



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.005.04/2015
P/15/019

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/15/019 – Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

Grażyna Cirko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95228 z dnia 20 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Otwocku, 05-400 Otwock, ul. Górna 13.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Wojciech Pszonka, Starosta Otwocki od 2 grudnia 2014 r. Poprzednio Starostą Otwockim była od 9 grudnia 2010 do 1 grudnia 2014 r. Bogumiła Więckowska .

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania prowadzone w okresie od stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. przez Starostwo Powiatowe w Otwocku w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Otwocku² rzetelnie wypełniał obowiązki, określone w art. 42 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*³, związane z zapewnieniem bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, a także określone w art. 38 *ustawy o okik* jak również w prowadzeniu działalności edukacyjnej. Współpracował również z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) i innymi organizacjami w zakresie ochrony interesów konsumentów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku w prowadzonym wykazie spraw, kompletnych informacji dotyczących terminu i sposobu załatwienia sprawy, a także jej charakteru oraz niezgodności danych zawartych w rzeczowym wykazie akt z danymi zawartymi w sprawozdaniach rocznych z działalności Rzecznika.

Do dnia zakończenia kontroli Starosta Otwocki nie zatwierdził, jednocześnie nie odrzucając sprawozdania z działalności Rzecznika w 2014 r., złożonego przez Rzecznika w terminie określonym w art. 43 ust. 1 *ustawy o okik*.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, iż Rzecznik przyjmuje konsumentów jedynie w czasie pracy Starostwa i nie pełni dyżurów popołudniowych. Ponadto, usytuowanie siedziby Rzecznika na pierwszym piętrze, brak windy, miejsc siedzących dla osób oczekujących na poradę, a także brak toalety na piętrze na którym urzęduje Rzecznik, stanowi przeszkodę do korzystania z porad Rzecznika przez osoby starsze i niepełnosprawne.

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

² Dalej zwanego Rzecznikiem lub PRK.

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

Krytycznie należy ocenić decyzję Starostwa Powiatowego w Otwocku dotyczącą planowanego ograniczenia od 1 października 2015 r. wymiaru czasu pracy Powiatowego Rzecznika Konsumentów do ¼ etatu. W dłuższym okresie może to stanowić ograniczenie w dostępności poradnictwa dla szerokiego grona konsumentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią.

Opis stanu faktycznego

W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 maja 2015 r., do Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Otwocku wpłynęły na piśmie łącznie 592 sprawy (skargi konsumentów na postępowanie przedsiębiorców i prośby o udzielenie informacji prawnej), w tym 66 dotyczących sprzedaży bezpośredniej, stanowiących 11,1% ogółu⁴.

W tym okresie Rzecznik udzielił konsumentom telefonicznie lub w czasie osobistych wizyt łącznie 4.826 porad lub informacji prawnych w zakresie ochrony interesów konsumentów, w tym 879 dotyczących sprzedaży bezpośredniej, stanowiących 18,2% ogólnej liczby^{5 6}.

Rzecznik konsumentów wywiązywał się z realizacji postanowień art. 43 ust. 3 ustawy o okik i na bieżąco przekazywał delegaturom UOKiK wnioski oraz sygnalizował problemy dotyczące ochrony konsumentów wymagające podjęcia działań przez organy administracji rządowej. Zgłoszone zagadnienia odnoszące się do sprzedaży bezpośredniej dotyczyły m.in. umów z dostawcami energii elektrycznej oraz usług telekomunikacyjnych i zostały wykorzystane przez UOKiK w prowadzonych postępowaniach w sprawach stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 63-69)

Rzecznik wybierał metodę i rodzaj działania⁷ w zależności od stanu faktycznego przedstawionego przez konsumenta, tj. udzielał informacji prawnej, opracowywał projekt odstąpienia od umowy lub występował do przedsiębiorców. Przygotował również dla konsumentów do końca 2014 r. 23 pozwy przeciwko przedsiębiorcom lub wnioski do właściwych sądów powszechnych.

Łącznie Rzecznik wystąpił do przedsiębiorców w 11 sprawach, w tym w 2013 r. jedno (do którego, mimo ponagień, przedsiębiorca nie ustosunkował się), w 2014 r. pięć wystąpień (w czterech przypadkach przedsiębiorca zgodził się z argumentami przytoczonymi w wystąpieniu, w jednej sprawie – nie zmienił negatywnego stanowiska) oraz w 2015 r. sześciu wystąpień (w czterech odniosły one pozytywny dla konsumenta skutek, a dwie sprawy są w toku załatwiania).

