



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.03.2017

P/17/019

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/17/019 – Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Mirosław Wójtowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 77/2017 z dnia 4 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Lublinie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Mareczka – od 10 czerwca 2016 r. Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej. Poprzednio, w okresie od 11 maja 1998 r. stanowisko to zajmował Leszek Wójcik. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Lublinie². W ocenie NIK zapewniała ona ochronę interesów i praw konsumentów na terenie działania Inspektoratu.

Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej skutecznie realizował zadania ukierunkowane na zapewnienie legalności i rzetelności działań przedsiębiorców. Zadanie te obejmowały m. in. sporządzanie okresowych planów kontroli, które były opracowywane rzetelnie na podstawie wytycznych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³. Ich uzgadnianie przebiegało zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w Inspekcji Handlowej. Kontrole produktów wprowadzonych lub przewidywanych do wprowadzenia do obrotu oraz kontrole usług przeprowadzane były prawidłowo, z zachowaniem praw przedsiębiorców, a decyzje administracyjne wydawane były z zachowaniem rygorów przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴. Skutecznie eliminowano ustalone nieprawidłowości polegające na naruszeniu praw konsumenckich poprzez egzekwowanie wykonania wydanych zaleceń i wniosków, jak również poprzez ściąganie należności budżetowych powstałych w związku z przeprowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Wymagająca usunięcia nieprawidłowość polegająca na nieopracowywaniu programów kontroli interwencyjnych nie wpływa, zdaniem NIK, na ogólnie pozytywną ocenę sposobu realizacji zadań kontrolnych WIIH.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dale również WIIH lub Inspektorat.

³ Dalej również UOKiK.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257. Dalej: Kpa.

WIIH zorganizował i rzetelnie prowadził działalność w zakresie mediacji, pozasądowego rozwiązywania sporów, poradnictwa konsumenckiego, a także zorganizował Stały Sąd Polubowny.

WIIH terminowo wypełniał obowiązki sprawozdawcze z realizacji podejmowanych zadań kontrolnych, w szczególności sporządzał roczne i kwartalne informacje o swojej działalności, a następnie przedkładał je Prezesowi UOKiK i Wojewodzie Lubelskiemu.

Inspektorat współdziałał z innymi podmiotami i instytucjami, w tym międzynarodowymi, poprzez wspólne działania kontrolne, wymianę wiedzy fachowej oraz informacji o praktykach naruszających prawa konsumentów.

W zakresie objętym niniejszą kontrolą, NIK nie stwierdziła naruszenia zasad wykonywania budżetu WIIH. Poziom środków budżetowych, według Wojewódzkiego Inspektora, zapewniał realizację zadań. W ocenie NIK relatywnie niski poziom wynagrodzeń, w szczególności na stanowiskach inspektorów, stwarza jednak ryzyko przyszłych trudności z naborem i utrzymaniem wykwalifikowanej kadry inspektorskiej, co jest warunkiem zapewnienia skuteczności działań WIIH w kolejnych latach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie rynku oraz ustalanie kierunków działania Inspekcji Handlowej

Opis stanu
faktycznego

Podstawowym zadaniem Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Lublinie było prowadzenie kontroli przedsiębiorców w oparciu o roczne i kwartalne plany kontroli, opracowane wspólnie z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Proces planowania w latach 2014-2017 prowadzony był w oparciu o uregulowania ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o *Inspekcji Handlowej*⁵, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie działalności gospodarczej*⁶ oraz wytycznych Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 września 2010 r. dotyczących planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej oraz regulaminu organizacyjnego WIIH.

Planowanie działalności kontrolnej Inspekcji Handlowej, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 *ustawy o IH* polegało na ustaleniu przez Prezesa UOKiK kierunków działania Inspekcji Handlowej i planu kontroli Inspekcji Handlowej oraz przez Wojewódzkiego Inspektora⁷ planów pracy Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej.

WIIH uczestniczył w opracowywaniu zadań określonych w Kierunkach Działania Inspekcji Handlowej poprzez przedstawienie propozycji do tego dokumentu, a w opracowywaniu okresowych planów kontroli poprzez przedstawianie Prezesowi UOKiK propozycji tematów do tych planów.

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 57-84)

Plany pracy WIIH sporządzane na kolejne kwartały składały się z dwóch części:

- „Kontrole planowe”, wynikające z planu kontroli Inspekcji Handlowej na dany rok;
- „Kontrole poza planem kontroli Inspekcji Handlowej”, obejmujące działania własne, dotyczące istotnych dla lokalnego rynku oraz działań interwencyjnych.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, dalej: *ustawa o IH*.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, dalej: *ustawa o sdg*.

⁷ Dalej również WI.

Według wyjaśnień⁸ WI, plany pracy WIIH uwzględniały wytyczne i obszary wskazywane przez Prezesa UOKiK, zadania wynikające z rocznych planów kontroli oraz informacje uzyskiwane od konsumentów i innych organów. Przy opracowywaniu planów pracy korzystano z rejestrów kontroli z lat ubiegłych oraz powszechnie dostępnych ewidencji i rejestrów przedsiębiorców⁹.

Kwartalne plany pracy uzyskiwały akceptację Prezesa UOKiK oraz były przekazywane do wiadomości Wojewodzie Lubelskiemu.

W związku z nowelizacją *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*¹⁰, począwszy od II kwartału 2017 r. ustalanie kwartalnych planów pracy poprzedzane było analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.

W zakresie kontroli planowanych przez UOKiK, wybór obszaru przedmiotowego kontroli następował na poziomie centralnym. W zakresie doboru tematów kontroli własnych, analiza poprzedzająca wybór dokonywana była przez dyrektorów delegatur WIIH oraz naczelników wydziałów zajmujących się merytoryczną realizacją kontroli i przedstawiana kierownictwu Inspektoratu. Przy opracowywaniu planów pracy uwzględniano informacje konsumentów o nieprawidłowościach, niebędące wnioskami o mediację lub wnioskami o rozpatrzenie sprawy przez sąd polubowny. Uwzględniano również informacje uzyskiwane w trakcie udzielania porad konsumenckich. W zakresie podmiotowym wykonywano¹¹ analizę ryzyka uwzględniając w szczególności: wagę wykrytych nieprawidłowości podczas kontroli w latach poprzednich, stopień i okoliczności naruszeń prawa, okres prowadzenia działalności gospodarczej, wielkość i rodzaj przedsiębiorcy (producent, importer, upoważniony przedstawiciel, dystrybutor), rolę podmiotu w łańcuchu dostaw i odpowiedzialność podmiotu za udostępniany wyrób, czas jaki upłynął od poprzedniej kontroli, informacje od konsumentów, sezonowość artykułów, sytuację na rynku lokalnym a także specyfikę założeń wynikających z udziału w międzynarodowych projektach kontrolnych¹². Jednostki do kontroli typowano po uwzględnieniu ww. kryteriów, korzystając z rejestrów kontroli z lat ubiegłych, powszechnie dostępnych: ewidencji przedsiębiorców oraz baz podmiotów będących w posiadaniu: Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Kontroli Skarbowej, Inspekcji Weterynaryjnej – w ramach współpracy z tymi organami. WIIH nie dysponuje własnymi bazami danych o podmiotach gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 21-32, 416, 417, 418)

