



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP.410.005.01.2015

P/15/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE*

*Tekst uwzględnia sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich dokonane w trybie art. 35c ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096).

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/019 – Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Dominika Manicka, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 95217 z dnia 15 czerwca 2015 r.
2. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 95220 z dnia 1 lipca 2015 r.
3. Rafał Szymański, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 95223 z dnia 15 lipca 2015 r.
4. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 95230 z dnia 29 lipca 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-8]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹
pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Adam Jasser, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od dnia 20 marca 2014 r. Wcześniej Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów była Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel.

[Dowód: akta kontroli str. 9-10]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli² ocenia pozytywnie działalność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej, realizowaną w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ustalenia kontroli stanowią podstawę do sformułowania oceny pozytywnej w odniesieniu do działań Prezesa UOKiK polegających zarówno na identyfikowaniu i monitorowaniu spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią, jak i edukowaniu i informowaniu. Prezes UOKiK rzetelnie realizował ustawowe obowiązki dotyczące polityki konsumencijskiej, określone w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o *ochronie konkurencji i konsumentów*³. Należy jednak zauważyć, że od 1 stycznia 2014 r. nie obowiązywał żaden oficjalny dokument określający rządową politykę konsumencką, a przyjęty 22 września 2015 r. dokument pn. *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów*, nie określa precyzyjnie celów tej polityki, terminów i mierników ich realizacji. Współpraca z rzecznikami konsumentów prowadzona była prawidłowo.

¹ Dalej: UOKiK lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 184, dalej: *ustawa o okik*.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowań wyjaśniających oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Kontrola wykazała, że prowadzone przez Prezesa UOKiK postępowania prowadzone były z przekroczeniem terminów określonych w *ustawie o okik*⁴. Postępowania wyjaśniające objęte kontrolą NIK trwały od pięciu do 20 miesięcy, natomiast dwa z pięciu skontrolowanych postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów trwały siedem i 19 miesięcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

1.1 Prowadzenie przez UOKiK analiz dotyczących rynku sprzedaży bezpośredniej, zagrożeń praw konsumentów oraz sytuacji konsumentów na rynku

Opis stanu
faktycznego

Ochrona praw konsumentów, analiza ich potrzeb oraz monitorowanie rynku w Centrali UOKiK należały do kompetencji Departamentu Polityki Konsumenckiej, następnie⁵ Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów (DDK) oraz do kompetencji delegatur UOKiK. Monitoring i analiza reklam pod kątem możliwości naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz monitorowanie rynku pod kątem zagrożeń dla konsumentów oraz pojawiających się problemów konsumenckich należały do Wydziału Monitoringu (DDK-4) będącego w strukturze DDK.

W sprawozdaniu UOKiK za 2013 r. stwierdzono, że priorytetem Urzędu jest zwiększenie dobrobytu konsumentów i sprawne eliminowanie zjawisk patologicznych występujących na rynku oraz szybkie reagowanie na problemy konsumentów, monitorowanie rynku, w tym nowych produktów i usług oraz reklam⁶.

Zadania w zakresie monitoringu były realizowane poprzez analizę skarg, zawiadomień, informacji od Rzecznika Ubezpieczonych, rzeczników konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, innych podmiotów, obserwacje rynku, prace w grupach roboczych, przeglądy stron internetowych i mediów.

W UOKiK nie wprowadzono sformalizowanych procedur monitorowania rynku oraz analizowania potrzeb konsumentów. Efekty monitorowania były dokumentowane odpowiedziami na pisma wpływające do Urzędu, notatkami służbowymi, raportami publikowanymi na stronie internetowej Urzędu.

Wprowadzenie formalnej procedury zawierającej zbiór czynności, dotyczących wykonania przez pracowników prac związanych z monitorowaniem rynku finansowego pod kątem ochrony interesów konsumentów, a także zasad ich dokumentowania było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK⁷, którego nie zrealizowano.

⁴ Z uwzględnieniem zmiany terminów prowadzenia postępowań, wprowadzonych ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 945.

⁵ Zarządzenie nr 25/2014 Dyrektora Generalnego UOKiK z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów.

⁶ Str. 40.

⁷ Z kontroli *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*, nr ewid. 13/2014/P/13/038/KBF.

Według wyjaśnień⁸ Prezesa UOKiK, dotychczas stosowane narzędzia monitoringu rynku są skuteczne i wystarczające – zagrożenia są bowiem identyfikowane zaś dokumentowanie tych czynności jest dokonywane w sposób prawidłowy i wystarczający. W ocenie Prezesa Urzędu, aktualnie nie występują przesłanki uzasadniające tworzenie odrębnych, sformalizowanych procedur. Funkcjonowanie monitoringu odpowiada aktualnie obowiązującym przepisom prawa w zakresie kontroli zarządczej oraz potrzebom wewnętrznym Urzędu. Proces monitorowania rynku usług finansowych podlega weryfikacji. W przypadku stwierdzenia, że dotychczas stosowane narzędzia są niewystarczające, zostaną wprowadzone odpowiednie zmiany.

W 2013 r., na zlecenie UOKiK powstał⁹ raport *Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku*. Jednym z celów było zbadanie znajomości praw konsumentów, w tym praw konsumentów przy zawieraniu umów w sprzedaży bezpośredniej. Okazało się, że przeciętny poziom znajomości prawa, uprawnień i obowiązków – w kluczowych kwestiach dotyczących praw konsumenckich – nie jest wysoki. Jednak systematycznie rośnie, co świadczy o rosnącej świadomości konsumentów. Najmniej przyjaznymi konsumentom sektorami był sektor finansowy (parabanki, pośrednictwo finansowe) oraz branża windykacyjna, w których konsumenci najrzadziej dochodzili swoich praw. Konsumenci poszukują informacji o swoich prawach dopiero w sytuacji spornej. Nie znają instytucji zajmujących się ochroną praw konsumentów, nie wiedzą jakie mają one kompetencje oraz mają znikomą wiedzę na temat możliwości dochodzenia swoich roszczeń poza drogą sądową, skorzystania z alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Konkluzje z badań uwzględniane są w określaniu celów i przyszłych działań UOKiK, zarówno w obszarze orzecznictwym jaki i edukacyjno-informacyjnym¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 26, 36, 40-59, 158-281, 1421-1458]

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.2 Reagowanie na sygnały zgłaszane do UOKiK przez rzeczników konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Rzecznicy konsumentów zgłaszali w trybie art. 43 ust. 3 *ustawy o okik* właściwym miejscowo delegaturom UOKiK wnioski i sygnalizowali problemy dotyczące ochrony konsumentów - w sprawozdaniach z rocznej działalności. Spośród 26 wniosków, które zostały poddane analizie przez Departament Prawny oraz Departament Ochrony Interesów Konsumentów w UOKiK, 18 dotyczyło bezpośrednio lub pośrednio spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią. Cztery sprawy znalazły częściowo rozwiązanie w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. *o prawach konsumenta*¹¹, jak np. sprecyzowanie terminu załatwienia reklamacji towaru niezgodnego z umową, przeniesienie odpowiedzialności za niezgodność towaru z umową na producenta, wprowadzenie jednolitego wzoru protokołu reklamacyjnego. Postulat obniżenia kosztów oraz zwiększenia dostępności do fachowej pomocy prawnej znalazł rozwiązanie w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*¹². W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. *o kredycie*

⁸ Pismo z dnia 24 lipca 2015 r. znak: DDK-091-1/15/HW.

⁹ Sporządzony przez konsorcjum Instytutu Badawczego IPC sp. z o.o. i EU-Consult Sp. z o.o.

¹⁰ Por. treść punktu 1.4 niniejszego wystąpienia.

¹¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 827, obowiązującej od dnia 25 grudnia 2014 r. Dalej: *ustawa o prawach konsumenta*.

¹² Dz.U. z 2015 r., poz. 1255.

konsumenckim¹³ został zawarty model umów wiązanych, który może być stosowany przez przedsiębiorców łączących działalność w zakresie sprzedaży i pośrednictwa bankowego. Z inicjatywy UOKiK wprowadzono do programu przedmiotu „Przedsiębiorczość” w szkołach ponadgimnazjalnych elementy wiedzy konsumenckiej; Urząd aktualizował wydawane przez siebie publikacje, tj. ulotki, broszurki, które były dostępne dla rzeczników konsumentów. W celu podniesienia świadomości przedsiębiorców w kwestii związanej z prawami konsumentów, UOKiK przygotował projekt, który jednak nie cieszył się dużym zainteresowaniem; Urząd w projektach dotyczących transparentności umów zalecał przedsiębiorcom stosowanie czytelnych czcionek.

Wniosek rzeczników konsumentów, dotyczący wprowadzenia przepisów umożliwiających rzecznikom nieodpłatne korzystanie z opinii rzeczoznawców oraz zwiększenie dostępu do ich usług w małych miejscowościach, Urząd uznał za niemożliwy do realizacji, ponieważ wiązałoby się to z obciążeniem finansowym.

[Dowód: akta kontroli str. 578-584, 603-616]

Ustalono
nieprawidłowości

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

1.3 Działanie podjęte przez UOKiK po opublikowaniu Raportu: Rynek sprzedaży bezpośredniej w Polsce¹⁴

Opis stanu
faktycznego

W pierwszej połowie 2012 r. UOKiK przeprowadził kontrole u 70 przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią. Skontrolowano stosowane wzorce umów¹⁵, sposób oferowania oraz sprzedaży towarów i usług. W Raporcie stwierdzono, że ta forma sprzedaży jest często adresowana do osób powyżej 60 roku życia, mających stałe źródło dochodu (emerytury, renty), co jest istotne dla zdolności kredytowej oraz możliwości spłaty rat. Tacy konsumenci bywają bezkrytyczni wobec przekazywanych informacji, nie znają przysługujących im praw; są tzw. słabszą stroną umowy. Wyniki kontroli zostały opublikowane w *Raporcie: Rynek sprzedaży bezpośredniej w Polsce*.

Wobec 17 przedsiębiorców wskazanych w *Raporcie*, Prezes UOKiK wszczął postępowania w sprawie sformułowań zawartych we wzorcach umów naruszających obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji i, co prowadziło do naruszania zbiorowych interesów konsumentów. Wszystkie postępowania zostały zakończone, a postanowienia decyzji Prezesa UOKiK wykonane, co potwierdziła weryfikacja dokonana w toku postępowań wyjaśniających. Na pięciu przedsiębiorców nałożono kary finansowe w łącznej wysokości 211,4 tys. zł. Siedmiu przedsiębiorców, w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego, zaniechało stosowania praktyk naruszających interesy konsumentów. Wobec dwóch przedsiębiorców nie wszczęto postępowań z uwagi na zaprzestanie przez nich sprzedaży bezpośredniej.

Prezes UOKiK wytoczył powództwa do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶ o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony¹⁷ przeciwko 10 przedsiębiorcom. Spośród 20 zakwestionowanych postanowień wzorców umów, osiem zostało wpisanych do *Rejestru klauzul niedozwolonych*¹⁸, a dziewięć oczekuje na wpisanie, pomimo że osta-

¹³ Dz.U. z 2014 r., poz. 1497 ze zm.

¹⁴ Dalej: *Raport*.

¹⁵ Wzorcem umowy jest ustalony jednostronnie warunek umowy, wzór umowy, regulamin.