(dowód: akta kontroli str. 65-114, 115-156)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Pozytywna.

⁴ Wyjaśnienie PRK z dnia 30 lipca 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015.

⁵ Wyjaśnienie PRK z dnia 30 lipca 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015.

⁶ Powyższe dane nie są zgodne z danymi ze sprawozdań przekazywanych do UOKiK. Patrz pkt 3.3 Wystąpienia

⁷ Wyjaśnienie PRK z dnia 30 lipca 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015.

2. Działania Rzecznika konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów.

Opis stanu faktycznego

Prowadzony przez Rzecznika wykaz spraw nie umożliwił wyodrębnienia spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej powiązanych z udzielaniem kredytów lub pożyczek.

Według wyjaśnień PRK na podstawie skarg konsumentów oraz informacji uzyskanych w toku odbytych przez Rzecznika rozmów z konsumentami wynika, że transakcje dokonywane przez konsumentów w trakcie tzw. pokazów były i są w większości przypadków powiązane z uzyskaniem kredytów konsumenckich. Odstąpienie od tego typu umowy kredytu konsumenckiego w zbadanych przypadkach nie stanowiło dla konsumentów problemu. Z tego powodu Rzecznik nie wydzieliał, jako odrębnej kategorii, spraw związanych z kredytami konsumenckimi lub pożyczkami powiązanymi z umowami sprzedaży bezpośredniej.

W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 maja 2015 r. w jednej sprawie⁸ Rzecznik skierował wystąpienie do banku, który domagał się spłaty rat kredytu od konsumenta, mimo odstąpienia przez niego od umowy kupna-sprzedaży. Bank uznał argumenty Rzecznika i zrezygnował z roszczenia, zaś przedsiębiorca, wskutek wystąpienia PRK, uznał odstąpienie od umowy za prawnie skuteczne. Powyższą sprawę zaliczono do kategorii „Umowy poza lokalem i na odległość”. W opisaney sprawie Rzecznik informował Arbitra Bankowego o podjętych działaniach i ich rezultacie, gdyż konsument złożył skargę do Arbitra zanim wniósł ją do PRK.

(dowód: akta kontroli str. 63-114)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Pozytywna.

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

3.1. Powołanie Rzecznika konsumentów oraz organizacja jego pracy.

Opis stanu faktycznego

Od dnia 1 października 2000 r. stanowisko Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Otwocku zajmuje Pani Anna Jackowska, spełniająca wymogi określone w art. 40 ust.2 *ustawy o okik*.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Otwocku Rzecznik podporządkowany jest, zgodnie z art. 40 ust. 3 *ustawy o okik*, Staroście Otwockiemu i przed nim ponosi odpowiedzialność.

Zakres zadań Rzecznika, określony w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, jest zgodny z zakresem określonym w art.42 ust.1 *ustawy o okik*.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 9-62)

⁸ S.RK.731.77.2014.

1. W okresie objętym kontrolą Rzecznik zatrudniony był w niepełnym wymiarze czasu pracy, tj. w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu. Dnia 23 czerwca 2015 r. Starosta zmienił dotychczasowe warunki pracy i płacy Rzecznika, ustalając wymiar czasu pracy na $\frac{1}{4}$ etatu od 1 października 2015. Rzecznik nie przyjął proponowanych warunków. Zmianę dotychczasowych warunków umowy o pracę Rzecznika uzasadniono niedostrzegalnym dla pracodawcy zainteresowaniem mieszkańców Powiatu Otwockiego poradami Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