WIIH podejmował i prowadził współpracę z innymi służbami i organami, w szczególności z:

- Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, m.in. w ramach systemu monitorowania jakości paliw, nadzoru rynku oraz poprzez przekazywanie Prezesowi UOKiK informacji o wynikach kontroli celem wszczęcia postępowań administracyjnych;
- Służbą Celną – na wniosek organów celnych sporządzano opinie co do produktów, które mogą stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa użytkownika, środowiska lub interesu publicznego oraz gdy produktowi nie towarzyszy dokumentacja wymagana przez wspólnotowe prawo

⁸ Pismo z dnia 20 września 2017 r., znak POSK.1610.2.2017.

⁹ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, Krajowy Rejestr Sądowy, Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej.

¹⁰ art. 15 pkt 10 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. z 2016 r. poz. 2255) zmieniającej ustawę o s.d.g z dniem 1 stycznia 2017 r.

¹¹ Od dnia 12 kwietnia 2017 r., dokonując analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, stosowano wytyczne Prezesa UOKiK z dnia 7 kwietnia 2017 r. (nr pisma DNR-705-3(5)/17(KB)).

¹² Np. Kontrola wyrobów pirotechnicznych w ramach projektu Joint Action 2014 – Fireworks 2.

lub nie jest oznakowany. Ponadto do Urzędów Celných¹³ WIIH przekazywał informacje o paliwach niespełniających wymagań jakościowych;

- Urzędem Regulacji Energetyki – współpraca polegała na wymianie informacji o nieprawidłowościach na rynkach paliw, w szczególności braku koncesji na obrót, wytwarzanie i magazynowanie paliw;
- Urzędami Kontroli Skarbowej¹⁴ i Inspektoratami Weterynarii – w zakresie ustalania bazy podmiotów do kontroli;
- Policją, w tym z Wydziałem do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie, m.in. podejmowano działania kontrolne w obszarach wskazanych przez Policję;
- Wojewódzkimi Inspektoratami Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na podstawie porozumienia Prezesa UOKiK z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z dnia 21 grudnia 2009 r. w zakresie wykonywania badań laboratoryjnych artykułów spożywczych oraz wzajemnego powiadamiania o wynikach kontroli artykułów rolno-spożywczych, celem wszczęcia dodatkowych kontroli u producentów i dystrybutorów;
- Obwodowymi Urzędami Miar (ObUM) poprzez udział pracowników ObUM w kontrolach odmierzaczy paliw, pomocy ObUM w typowaniu wyrobów w ramach kontroli wag nieautomatycznych, wykonywaniu badań laboratoryjnych przez laboratoria ObUM, przekazywaniu informacji o towarach paczkowanych w celu aktualizacji baz podmiotów paczkujących prowadzonych przez Urzędy Miar.
- Państwową Inspekcją Sanitarną – współpraca w zakresie wykonywania badań laboratoryjnych artykułów spożywczych oraz wzajemnego powiadamiania o wynikach kontroli artykułów rolno-spożywczych.
- Urzędem Komunikacji Elektronicznej Delegatura w Lublinie w zakresie podnoszenia świadomości prawnej konsumentów poprzez wspólne plenerowe akcje informacyjne z zakresu ochrony konsumentów.
- Narodowym Funduszem Zdrowia w zakresie kontroli usług cateringowych dla szpitali.

WIIH współpracował z innymi inspektoratami Inspekcji Handlowej oraz rzecznikami konsumentów na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. *w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów*¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 27-29)

WIIH uczestniczył również w realizacji projektów międzynarodowych. W 2016 r. był to projekt REACH ENFORCE-4 (REF-4), który dotyczył nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia (WE) 1907/2006 (REACH). Głównym założeniem projektu REF-4 była kontrola przestrzegania przez producentów i importerów obowiązków w zakresie stosowania ograniczeń dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych niebezpiecznych substancji, mieszanin i wyrobów. Między innymi prowadzono badania laboratoryjne zabawek pod kątem obecności ftalanów. W ramach realizacji ww. projektu WIIH zakwestionował 8 z 12 pobranych prób zabawek do badań laboratoryjnych. Akta sprawy oraz kwestionariusze *European Chemicals Agency* WIIH przekazał do UOKiK, celem wszczęcia stosownych postępowań.

¹³ Od 1 marca 2017 r. Urzędami Krajowej Administracji Skarbowej.

¹⁴ Por. przypis nr 13.

¹⁵ Dz. U. 2002 nr 24 poz. 243.

W 2016 r. pracownik WIIH w Lublinie uczestniczył w projekcie międzynarodowym, który polegał na wizytach w organach nadzoru rynku w Słowenii w celu wymiany doświadczeń w obszarze kontroli i działań związanych z nadzorem nad produktami nieżywnościowymi.

W ramach projektu międzynarodowego Joint Action 2014 – Fireworks 2 realizowanego przez UOKiK wspólnie z ośmioma innymi państwami Unii Europejskiej oraz organizacją PROSAFE¹⁶ WIIH uczestniczył w kontroli wyrobów pirotechnicznych widowiskowych. W ramach ww. projektu zakwestionowano 5 z 13 pobranych próbek wyrobów. Akta sprawy dotyczące dwóch wyrobów przekazano do UOKiK celem wszczęcia postępowania administracyjnego, natomiast trzy rodzaje wyrobów pirotechnicznych, z uwagi na zagrożenie życia i zdrowia użytkownika, importer przekazał do utylizacji (łącznie 4 630 szt.).

W 2017 r. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Lublinie w ramach projektu międzynarodowego MSTRY 15 wspólnie z innymi państwami UE oraz organizacją PROSAFE uczestniczył w kontroli prawidłowości etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

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.