¹⁶ XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie, dalej: SOKiK.

¹⁷ Klauzule niedozwolone to postanowienia umowy zawieranej z konsumentem, niezgodnione indywidualnie, kształtujące jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszające jego interesy.

¹⁸ Dalej: *Rejestr*, o którym mowa w art. 479⁴⁵ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm. Dalej: *Kpc*.

teczny wyrok zapadł w dniu 6 lutego 2014 r. (Urząd nie miał podstaw do dokonania wpisu ponieważ wyrok nie został doręczony do UOKiK).

Prezes UOKiK dokonuje wpisu do *Rejestru* na podstawie odpisu prawomocnego wyroku przesłanego przez sąd¹⁹. Pomiedzy datą ostatecznego wyroku a datą wpisania klauzuli niedozwolonej do *Rejestru* mijało od 75 do 122 dni, przy czym działania Urzędu podejmowane były bezzwłocznie (do czterech dni). Według wyjaśnień²⁰ Prezesa termin przyjęty w UOKiK na dokonanie wpisu do *Rejestru* wynosi pięć dni roboczych.

NIK zwróciła uwagę na realizację zadania z *Polityki konsumenckiej na lata 2010–2013* dotyczącego poprawy przejrzystości i funkcjonalności rejestru wzorców umów. Po kontroli *Funkcjonowania systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*²¹ NIK sformułowała wniosek dotyczący doskonalenia narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw. W ocenie Izby, UOKiK powinien kontynuować prace legislacyjne zmierzające do zmiany formy rejestru klauzul niedozwolonych na bardziej odpowiadającą potrzebom konsumentów i przedsiębiorców, jak i działania na rzecz poprawy funkcjonalności rozwiązań technicznych służących do posługiwania się rejestrem. Według wyjaśnień²² Prezesa UOKiK, w 2011 r. zainicjowano szerokie konsultacje dotyczące zmian zasad funkcjonowania *Rejestru*. We współpracy z Ministrem Sprawiedliwości sformułowano postulat o zasadności podejścia funkcjonalnego i dokonania przeglądu całości regulacji prawnych dotyczących problematyki niedozwolonych postanowień umownych. Wnioski legislacyjne objęły przepisy *Kodeksu cywilnego* i *Kodeksu postępowania cywilnego* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone²³. W dniu 23 maja 2014 r., do konsultacji społecznych i międzyresortowych skierowano projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego* oraz niektórych innych ustaw

W Urzędzie prowadzone są prace nad przebudową *Rejestru* jako narzędzia informatycznego, które będzie spełniać wymagania wynikające z Krajowych Ram Interoperacyjności²⁴. Zakładana funkcjonalność obejmuje m.in.: dostęp do *Rejestru* poprzez wyszukiwarkę znajdującą się na stronie internetowej, dodanie nowych danych, możliwość zapisu wybranych wyników wyszukiwania, możliwość automatycznego powiadamiania użytkownika o nowych wpisach²⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 15-19, 36, 1357-1407, 1419-1420]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w sytuacji długotrwałego oczekiwania na doręczenie przez Sąd odpisu wyroku, na podstawie którego dokonuje się wpisu do *Rejestru klauzul niedozwolonych*, podjęcie przez UOKiK działań monitorujących powinno przyczynić się do skrócenia tego okresu. Wprawdzie obowiązek doręczenia odpisu wyroku ciąży na Sądzie, to zważywszy na fakt, iż wyrok prawomocny ma skutek wobec osób trzecich dopiero od chwili wpisania uznanego za niedozwolone postanowienia wzorca umowy do *Rejestru*, w interesie konsumentów należy dążyć do maksymalnie szybkiego dokonania stosownego wpisu.

¹⁹ Art 479⁴⁵ § 1 i 2 *Kpc*.

²⁰ Pismo z dnia 18 września 2015 r. znak: DDK-091-1/15/HW.

²¹ Nr ewid. 13/2014 P/13/038/KBF.

²² Por. przypis 8.

²³ Dz.U. Nr 62, poz. 723.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz. U. z 2012 r. poz. 526.

²⁵ Pismo z dnia 20 lipca 2015 r. znak: DDK-091-1/15/HW.

1.4 Podejmowanie przez UOKiK działań mających na celu zapobieżenie występowaniu stwierdzonych nieprawidłowości o powtarzającym się charakterze, mających negatywny wpływ na przestrzeganie praw konsumentów przy zawieraniu umów poza lokalem przedsiębiorstwa, w tym w sprzedaży bezpośredniej

Zwiększanie znajomości praw konsumenckich i przełamanie barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku było realizowane poprzez działania informacyjne i edukacyjne. Budowały one świadomość praw konsumenckich oraz promowały sposoby postępowania. Działania prowadzone były m.in. w formie komunikatów prasowych, wystąpień medialnych, publikacji, spotkań oraz kampanii społecznej, o czym szerzej w punkcie 4.1 niniejszego wystąpienia.

Raport *Rynek sprzedaży bezpośredniej w Polsce*, dostępny na stronie internetowej Urzędu, został pobrany 17 855 razy²⁶. Według wyjaśnień²⁷ Prezesa UOKiK, publikacja tego dokumentu odniosła efekt zarówno informacyjno-edukacyjny, jak i prewencyjny.

Wnioski wynikające z działań Urzędu, w tym konkluzje zawarte w raporcie *Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku*, wskazały na konieczność wzmocnienia kompetencji Prezesa UOKiK. Prezes UOKiK w 2014 r. zainicjował prace nad zmianą ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, uchwaloną przez Sejm w dniu 5 sierpnia 2015 r.²⁸ Nowelizacja wyposażała Prezesa UOKiK w narzędzia prawne służące ochronie praw konsumenckich. Uwzględniała także postulaty przedsiębiorców, zwiększenia pewności prawnej, w tym zmiany modelu kontroli abstrakcyjnej klauzul²⁹, m.in. poprzez wyeliminowanie wątpliwości co do skutków orzeczenia sądu w sprawie uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolony oraz wprowadzenie możliwości podjęcia przez Prezesa UOKiK działań wobec przedsiębiorcy, dających mu możliwość zaprzestania naruszeń ustawy, bez konieczności wszczynania postępowania. Nowe rozwiązania to: publikacja ostrzeżeń, decyzje tymczasowe oraz instytucja kontrolna tzw. „tajemniczego klienta”.

Publikacja ostrzeżeń (art. 31c *znowelizowanej ustawy o okik*) umożliwi Prezesowi UOKiK nieodpłatne publikowanie komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów.

Decyzje tymczasowe w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, uregulowane w art. 101a *nowej ustawy o okik*, będą mogły być wydawane, jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenie dla zbiorowych interesów konsumentów.

Instytucja „tajemniczego klienta” została określona w art. 105a *znowelizowanej ustawy o okik*. Kontrolujący będzie miał prawo podjęcia czynności zmierzających do zakupu towaru w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naru-

²⁶ Do sierpnia 2015 r.

²⁷ Wyjaśnienia z dnia 25 września 2015 r. znak DDK-091-1/15/HW.

²⁸ W dniu 26 września 2015 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP. Ustawa wejdzie w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia.

²⁹ Kontrolą abstrakcyjną jest kontrola wzorca umowy pod kątem występowania w nim klauzul niedozwolonych, dokonywana w oderwaniu od konkretnego stosunku umownego i niezależnie od tego, czy dany wzorzec był zastosowany. Kontrola abstrakcyjna dokonywana jest w trybie postępowania sądowego w sprawach o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone.

szających zbiorowe interesy konsumentów, przy czym okazanie przedsiębiorcy dokumentów uprawniających do kontroli nastąpi niezwłocznie po zakończeniu kontrolowanego zakupu.

[Dowód: akta kontroli str. 36, 158-281, 1421-1427]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.5 Realizacja przez UOKiK polityki konsumenckiej

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2013 r. obowiązywała *Polityka konsumencka na lata 2010-2013*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 lipca 2010 r. W okresie jej obowiązywania UOKiK przeprowadził 1 617 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz 3 344 postępowania wyjaśniające, w wyniku których wydał m.in. 331 decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące jej zaniechanie, 412 decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzające ich zaniechanie oraz 422 inne decyzje, w tym 247 zobowiązujących. W wyniku działań UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, SOKiK wydał 213 wyroków, z których w 165 oddalił odwołania przedsiębiorcy, w 35 zmienił decyzję Prezesa UOKiK i w 13 uchylił ją. W wyniku wyroków SOKiK uznających postanowienia wzorców umów za niedozwolone do *Rejestru klauzul niedozwolonych* zostało wpisanych 3 657 postanowień. Sprawozdanie z realizacji *Polityki konsumenckiej na lata 2010-2013* zostało przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 19 stycznia 2015 r. W 2014 r. UOKiK przeprowadził 401 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz 872 postępowania wyjaśniające, w wyniku których wydał m.in. 53 decyzje o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące jej zaniechanie, 82 decyzje o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzające ich zaniechanie oraz 142 decyzje zobowiązujące. W wyniku działań UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów SOKiK wydał 113 wyroków, z których w 74 oddalił odwołania przedsiębiorcy, w 26 zmienił decyzję Prezesa UOKiK oraz w 13 uchylił ją. W wyniku wyroków SOKiK uznających postanowienia wzorców umów za niedozwolone, do *Rejestru klauzul niedozwolonych* zostało wpisanych 438 postanowień.

Od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2015 r., w zakresie polityki konsumenckiej nie obowiązywał żaden oficjalny dokument o charakterze strategicznym, zaś UOKiK – jak wyjaśnił³⁰ Prezes UOKiK – opierał swoje działania o przepisy prawa regulujące kompetencje Prezesa UOKiK, cele i zasady sformułowane na kanwie uprzednio obowiązującego dokumentu *Polityki*, na podstawie kolejnego dokumentu programowanego oraz w oparciu o dokument prezentujący priorytety i zasady działania Urzędu przedstawione w misji Prezesa Urzędu opublikowanej w dniu 9 maja 2014 r. Priorytetami UOKiK były: monitoring poziomu respektowania praw konsumentów, szybka reakcja na zjawiska patologiczne i maksymalizacja działań edukacyjnych, oparte na zasadach skuteczności działania, sprawności (kształtowanie standardów w relacjach z uczestnikami rynku) i otwartości (wymiana informacji z uczestnikami rynku). W ocenie Prezesa efektem było zidentyfikowanie zjawisk na rynkach finansowych, wobec których Urząd podejmował działania eliminujące niedozwolone praktyki dotyczące m.in. polis z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym w zakresie opłat likwidacyjnych, kredytów frankowych w zakresie nieuwzględniania ujemnego oprocentowania.

³⁰ Pismo z dnia 1 października 2015 r. znak: DDK-091-1/15/MS.

Wypełniając dyspozycję art. 31 pkt 4 ustawy o okik Prezes UOKiK pod koniec 2012 r. podjął działania zmierzające do przygotowywania projektów rządowych programów rozwoju konkurencji oraz polityki konsumenckiej. Efektem prac były projekty dwóch dokumentów pn. *Polityka konkurencji na lata 2014-2018* i *Polityka ochrony konsumentów na lata 2014-2018*. W dniu 20 lutego 2014 r. oba dokumenty zostały skierowane do konsultacji społecznych i międzyresortowych.