Rzecznik nie korzystał z pomocy organizacyjnej innych pracowników Starostwa. W związku ze zwiększającą się ilością spraw, w sprawozdaniach ze swojej działalności, Rzecznik wskazywał na konieczności utworzenia biura rzecznika. W dniu 14 listopada 2014 r. ogłoszono nabór m.in. na wolne stanowisko urzędnicze referenta prawnego, do obowiązków którego miało należeć m.in. prowadzenie poradnictwa dla konsumentów. Nabór został uchylony z dniem 10 grudnia 2014 r.⁹, z powodu reorganizacji struktury organizacyjnej Starostwa, zaś zadania przypisane do wakujących stanowisk miały zostać przekazane pozostałym pracownikom urzędu. Według Starosty Otwockiego¹⁰ do dnia zakończenia kontroli¹¹ żadnemu pracownikowi Starostwa nie przypisano obowiązków określonych w ogłoszeniu o powyższym naborze(...) Aktualnie trwają prace nad przygotowaniem nowego Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Otwocku, który uwzględni w nowej strukturze ww. obowiązki.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zmniejszenie czasu pracy Rzecznika i rozważane powierzenia przypisanych mu zadań innemu pracownikowi, w istotny sposób ogranicza jego dostępność dla obywateli i możliwość udzielania porad..

(dowód: akta kontroli str. 316-343, 461-462)

2. Warto podkreślić, że w Starostwie nie ustalono procedur działania Rzecznika, określających sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego skierowanych, w tym w szczególności terminów ich rozpatrywania. Według wyjaśnień Starosty Otwockiego¹² wynikało to z dotychczasowej praktyki i braku zastrzeżeń co do przyjętych ustnie przez Rzecznika takowych procedur i ich akceptacji przez Starostów w poszczególnych kadencjach.

W ocenie NIK, procedury działania PRK, określające sposób rejestracji i rozpatrywania spraw powinny zostać opracowane w formie pisemnej i wdrożone do stosowania, w celu zapewnienia przejrzystości procesu postępowania oraz rzetelnego i terminowego załatwiania spraw konsumentkich.

(dowód: akta kontroli str. 466-468)

3.2. Dostępność poradnictwa Rzecznika konsumentów.

Rzecznik konsumentów rzetelnie realizował obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumentkiego oraz informacji prawnej (art. 42 ust. 1 pkt 1 *ustawy o okik*) w zakresie ochrony interesów konsumentów, stosownie do stworzonych mu warunków pracy. Rzecznik przyjmuje konsumentów codziennie w godzinach od 9.00

⁹ Zarządzenie Nr 62/2014 Starosty Otwockiego

¹⁰ Wyjaśnienia z dnia 17 sierpnia 2015 r. znak: S.OS.III.1710.1.2015.

¹¹ W dniu 21 sierpnia 2015 r.

¹² Wyjaśnienie z dnia 18 sierpnia 2015 r. znak:S.OS.III.1710.1.2015.

do 16.00, z wyjątkiem środy, nie pełni dyżurów w godzinach popołudniowych. Przyjmuje również sprawy zgłaszane listownie, telefonicznie oraz pocztą elektroniczną. Informacje o godzinach pracy PRK są wywieszane na tablicach ogłoszeń przed wejściem do Starostwa i w budynku

Siedziba Rzecznika usytuowana jest na pierwszym piętrze budynku Starostwa, który nie posiada windy. Nie zapewniono odpowiednich warunków do oczekiwania na przyjęcie przez Rzecznika, gdyż brak jest miejsc siedzących dla oczekujących, a dostępna toaleta znajduje się na parterze.

(dowód: akta kontroli str. 312-313, 463)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Mimo że Starostwo pracuje w poniedziałki do 17.00 to Rzecznik nie jest dostępny po godzinie 16, co może powodować trudności w skorzystaniu z jego porad.
2. W Starostwie nie zapewniono odpowiednich warunków, dla osób starszych bądź niepełnosprawnych, chcących skorzystać z porady Rzecznika.

3.3. Prowadzenie przez Rzecznika konsumentów rejestrów spraw.

Opis stanu
faktycznego

Sprawy wpływające do Rzecznika były rejestrowane w kancelarii Starostwa i przekazywane Rzecznikowi za pokwitowaniem. Natomiast sprawy wpływające drogą elektroniczną do Starostwa – przesyłane są również tą drogą na adres mailowy Powiatowego Rzecznika Konsumentów¹³. Klasyfikacji prowadzonych spraw Rzecznik dokonuje we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 233)

W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa nie określono zasad prowadzenia przez Rzecznika rejestru spraw zgłaszanych przez konsumentów.

Rzecznik prowadzi odrębnie rzeczowy wykaz spraw¹⁴ wniesionych przez konsumentów w danym roku kalendarzowym oraz projektów pism sporządzonych na prośbę konsumentów. Wykaz zawiera: kolejny numer, dane personalne oraz adres konsumenta, nazwę przedsiębiorcy, datę zarejestrowania przez Rzecznika skargi/pisma i datę zakończenia działań Rzecznika, których zaprzestanie jest również zaznaczane.