2. Działalność kontrolna oraz realizacja wyników kontroli

W Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Lublinie nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych w zakresie postępowania kontrolnego, pokontrolnego i jego dokumentowania. Według wyjaśnień¹⁷ Wojewódzkiego Inspektora akty prawne powszechnie obowiązujące oraz wytyczne i zalecenia przekazane przez Prezesa UOKiK¹⁸ wyczerpująco regulują procedury postępowania kontrolnego i pokontrolnego Inspekcji Handlowej.

(dowód: akta kontroli str. 441-445)

W okresie 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. WIIH przeprowadził 3189 kontroli, tj. o 38% więcej niż zaplanowano (2 829), w sześciu obszarach, tj. zasadnicze i inne wymagania wyrobów w ramach systemu oceny zgodności – 391 kontroli (112% planu), bezpieczeństwo produktów w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów – 232 kontrole (113%), inne produkty nieżywnościowe i usługi – 692 kontrole (141%), artykuły rolno-spożywcze – 2 095 kontroli (130%), jakość paliw – 429 kontroli (WIIH nie planuje kontroli w tym obszarze) oraz 52 kontrole dotyczące innych zagadnień (29%). Wykonanie większej niż planowano liczby kontroli wynikało z faktu przeprowadzania obowiązkowych kontroli jakości paliw (nieplanowanych w WIIH a ujętych w planie UOKiK). Na wyższą ilość kontroli wykonanych od zaplanowanych wpływa także przeprowadzanie tzw. kontroli własnych

¹⁶ PROSAFE (*Product Safety Enforcement Forum of Europe*) międzynarodowa organizacja powstała w 1990 roku z misją wzmocnienia nadzoru rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz usług, poprzez ułatwienie współpracy organów monitorujących na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

¹⁷ Pismo z dnia 10 października 2017 r. znak: POSK.1610.5.2017.

¹⁸ Między innymi ujednolicone zalecenia z dnia 30 maja 2014 r. wydane przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o IH, dotyczące trybu kontroli i stosowania wybranych przepisów prawa przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej; wytyczne dotyczące kontroli produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań bezpieczeństwa oraz wymagań zasadniczych, szczegółowych i innych (z dnia 4 czerwca 2013 r.); wytyczne dotyczące kontroli i postępowań w sprawie nałożenia niektórych kar pieniężnych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (z 2017 r.).

(interwencyjnych), podejmowanych w związku z otrzymywanymi skargami i wnioskami.

(dowód: akta kontroli str. 417, 778-798)

Wybór podmiotów do kontroli poprzedzany był analizą ryzyka, a od II kwartału 2017 r. dodatkowo analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. W toku kontroli NIK, zarządzeniem nr 4/2017 z 22 września 2017 r., WI wprowadził do stosowania *Kartę analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej*.

Analiza wybranej dokumentacji¹⁹ wykazała, że kontrole wszczynano po prawidłowo wystosowanym zawiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia kontroli, natomiast wszczęcie kontroli bez zawiadomienia znajdowało podstawę prawną dla tego sposobu postępowania. Zawiadomienia spełniały wymogi określone w art. 79 ust 6 *ustawy o sdg* tj. oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli oraz podpis osoby upoważnionej. Kontrolę rozpoczynano zgodnie z terminami wynikającymi z zawiadomienia.

Upoważnienia do kontroli były zgodne z wymogami art. 79a *ustawy o sdg*, tj. wskazywały podstawę prawną, oznaczenie organu kontroli, datę i miejsce wystawienia, pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli, oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, określenie zakresu przedmiotowego kontroli, wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, podpis osoby udzielającej upoważnienia oraz pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Kontrole planowe przeprowadzano w oparciu o programy kontroli, opracowane przez Prezesa UOKiK albo Wojewódzkiego Inspektora. Nie opracowywano programów dla kontroli interwencyjnych, podejmowanych na podstawie skarg konsumentów lub innych podmiotów.

Proces kontrolny i czynności kontrolne dokumentowane były poprawnie sporządzonymi protokołami kontroli, protokołami oględzin, protokołami pobrania i zabezpieczenia próbek kontrolowanych partii towaru, a w uzasadnionych przypadkach czytelnymi zestawieniami pomocniczymi, np. zestawieniami badanych partii towarów i wyników badań itp. Dokumentacja kontrolna zgromadzona była w opisanych segregatorach, z ponumerowaniem poszczególnych kart.

(dowód: akta kontroli str. 799-1118)

Próbki do badań, w przypadkach kontroli planowych, przekazywano laboratorium UOKiK lub laboratorium wskazanym przez UOKiK w programach kontroli. W tych przypadkach WIIH ustalał z laboratorium jedynie terminy i koszty badań. Według wyjaśnień²⁰ WI w przypadkach braku wskazania laboratorium, WIIH analizował dostępność laboratoriów akredytowanych, analizował wpływające oferty i w oparciu o najkorzystniejsze oferty zawierał umowy o wykonanie badań.

Koszty badań wykonanych w laboratoriach UOKiK finansowane były z budżetu UOKiK, natomiast w innych laboratoriach – z budżetu WIIH, za wyjątkiem kosztów badań, które potwierdziły niezgodność pobranych próbek z odpowiednimi wymaganiami. Tymi kosztami, niezależnie od rodzaju laboratorium, obciążany był przedsiębiorca na podstawie decyzji wydanej w toku postępowania administracyjnego przeprowadzanego w tej sprawie. W latach 2014-2017 (I półrocze

¹⁹ 35 losowo dobranych spraw, z wyłączeniem spraw z obszaru artykułów rolno-spożywczych.

²⁰ Pismo z dnia 25 września 2017 r., znak: POSK.1610.2.2017.

2017 r.) WIIH wydatkował na badania laboratoryjne odpowiednio: 2,3 tys. zł, 14,8 tys. zł, 17,8 tys. zł i 18,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 391-415)

W toku prowadzonych kontroli WIIH korzystał z tzw. środków bezpośredniego oddziaływania poprzez zarządzanie ograniczenia, wstrzymania lub wycofania z obrotu produktów lub zakazu udostępniania wyrobu. W okresie objętym kontrolą WIIH wydał 22 decyzje w sprawie ograniczenia wprowadzania do obrotu, wstrzymania wprowadzania, albo niezwłocznego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zakazów udostępniania wyrobu²¹. Decyzje były wydane przez osoby upoważnione, a ich wykonanie monitorowane.

Inspektorzy WIIH w dokumentacji kontrolnej (protokole, notatce) odnotowywali działania kontrolowanego w trakcie kontroli, które wyprzedzały żądanie usunięcia niektórych nieprawidłowości lub uchybień, np. usuwanie spośród udostępnionych wyrobów przeterminowanych, oznaczenie wyrobów cenami jednostkowymi itp.