W połowie 2014 r. podjęto decyzję o zaprzestaniu dalszych prac nad tymi dokumentami oraz o opracowaniu jednego dokumentu pod nazwą *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów*, nad którym prace ukończono w lipcu 2015 r.

Według wyjaśnień³¹ Prezesa UOKiK, w związku z powołaniem³² nowego kierownictwa ówczesnie opracowywane polityki zostały podane ewaluacji, w tym opiniowaniu przez Radę Doradczą powołaną³³ przy Prezesie UOKiK. W rezultacie podjęto decyzję o kontynuowaniu prac nad stworzeniem *Polityki ochrony konkurencji i konsumentów* jako jednego kompleksowego dokumentu. Koncepcja umożliwia zbliżenia priorytetów realizowanych w zakresie obu obszarów działalności UOKiK, z uwagi na to, że tylko poprzez symultaniczne działania na obu tych płaszczyznach, można osiągnąć jak najwyższy poziom dobrobytu konsumenta. Dokonanie przeglądu prac pozwoliło na wyprowadzenie wniosku o braku zasadności przypisywania projektowanej *Polityce* przymiotu programu rozwoju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia *Polityki rozwoju*³⁴.

Ostatecznie *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów* została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 36-37, 88-90, 282-333, 1471-1483]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zmiana przyjętej koncepcji co do formy i treści projektu rządowej polityki w obszarze rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów, która nastąpiła w końcowej fazie prac nad sporządzonymi projektami dokumentów, tj. na etapie prowadzonych konsultacji społecznych i międzyresortowych, spowodowała znaczne wydłużenie prac nad dokumentem finalnym. W konsekwencji w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2015 r., nie obowiązywał żaden oficjalny rządowy dokument o charakterze strategicznym, który kształtowałby założenia, cele i mierniki rządowej polityki w obu obszarach działań Urzędu.
2. *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów*, przyjęta przez Radę Ministrów w przeciwieństwie do dwóch projektów procedowanych w latach 2012-2014, nie zawiera okresu obowiązywania ani konkretnych i precyzyjnie sformułowanych celów i priorytetów ani harmonogramów i mierników stopnia realizacji.

W ocenie NIK brak mierników i kryteriów, według których można by ocenić w jakim stopniu realizowane są założenia *Polityki*, jest istotnym mankamentem dokumentu, podobnie jak brak okresowych ocen efektów realizacji *Polityki*...

Jakkolwiek w ustawie o okik nie określono elementów, które powinien zawierać dokument rządowy pod nazwą „polityka”, to z punktu widzenia rzetelności i celowości wskazane wyżej elementy każdorazowo powinny zostać uwzględnione. Zdaniem NIK uznanie, że *Polityka* nie jest „programem rozwoju” w rozumieniu ustawy o zasadach

³¹ Por. przypis 30.

³² W dniu 20 marca 2014 r. stanowisko Prezesa UOKiK objął Adam Jasser.

³³ Zarządzeniem nr 2/2014 Prezesa UOKiK z 9 maja 2014 r.

³⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.

prowadzenia polityki rozwoju³⁵ nie może usprawiedliwiać braku podstawowych elementów, które pomogą ocenić również UOKiK realizację przygotowanej przez siebie *Polityki*.

[Dowód: akta kontroli str. 1471-1474]

Ocena częściowa

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

2. Działania podmiotów zajmujących się ochroną praw konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów

2.1 Rozpatrywanie przez UOKiK spraw dotyczących nabycia przez konsumentów w ramach sprzedaży bezpośredniej towarów lub usług, powiązanych z zawarciem umów o kredyt konsumencki lub zaciągnięciem innych zobowiązań

Opis stanu faktycznego

Od początku 2012 roku do 31 maja 2015 roku, do UOKiK wpłynęło 49 zawiadomień o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów³⁶, dotyczących nieprawidłowości w sprzedaży bezpośredniej powiązanej z zawarciem umów o kredyt konsumencki lub zaciągnięciem innych zobowiązań finansowych np. w parabanach. Skierowali je rzecznicy konsumentów, organizacje konsumenckie i konsumenci. W tym samym okresie wpłynęło 179 skarg konsumentów na działalność przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią powiązaną z kredytowaniem zakupów. Na podstawie zgłoszeń wszczęto cztery postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów³⁷, badając sprawy związane z zawarciem umów o kredyt. Dwa postępowania nie zostały jeszcze zakończone. Pozostałe dwa, po przyjęciu zobowiązań przez przedsiębiorców, zakończono wydaniem decyzji zobowiązujących przedsiębiorców do podjęcia, w określonym terminie, działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów. Prezes UOKiK nakazał przedsiębiorcom m.in. dokonanie zmian wzorców umów tak, aby przedstawiały rzetelną i pełną informację o uprawnieniach przysługujących konsumentowi oraz aneksowanie już zawartych umów uzupełniając umowy kredytu konsumenckiego o obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 30 *ustawy o kredycie konsumenckim*.

[Dowód: akta kontroli str. 335-483]

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2 Współpraca UOKiK z instytucjami rynku finansowego

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. UOKiK przeprowadził badanie *Rynek sprzedaży bezpośredniej*³⁸, analizując działania 70 przedsiębiorców oferujących produkty w systemie sprzedaży bezpośredniej, wytypowanych przy współudziale rzeczników konsumentów. Jednym z kryteriów doboru przedsiębiorców była ilość i treść skarg na nich składanych. Spośród tych przedsiębiorców 50 prowadziło sprzedaż za gotówkę lub z udzieleniem kredytu konsumenckiego.

³⁶ Art. 100 ustawy o *okik*.

³⁷ Pismo z dnia 21 sierpnia 2015 r. znak: DDK-091-1/15/MS.

³⁸ Por. punkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

Podczas obrad Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów w dniu 2 grudnia 2014 r. UOKiK prosił o przekazywanie informacji o podmiotach, które mogą w istotny sposób naruszać interesy konsumentów”. W grudniu 2012 r. opublikowano *Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich w 2012 roku*. Przeanalizowano 147 wzorców umów stosowanych przez 20 przedsiębiorców, ujawniono 88 naruszeń prawa³⁹. Po 2012 r. także prowadzono kontrole wzorców umów o kredyt konsumencki⁴⁰.

UOKiK współpracował z Komisją Nadzoru Finansowego (KNF) w sprawach dotyczących kredytu konsumenckiego udzielanego przez banki, w szczególności praktyki ograniczającej prawa kredytobiorców do odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki. Ograniczenie to polegało na uznawaniu przez bank daty podpisania umowy przez bank za datę zawarcia umowy, od której zaczyna się bieg terminu do odstąpienia od umowy, w sytuacji, gdy bank przysyłał konsumentowi egzemplarz umowy pocztą, a konsument dowiadywał się o dacie i zawarciu umowy dopiero po otrzymaniu przesyłki.

UOKiK m.in. zwrócił się do Związku Banków Polskich o podjęcie działań, w wyniku których współpraca banków z przedsiębiorcami „stosującymi nieuczciwe praktyki podczas sprzedaży produktów(...) poza lokalem przedsiębiorstwa zostałaby zakończona lub poddana skutecznym systemom kontrolnym ze strony banków.”

[Dowód: akta kontroli str. 470-530, 979, 1484-1585, 1587-1625]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez podmioty odpowiedzialne za ochronę praw konsumenckich

3.1 Współpraca UOKiK z podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę praw konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Urząd współpracował z organizacjami konsumenckimi: Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów, Fundacja Konsumentów. Prezes Urzędu, prowadząc konsultacje społeczne, zwracał się o opinię lub wyrażenie poglądu w kwestiach związanych z ochroną interesów konsumentów⁴¹.

[Dowód: akta kontroli str. 578-584]

Od 2013 r. trwają prace nad rozwiązaniami dotyczącymi wdrożenia do polskiego porządku prawnego tzw. *dyrektywy*⁴² *ADR*⁴³ w sporach konsumenckich. Dnia 9 kwietnia

³⁹ Naruszenia te dotyczyły także treści reklam – zbadano 17 reklam stosowanych przez 16 przedsiębiorców.

⁴⁰ Pismo z dnia 2 października 2015 r. znak: DDK-091-1/15/HW.

⁴¹ Prezes UOKiK zwracał się do organizacji konsumenckich oraz innych podmiotów odnośnie: założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim; projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; zgromadzenia i przekazania do UOKiK informacji dotyczących sygnałów w związku z działalnością instytucji parabankowych w Polsce (prośba skierowana pismem z dnia 17 sierpnia 2012 r. do Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów oraz Federacji Konsumentów); dokumentu rządowego „Polityka Konsumencka na lata 2014-2018”.

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE

⁴³ ADR *Alternative Dispute Resolution* – Alternatywne systemy pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

2014 r.⁴⁴ Prezes UOKiK zwrócił się m.in. do organizacji konsumenckich o zajęcie stanowiska do przygotowywanych w Urzędzie wariantów implementacji art. 5 *dyrektywy ADR*. W Urzędzie zorganizowano spotkanie podsumowujące konsultacje.

Implementacja przepisów *dyrektywy ADR* w celu wprowadzenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych, dzięki którym nastąpiłaby poprawa efektywności sądownictwa polubownego oraz wzmocnienie pozycji konsumenta w alternatywnym sposobie rozwiązywania sporów, była przedmiotem wniosku NIK⁴⁵. Według wyjaśnień⁴⁶ Prezesa UOKiK w Urzędzie podejmowane są działania w ramach wdrożenia do polskiego porządku prawnego pakietu legislacyjnego zawierającego *dyrektywę ADR* oraz *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie ODR⁴⁷)*. Celem pakietu jest m.in. poprawa skuteczności i efektywności postępowań ADR. Projekt założeń do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 marca 2015 r. Aktualnie Rządowe Centrum Legislacji pracuje nad przygotowaniem projektu ustawy.

Urząd co roku ogłaszał konkursy na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów przez organizacje pozarządowe. Zlecenie realizacji zadań publicznych następowało w formie ich powierzenia lub wspierania wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie realizacji zadań publicznych⁴⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 19-20, 28-29, 82-85, 93-96, 582]

UOKiK przekazywał organizacjom konsumenckim informacje o szkoleniach i warsztatach organizowanych dla ich pracowników⁴⁹.

Urząd współpracował z organizacjami konsumenckimi przy organizowanych przez nie wydarzeniach. Prezes UOKiK obejmował patronatem m.in. następujące wydarzenia:

- Olimpiada Wiedzy Konsumenckiej skierowana do uczniów szkół ponadgimnazjalnych (Poznań - 15.03.2012 r.);
- Konferencja z okazji 50 lat Praw Konsumentów (Tarnów – 17.05.2012 r.);
- Targi Wiedzy Konsumenckiej (Warszawa – 16.03.2013 r.);
- Międzynarodowa konferencja naukowa z okazji 15-lecia instytucji Rzecznika Konsumentów pt. „Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania” (Lublin – 13-14.03.2014 r.);

⁴⁴ Znak: DDK-076-249/13/Aka/PZ.

⁴⁵ Z kontroli *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*, nr ewid. 13/2014/P/13/038/KBF.

⁴⁶ Por. przypis 25.