Prośby o udzielenie porady lub informacji o prawach przysługujących konsumentom przekazywane przez konsumentów telefonicznie oraz w czasie osobistych wizyt, rejestrowane są jedynie ilościowo. W tym celu Rzecznik korzysta z załącznika tabelarycznego (tabela nr 1) do rocznego sprawozdania wymaganego przez UOKiK jako rejestru roboczego; Uzyskane w ten sposób dane przenoszone są następnie do tabeli dołączonej do sprawozdania za dany rok, zaś roboczy rejestr jest niszczoney.

(dowód: akta kontroli str. 316-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Liczba spraw wynikająca z odrębnie prowadzonego rzeczowego wykazu spraw była niezgodna z danymi zawartymi w sprawozdaniach rocznych z działalności Rzecznika. Prowadzony wykaz spraw nie zawierał określenia

¹³ Wyjaśnienie z dnia 3 sierpnia 2015 r. znak:S.OS.III.1710.1.1.2015.

¹⁴ opracowany zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67)

charakteru sprawy, przez co uniemożliwiało przyporządkowanie spraw do kategorii wykazywanych w sprawozdaniu.

Według wyjaśnień Rzecznika¹⁵ „...w chwili wpłynięcia skargi lub pisma z prośbą o udzielenie informacji nie zawsze można określić kategorię sprawy, gdyż w toku postępowania może się ona zmienić, co może się wiązać z pominięciem lub zatajeniem przez konsumenta istotnych okoliczności. W rzeczowym wykazie nie odnotowuję kategorii (charakteru sprawy), w związku z czym nie zachodzi konieczność dokonywania zmian. Przyporządkowanie spraw do poszczególnych kategorii, raczej w ogólnym zakresie niż szczegółowym, potrzebne jest mi raz w roku w związku z opracowywaniem rocznego sprawozdania z działalności.”

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w konsekwencji niszczenia rejestru roboczego, na podstawie którego sporządzano sprawozdania roczne dla UOKiK oraz nieujmowania w rzeczowym wykazie spraw informacji o charakterze sprawy, nie jest możliwe zweryfikowanie prawidłowości i rzetelności sporządzenia sprawozdania rocznego.

(dowód: akta kontroli str. 316-343)

2. Prowadzony rzeczowy wykaz spraw nie zawierał kompletnych informacji dotyczących terminu i sposobu załatwienia sprawy. Stwierdzono, że w 2012 r. na 160 wpisów 57 było niepełnych (tj. 36%), w 2013 r. odpowiednio na 194 wpisów 59 niepełnych (30%), w 2014 r. na 151 wpisów 45 niepełnych (30%) oraz w 2015 r. (do 31 maja) na 95 wpisów 53 były niepełne (56%).

Według wyjaśnień Rzecznika¹⁶ „oznaczenie w rzeczowym wykazie kolejnej pozycji kolorem czerwonym, zapisanie daty zakończenia działań ma charakter porządkowy, informacyjny, a pominięcie adnotacji (spowodowane pośpiechem) nie ma żadnego znaczenia.”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Rzecznika. Prowadzenie rzetelnego i kompletnego wykazu spraw, zawierającego m.in. informacje o istotnych dla sprawy terminach oraz problemach w nich poruszonych, jest istotne z punktu widzenia rzetelnego wypełniania obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych Rzecznika. Taka sprawozdawczość jest źródłem wiedzy o rodzajach i skali problemów konsumenckich oraz umożliwia obserwowanie trendów w istniejących i identyfikowanie nowo pojawiających się problemów w dziedzinie spraw konsumenckich.

(dowód: akta kontroli str. 316-322, 347-460)

3.4. Rozpatrywanie przez Rzecznika konsumentów spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie do końca 2014 r.¹⁷ do PRK wpłynęło łącznie 500 spraw na piśmie, w tym 45 dotyczących sprzedaży bezpośredniej, stanowiących 9%. W tym czasie Rzecznik udzielił konsumentom telefonicznie lub w czasie osobistych wizyt łącznie 4176 porad lub informacji prawnych, w tym 733 dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

¹⁵ Wyjaśnienie z dnia 14 sierpnia 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015.