W okresie objętym kontrolą WIIH nie wydał żadnej decyzji na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH*, dotyczącej zafałszowania artykułów rolno-spożywczych, jak również nie wydał żadnego nakazu wstrzymania wprowadzania do obrotu lub wycofania z obrotu w punktach sprzedaży całej partii artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IH*.

(dowód: akta kontroli str. 482-487, 799-1118)

W związku z przeprowadzonymi kontrolami WIIH nie wydał żadnego zarządzenia pokontrolnego, o którym mowa w art. 32 *ustawy o IH*. Formułował natomiast wystąpienia pokontrolne oraz pisma, które kierował do podmiotu kontrolowanego, a w razie potrzeby również do dystrybutorów, importerów, wprowadzających do obrotu lub producentów kontrolowanych wyrobów. Łącznie sformułowano 1 775 pism i wystąpień²², z tego 407²³ wystąpień pokontrolnych na podstawie art. 33 i art. 34 *ustawy o IH*.

W przypadkach zawierania w wystąpieniach wniosków i zaleceń pokontrolnych, wyznaczano terminy udzielenia odpowiedzi oraz monitorowano ich realizację poprzez prowadzenie zapisów w rejestrach spraw prowadzonych.

W przypadkach ustalenia niezgodności, w toku kontroli w obszarze zasadniczych i innych wymagań wyrobów w ramach systemu oceny zgodności, akta spraw kierowano według właściwości do Prezesa UOKIK celem dalszego procedowania.

W związku z wynikami kontroli WIIH skierował do prokuratury 145 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa²⁴. Organy ścigania w 46 przypadkach wszczęły postępowania przygotowawcze, w 93 przypadkach odmówiły wszczęcia postępowania. W sześciu przypadkach WIIH nie otrzymał jeszcze informacji o podjętych działaniach. W czterech sprawach WIIH wniósł zażalenie na postanowienie Prokuratury. W jednej sprawie Sąd Rejonowy uwzględnił zażalenie i uchylił zaskarżone postanowienie, natomiast pozostałe sprawy były w trakcie rozpatrywania. Podstawą odmowy wszczęcia postępowań przez Prokuraturę były głównie przepisy art. 17 ust 1 pkt 1-3 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks*

²¹ Na podstawie: art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH* – 4 decyzje w 2014 r., 1 w 2015 r., 1 w 2016 r.; art. 40k – 6 decyzji w 2014 r., 6 w 2015 r., 1 w 2017 r.; art. 75 ust. 1 *ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* – 1 decyzję w 2016 r., 2 w 2017 r.

²² W 2014 – 574, w 2015 – 443, w 2016 – 439 i w I półroczu 2017 – 319.

²³ W 2014 – 169, w 2015 – 94, w 2016 – 93 i w I półroczu 2017 – 51.

²⁴ Głównie na podstawie: *ustawy o systemie oceny zgodności*: art. 45 tj. wprowadzenia do obrotu wyrobów niezgodnych z zasadniczymi wymaganiami (117 przypadków), art. 46 tj. umieszczenia oznakowania zgodności (CE) (14 przypadków), art. 47a tj. wprowadzenia do obrotu wyrobów podlegających oznakowaniu zgodności, a nieposiadających takiego oznakowania (6 przypadków), art. 31 ust. 1 *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* tj. wprowadzenia do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych (11 przypadków).

postępowania karnego²⁵ wskazujące na: brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie czynu, brak znamion czynu zabronionego albo znikomą szkodliwość społeczną czynu.

Z wyjaśnień²⁶ WI wynika, że liczba zawiadomień zmniejsza się sukcesywnie od dnia 20 kwietnia 2016 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*. W tym akcie prawnym czyny, których popełnienie podlegało odpowiedzialności karnej zgodnie z uregulowaniami zawartymi w *ustawie o systemie oceny zgodności*, poddane zostały odpowiedzialności administracyjnej (kary pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 482-487)

W okresie objętym kontrolą WIIH skierował do sądów 40 wniosków o ukaranie. W 30 sprawach sądy nałożyły kary pieniężne w łącznej wysokości 11,2 tys. zł. Wnioski w szczególności dotyczyły zaniżania albo zawyżania ilości, wagi lub ceny wyrobu, co skutkowało ustaleniem i pobraniem należności w nadmiernej wysokości. Stanowiło to czyn podlegający karze, o którym mowa w art. 134 § 1 *Kodeksu wykroczeń*²⁷, a inspektor Inspekcji Handlowej w tym przypadku nie był organem właściwym do nałożenia grzywny²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 441-448, 482-487, 778-798)

W związku z przeprowadzonymi kontrolami, WIIH przeprowadził 410 postępowań administracyjnych, wydając 404 decyzje ustalające zobowiązania w związku z: nałożonymi karami pieniężnymi (244,4 tys. zł) i kosztami badań laboratoryjnych (74,6 tys. zł). W stosunku do 12 wydanych decyzji strona wniosła odwołanie. W pięciu przypadkach Prezes UOKiK uchylił decyzje WI, a w siedmiu utrzymał je w mocy. Podstawą uchylenia decyzji było m.in.: nie pobranie próbek do badania, brak możliwości ustalenia stanu faktycznego w oparciu o akta kontroli oraz niewłaściwa kwalifikacja ustalonych nieprawidłowości. Akta postępowań administracyjnych zgromadzone w segregatorach poprzedzono metryką sprawy, w której opisywano podejmowanie poszczególnych czynności. Strona postępowania była powiadamiana o wszczęciu postępowania i prowadzonych czynnościach oraz pouczana o przysługujących jej prawach.

Średni czas trwania postępowania wynosił około 31 dni, przy czym najdłużej trwały postępowania w Wydziale Kontroli Artykułów Żywnościowych i Gastronomii (średnio 45 dni). Według wyjaśnień²⁹ WI przepisy³⁰ na podstawie, których nakładane były kary pieniężne zobowiązują WIIH do uwzględnienia wielkości obrotów i przychodu przedsiębiorcy (strony postępowania) przed ustaleniem wysokości kary. Kierowane do przedsiębiorców wezwania w tej sprawie często pozostawały bez odpowiedzi lub przedsiębiorcy przesyłali dane niezgodne z wymaganiami. W ocenie WI wpływało to na czas trwania postępowań, w szczególności w Wydziale Kontroli Artykułów Żywnościowych i Gastronomii, w którym prowadzona była największa liczba postępowań o nałożenie kary pieniężnej.