⁴⁷ ODR *Online dispute resolution* – internetowe systemy rozstrzygania sporów.

⁴⁸ W latach 2012-2015 zrealizowano następujące zadania: 1. Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń oraz sporządzanie pism procesowych na rzecz konsumentów na terenie województwa dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego. 2. Opracowanie, redakcja i elektroniczna dystrybucja biuletynu dla rzeczników konsumentów. 3. Realizacja przedsięwzięcia pt. Infolinia konsumencka. 4. Konsumenckie Centrum E-mailowe „E-poradnictwo”. 5. Edukacja Finansowa – „Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu”. 6. Edukacja seniorów – Bądź świadomym konsumentem” – szkolenia.

⁴⁹ Jak np. email: z dnia 16 lipca 2013 r. z informacją o inicjatywie mającej na celu zwiększenie współpracy pomiędzy instytucjami prowadzącymi infolinię oraz telefony pomocowe; z dnia 14 maja 2014 r. do Federacji Konsumentów z informacją o szkoleniu w ramach Koalicji Infolinii organizowanym przez Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, z dnia 4 grudnia 2014 r. o szkoleniach edukacyjnych organizowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (CEDUR – Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku) w 2015 roku, skierowanych do klientów usług finansowych.

- II Międzynarodowa Konferencja Konsumentka pt. „Sprzedaż w obrocie konsumentkim” (Lublin – 14-15.05.2015 r.).

Przedstawiciele organizacji konsumenckich brali udział w konferencjach, kongresach oraz debatach informacyjno-edukacyjnych organizowanych przez UOKiK.

[Dowód: akta kontroli str. 582-583, 666-671]

W 2012 r. UOKiK przeprowadził kampanię edukacyjną dla konsumentów w wieku 60+ *Bądź świadomym konsumentem*. Zorganizowano cykl 36 szkoleń, w których udział wzięło ok. 1 800 osób. Kampanię finansowaną przez UOKiK ze środków przeznaczonych dla pozarządowych organizacji konsumenckich przeprowadziło Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

W roku 2014 Urząd zorganizował kampanię informacyjną promującą nowe prawa konsumentów. Przeprowadzono szkolenia prawne dla miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów oraz pracowników ich biur. Projekt finansowany był ze środków przeznaczonych dla pozarządowych organizacji konsumenckich. Federacja Konsumentów, w 10 szkoleniach zorganizowanych w miastach siedzibach delegatur UOKiK przeszkoliła 543 osoby. Przygotowano także stronę internetową z materiałami szkoleniowymi. Informację o niej otrzymali wszyscy rzecznicy konsumentów oraz pracownicy ich biur.

W dniu 28 maja 2014 r. odbyła się w Warszawie debata nt. *Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich – stan obecny, kierunki zmian*. Punktem wyjścia do rozmów były wyniki raportu UOKiK *Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce*.

Inne formy współpracy UOKiK z organizacjami konsumenckimi to: konsultacje telefoniczne, spotkania z przedstawicielami Delegatur UOKiK, na których poruszane były problemy z działalności poradniczej dla konsumentów; szkolenia dla organizacji konsumenckich, na których poruszano m.in. zagadnienia związane ze zbiorową ochroną interesów konsumentów oraz stosowaniem ustawy o kredycie konsumenckim; Urząd zwracał się do organizacji konsumenckich z prośbą o przekazanie skarg lub informacji dotyczących, np. konkretnego przedsiębiorcy.

[Dowód: akta kontroli str. 32-34, 583-584]

Urząd wykorzystuje informacje przekazywane przez rzeczników konsumentów na temat zjawisk, które mogą naruszać interesy konsumentów. Informacje te przekazywane były zarówno z inicjatywy rzeczników konsumentów w postaci stosownych zawiadomień, jak i na wnioski Urzędu, który zwracał się o informacje nt. konkretnego problemu i przekazanie ewentualnych skarg konsumenckich.

W kontrolowanym okresie rzecznicy dokonali 13 zgłoszeń o nieprawidłowościach we wzorcach umów. Na ich podstawie Urząd wszczął postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jednego przedsiębiorcę Urząd wezwał do zaniechania stosowania postanowień wzorca umowy noszącego znamiona niedozwolonych postanowień umownych oraz do wyeliminowania naruszeń dających podstawę do postawienia zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wymierzono karę dla przedsiębiorcy za nieudzielenie informacji. W czterech brak było podstaw do wszczęcia postępowania.

Spośród 27 zawiadomień złożonych przez 21 rzeczników konsumentów do Prezesa UOKiK, dotyczących sprzedaży bezpośredniej, informacje dotyczące pięciu firm włączono do toczących się postępowań.

[Dowód: akta kontroli str. 534-535, 539-555, 1469-1470]

Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów⁵⁰ jest stałym organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Urzędu w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego⁵¹.

Prezes UOKiK zwracał się do KRRK o opinie w istotnych kwestiach związanych z ochroną interesów konsumentów. Od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Rady m.in. w następujących kwestiach:

- projektu zmiany ustawy z dnia 12 maja 2011 r. *o kredycie konsumenckim*⁵², zmiany ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*⁵³; projektu ustawy *o ograniczeniu prawa karnego w obrocie gospodarczym*⁵⁴;
- instytucji parabankowych – prośba o informacje, jakie wpłynęły do członków KRRK w związku z działalnością tych instytucji⁵⁵;
- projektu dokumentu *Polityka konsumencka na lata 2014-2018*⁵⁶;
- wdrożenia do polskiego porządku prawnego *dyrektywy ADR*⁵⁷;

[Dowód: akta kontroli str. 27-28, 63-106, 978-979]

Prowadzone od 2006 r. w Urzędzie prace nad utworzeniem bazy skarg konsumenckich, wraz ze stroną internetową www.skargi-konsumenckie.gov.pl, nie przyniosły efektu. W wyniku kontroli *Ochrona klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych*⁵⁸ NIK oceniła, iż decyzja o powstaniu bazy skarg nie była poprzedzona rzetelnym przygotowaniem projektu, a Urząd nie podjął skutecznych działań mających na celu opracowanie takiego narzędzia, z którego by chciały i mogły korzystać wszystkie podmioty tworzące system ochrony konsumenta. NIK sformułowała także wniosek, dotyczący podjęcia działań w celu wypracowania wspólnego stanowiska UOKiK oraz podmiotów reprezentujących interesy konsumentów w sprawie utworzenia bazy danych skarg konsumenckich.

W II półroczu 2013 r. Urząd⁵⁹ przeprowadził ankietę na temat funkcjonalnego i sprawnego narzędzia przydatnego w pracy ze skargami konsumenckimi. Na 400 podmiotów uzyskano 185 odpowiedzi (46%). Analiza wyników ankiet pokazała, że możliwe jest stworzenie bazy skarg u mniej niż połowy respondentów; 58 odpowiedzi wyrażało niechęć, lub brak potrzeby powstania bazy skarg.. Oznacza to, że liczba respondentów, którym realizacja bazy skarg była obojętna bądź, którym nie zależało na jej powstaniu, wyniosła ponad 80%. Wśród ankietowanych nie było zgody, jakiemu celowi ma służyć baza. Ostatecznie stwierdzono, iż stworzenie bazy skarg niesie ze sobą istotne ryzyko niepowodzenia, z uwagi na niskie zainteresowanie potencjalnych jej użytkowników.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14]

UOKiK opracowuje „Platformę współpracy” z rzecznikami konsumentów i organizacjami konsumenckimi”. Celem jest stworzenie bazy wiedzy dla rzeczników, przedstawicieli organizacji konsumenckich i wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz forum dyskusyjnego, które ma służyć wymianie wiedzy i doświadczeń między podmiotami

⁵⁰ Dalej: KRRK lub Rada.

⁵¹ Zgodnie z art. 44 *ustawy o okik*.

⁵² Pismo Urzędu z dnia 20 lutego 2012 r. znak: DDK-073-9/12/MF/BK.

⁵³ Pismo Urzędu z dnia 15 maja 2012 r. znak: DPR-022/1/12.

⁵⁴ E-mail DDK z dnia 27 marca 2012 r.

⁵⁵ Pismo z dnia 17 sierpnia 2012 r. znak: DDK-076-99/12/MC.

⁵⁶ Pismo z dnia 20 lutego 2014 r. znak: DDK-073-9/13.

⁵⁷ Pismo konsultacyjne z dnia 9 kwietnia 2014 r. znak: DDK-076-249/13/AKa/PZ.

⁵⁸ Nr ewid. 9/2013/P/12/053/KGP.

⁵⁹ Por. przypis 25.

świadczącymi pomoc indywidualnym konsumentom. Platforma ma umożliwić pozyskiwanie istotnych dla UOKiK informacji dotyczących zjawisk rynkowych z zakresu ochrony konsumentów. Do zakończenia kontroli NIK data uruchomienia platformy nie była znana.

[Dowód: akta kontroli str. 1365-1367]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2 Współpraca UOKiK z innymi podmiotami

Współpraca z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych

Opis stanu
faktycznego

W pismach kierowanych przez konsumentów do UOKiK, wskazywano także na możliwość nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych. W odpowiedziach konsumentów informowani byli o kompetencjach Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁶⁰ i prawie do złożenia skargi do tego organu.

W przypadku podejrzenia naruszenia ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*⁶¹, mogącego jednocześnie stanowić naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, Urząd postępował zgodnie z *ustawą okik*. I tak np.:

- w decyzji z 24 grudnia 2014 r.⁶², dotyczącej działań przedsiębiorcy uznano za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zamieszczanie przez przedsiębiorcę we wzorcu umowy sprzedaży postanowienia o treści: „Kupujący oświadcza, że wyraża zgodę na umieszczenie swoich danych osobowych w bazie danych firmy MEDIC SPLENDOR oraz na ich przetwarzanie zgodnie z treścią ustawy z dnia 29.08.1997 r. *o ochronie danych osobowych* (Dz. U. Nr 133 poz. 883)”⁶³;
- w decyzji z 16 lipca 2015 r.⁶⁴ dotyczącej działań firmy uznano za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zamieszczanie we wzorcu umowy sprzedaży postanowienia o treści: „Kupujący oświadcza, że wyraża zgodę/nie wyraża zgody na przetwarzanie jego danych osobowych przez Sprzedającego zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych* (tekst jednolity: Dz. U. Nr 101 poz. 926 ze zm.). Kupujący oświadcza również, iż został poinformowany o celu przetwarzania danych osobowych Kupującego (tj. celu marketingowym związanym z działalnością Sprzedającego oraz podmiotów z nim powiązanych oraz współpracujących), o prawie dostępu do swoich danych i prawie ich poprawiania oraz o prawie do żądania ich usunięcia. Kupujący wyraża zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych także w przyszłości, jeżeli cel przetwarzania danych nie ulegnie zmianie”.

Pisma konsumentów, w których sygnalizowano możliwość naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych nie były przekazywane do GIODO. Wątpliwości dotyczące nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych podnoszone były przez konsumentów jedynie pobocznie. W jednym przypadku, pismem z dnia 7 stycznia 2014 r., Urząd poinformował GIODO o możliwości naruszenia *ustawy o ochro-*

⁶⁰ Dalej: GIODO.

⁶¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

⁶² Nr RPZ 42/2014.