¹⁶ Wyjaśnienia z dnia 14 sierpnia 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015 r.

¹⁷ Z dniem 25 grudnia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U.2014.827)

(dowód: akta kontroli str. 115-156)

Skontrolowano 36 spraw zgłoszonych przez konsumentów dotyczących sprzedaży bezpośredniej, w tym 7 z 2012 r. (100%), 10 z 2013 r. (58,8%), 10 z 2014 r. (50%) i 9 z 2015 r. (41%). Stwierdzono, że: 19 spraw (53%) załatwiono podczas wizyty konsumentów, 5 spraw załatwiono w ciągu jednego miesiąca, 12 (33%) w terminie od dwóch do siedmiu miesięcy. W 16 (44%) sprawach nie odnotowano w ewidencji zapisu o zakończeniu sprawy. 31 spraw (86%) zostało załatwionych zgodnie z wnioskiem konsumenta, zaś 5 spraw konsumenckich było niezasadnych. Sprawy były rzetelnie analizowane, a podjęte działania adekwatne do stanu faktycznego.

Rzecznik skierował 4 wystąpienia do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią, w których między innymi przedstawiał przedsiębiorcom swoje uwagi i opinie. Przypominał również o treści stosownych uregulowań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 344, 374-375, 411-412, 441-442)

Rzecznik wyjaśnił, że prośby konsumentów o napisanie projektów pism (np. o odstąpienie od umowy) sporządzał niezwłocznie w obecności konsumenta. W ten sam sposób postępował w odniesieniu do udzielenia odpowiedzi na pytania nadsyłane drogą elektroniczną, dotyczące nieskomplikowanych zagadnień, np. informacji o prawach przysługujących konsumentom w zakresie reklamacji. Rzecznik wyjaśnił ponadto, że sporządzenie projektu apelacji, sprzeciwu od nakazu zapłaty lub pozwu przeciwko przedsiębiorcy wymagało, ze względu na swój charakter, więcej czasu(...) Opracowanie wystąpienia lub pisma informacyjnego dla konsumenta wymaga nie tylko przeanalizowania nadesłanych materiałów, ale także ustalenie stanu prawnego, przeanalizowania orzecznictwa, zapoznanie się z literaturą przedmiotu. Wystąpienia adresowane do przedsiębiorców, jak i odpowiedzi kierowane do konsumentów nie mogą być zdawkowe, gdyż muszą pełnić jednocześnie rolę edukacyjną, wskazywać na treść obowiązujących przepisów, co zajmuje dużo czasu. Niejednokrotnie opracowanie pisma jest przerywane wizytami konsumentów i ich telefonami z prośbą o poradę lub informację prawną w zakresie praw przysługujących konsumentom, wskutek czego jedno pismo może być sporządzane przez kilka dni.

(dowód: akta kontroli str. 317-322)

Rzecznik nie korzystał z uprawnień do wytaczania powództwa w przypadku określonym w art. 42 ust. 2 ustawy o okik, gdyż jak wyjaśniono¹⁸ w przypadku oddalenia w całości lub części powództwa zobowiązani są do pokrycia kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego drugiej strony (pозwanego przedsiębiorcy), co może stanowić kwotę kilku tysięcy złotych, co pokryć musiałoby Starostwo Otwockie, a Rzecznik nie ma osobnego budżetu. Starostwo nie godzi się na takie wydatki z powodu trudności finansowych. Ponadto Rzecznik nie występował w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów, o którym mowa w art. 42 ust. 3 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 281-311)

¹⁸ Wyjaśnienie z dnia 6 sierpnia 2015 r. znak:S.RK.731.118.2015 r.

3.5. Wywiązywanie się przez Rzecznika konsumentów z obowiązków sprawozdawczych.

Opis stanu faktycznego

Rzecznik przedkładał staroście oraz właściwej miejscowo delegaturze UOKiK, corocznie do 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o okik.

W składanych sprawozdaniach Rzecznik nie wskazywał na problemy dotyczące sprzedaży bezpośredniej. Informował o współpracy z Inspekcją Handlową i delegaturami UOKiK.

