grudniu 2010 r., tj. zgodnie z wymogami rozporządzenia z 2005 r. FK zastosowała się także do wykładni przyjętej przez portal poradniczy dla organizacji pozarządowych, wskazującej, iż do działań podjętych przed wejściem w życie nowego rozporządzenia, stosuje się przepisy rozporządzenia z 2005 r. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do przyjętego przez FK sposobu postępowania, gdyż również ze strony UOKiK nie podjęto inicjatywy w celu aneksowania umów i wprowadzenia wzorów zgodnych z rozporządzeniem z 2010 r.

NIK zwraca jednak uwagę, że konstrukcja systemu ewidencji (z wyłączeniem infolinii) nie pozwala na precyzyjne określenie obszarów generujących największe problemy dla konsumentów, ani skali i tendencji w tym zakresie. NIK pozytywnie ocenia inicjatywę Federacji stworzenia systemu elektronicznej ewidencji informacji i skarg konsumenckich dostępnego dla wszystkich użytkowników (organizacji, rzeczników konsumentów, UOKiK, ECK) z jednolitymi kryteriami ewidencjonowania i możliwością prowadzenia analiz statystycznych. Propozycja realizacji takiego zadania w ramach środków UOKiK zgłoszona została przez FK w czerwcu 2012 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 21-53, 201-490, 557-651, 695, 700-705, 714-771)

2.3. Rozpatrywanie spraw zgłoszonych przez klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych na terenie Polski.

Opis stanu
faktycznego

W związku z trybem ewidencjonowania zgłoszeń wpływających do FK oraz dostępnością dokumentacji źródłowej, kontrolą objęto sprawy prowadzone przez Oddział Warszawski FK w ramach kontraktów z UOKiK i Urzędem m.st. Warszawy. W badanym okresie spośród ogółem 30 980 spraw tylko 7,7% stanowiły sprawy dotyczące sprzedaży przez Internet usług i towarów.

W badanej próbie 42 spraw (dotyczących m.in. wadliwości towarów oferowanych przez sklepy internetowe i portale aukcyjne, nie uznawania reklamacji przez przedsiębiorców, problemów z odstąpieniem od umowy na odległość czy nie wykonania umowy przez podmioty oferujące towary i usługi w Internecie) ich rozpatrzenie, przy uwzględnieniu stopnia skomplikowania, odbywało się bez zbędnej zwłoki. NIK pozytywnie ocenia fakt, iż w pierwszej kolejności rozpatrywane były sprawy, w których terminy na zgłoszenie reklamacji, wniesienie sprzeciwu lub termin przedawnienia były bardzo krótkie. W uzasadnionych przypadkach FK występowała z interwencją do podmiotów prowadzących sklepy i portale aukcyjne w celu umożliwienia konsumentowi uzyskania satysfakcjonującego go rozwiązania. FK

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 264, poz. 2207.

⁴ Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.

przygotowywała także pozwy do sądu, a po pozytywnym rozstrzygnięciu konsument uzyskiwał pomoc przy przygotowaniu wniosku o wszczęcie egzekucji do komornika sądowego. Podkreślenia wymaga fakt, iż przy wszystkich tych czynnościach to konsument ostatecznie decyduje o podjęciu konkretnych działań, jak również od woli konsumenta zależy poinformowanie FK o uzyskanych rezultatach.

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 18-20, 732-745)

2.4. Sprawy dotyczące zakupów dokonanych w krajach Unii Europejskiej.

Opis stanu
faktycznego

W przypadku zgłoszenia do FK spraw dotyczących zakupów dokonanych w krajach Unii Europejskiej, konsument był informowany o możliwości uzyskania pomocy w Europejskim Centrum Konsumenckim. W miarę możliwości FK podejmowała także działania i udzielała pomocy w swoim imieniu lub we współpracy z partnerską organizacją Verbrauchszentrale Brandenburg. W ramach projektu transgranicznego polsko-niemieckiego oddziały FK w Gorzowie Wielkopolskim i Zielonej Górze udzielały porad prawnych Polakom kupującym towary i usługi w Niemczech oraz Niemcom dokonującym zakupów w Polsce. Poza sprawami przygranicznymi prawnicy FK prowadzili dotychczas kilkanaście spraw transgranicznych rocznie (głównie rynek motoryzacyjny, usługi finansowe). Nie były zgłaszane sprawy związane ze sprzedażą na odległość.

Ustalone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 20, 530-535)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie.

3. Prowadzenie działalności edukacyjnej.

Opis stanu
faktycznego

Działalność edukacyjno-informacyjna zwiększająca świadomość konsumencką prowadzona była przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej FK, na której zamieszczane były materiały dotyczące dokonywania przez konsumentów zakupów za pośrednictwem Internetu, tj. *Bezpieczne korzystanie z Internetu – edukacja konsumencka, Zanim kupisz w Internecie, Jak prezentują się sklepy internetowe, Zakupy w Internecie, Bezpieczne usługi i zakupy w Internecie*, itd. FK prowadzi także działalność edukacyjną w ramach zadań zleconych ze środków UOKiK. I tak, w 2011 r. FK zrealizowała zadanie pn. „*Bezpieczeństwo zakupów w Internecie*”. Zadanie to wykonane zostało poprzez przygotowanie spotu/filmiku informacyjno-edukacyjnego „*Zanim klikniesz*”, którego celem było zwiększenie świadomości konsumentów na temat praw przysługujących im podczas dokonywania zakupów za pośrednictwem Internetu. Istotnym elementem edukacji są także broszury, ulotki odnoszące się ogólnie do zagadnień polityki i ochrony konsumenckiej, które są dostępne w siedzibie FK i jej oddziałach, a także są dystrybuowane na spotkaniach, konferencjach, wykładach. Działalność edukacyjno-informacyjna prowadzona była także poprzez media (prasa, telewizja). Podkreślenia wymaga także fakt, że prowadzone poradnictwo i pomoc prawna w zakresie uprawnień konsumentów jest *de facto* także elementem edukacji osób korzystających z wiedzy i pomocy FK. Wskazać także należy, że wraz z Ministerstwem Gospodarki, Europejskim Centrum Konsumenckim czy

Stowarzyszeniem Marketingu Bezpośredniego, FK jest członkiem kapituły konkursu Bezpieczny eSklep. Do konkursu przystąpić mogą sklepy internetowe działające co najmniej jeden rok na terenie Polski. Na zakończenie konkursu przyznawane jest wyróżnienie „Bezpieczny eSklep”.

Ustalono
nieprawidłowości

W powyższym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 201-288, 652-694)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 19 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Andrzej Otrębski

Kontroler
Joanna Hołowacz
główny specjalista k.p.

/ - /

/ - /

.....
podpis

.....
podpis