(dowód: akta kontroli str. 482-487, 798)

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm., dalej: *Kpk*.

²⁶ Pismo z dnia 17 października 2017 r. znak POSK.1610.8.2017.

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.

²⁸ Inspektorzy Inspekcji Handlowej uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wyłącznie za wykroczenia wskazane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Handlowej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 63, poz. 587 ze zm.). W pozostałych sprawach, inspektorzy kierują do właściwego sądu wniosek o ukaranie sprawcy wykroczenia.

²⁹ Pismo z dnia 17 października 2017 r. znak: POSK.1610.8.2017.

³⁰ art. 40a ust. 1 pkt 3 lub 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych* i art. 6 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. *o informowaniu o cenach towarów i usług*.

WIIH skutecznie egzekwował należności powstałe w związku z nałożonymi karami pieniężnymi i obowiązkiem zwrotu kosztów badań laboratoryjnych.

W przypadkach braku zapłaty w wymagalnym terminie wysyłano upomnienia do zobowiązanych, a w przypadku braku skuteczności upomnienia wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je naczelnikom urzędów skarbowych do realizacji. Należności wymagalne na koniec poszczególnych lat kontrolowanego okresu odpowiednio wynosiły: 0,9 tys. zł, 2,7 tys. zł, 2,7 tys. zł, 4,5 tys. zł. WIIH monitorował działania Urzędów Skarbowych poprzez składanie zapytań o postęp działań egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 391-415, 488-492)

W kontrolowanym okresie nie występowały przypadki wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorców wobec podjęcia i wykonywania przez WIIH czynności kontrolnych, o którym mowa w art. 84c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 486)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

WIIH nie sporządzał programu kontroli dla kontroli własnych, tzw. nieplanowanych kontroli interwencyjnych wszczynanych na podstawie otrzymanych skarg i wniosków konsumentów lub innych podmiotów. Było to niezgodne z art. 9a ust 2 ustawy o IH, który zobowiązuje Wojewódzkiego Inspektora do sporządzania programów kontroli w przypadkach, w których program nie podlega sporządzeniu przez Prezesa UOKiK.

Według wyjaśnień³¹ WI w przypadku braku programu zakres przedmiotowy takiej kontroli określany był przez zarzuty podnoszone w skardze i wskazywany był w karcie kwalifikacyjnej. Ze względu na nieprzewidywalny charakter informacji konsumenckich inicjujących kontrole skargowe, naczelnicy wydziałów ani dyrektorzy delegatur nie mają możliwości, aby przygotować program kontroli stosowany do zrealizowania konkretnej skargi konsumenckiej. Kontrole skargowe muszą być realizowane niezwłocznie po powzięciu przez Inspektorat informacji o nieprawidłowościach.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska. Ustawa o IH w art. 9a ust. 4 stanowi, że inspektor przeprowadza kontrolę w oparciu o program kontroli, co wymaga opracowanie programu kontroli w każdym przypadku podejmowania kontroli. Program w szczególności powinien zawierać: określenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli, wykaz przepisów prawnych regulujących zagadnienia objęte zakresem kontroli oraz powinien zostać opracowany przed rozpoczęciem czynności kontrolnych, zaś jego obligatoryjny zakres nie wymaga złożonych i czasochłonnych analiz.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W jednostkach organizacyjnych WIIH prowadzone są odrębne rejestry spraw, w których ewidencjonowane są kontrole, wyniki kontroli, pisma i wystąpienia pokontrolne, odpowiedzi kontrolowanych itp. Rejestry prowadzone są ręcznie w formie papierowej. Sposób (wzór) oraz obowiązek prowadzenia tej dokumentacji nie został uregulowany w aktach wewnętrznych WIIH ani w innych unormowaniach. Prowadzenie rejestrów oparte jest na wiedzy i doświadczeniu pracowników WIIH.

W ocenie NIK wymieniona dokumentacja stanowi podstawę do prowadzenia analizy ryzyka i planowania pracy WIIH, jak również skutecznego monitorowania prowadzonych kontroli, w szczególności realizacji wniosków i zaleceń

³¹ Pismo z dnia 10 października 2017 r. znak POKS.1610.05.2017.

pokontrolnych, dlatego jej wzór i obowiązek stosowania powinien znaleźć unormowanie.

Prowadząc rejestry i ewidencje ręcznie, w formie papierowej, WIIH w niewystarczającym stopniu wykorzystuje możliwości, które stwarzają narzędzia i dostępny w Inspektoracie sprzęt informatyczny. W Inspektoracie nie funkcjonuje żaden elektroniczny system ewidencji wykonywanych zadań ani obiegu dokumentów. Prowadzenie rejestrów i ewidencji ręcznie wydłuża i ogranicza efektywne wykorzystywanie zawartych w nich danych niezbędnych do prowadzenia analiz dla potrzeb działalności kontrolnej jak również do rzetelnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Skuteczność egzekwowania prawa konsumenckiego przez organy Inspekcji

Opis stanu faktycznego

W WIIH zorganizowano prowadzenie działalności w zakresie mediacji, a po zmianie ustawy o IH, pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich.

W okresie do 10 stycznia 2017 r. postępowania mediacyjne prowadzili pracownicy Inspektoratu upoważnieni pisemnie przez Inspektora Wojewódzkiego. W tym okresie wpłynęło 1 470 wniosków o przeprowadzenie mediacji. Wszystkie wnioski pochodziły od konsumentów. W WIIH przyjęto praktykę, że w przypadkach, gdy wniosek został wniesiony za pomocą faksu lub poczty elektronicznej i nie zawierał podpisu lub kompletnych danych pozwalających na wszczęcie mediacji, a przemawiał za tym charakter sprawy postępowanie mediacyjne wszczynane było z urzędu. Odnotowano 188 takich przypadków.

Głównym przedmiotem sporów rozwiązywanych w drodze mediacji były roszczenia konsumentów wynikające z niewłaściwej, jakości towarów; 1 441 spraw dotyczyło produktów przemysłowych, 25 usług oraz 4 artykułów rolno-spożywczych. Nie występowały przypadki odmowy rozpatrzenia sporu. WIIH prowadził Rejestr mediacji, w którym odnotowywano datę wpływu wniosku, dane wnioskodawcy przedmiot wniosku, adnotacje o zakończeniu i wyniku mediacji oraz datę zawiadomienia wnioskodawcy.