⁶³ Zapis taki stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie danych osobowych* stanowiący, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych, w zw. z art. 7 pkt 5 *ustawy o ochronie danych osobowych*, który jako zgodę osoby, której dane dotyczą – wskazuje oświadczenie woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie; zgoda nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści; zgoda może być odwołana w każdym czasie.

⁶⁴ Nr RPZ 6/2015.

nie danych osobowych w związku z możliwością przekazania przez szkołę danych osobowych uczniów podmiotowi oferującemu kursy edukacyjne. W odpowiedzi, która wpłynęła do Urzędu 12 czerwca 2014 r., GIODO nie informował o podjęciu działań.

[Dowód: akta kontroli str. 536]

Współpraca z Urzędem Komunikacji Elektronicznej

Pisma konsumentów dotyczące działalności telemarketingowej przedsiębiorców w związku ze sprzedażą bezpośrednią były podstawą do podjęcia przez UOKiK działań zgodnie z *ustawą o okik*. Działo się to w sytuacjach gdy naruszenie art. 172 ust. 1 ustawy *Prawo telekomunikacyjne*⁶⁵ lub art. 6 ustawy o *ochronie niektórych praw konsumentów i odpowiedzialności za produkt niebezpieczny*⁶⁶, mogło jednocześnie stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Na dzień 19 sierpnia 2015 r. prowadzone były postępowania wobec trzech przedsiębiorców⁶⁷.

Po ustaleniach roboczych, informacje o możliwości naruszenia art. 172 ust. 1 ustawy *Prawo telekomunikacyjne* przekazywano do Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶⁸. W lutym 2015 r. UOKiK skierował do wiadomości Prezesa UKE cztery pisma wysłane do izb zrzeszających przedsiębiorców telekomunikacyjnych wskazujące na możliwe naruszenia przez przedsiębiorców art. 172 ust. 1 ustawy *Prawo telekomunikacyjne*⁶⁹ i potrzebę dostosowania działań izb do zmienionego brzmienia art. 172 tej ustawy.

W okresie objętym kontrolą UKE zarejestrował 45 zgłoszeń konsumentów w sprawie skarg związanych z działalnością telemarketingową powiązaną ze sprzedażą bezpośrednią⁷⁰. Prezes UKE podjął działania zgodnie z *ustawą Prawo telekomunikacyjne* m.in. analizując wnioski o interwencję, skargi lub i zapytania oraz podejmował interwencję na podstawie art. 6 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*, badał, czy naruszono art. 172 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego* oraz udzielał wyjaśnień zainteresowanym podmiotom.

[Dowód: akta kontroli str. 536-537, 1351-1356]

Współpraca z organami ścigania przestępstw

Urząd przekazywał organom ścigania sygnały, które mogły wskazywać na oszustwa na szkodę konsumentów o charakterze szerszym niż indywidualny. W sprawach, indywidualnych Urząd sugerował konsumentom samodzielne zawiadomienie organów ścigania. Dnia 22 maja 2015 r. przedstawiciele UOKiK odbyli spotkanie z przedstawicielami Prokuratury Generalnej⁷¹ w sprawie tzw. „przestępstw garnkowych”.

- PG planowała przeprowadzenie lustracji postępowań karnych toczących się w sprawie sprzedaży garnków, materaców i innych produktów w trakcie pokazów;
- zdaniem PG w takich sprawach problematyczna jest identyfikacja przesłanek kodeksowych oszustwa, łączącego się z zamiarem bezpośrednim i umyślnym doprowadzeniem do niekorzystnego rozporządzenia majątkiem przez ofiarę przestępstwa;
- inne trudności dotyczyły współpracy z domniemanymi ofiarami oszustw, ponieważ odmawiają współpracy z organami ścigania, odstępują od oskarżeń i określenia sprawców (prokuratorzy muszą ustalić kto doprowadził konsumenta do niekorzystnego rozporządzenia mieniem); w ostatnim przypadku problematyczne są niejasne

⁶⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm., dalej: *Prawo telekomunikacyjne*.

⁶⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 1225, w czasie obowiązywania.

⁶⁷ Znak: DDK-61-29/13/AB, DDK-405-59/14/PD/MN, DDK-405-8/15/ZW.

⁶⁸ Dalej: UKE.

⁶⁹ Zmiany weszły w życie w dniu 25 grudnia 2014 r.

⁷⁰ Pismo znak: DK.WKT.0612.5.2015.2 z dnia 4 września 2015 r.

⁷¹ Dalej: PG lub Prokuratura.

powiązania prawne pomiędzy osobami prawnymi i fizycznymi będącymi faktycznymi sprzedawcami oferowanych w trakcie pokazów produktów, organizatorami pokazów, prezenterami, osobami informującymi o pokazie (zazwyczaj telefonicznie);

- uzasadnione jest przekazanie przez Urząd danych niezbędnych do kwalifikacji spraw do ww. lustracji: informacji o nazwach przedsiębiorców, pojawiających się w toku postępowań prowadzonych przez Urząd oraz spraw zgłaszanych organom ścigania przez Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej lub przyczyn umarzania postępowania lub odmowy wszczęcia przez organy ścigania.

W trakcie spotkania przedstawiciele Urzędu podzielili się obserwacjami dotyczącymi metod działania przedsiębiorców, którzy mogą dopuszczać się "przestępstw garnkowych"⁷².

Prezes UOKiK w dniu 27 listopada 2012 r. zawarł z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i w dniu 15 stycznia 2013 r. z Prokuratorem Generalnym porozumienia o współpracy w zakresie rozpoznawania, zapobiegania oraz zwalczania występujących w obrocie gospodarczym zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa lub w interesy przedsiębiorców i konsumentów, których ochrona leży w interesie publicznym.

Organy, zobowiązały się do współpracy, koordynowania wspólnych przedsięwzięć oraz świadczenia wzajemnej pomocy, mających na celu rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie występujących w obrocie gospodarczym zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa lub w interesy przedsiębiorców i konsumentów, których ochrona leży w interesie publicznym. Współpraca polegać ma w m.in. na wymianie informacji, koordynowaniu działań, organizowaniu wspólnych konferencji, seminariów oraz szkoleń, doskonaleniu metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych, uzgadnianiu oraz podejmowaniu, w zakresie swojej właściwości, wspólnych działań dotyczących zdarzeń lub podmiotów pozostających w zainteresowaniu sygnatariuszy porozumień.

Prokurator Generalny poinformował Prokuratorów Apelacyjnych⁷³ o kompetencjach Prezesa UOKiK oraz o pomocy ze strony Urzędu w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych, których przedmiotem jest ochrona konkurencji i konsumentów. Prokurator Generalny poinformował⁷⁴ o wyznaczeniu prokuratora Departamentu Postępowania Przygotowawczego do kontaktów roboczych. Prezes UOKiK wskazał Prokuratorowi Generalnemu jako istotny obszar zainteresowania UOKiK sprzedaż bezpośrednią.

[Dowód: akta kontroli str. 537-538]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3 Realizacja przez rzeczników konsumentów obowiązku przekazywania właściwej miejscowo delegaturze UOKiK rocznych sprawozdań z działalności, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o okik

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁷⁵ ochrona praw konsumenta należy do zadań powiatu. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów⁷⁶.

⁷² Zostały one przekazane w wiadomości e-mail z dnia 3 czerwca 2015 r.

⁷³ Pismo z dnia 21 sierpnia 2014 r.

⁷⁴ Pismo z dnia 26 sierpnia 2014 r.

⁷⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1445.

⁷⁶ art. 37 - 46 *ustawy o okik*.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 *ustawy o okik* rzecznik konsumentów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, przedkłada staroście (prezydentowi miasta) do zatwierdzenia roczne sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim oraz przekazuje właściwej miejscowo delegaturze Urzędu.

Urząd opracował wzór rocznego sprawozdania celem stworzenia jednolitego systemu zbierania i wykorzystywania danych od rzeczników konsumentów⁷⁷. Delegatury przekazując wzór przypominały o konieczności złożenia sprawozdania do dnia 31 marca. Wzór został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu (www.uokik.gov.pl). Wzór opracowany przez UOKiK nie był obligatoryjny dla rzeczników, część sprawozdań przekazanych delegaturom UOKiK była opracowana indywidualnie przez rzeczników.

UOKiK nie posiadał kompletnych danych dotyczących sposobu zatrudniania rzeczników konsumentów. W roku 2013 Urząd zbierał dane o wymiarze czasu pracy rzeczników. W roku 2014 Urząd wprowadził do sprawozdania z rocznej działalności rzeczników konsumentów dwie nowe tabele: *Uwagi ogólne dotyczące działalności rzeczników oraz przesyłanych sprawozdań oraz struktura biur rzecznika, stan kadrowy* w celu uzyskania kompletnych danych na temat m.in. sposobu zatrudniania rzeczników konsumentów (liczba dni/godzin w których wykonywane są zadania rzecznika). Nie wszyscy rzecznicy wypełnili tabele, w związku z tym otrzymane informacje nie były kompletne.

Urząd występował o wyjaśnienia dotyczące danych w sprawozdaniach lub innych wątpliwości. Wystąpienia miały charakter roboczy: telefoniczny i korespondencji elektronicznej. Rzecznicy pozytywnie odpowiadali na kierowane do nich prośby.

W jednostkowych przypadkach ilość porad udzielonych przez rzeczników była podana orientacyjnie. W nielicznych przypadkach ewidencja nie była prowadzona w sposób szczegółowy. Urząd podejmował działania zmierzające do pozyskania porównywalnych danych poprzez promowanie jednolitego wzoru sprawozdania.

Urząd występował do rzeczników konsumentów lub organów samorządowych gdy rzecznicy nie złożyli sprawozdania z rocznej działalności. Działania UOKiK odnosiły częściowy skutek, np. w 2013 roku Delegatura w Łodzi nie uzyskała sprawozdania od jednego rzecznika na pięciu, u których podjęła interwencję. Czterej rzecznicy przekazali sprawozdania po terminie. Wskutek bezpośrednich wystąpień do rzecznika i Starostwa Powiatowego, jeden rzecznik przekazał sprawozdanie w późniejszym terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 14-15, 578-970, 1357-1368, 1408-1420]

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.4 Kontrole wzorców umów

Opis stanu
faktycznego

UOKiK prowadził zarówno kontrole planowane sektorów jak i bieżące, podejmowane *ad hoc*, adekwatnie do wpływających do UOKiK sygnałów konsumenckich i uzyskiwanych z monitoringu. Przedmiot kontroli planowych ustalany jest raz w roku w porozumieniu z Departamentem Ochrony Interesów Konsumentów oraz Delegaturami. W planowaniu uwzględniane są zarówno kontrole wzorców umów jak i innych zachowań rynkowych przedsiębiorców niezwiązanych bezpośrednio z treścią wzorców umów. W okresie od początku 2012 r. do 31 maja 2015 r. przeprowadzono ogółem 117 kontroli wzorców

⁷⁷ NIK wnioskowała o podjęcie działań w celu zunifikowania sprawozdawczości dotyczącej rozpatrywanych spraw przez Rzeczników Konsumentów oraz podmioty prowadzące poradnictwo konsumenckie w kontroli *Ochrona klientów dokonujących zakupów w sklepach internetowych*, nr ewid. 9/2013/P/12/053/KGP.

umów stosowanych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią. W wyniku kontroli wszczęto 81 postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. UOKiK opublikował na swojej stronie internetowej 13 raportów (w 2012 – sześć, w 2013 r. – trzy i w 2014 r. – cztery). Jedna kontrola dotyczyła sprzedaży bezpośredniej – podsumowana w raporcie opublikowanym w 2012 roku – *Rynek sprzedaży bezpośredniej w Polsce*.