Do 21 sierpnia 2015 r.¹⁹ Starosta Otwocki nie zatwierdził rocznego sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów za 2014 r., które otrzymał w terminie tj. 23 marca 2015 r.. Starosta wyjaśnił²⁰, iż przyczyną tego stanu jest potrzeba dokonania przez Starostę analizy tego sprawozdania rocznego, odłożona w czasie, ze względu na inne obowiązki wynikające z bieżącej sytuacji Powiatu. O ile ustawodawca określił w art. 43 ust. 1 ustawy o okik termin przedłożenia staroście do zatwierdzenia rocznego sprawozdania, o tyle brak jest określenia takiego terminu dla działania starosty w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 115-156, 314-315))

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zauważa, że blisko sześciomiesięczny okres jaki upłynął od złożenia sprawozdania przez Rzecznika, mimo innych zadań starosty, powinien pozwolić na analizę tego dokumentu i przekazanie zatwierdzonego rocznego sprawozdania lub informacji o odrzuceniu do UOKiK.
2. Sporządzone przez Rzecznika sprawozdania, z uwagi na nieprawidłowości zawarte w rzeczowym wykazie spraw oraz zniszczenie rejestru roboczego²¹, nie mogą zostać ocenione.

3.6. Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania spraw przez Rzecznika konsumentów.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 maja 2015 r. konsumenci zgłosili do Starosty cztery skargi odnośnie rozpatrywania spraw przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów. Trzy z nich dotyczyły nieskuteczności w ocenie skarżących, działań podjętych przez Rzecznika w wyniku czego nie zostały spełnione oczekiwania konsumentów, natomiast przedmiotem jednej była opieszałość Rzecznika. Wszystkie skargi uznano za nieuzasadnione, o czym powiadomiono skarżących²².

(dowód: akta kontroli str. 233-234, 240-280)

3.7. Współpraca Rzecznika konsumentów z innymi podmiotami.

Opis stanu faktycznego

Rzecznik nie występował do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych informując o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią²³, ponieważ konsumenci nie zgłaszali skarg odnoszących się do tego problemu.

Konsumenci wnosili skargi i zwracali się o udzielenie porady i informacji prawnej w przypadkach dotyczących działalności telemarketingowej, przede wszystkim sprzedaży usług telekomunikacyjnych i energii elektrycznej. Rzecznik załatwiał je we

¹⁹ Dzień zakończenia czynności kontrolnych w Starostwie.

²⁰ Wyjaśnienie z dnia 7 sierpnia 2015 r. znak: S.OS.1710.1.2015.

²¹ Punkt 3.3 wystąpienia

²² Wyjaśnienie z dnia 3 sierpnia 2015 r. znak: S.OS.III.1710.1.1.2015.

²³ Wyjaśnienie z dnia 6 sierpnia 2015 r. znak: S.RK.731.118.2015.

własnym zakresie (odpowiednio 307 i 215 porad) i nie występował do Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

W dwóch sprawach²⁴ PRK zgłosił organom ścigania przypadki, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstw polegających na podrobieniu podpisów (postępowanie przygotowawcze zostało umorzone wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego) oraz wyłudzeniu (Rzecznik nie otrzymał informacji o sposobie zakończenia postępowania).

Rzecznik konsumentów nie zgłaszał spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej organom Inspekcji Handlowej.

(dowód: akta kontroli str. 115-156, 281-284)

Rzecznik współpracował z Arbitrem Bankowym w związku ze złożoną przez konsumenta do obu instytucji skargą na postępowanie banku żądającego od konsumenta spłaty rat kredytu, mimo terminowego odstąpienia od umowy sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 65-114)

Powiatowy Rzecznik Konsumentów współdziałał z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz jego Delegaturami. W dwóch sprawach skierował zawiadomienia²⁵ o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez stosowanie przez przedsiębiorców postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ Kodeksu postępowania cywilnego²⁶ – w sprawie S.RK.731.149.2013 skierowanej do UOKiK Delegatura w Warszawie. Rzecznik nie został powiadomiony o sposobie rozpoznania oraz w sprawie S.RK.731.60.2014 do UOKiK Delegatura w Poznaniu. Rzecznik został zawiadomiony, że materiały zostały dołączone do już prowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 168-173)