Po wejściu w życie z dniem 10 stycznia 2017 r. ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich³², która m.in. zmieniła ustawę o IH, do prowadzenia postępowań pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich został pisemnie upoważniony jeden pracownik. Posiadał on wyższe wykształcenie prawnicze, ogólną znajomość prawa w zakresie przepisów konsumenckich oraz wiedzę i umiejętności w zakresie rozwiązywania sporów konsumenckich.

Od 10 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. do WIIH wpłynęło 125 wniosków. W 108 sprawach wszczęto postępowanie, 11 wniosków przekazano do właściwych miejscowo Inspektoratów Inspekcji Handlowej³³, w dwóch przypadkach do innych właściwych organów, w czterech przypadkach odmówiono rozpatrzenia, bądź pozostawiono wnioski bez rozpoznania, z uwagi na nieuzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę. W tym okresie nie wszczynano postępowań z urzędu, ponieważ postępowanie może być wszczęte jedynie na wniosek³⁴. Głównym przedmiotem

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 823.

³³ Na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o IH.

³⁴ Art. 33 ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich.

sporów były roszczenia konsumentów wynikające z niewłaściwej jakości towarów (103 postępowania dotyczyły roszczeń wynikających z niewłaściwej jakości artykułów przemysłowych, pięć dotyczyło roszczeń wynikających z niewłaściwej jakości usług). Wnioski o pozasądowe rozwiązanie sporów konsumenckich odnotowywane były w rejestrze, stanowiącym bezpośrednią kontynuację rejestru mediacji. Wszczęte postępowania zostały zakończone przed upływem 90 dni od dnia doręczenia wniosku o wszczęcie postępowania.

W latach 2014-2016 zadania z zakresu pozasądowego rozpatrywania sporów konsumenckich realizowane były przez pracowników w wymiarze 2,4 etatu, a w I półroczu 2017 roku, w wymiarze 1,4 etatu³⁵. Wydatki związane z postępowaniami medacyjnymi stanowiły głównie wynagrodzenia pracowników i wyniosły: w 2014 r. 165,0 tys. zł, w 2015 r. 168,5 tys. zł, w 2016 r. 194,4 tys. zł, w I półroczu 2017 roku – 58,3 tys. zł³⁶.

Według wyjaśnień³⁷ WI działania promujące możliwości pozasądowego rozwiązywania sporów prowadzone przez WIH polegały przede wszystkim na udzielaniu porad konsumentom i przedsiębiorcom (pisemnie, ustnie, telefonicznie), oraz zamieszczaniu informacji na stronach internetowych WIH³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 420-429, 664-677)

Przy Lubelskim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej utworzono Stały Polubowny Sąd Konsumencki (SPSK), a po wejściu w życie z dniem 10 stycznia 2017 r. przepisów *ustawy o pozasądowym rozstrzyganiu sporów konsumenckich* – Stały Sąd Polubowny (SSP).

Umowę o zorganizowaniu Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego zawarto w 2002 r. pomiędzy Wojewódzkim Inspektorem IH a Galerią Centrum Sp. z o.o. w Lublinie, Lubelską Spółdzielnią Spożywców „Społem” w Lublinie oraz OTEX SA w Lublinie. Do umowy przystąpiły: w dniu 30 marca 2007 r. Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Lublinie oraz Miejski Rzecznik Konsumentów w Lublinie oraz w dniu 26 marca 2014 r. Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej z siedzibą w Poznaniu. Po wejściu w życie przepisów *ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* postępowania przed SPSK były prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów wykonawczych, a po wejściu w życie z dniem 11 lipca 2017 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektorach inspekcji handlowej³⁹ WIH pojął działania związane z zawarciem nowej umowy o zorganizowanie Stałego Sądu Polubownego. Stosowną umowę zawarto w dniu 11 września 2017 r. pomiędzy Wojewódzkim Inspektorem IH a OTEX SA w Lublinie, Lubelską Spółdzielnią Spożywców „Społem” w Lublinie, Miejskim Rzecznikiem Konsumentów w Lublinie oraz Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Lublinie.

Na listę SSP wpisano 20 stałych arbitrów, z których siedmiu legitymowało się wyższym wykształceniem, zgodnie z § 3 ust. 4 przywołanego wyżej rozporządzenia. W okresie objętym kontrolą do sądu wpłynęło 105 spraw o łącznej wartości roszczeń 108 tys. zł. Głównym przedmiotem sporu w latach 2014-2016 była jakość obuwia⁴⁰, a w I półroczu 2017 r. najwięcej spraw dotyczyło jakości mebli.

³⁵ Od 2017 r. zadania dot. pozasądowego rozpatrywania sporów wykonywane są w WIH w Lublinie a w latach ubiegłych prowadzone były również w delegaturach.

³⁶ Szacunkowo.

³⁷ Pismo z dnia 28 września 2017 r., znak: POKS 1610.3.2017.

³⁸ <http://ihlublin.pl/poradnictwo.html> zakładka „Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich”, <http://ihlublin.bip.gov.pl/>

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1356.

⁴⁰ 24 sprawy w 2014 r., 15 spraw w 2015 r. oraz 5 spraw w 2016 r.

Sąd odmówił rozpatrzenia sporu w pięciu sprawach, z tego w czterech sprawach z uwagi na brak właściwości rzeczowej⁴¹, a w jednym przypadku z powodu braków formalnych. W 100 sprawach wszczęto postępowanie, jednak w 59 przypadkach strona pozwana nie wyraziła zgody na rozpoznanie przed Stałym Sądem Polubownym. Z pozostałych 41 spraw w 27 zawarto ugodę w postępowaniu wstępnym, wydano sześć wyroków, a osiem spraw było w trakcie rozpatrywania. Na 100 przyjętych, a następnie 41 wszczętych postępowań, 31 spraw rozstrzygnięto pozytywnie dla konsumenta

Średni czas trwania postępowania, liczony od wniesienia pozwu do zakończenia postępowania, wynosił: w 2014 r. 36 dni, a w pozostałych latach od 20 do 26 dni. Sąd prowadził rejestr spraw, w którym m.in. rejestrowano oznaczenie stron, przedmiot i wartość sporu, istotne dla postępowania daty, oznaczenie i treść rozstrzygnięć. WIIH promował możliwości rozstrzygania sporów przez Sąd poprzez publikacje na stronach internetowych informacji o działalności Sądu, udział w audycji radiowej (Radio Lublin) oraz audycji telewizyjnej (TVP Lublin) na temat rodzaju sporów rozstrzyganych przez Sąd.