[Dowód: akta kontroli str. 1619-1627]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.5 Rozpatrywanie zawiadomień dotyczących naruszenia zbiorowych interesów konsumentów

Opis stanu
faktycznego

UOKiK klasyfikował wpływające pisma informujące o nieprawidłowościach jako:

- zawiadomienia, o których mowa w art. 100 *ustawy o okik*, dotyczące podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów
- skargi konsumenckie, w których poruszane były sprawy związane z dokonywaniem zakupów towarów i usług.

Załatwianie tych spraw należało w Centrali UOKiK do kompetencji Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów⁷⁸ oraz delegatur UOKiK.

W UOKiK nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie sposobu i terminów załatwiania skarg konsumenckich (o co wnioskowała NIK⁷⁹). Izba wnioskowała także o rozważenie możliwości informowania konsumentów o ostatecznym sposobie wykorzystania przekazanych przez nich informacji o naruszeniach praw konsumentów.

Prezes Urzędu wyjaśnił⁸⁰, że w sytuacji gdy sygnał wskazuje jednocześnie na możliwość stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, konsument otrzymuje informację o podjęciu lub rozważeniu podjęcia działań oraz informację jak może dochodzić swoich praw w indywidualnej sprawie.

Otrzymując zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 100 *ustawy o okik*, Prezes Urzędu powiadamia zgłaszającego na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem (art. 86 ust. 4 w zw. z art. 100 ust. 3 *ustawy o okik*), w terminie określonym w art. 35-37 *Kpa*. Organy władzy publicznej mają obowiązek załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia. Sposób, w jaki Prezes Urzędu rozpatruje pisma od konsumentów jest ściśle skorelowany z istniejącymi regulacjami prawnymi w zakresie kompetencji Prezesa Urzędu dotyczących ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Dlatego zdaniem Prezesa Urzędu, tworzenie odrębnych (sformalizowanych) procedur jest niecelowe.

Rozważając możliwość informowania konsumentów o ostatecznym sposobie wykorzystania przekazanych przez nich informacji Prezes UOKiK wyjaśnił, że są one źródłem pozwalającym na zdefiniowanie zagrożeń na rynku dla zbiorowych interesów konsumentów i mogą stanowić inspirację do działań Prezesa Urzędu. Mają one zarazem wyłącznie charakter sygnalizujący potencjalne występowanie problemu na rynku. Postępowania

⁷⁸ Poprzednio Departament Polityki Konsumenckiej.

⁷⁹ W kontroli *Ochrona klientów dokonujących zakupów w sklepach internetowych*, nr ewid. 9/2013/P/12/053/KGP.

⁸⁰ Por. przypis 25.

Prezesa UOKiK podejmowane są zawsze z urzędu, a nie na wniosek konsumenta lub innego podmiotu zawiadamiającego (art. 48 i 49 *ustawy o okik*). Konsument może uzyskać informację o wyniku postępowania korzystając z uprawnień przewidzianych w *ustawie o udostępnianiu informacji publicznej*⁸¹, lub zapoznać się z informacjami i dokumentami zamieszczanymi na stronie internetowej Urzędu.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. do Prezesa UOKiK wpłynęły 1304 sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej od osób fizycznych, rzeczników konsumentów, federacji konsumentów, organów inspekcji handlowej, prokuratury oraz sądów. Po analizie merytorycznej korespondencji, jako zawiadomienia w trybie art. 100 *ustawy o okik* dotyczące sprzedaży bezpośredniej, zakwalifikowano 169 spraw.

W UOKiK nie określono norm wskazujących na ilość zawiadomień kierowanych w sprawach praktyk prowadzonych przez konkretnego przedsiębiorcę, która pozwalałaby na uznanie, że istnieją podstawy do wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Według wyjaśnień⁸² Prezesa UOKiK częstokroć jedna skarga pozwala na podjęcie przez Prezesa UOKiK stosownych działań (np. dotyczący wzorca umowy). Większa ilość skarg ważna jest gdy konieczne jest potwierdzenie praktyki przedsiębiorcy.

Decyzja o podjęciu przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 48 ust. 1 *ustawy o okik* poprzedzona była analizą stanu prawnego i faktycznego sprawy. Analizie poddawane były: kwestia bezprawności zachowania przedsiębiorcy, naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i skala tego naruszenia. Weryfikacji podlegała także ilość sygnałów dotyczących zachowania przedsiębiorcy. W celu sprawnej weryfikacji w Centrali UOKiK i w Delegaturach utworzono bazę danych, w której znajdują się sygnały wpływające do Urzędu i baza wszystkich prowadzonych w UOKiK postępowań.

Szczegółową kontrolą NIK objęto wylosowaną z rejestru⁸³ próbę 26 pozycji korespondencji, związanej z zawiadomieniami dotyczącymi naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Wylosowane pozycje dotyczyły zawiadomień skierowanych wobec 23 przedsiębiorców. Postępowania wyjaśniające zostały wszczęte w stosunku do 17 przedsiębiorców. W siedmiu, po zakończeniu postępowania wyjaśniającego wszczęte zostały postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W pięciu postępowaniach Prezes UOKiK wydał decyzje, dwa pozostawały w toku.

Kontrola wykazała, że przedmiotem składanych do UOKiK zawiadomień były głównie:

- klauzule niedozwolone w treści umów,
- utrudnianie konsumentom odstąpienia od umowy,
- różnego rodzaju praktyki wprowadzające konsumentów w błąd.

W każdym przypadku w UOKiK dokonywano analizy kwestii bezprawności zachowania przedsiębiorcy, badano istnienie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz skalę naruszeń. Weryfikowano ilość wpływających do UOKiK sygnałów oraz analiza treści tych sygnałów pod kątem spełnienia przez daną praktykę bezprawności oraz naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Przesłankami braku wszczynania postępowania wyjaśniającego były:

- mała skala zaobserwowanych nieprawidłowości,

⁸¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Dz. U. 2014 r., poz. 782 ze zm.

⁸² Pismo z dnia 23 września 2015 r., znak: DDK-091-1/15/HW.

⁸³ Rejestr korespondencji zawierającej zawiadomienia złożone do Prezesa UOKiK w trybie art. 100 *ustawy o okik* w okresie od 1 stycznia 2012 do 31 maja 2015 r.

- indywidualny charakter naruszenia i wynikający z tego brak przesłanki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów,
- brak kompletności informacji przekazanych przez zawiadamiającego i nie uzupełnienie braków pomimo wezwania,
- zaprzestanie działalności przez przedsiębiorcę.

W razie potwierdzenia występowania stanów wskazujących na naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK wydawał postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Gromadzono materiał dowodowy zwracając się do przedsiębiorców o udzielenie wyjaśnień i dostarczenie dokumentów. Jednostki organizacyjne UOKiK wymieniały się informacjami, zasięgano informacji u innych organów (UKE, Federacji Konsumentów, rzeczników konsumentów). W jednej skontrolowanej sprawie przeprowadzono kontrolę u przedsiębiorcy. Po zakończeniu postępowania Prezes UOKiK wydawał postanowienie o jego zamknięciu. Gdy nieprawidłowości zostały potwierdzone Prezes UOKiK wydawał postanowienia o wszczęciu wobec przedsiębiorców postępowań w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Po stwierdzeniu prowadzenia przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes Urzędu wydawał decyzje na podstawie art. 26 *ustawy o okik*.

Dokumentacja postępowań wyjaśniających w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie wykazała istotnych nieuzasadnionych okresów bezczynności po stronie UOKiK. NIK ocenia, że czynnikiem mającym wpływ na czas trwania postępowań jest sposób prowadzenia czynności oparty na wymianie korespondencji z przedsiębiorcą. W toku prowadzonych postępowań Urząd wielokrotnie zwracał się do przedsiębiorcy o dostarczenie w wyznaczonym terminie informacji i dokumentów, każdorazowo otrzymując obszerny materiał dowodowy. Przedsiębiorcy uchylali wyznaczonym terminom udzielenia odpowiedzi bądź zwracali się o ich przedłużenie. W złożonych wyjaśnieniach⁸⁴ dotyczących działań na rzecz ograniczenia prowadzonej w toku postępowań korespondencji i rozważenia szerszego stosowania innych instrumentów np. kontroli u przedsiębiorców, wskazano, że postępowanie przed Prezesem UOKiK ma charakter pisemny dlatego też taka forma pozyskiwania informacji jest wykorzystywana najczęściej. Zaś instrument kontroli wykorzystywany jest wtedy gdy istnieje podejrzenie, że przedsiębiorca miałby uzasadnione powody, aby nie udzielić UOKiK informacji. Wprowadzenie instytucji tzw. „tajemniczego klienta” ma ułatwić Prezesowi UOKiK wywiązania się z obowiązku udowodnienia przedsiębiorcy naruszenia przepisów.

Do głównych przyczyn niedochowania wyznaczonego w ustawie terminu należały⁸⁵:

- zmiany osób prowadzących postępowanie,
- obszerność i skomplikowanie materiału dowodowego i konieczność jego aktualizacji,
- konieczność analizy wniosków dowodowych składanych przez przedsiębiorców.

Opóźnienia występowały również w postępowaniach w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W wylosowanej do kontroli próbie spraw, po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających w pięciu zakończono postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 104 *ustawy o okik* postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno być zakończone w terminie czterech miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż pięć miesięcy od dnia jego wszczęcia.

⁸⁴ Por. przypis 82.

⁸⁵ Por. przypis 82.

Przed dniem 18 stycznia 2015 r.⁸⁶ termin zakończenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wynosił dwa miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych trzy miesiące.

Kontrola wykazała, że w dwóch (spośród pięciu) postępowań, Prezes UOKiK nie dochował terminu. Postępowania w tych sprawach trwały: ponad siedem i ponad 19 miesięcy. Kontrola wykazała, że przyczyną przedłużenia terminu były podobnie jak w postępowaniach wyjaśniających:

- analiza obszernego materiału dowodowego,
- oczekiwanie na informację od przedsiębiorcy
- obszerność wniosków dowodowych składanych w sprawie przez przedsiębiorcę (np. sześć pism przedsiębiorcy zawierających wnioski dowodowe) oraz złożenie przez przedsiębiorcę propozycji (i jej modyfikacje) zobowiązania zaniechania określonych działań w rozumieniu art. 28 *ustawy o okik*.

Prezes UOKiK jako przyczyny wymienił⁸⁷ również:

- zmiana prowadzącego postępowanie w związku z rozwiązaniem umowy o pracę,
- konieczność ustosunkowania się do wniosków dowodowych oraz stanowiska przedsiębiorcy.