Powiatowy Rzecznik Konsumentów utrzymywał bieżący kontakt z UOKiK w zakresie wymiany informacji, np. przedstawiał uwagi co do projektowanych zmian w *ustawie o okik*, udzielał odpowiedzi na pytania Delegatur odnoszące się do prowadzonych przez nie postępowań, uczestniczył w debatach i szkoleniach organizowanych bądź współorganizowanych przez Urząd oraz inne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 174-180)

Powiatowy Rzecznik Konsumentów współdziałał także z Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej w Warszawie przekazując mu skargi konsumentów, wnioskując jednocześnie o ewentualne przeprowadzenie kontroli. Wyniki czterech kontroli przeprowadzonych przez WIH potwierdziły zasadność jednej skargi konsumenta, zaś w trzech sprawach – nie potwierdziły. O wynikach jednej kontroli Rzecznik nie został jeszcze poinformowany. Sprawy te nie dotyczyły sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str.194-210)

W związku z sygnałami o nieprawidłowościach zawartymi w skargach konsumentów, Powiatowy Rzecznik Konsumentów kierował do właściwych instytucji

²⁴ S.RK.731.15.2014 i S.RK.731.45.2014.

²⁵ Zgodnie z art. 100, ustawy o okik

²⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.

stosowne wnioski i zawiadomienia. W okresie objętym kontrolą PRK przekazał dwie sprawy do właściwych urzędów skarbowych, jedną do straży pożarnej oraz skierował dwa zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa do organów ścigania. Sprawy te nie dotyczyły sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 211-230)

W okresie objętym kontrolą działalność Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Otwocku nie była przedmiotem badań audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 234)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

4. Edukacja konsumentka

Opis stanu
faktycznego

Powiatowy Rzecznik Konsumentów publikował w wydawanym przez Starostwo Powiatowe w Otwocku miesięczniku „As Pik Gazeta samorządowa powiatu otwockiego” artykuły popularyzujące przepisy prawa konsumentckiego, w tym o zmianach wprowadzonych przez ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o *prawach konsumenta*²⁷, a także zawierające rady i ostrzeżenia, zwłaszcza w odniesieniu do umów kupna zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa na pokazach organizowanych przez przedsiębiorców lub na odległość. Inspiracją do artykułów były między innymi skargi konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 66-114, 157-161)

Rzecznik, z inicjatywy UOKiK, opracował w 2012 r. poradnik dla konsumentów „Jak poradzić sobie na rynku nieruchomości”, który został rozesłany przez UOKiK m.in. instytucjom świadczącym poradnictwo konsumenckie, a także jest dostępny w wersji elektronicznej na stronie internetowej Urzędu.

Rzecznik był autorem książki „Niedozwolone postanowienia umowne w umowach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w świetle orzeczeń Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów” wydanej przez Polską Federację Rynku Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.157-230)

Rzecznik nie podejmował dotychczas współpracy z organizacjami seniorskimi w celu propagowania praw konsumentów. Z informacji przez niego przekazanych wynika, że w porozumieniu z władzami Gminy Wiązowna, na wrzesień 2015 r. zaplanował spotkanie z Radą Seniorów Gminy Wiązowna.

(dowód: akta kontroli str.157-161)

Powiatowy Rzecznik Konsumentów monitorował rynek sprzedaży bezpośredniej na terenie swojej jednostki samorządowej zapoznając się z wniesionymi skargami, czerpiąc informacje z rozmów z konsumentami, lekturą publikacji w prasie lokalnej, a także pozyskując je w trakcie dyskusji z innymi powiatowymi (miejskimi)

²⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 827.

Rzecznikami konsumentów. Nie uczestniczył w prezentacjach organizowanych przez przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 157-161)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 Kontroli*²⁸, wnosi o:

1. Dokonanie analizy i podjęcie decyzji w przedmiocie zatwierdzenia Sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Otwocku w 2014 r.
2. Opracowanie i wdrożenie pisemnych procedur działania Rzecznika konsumentów.
3. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia rejestru wszystkich spraw wpływających do Rzecznika konsumentów.
4. Zapewnienie wykazywania w sprawozdaniach z działalności Rzecznika konsumentów kompletnych informacji wynikających z rejestru spraw.
5. Podjęcie działań celem dostosowania siedziby Rzecznika do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych.
6. Prowadzenia bezpłatnego poradnictwa w godzinach umożliwiających dostęp do Rzecznika szerokiemu kręgowi konsumentów.

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.

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.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

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 1 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/-/