Stały Sąd Polubowny przy Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Lublinie funkcjonuje w pomieszczeniach biurowych Inspektoratu i jest obsługiwany przez zatrudnionych w Inspektoracie pracowników, którzy w zakresie czynności mają także inne zadania. WIIH nie prowadzi wyodrębnionej ewidencji kosztów funkcjonowania SSP. Według wyjaśnień⁴² WI, biorąc pod uwagę liczbę rozpatrywanych w ciągu roku spraw i zaangażowanie pracowników oszacowano, że koszty⁴³ funkcjonowania Sądu w latach 2014-2017 (I półrocze) wyniosły odpowiednio: 29,0 tys. zł, 28,4 tys. zł, 33,3 tys. zł, 16,4 tys. zł.

Lubelski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej prowadził listę rzeczoznawców zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. *w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług*⁴⁴. Według stanu na dzień 27 września 2017 r. na listę wpisanych było 24 rzeczoznawców. W okresie objętym kontrolą do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora wpłynęło sześć wniosków o wpis na listę rzeczoznawców. Wojewódzki Inspektor dokonał wpisu na listę sześciu rzeczoznawców, z czego w przypadku jednego rzeczoznawcy w trzech wnioskowanych przez rzeczoznawcę dziedzinach, a odmówił wpisu w jednej dziedzinie oraz jednego skreślenia z listy rzeczoznawców, na podstawie wniosku tego rzeczoznawcy.

Oceny kwalifikacji kandydatów na rzeczoznawców oraz okresowej analizy i weryfikacji ich działalności dokonywała komisja powołana zarządzeniem nr 9/09 z dnia 27 kwietnia 2009 r. Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej.

Według wyjaśnień WI nie zaistniała potrzeba zasięgnięcia opinii organizacji pozarządowych przed dokonaniem wpisów rzeczoznawców na listę. Załączone do wniosków dokumenty w pełni uzasadniały dokonanie wpisów na listę. Lista rzeczoznawców była dostępna w siedzibie WIIH, jak również zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej. Informacje dotyczące rzeczoznawców udzielane były również telefonicznie i przy użyciu poczty elektronicznej. Informacje dotyczące prowadzenia listy rzeczoznawców przedkładano Prezesowi UOKiK. W okresie objętym kontrolą do WIIH nie wpłynęły skargi na działalność rzeczoznawców.

⁴¹ Wnioski dotyczyły usług telekomunikacyjnych, dla których właściwy jest Stały Polubowny Sąd Konsumencki przy Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

⁴² Pismo z dnia 28 września 2017 r., znak: POKS 1610.3.2017.

⁴³ Były to głównie wynagrodzenia wraz z pochodnymi, wydatki lokalowe, usługi telekomunikacyjne i pocztowe, podróże służbowe i przejazdy miejscowe.

⁴⁴ Dz. U. Nr 85, poz. 931.

Porady konsumenckie udzielane były korespondencyjnie (w formie pisemnej), telefonicznie, bądź osobiście w siedzibie i w godzinach pracy Inspektoratu. Interesanci przyjmowani byli w wyznaczonych pokojach, a udzielaniem porad w Inspektoracie zajmowało się pięciu pracowników.

W WIIH prowadzony był rejestr porad udzielanych pisemnie, gdzie odnotowywane były: data wpływu zapytania konsumenckiego, dane zainteresowanego, przedmiot zapytania, data udzielania odpowiedzi. Porady udzielane telefonicznie bądź osobiście odnotowywane były w odrębnym rejestrze, gdzie m.in. odnotowywano tematy porad.

(dowód: akta kontroli str. 420-430, 678-701)

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.

4. Warunki prawne, organizacyjne i finansowe niezbędne do skutecznego działania organów Inspekcji

Opis stanu
faktycznego

Budżet WIIH w latach 2014-2017 odpowiednio wynosił: 4 242 tys. zł, 4 279 tys. zł, 4 950 tys. zł, 5 088 tys. zł i zrealizowany był w 99,8%. Istotny wzrost wielkości środków budżetowych odnotowano w 2016 r., w którym wskaźnik dynamiki osiągnął 116%. Wzrost wydatków w 2016 r. związany był ze wzrostem wynagrodzeń. Wydatki na wynagrodzenia pracowników (wraz z pochodnymi) stanowiły średnio 85% ogółu wydatków.

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto, obejmujące również dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody, dodatki, wszystkich pracowników WIIH wyniosło: w 2014 r. 3,2 tys. zł, w 2015 r. 3,3 tys. zł w 2016 r. 3,9 tys. zł i w 2017 r. 4,0 tys. zł. Wynagrodzenia pracowników wykonujących czynności kontrolne⁴⁵ kształtowały się poniżej średnich wynagrodzeń w sektorach przedsiębiorstw ogłaszanych przez Główny Urząd Statystyczny. Podwyżki wynagrodzeń w 2016 r. nie zmieniły znacząco poziomu wynagrodzeń. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto na stanowisku inspektora (2,8 tys. zł) było blisko połowę niższe, niż średnie wynagrodzenie w przedsiębiorstwach.

Pozostałe wydatki WIIH związane były z bieżącym funkcjonowaniem jednostki i dotyczyły wydatków na administrowanie i czynsze, energię, wodę, gaz, sprzątanie, wywóz nieczystości, telefony i Internet, podatki od nieruchomości, opłaty i składki, sprzęt biurowy i wyposażenie, materiały biurowe, paliwo i naprawy samochodów służbowych, konserwacje sprzętu, remonty oraz wyjazdy służbowe pracowników na kontrole. Wysokość tych wydatków w 2014 r. wyniosła 616,9 tys. zł., 2015 r. 614,4 tys. zł., 2016 r. 594,1 tys. zł., I półrocze 2017 r. 265,3 tys. zł. Wydatki na bieżące utrzymanie WIIH nie przekraczały 15% budżetu. W 2016 r. i 2017 r. WIIH w ramach wydatków majątkowych, dokonał zakupu samochodów służbowych, odpowiednio – 139,5 tys. zł i 67,6 tys. zł.

Według wyjaśnień⁴⁶ WI, wysokość wynagrodzeń zapewniała utrzymanie merytorycznej kadry w WIIH, a wysokość budżetu jednostki pozwala na utrzymanie optymalnej obsady pracowników. W analizowanym okresie nie było przypadku braku środków finansowych na realizację planu kontroli. Nie wystąpiły również przypadki

⁴⁵ Zatrudnionych na stanowiskach: inspektora, starszego inspektora, specjalisty i głównego specjalisty.