[Dowód: akta kontroli str. 1628-1788]

W ocenie NIK dla zapewnienia terminowego zakańczania przez Prezesa UOKiK postępowań niezbędne jest usprawnienie procesu ich prowadzenia. Zdaniem NIK należy szerzej stosować istniejące instrumenty (np. kontrole u przedsiębiorców). Pozytywnie należy ocenić działania UOKiK, które doprowadziły do ustanowienia tzw. „tajemniczego klienta”. Zdaniem NIK z punktu widzenia ochrony zbiorowych interesów konsumentów niezbędne są działania zmierzające do maksymalnego zabezpieczenia interesów konsumentów w okresie po wszczęciu postępowania do wydania decyzji. Służą temu zmiany *ustawy o okik*⁸⁸, wprowadzające instytucję tzw. decyzji tymczasowych. Prezes UOKiK może przed zakończeniem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w drodze decyzji zobowiązać przedsiębiorcę, któremu zarzucane jest stosowanie praktyki do zaniechania określonych działań.

Niedotrzymywanie terminów wynikających z art. 104 *ustawy o okik* w realizacji postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, została wskazana przez NIK w kontroli *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*⁸⁹. Izba sformułowała wniosek o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowej realizacji tych postępowań. Wniosek NIK nie został zrealizowany. Według wyjaśnień⁹⁰ Prezesa w Urzędzie konsekwentnie podejmowane są działania mające na celu wzmocnienie nadzoru nad terminowością prowadzonych postępowań wyjaśniających i postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy, a szerokie kierownictwo Urzędu dokłada wszelkich starań, aby postępowania prowadzone były w jak najkrótszych terminach. Wskazał między innymi, że postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stają się coraz bardziej skomplikowane i wymagają gromadzenia coraz obszerniejszego materiału dowodowego. Dlatego zaproponowano zmianę w ustawie, która ma na celu przełożenie faktycznego trybu, zakresu

⁸⁶ Zmiana opublikowana w Dz.U. z 2014 r. poz. 945.

⁸⁷ Por. przypis 82.

⁸⁸ Ustawa o zmianie *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, uchwalona w dniu 5 sierpnia 2015 r.

⁸⁹ Nr ewid. 13/2014/P/13/038/KBF.

⁹⁰ Por. przypis 8.

i złożoności prowadzonych spraw na ramy terminowe określone przepisami prawa. Wyodrębnienie Wydziału Monitoringu w strukturze DDK służyć ma zwiększeniu skuteczności identyfikacji występujących na rynku nieprawidłowości w zakresie naruszeń interesów konsumentów, a także zwiększeniu szybkości prowadzonych przez wydziały orzecznicze postępowań, które zostały w ten sposób odciążone od prowadzenia monitoringu rynku. W ocenie Prezesa, działania mające na celu zapewnienia realizacji postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w terminach wynikających z art. 104 *uokik*, zostały podjęte, zarówno w postaci zmian legislacyjnych, jak również bieżącego monitoringu terminowości

[Dowód: akta kontroli str. 22-23]

Ustalone
nieprawidłowości

NIK ocenia, że czas prowadzenia postępowań o w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów był dłuższy niż dopuszczają przepisy..

Zgodnie z art. 48 ust 4 *ustawy o okik* postępowanie wyjaśniające w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie powinno trwać dłużej niż cztery miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż pięć miesięcy od jego wszczęcia. Przed dniem 18 stycznia 2015 r.⁹¹ ustawowy termin zakończenia postępowań wyjaśniających wynosił 30 dni a w sprawach szczególnie skomplikowanych 60 dni.

Kontrola wykazała, że spośród wylosowanych spraw, w których zakończono postępowania wyjaśniające w żadnym przypadku nie zakończyło się ono w terminie określonym w art. 48 *ustawy o okik*. Czas trwania 15 zakończonych postępowań (dwa postępowania były w toku) wynosił od pięciu miesięcy i siedmiu dni do dwudziestu miesięcy. Średni czas prowadzenia postępowań wyjaśniających w wylosowanej próbie wynosił ponad 10 miesięcy.

3.6 Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania przez UOKiK zgłoszonych przez nich spraw

Opis stanu
faktycznego

Skargi są rozpatrywane na podstawie zarządzenia nr 19/2008 Prezesa UOKiK z dnia 25 września 2008 r. w sprawie skarg i wniosków⁹² przez Departament Prawny UOKiK chyba, że dotyczą działań Departamentu Prawnego, wtedy rozpatruje je Prezes UOKiK lub wyznaczony wiceprezes. UOKiK prowadzi wspólny rejestr skarg na działalność Urzędu i na działania przedsiębiorców.

W okresie objętym kontrolą wpłynęły cztery skargi na działalność UOKiK związaną ze sprzedażą bezpośrednią, z których jedna była zasadna⁹³. Konsument nie otrzymał odpowiedzi na zawiadomienie złożone w trybie art. 100 *ustawy o okik*, co stanowiło naruszenie postanowienia art. 86 ust. 4 *ustawy o okik*, zgodnie z którym Prezes Urzędu przekazuje zgłaszającemu zawiadomienie, w terminie określonym w art. 35-37 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, informację na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Pozostałe trzy skargi były niezasadne. Wszystkie skargi dotyczyły sposobu rozpatrzenia spraw przez UOKiK i zostały załatwione terminowo.

[Dowód: akta kontroli str. 334, 490 – 522]

⁹¹ Zmiana opublikowana w Dz.U. z 2014 r. poz. 945.

⁹² Znowelizowane zarządzeniem nr 8/2012 z dnia 5 lipca 2012 r.

⁹³ Nr DPR-SK-051-29/15.

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

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

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

4.1 Działania informacyjne i edukacyjne UOKiK

W Biurze Prezesa (byłym Departamencie Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej UOKiK) corocznie opracowywano *Harmonogram działań edukacyjno-informacyjnych UOKiK*. Materiał był przygotowany w wersji elektronicznej i stanowił podstawę działań w danym roku. Z realizacji poszczególnych działań ujętych w *Harmonogramach* nie były sporządzane odrębne sprawozdania.

Prezes UOKiK⁹⁴ wyjaśnił, że informacje o najważniejszych inicjatywach zrealizowanych w danym roku znajdowały się w corocznych *Sprawozdaniach z działalności UOKiK*. Celem tej publikacji jest zapoznanie opinii publicznej z kompetencjami Urzędu oraz efektami pracy wszystkich jego komórek organizacyjnych. Ze względu na informacyjny i promocyjny charakter tej publikacji, w *Sprawozdaniu* znajdują się wyłącznie informacje najważniejsze z punktu widzenia promowania wiedzy o wynikach działań podjętych przez UOKiK. Informacje na temat wydarzeń – konferencji (także prasowych), debat, seminariów i warsztatów organizowanych przez UOKiK – zamieszczane były na stronie internetowej Urzędu lub na portalach tworzonych specjalnie na potrzeby danej inicjatywy, np.:

- XII Doroczna Konferencja Międzynarodowej Sieci Konkurencji (ICN), Warszawa, 24-26.04.2013⁹⁵,
- System rejestracji do wydarzeń organizowanych przez UOKiK⁹⁶.

Co roku przeprowadzane były działania związane z edukowaniem społeczeństwa o prawach przysługujących konsumentom w trakcie zakupów poza stałymi punktami sprzedaży detalicznej (przy tzw. sprzedaży bezpośredniej). Do inicjatyw tych należały np.:

- *Senior na zakupach* – Raport UOKiK (31.08.2012) – UOKiK skontrolował 34 przedsiębiorców, kwestionując 77 zachowań;
- *Produkty od akwizytora* (15.03.2013) – z okazji Światowego Dnia Konsumenta UOKiK przypomniał o prawach osób kupujących od akwizytora;
- *Dzień Sprzedaży Bezpośredniej* (16.10.2013)⁹⁷;
- *Praktyki akwizytorów - poznaj swoje prawa* (02.06.2014).

W latach 2014-2015 UOKiK regularnie informował o zmianach w zasadach sprzedaży bezpośredniej w związku z wejściem w życie z dniem 25 grudnia 2014 r. ustawy o *prawach konsumenta*⁹⁸.

Prowadzone działania edukacyjne na temat praw przysługujących konsumentom w trakcie zakupów poza stałymi punktami sprzedaży detalicznej miały zasięg ogólnopolski. Przygotowano komunikaty prasowe dla mediów lokalnych oraz ogólnopolskich. Urząd śledził efekty publikacji na stronie www.uokik.gov.pl zliczając odsłony komunikatu oraz pobrania materiałów. Sprawdzał ile informacji pojawiło się w mediach.

⁹⁴ Por. przypis 8.

⁹⁵ <http://icnwarsaw2013.org>.

⁹⁶ www.events.uokik.gov.pl.

⁹⁷ https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10651.

⁹⁸ Por. przypis 11.

Podstawą kształtowania polityki konsumenckiej jest posiadanie wiedzy o zachowaniach rynkowych konsumentów. Źródłem są badania socjologiczne, wielokrotnie przeprowadzane na zlecenie Prezesa UOKiK. Przykładem jest sporządzony w 2013 roku raport pt. *Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku*. Jest to badanie cykliczne⁹⁹, analizujące: zmiany zachowań konsumentów, poziom znajomości praw, analiza czynników utrudniających funkcjonowanie na rynku, rozpoznawalność instytucji zajmujących się prawami konsumentów czy też ocena tych instytucji.

[Dowód: akta kontroli str. 24-401, 973-976]

W dniu 10 grudnia 2014 r., Urząd wspólnie z UKE przygotował dokument o relacjach *Prawa telekomunikacyjnego i ustawy o prawach konsumenta*. O wskazówki w tej sprawie prosili przedsiębiorcy telekomunikacyjni, którzy musieli dostosować swoją działalność do nowych przepisów. *Stanowisko dotyczące relacji ustaw Prawo telekomunikacyjne i o prawach konsumenta*¹⁰⁰, dostępne na stronie internetowej UKE, zawiera prawne wyjaśnienia 61 szczegółowych problemów. Wśród zagadnień znalazły się m.in. obowiązki informacyjne operatora i zasady zawierania umów na odległość oraz poza lokalem przedsiębiorcy.

[Dowód: akta kontroli str. 974]

Ustalone
nieprawidłowości

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

4.2 Szkolenia rzeczników konsumentów

Opis stanu
faktycznego

UOKiK organizował szkolenia dla rzeczników konsumentów, mające na celu podniesienie ich kompetencji zawodowych. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. przeprowadzono m.in. szkolenia:

1. Szkolenie rzeczników konsumentów na temat ustawy z dnia 12 maja 2011 r. *o kredycie konsumenckim*¹⁰¹ przeprowadzone przez dwóch pracowników DDK na konferencji „50 lat Praw Konsumentów” w dniu 18 maja 2012 r. W szkoleniu wzięło udział około 50 powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów.
2. Szkolenia prawne dla rzeczników konsumentów i przedstawicieli organizacji konsumenckich w okresie od 21 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.. Przeszkolono 153 powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów.
3. Szkolenia prawne dla rzeczników konsumentów i pracowników ich biur, przedstawicieli wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz pracowników organizacji konsumenckich w okresie od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Przeszkolono 318 powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów.
4. We współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego w 2015 r. ma zostać przeprowadzone pięć szkoleń dla rzeczników konsumentów, dotyczących usług finansowych (projekt CEDUR - Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku). Do dnia 24 lipca 2015 r. odbyły się cztery szkolenia. W szkoleniach wzięło udział 119 rzeczników konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 31-32, 973-979]

⁹⁹ Badania takie zrealizowano również w 2007 i 2009 roku.

¹⁰⁰ Dokument nie ma charakteru prawnie wiążącego, a jedynie pomocniczy.

¹⁰¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1497 ze zm.

W dniu 19 grudnia 2013 r. w Bydgoszczy zostało przeprowadzone szkolenie dla rzeczników konsumentów z województwa kujawsko-pomorskiego i Federacji Konsumentów. Na szkoleniu zostały poruszone główne problemy w działalności poradniczej dla konsumentów, w tym dotyczące przedsiębiorców prowadzących działalność w ramach sprzedaży bezpośredniej. W spotkaniu wzięło udział dziewięciu rzeczników konsumentów oraz sześciu przedstawicieli Federacji Konsumentów.

W dniu 14 stycznia 2015 r. w Krakowie miało miejsce spotkanie rzeczników konsumentów z terenu województwa małopolskiego i podkarpackiego. Wzięło w nim udział około 30 rzeczników konsumentów. Tematyka dotyczyła statusu rzeczników konsumentów oraz założeń i realizacji polityki konsumenckiej prowadzonej przez UOKiK.

Po zakończeniu dwóch szkoleń¹⁰² zostały przygotowane raporty ewaluacyjne z wykonania zadań. Oba szkolenia zostały ocenione wysoko. Odpowiedzi udzielone przez rzeczników wskazywały, że szkolenia wpłynęły na pogłębienie ich wiedzy i umiejętności.

Dla szkoleń o usługach finansowych (projekt CEDUR - Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku), ewaluacja szkoleń zostanie przeprowadzona w listopadzie 2015 po ostatnim szkoleniu. Ankiety ewaluacyjne - po czterech szkoleniach - wskazują, że rzecznicy konsumentów dobrze oceniają szkolenia pod kątem merytorycznym, organizacyjnym i sposobu prowadzenia wykładu. Uzyskana wiedza została przez rzeczników oceniona jako przydatna w pracy zawodowej.

[Dowód: akta kontroli str. 971-979]

UOKiK przekazywał rzecznikom konsumentów informacje o szkoleniach organizowanych przez inne podmioty, oraz o innych wydarzeniach. Urząd zapraszał rzeczników na konferencje organizowane przez UOKiK. W okresie od 1 stycznia 2012 do 31 maja 2015 r. rzecznicy byli zapraszani na wydarzenia związane ze sprzedażą bezpośrednią:

- W roku 2012 przeprowadzono kampanię edukacyjną dla konsumentów w wieku 60+ „Bądź świadomym konsumentem”. Zorganizowano 36 szkoleń, w których wzięło udział ok. 1 800 osób. Spotkania poprowadzili m.in. miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów, którzy zapoznali uczestników z podstawowymi zagadnieniami dotyczącymi praw konsumentów oraz sposobów ich egzekwowania.
- W roku 2014 przeprowadzono kampanię informacyjną promującą nowe prawa konsumentów. Przeprowadzone zostały szkolenia prawne dla rzeczników konsumentów oraz przedstawicieli ich biur. W 10 szkoleniach zorganizowanych w miastach-siedzibach delegatur UOKiK wzięły udział 543 osoby. Przygotowano stronę www zawierającą materiały szkoleniowe¹⁰³. Informację o niej otrzymali rzecznicy konsumentów oraz pracownicy ich biur.
- Debata nt. *Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich – stan obecny, kierunki zmian*, która odbyła się w Warszawie w dniu 28 maja 2014 r. zainicjowała dyskusję na temat wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa ADR). Bazowano na raporcie UOKiK *Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce*.
- Urząd we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS) zorganizował

¹⁰² „Szkolenie prawne dla powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów i przedstawicieli organizacji konsumenckich w okresie od 21 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.” oraz „Szkolenia prawne dla miejskich/powiatowych rzeczników konsumentów i pracowników ich biur, przedstawicieli Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej oraz pracowników organizacji konsumenckich” w okresie od 1 września 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.”

¹⁰³ <http://www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl/szkolenie>.

w Łodzi debatę pn. *Ustawa o prawach konsumenta – szanse i zagrożenia*
(15.09.2014 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 32-34, 132]

Publikacje

W latach 2012-2015 Urząd wydawał publikacje dotyczące ochrony konkurencji i konsumentów. Materiały były zamieszczane na stronie internetowej UOKiK (w zakładce edukacja) z której rzecznicy mogli je pobrać lub bezpłatnie zamówić. Wielokrotnie publikacje wysyłane były bezpośrednio do rzeczników konsumentów. Np. podczas kampanii na temat nowej ustawy konsumenckiej wysłano 18 427 publikacji.

Patronaty

Prezes UOKiK obejmuje patronatem Wielkopolską Olimpiadę Wiedzy Konsumenckiej (fundując nagrody laureatom oraz uczestnikom konkursu). Urząd przekazuje materiały promocyjne dla uczestników konkursów wiedzy konsumenckiej organizowanych przez Rzeczników z Wołomina, Giżycka i Szczytna.

Urząd wysyła do rzeczników wszelkie materiały przez siebie wydane. Przedstawiciele Urzędu brali udział w konferencjach organizowanych przez rzeczników konsumentów.

Strona internetowa Urzędu umożliwia łatwy dostęp do decyzji Prezesa UOKiK. Urząd informował rzeczników o publikacjach umieszczanych na stronie internetowej UOKiK. Na stronie internetowej Urzędu znajduje się zakładka „Informacje dla Rzeczników konsumentów”, gdzie są informacje dotyczące Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 34]

UOKiK w ramach zadań zleconych organizował konkurs na publikację „Biuletynu dla rzeczników konsumentów”, skierowanego do rzeczników konsumentów. Biuletyn, wydawany przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów i współfinansowany ze środków Urzędu, był wydawany w latach 2003 - 2014 i dystrybuowany do rzeczników cztery razy w roku za pocztą e-mail¹⁰⁴. Na dzień 27 sierpnia 2015 r. trwały prace nad ogłoszeniem konkursowym, dotyczącym Biuletynu, który zostanie opracowany w 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 35-979, 1014-1350]

W październiku 2014 r. UOKiK. rozpoczął kampanię edukacyjną skierowaną do przedsiębiorców nt. *ustawy o prawach konsumenta* (mailing¹⁰⁵, komunikaty prasowe).

Od 3 listopada 2014 r. działa strona prawakonsumenta.uokik.gov.pl¹⁰⁶, będąca kompendium wiedzy o ustawie. Na stronie opublikowano odpowiedzi na pytania dotyczące zakupów przez Internet, poza lokalem przedsiębiorstwa i w tradycyjnym sklepie. Nowe regulacje dotyczących sprzedaży bezpośredniej, omówiono w zakładkach prawo do informacji oraz wyłączenia prawa do odstąpienia od umowy.

Od 6 października do 17 listopada 2014 r. zorganizowano szkolenia dla rzeczników konsumentów, pracowników Inspekcji Handlowej oraz organizacji konsumenckich nt. *ustawy o prawach konsumenta*. Federacja Konsumentów przeprowadziła 10 jednodniowych szkoleń. Dwa z czterech bloków tematycznych poświęcone były umowom zawieranyom poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. W szkoleniach wzięły udział 543 osoby. 12 grudnia 2014 r. odbyły się warsztaty, w których udział wzięło 24 przedstawicieli mediów.

¹⁰⁴ W marcu, czerwcu, wrześniu i grudniu.

¹⁰⁵ Mailing wysłano do ponad 1600 odbiorców.

¹⁰⁶ Statystyki z przeprowadzonej kampanii wykazały 597 686 unikalnych odsłon strony prawakonsumenta.uokik.gov.pl.

W styczniu 2015 r. w placówkach Poczty Polskiej umieszczono plakaty¹⁰⁷ prezentujące zasady reklamacji, a konsumentom przypomniano o specjalnie stworzonej witrynie i gotowych do pobrania broszurach oraz ulotkach, np. *Vademecum konsumenta*, *Przepisy konsumenckie dla przedsiębiorców*.

Na początku 2015 r. rozpoczęto emisję spotów „Sprawdź, co możesz” przybliżające dwa kluczowe uprawnienia konsumentów – prawo do reklamacji oraz prawo do odstąpienia od umowy w zakupach internetowych. Spoty poświęcono zmianom, jakie miała przynieść *ustawa o prawach konsumenta* zostały wplecione do sześciu odcinków programu „Paragon”. W odcinku „Zwrot towaru”¹⁰⁸ mówiono o zakupach poza lokalem przedsiębiorstwa.

Równolegle z opisanymi inicjatywami, UOKiK regularnie informował o *ustawie o ochronie praw konsumentów* – opublikowano i rozesłano do mediów 22 komunikaty prasowe.

Biuro Prasowe UOKiK odpowiadało na pytania dziennikarzy dotyczące nowych przepisów. Od początku 2014 roku pracownicy UOKiK wystąpili w 30 audycjach radiowych i telewizyjnych, w których mówili o ustawie, a także byli autorami artykułów prasowych na ten temat¹⁰⁹. Łączna ilość materiałów prasowych, informacji w portalach internetowych, audycji radiowych i telewizyjnych, w których wspomniany był temat *ustawy o ochronie praw konsumenta* wyniosła od początku 2014 r. ponad 1100.

[Dowód: akta kontroli str. 974-976]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

UOKiK przeprowadzał cykliczne badania świadomości konsumentów oraz przeprowadzał ankietowe badanie ewaluacyjne wśród rzeczników konsumentów - uczestników szkoleń. NIK zauważa jednak, że do tej pory UOKiK nie przeprowadzał badań skuteczności działań edukacyjnych i informacyjnych kierowanych do konsumentów i przedsiębiorców w zakresie sprzedaży bezpośredniej.

Ocena częściowa

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

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 Kontroli¹¹⁰, wnosi o:

- 1) Przedkładanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji oraz projektów rządowej polityki konsumenckiej w terminie umożliwiającym Radzie Ministrów ich przyjęcie niezwłocznie po upływie ważności poprzednich dokumentów w tym zakresie.
- 2) Zawieranie w projektach strategicznych dokumentów programowych zapisów umożliwiających ocenę stopnia realizacji zamierzeń określonych w tych dokumentach.

¹⁰⁷ Przekazano ponad 5 tys. sztuk plakatów w dwóch formatach.

¹⁰⁸ <http://www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl/filmy/>.

¹⁰⁹ Przykładem jest artykuł „Umowy przez telefon na nowych zasadach” autorstwa Krzysztofa Lehmana z delegatury UOKiK w Bydgoszczy, opublikowany na łamach Rzeczypospolitej 23.01.2015 r. oraz na stronie Urzędu https://uokik.gov.pl/komentarze_wyjasnienia_i_stanowiska.php?news_id=11429.

¹¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: *ustawa o NIK*.

- 3) Podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji postępowań w terminach określonych w *ustawie o okik*.
- 4) Zwiększenie aktywności w pozyskiwaniu prawomocnych wyroków sądowych w sprawach uznania klauzuli za niedozwoloną, w celu sprawnego dokonania wpisu do *Rejestru klauzul niedozwolonych*.
- 5) Dokonanie ewaluacji skuteczności przeprowadzanych działań edukacyjnych i informacyjnych.

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 30 października 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

/-/