⁴⁶ Pismo z dnia 25 września 2017 r., znak: POSK.1610.2.2017.

ograniczenia kontroli zleconych przez UOKiK lub badań z powodu braku środków finansowych. Poziom środków na badania zapewniał pozyskanie odpowiedniej ilości badań i analiz w związku z prowadzonymi kontrolami. Nie występowały również przypadki odstąpienia lub ograniczenia kontroli/badań z powodu braku środków finansowych.

W planach przyszłych budżetów WIIH wskazuje na konieczność zabezpieczenia środków finansowych na wymianę najstarszych środków transportu⁴⁷ oraz na wydatki związane z wdrażaniem programu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej. Nie wskazuje natomiast potrzeby wzrostu wynagrodzeń inspektorów i specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 391-403)

W latach 2014-2017 w WIIH zatrudniano odpowiednio 77, 75, 73 i 73 pracowników, z tego blisko 90% byli to pracownicy merytoryczni wykonujący zadania statutowe Inspektoratu. 60% pracowników posiadało wyższe wykształcenie, w tym 20% wykształcenie prawnicze. 80%, to pracownicy z co najmniej 10 letnim stażem pracy w WIIH, w tym 60% ze stażem ponad 20 letnim. Analiza wieku pracowników wskazuje kroczący wzrost wieku zatrudnionych. W 2013 r. w WIIH pracowało siedem osób powyżej 60 roku życia, a w 2017 było to 17 osób. W grupie najmłodszych pracowników pomiędzy 20 a 30 rokiem życia w 2013 r. pracowały dwie osoby, a w 2017 r. brak osób w tym przedziale wiekowym; w grupie od 30 do 40 lat, w 2013 r. pracowało 24 osoby, a w 2017 r. 16 osób.

(dowód: akta kontroli str. 797)

W okresie objętym kontrolą do WIIH nie wpływały skargi na działalność Inspektoratu. Wpłynęła natomiast jedna skarga do Prezesa UOKiK. Skarga dotyczyła niepodjęcia działań przez WIIH w sytuacji uzyskania informacji o sprzedaży złej jakości paliwa. UOKiK, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, uznał skargę za zasadną. WIIH wyjaśniał, iż w tych dniach realizował inne kontrole paliw i przekazał skargę do UOKiK celem wprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy wskazanego w skardze do planu kontroli jakości paliw (sporządzanego w terminach tygodniowych w UOKiK). Natomiast UOKiK uznał, iż WIIH był uprawniony i dysponował zasobami do przeprowadzenia kontroli interwencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 500-509)

W okresie objętym kontrolą działalność WIIH nie była obejmowana badaniami audytowymi. Przeprowadzono natomiast osiem kontroli wewnętrznych w ramach kontroli zarządczej⁴⁸. Wyniki kontroli były analizowane i omawiane z naczelnikami wydziałów i dyrektorami delegatur.

W WIIH przeprowadzono trzy kontrole przez podmioty zewnętrzne. Dwie przez Urząd Wojewódzki, w zakresie: prawidłowości załatwiania skarg i wniosków, udostępniania informacji publicznej, realizacji postępowań kontrolnych, prawidłowości pobierania i odprowadzania dochodów oraz prawidłowości ponoszenia wydatków w ramach planu finansowego oraz jedną kontrolę przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, m.in. w zakresie prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek, do których pobierania zobowiązany był WIIH. Lubelski Urząd Wojewódzki ocenił działalność Inspektoratu pozytywnie z uchybieniami. Zalecono przestrzeganie zasad regulaminu

⁴⁷ Inspektorat korzysta z 5 samochodów osobowych i 1 specjalistycznego do przewozu próbek paliw, z roczników 1995, 2006, 2007, 2008, 2015 i 2016.

⁴⁸ w Wydziale Kontroli Paliw, Artykułów Przemysłowych i Usług, Wydziale Budżetowo-Administracyjnym Samodzielnym stanowisku ds. Kadr i Szkoleń, Wydziale Nadzoru Rynku i Bezpieczeństwa Produktów, w Delegaturach Inspekcji Handlowej: Chełmie, Zamościu i Białej Podlaskiej

udzielania zamówień publicznych, uzupełnienie strony Biuletynu Informacji Publicznej Inspektoratu, dostosowanie ewidencji księgowej do potrzeb sporządzania sprawozdań budżetowych oraz zmianę zakładowego planu kont uwzględniającą konieczność ujmowania w ewidencji księgowej wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność dochodów. Po kontroli ZUS nie sformułowano wniosków ani zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 431-440, 510-586)

WIIH wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Prezesa UOKIK oraz Wojewody Lubelskiego, wynikających z art. 11 ust. 1 ustawy o IH.

WIIH terminowo i zgodnie z wytycznymi Prezesa UOKIK⁴⁹ przedstawiał informacje kwartalne zawierające liczbowe wyniki wraz z informacją opisową z działalności kontrolnej Inspektoratu oraz roczne sprawozdanie zawierające zestawienia danych liczbowych w zakresie działalności kontrolnej oraz wyników kontroli w poszczególnych obszarach. WIIH w terminie do 10 lutego, składał roczne sprawozdania opisowe obejmujące: opis działalności kontrolnej w poszczególnych obszarach oraz roczną informację o kontrolach wewnętrznych, a w terminie do 25 stycznia opis działalności Sądu Polubownego i opis sposobu załatwiania wniosków złożonych przez konsumentów.

Na podstawie zarządzenia Wojewody Lubelskiego⁵⁰ WIIH w terminie do 31 marca składał roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej Inspekcji Handlowej obejmujące opis wykonania zadań oraz w związku z art. 259 Kpa roczne sprawozdanie z analizy przyjmowania rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków.

Dane do sprawozdań pozyskiwano z rejestrów i ewidencji prowadzonych w WIIH ręcznie w formie papierowej, bez wykorzystania narzędzi informatycznych, co utrudnia ocenę ich rzetelności.

(dowód: akta kontroli str. 172-191, 702-708, 709-750)

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.

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 Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. Sporządzanie programów kontroli dla kontroli interwencyjnych.
2. Uregulowanie sposobu prowadzenia rejestrów i ewidencji oraz rozważenie ich prowadzenia w formie elektronicznej.

⁴⁹ Wytyczne Prezesa UOKIK z dnia 27 września 2010 r. dot. Planowania i Sprawozdawczości.

⁵⁰ Zarządzenie nr 119 Wojewody Lubelskiego z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu nagradzania kierowników jednostek zespolonych służb i inspekcji województwa lubelskiego oraz ich zastępców.

⁵¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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.

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 grudnia 2017 r.

(-) Mirosław Wójtowicz
specjalista kontroli państwowej

(-) Sławomir Grzelak
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji