



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.04.2017

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	Lidia Różycka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/75/2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi ¹ ul. Gdańska 38, 90-730 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Stasiak, Łódzki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Łodzi – powołany na stanowisko od 14 lutego 2017 r. Od dnia 8 października 2007 r. do dnia 13 lutego 2017 r. funkcję tę sprawował Marek Jacek Michalak. (dowód: akta kontroli str. 1066, 1068, 1073-1075)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Łodzi, w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r., w zakresie zapewnienia ochrony interesów i praw konsumentów na terenie działania Inspektoratu.

Łódzki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej prawidłowo realizował zadania w zakresie planowania i realizacji zadań kontrolnych. Okresowe plany kontroli były formułowane w WIIH na podstawie wytycznych Prezesa Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji³, a procedura ich uzgadniania przebiegała zgodnie z zasadami przyjętymi w Inspektoracie.

Analiza wybranych spraw wskazuje, iż postępowania kontrolne były prowadzone przez Inspektorat prawidłowo. WIIH prawidłowo i terminowo prowadził również postępowania administracyjne, w szczególności wydając decyzje administracyjne w związku z tymi postępowaniami, zawierające wymagane prawem dane oraz podejmował skuteczne działania egzekucyjne w zakresie ściągania należności powstałych w związku z przeprowadzonymi postępowaniami administracyjnymi.

¹ Dalej: WIIH lub Inspektorat.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: UOKiK.

Inspektorat monitorował realizację decyzji wydanych w toku kontroli oraz realizację wystąpień pokontrolnych.

WIIH rzetelnie i terminowo wypełniał obowiązki sprawozdawcze z realizacji podejmowanych przezeń zadań kontrolnych, w szczególności sporządzając roczne i kwartalne informacje o swojej działalności, a następnie przedkładając je Prezesowi UOKiK oraz Wojewodzie Łódzkiemu.

Inspektorat wykorzystywał w swojej działalności wnioski konsumentów, na ich podstawie inicjując kontrole.

Inspektorat właściwie wypełniał ustawowe obowiązki w zakresie mediacji, pozasądowego rozwiązywania sporów podejmowanych w celu polubownego zakończenia sporu między konsumentem a przedsiębiorcą, prowadził poradnictwo konsumenckie, a także zorganizował Stały Polubowny Sąd Konsumencki, a po zmianie ustawy o *pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich* – Stały Sąd Polubowny.

Inspektorat w zakresie i w formie przewidzianej przepisami prawa współdziałał z innymi podmiotami i instytucjami, w tym międzynarodowymi, m.in. poprzez wymianę wiedzy fachowej oraz informacji o praktykach rynkowych naruszających prawa konsumentów.

Wysokość środków budżetowych, w ocenie Wojewódzkiego Inspektora zapewniała realizację zadań WIIH, ponieważ w pierwszej kolejności zapewniane były środki na wykonanie zadań kontrolnych ujętych w planach kontroli, w tym na badania laboratoryjne. NIK podziela stanowisko Wojewódzkiego Inspektora IH, iż w przyszłości największym zagrożeniem dla sprawnego funkcjonowania i wypełniania ustawowych zadań Inspektoratu może być – ze względu na stosunkowo niskie uposażenie kadry inspektorskiej realizującej kontrole – utrzymanie wykwalifikowanej kadry i pozyskanie osób do pracy z odpowiednimi kwalifikacjami.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieopracowywania programów kontroli interwencyjnych nie miała wpływu na ogólną pozytywną ocenę sposobu realizacji zadań WIIH.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie rynku oraz ustalenie kierunków działania Inspekcji Handlowej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2017 (I półrocze) Inspektorat planował swoją działalność w oparciu o ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o *Inspekcji Handlowej*⁴, ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie działalności gospodarczej*⁵ oraz wytyczne Prezesa UOKiK z dnia 27 września 2010 r. dotyczące planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej.

W październiku 2016 r. Prezes UOKiK przekazał Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi IH do stosowania *Kierunki działania Inspekcji Handlowej*⁶. Określono w nich, że dobór zadań do realizacji będzie oparty na priorytetach wynikających z monitorowania zagrożeń występujących na rynku. Działania IH miały

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, dalej: *ustawa o IH*.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm., dalej: *ustawa o sdg*.

⁶ Dalej: *Kierunki działania IH*.

w szczególności koncentrować się na: bezpieczeństwie produktów, jakości paliw oraz legalności i rzetelności obrotu produktami i usługami. Według wyjaśnień⁷ Wojewódzkiego Inspektora w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 5 października 2016 r. nie otrzymał kierunków działania IH.

(dowód: akta kontroli str. 18-76, 88-127, 1893-1894)

WIIH zrealizował zadania określone w *Kierunkach działania IH*, w okresowych planach kontroli, sporządzanych przez Prezesa UOKiK oraz w *Polityce ochrony konkurencji i konsumentów*.

Według wyjaśnień⁸ Wojewódzkiego Inspektora ustalenie planu oraz opracowanie poszczególnych tematów kontroli każdorazowo poprzedzano analizą ryzyk. Przed każdym kwartałem odbywały się spotkania dyrekcji z dyrektorami delegatur i naczelnikami wydziałów, na których omawiano wyniki kontroli, sytuację na rynku lokalnym, skargi konsumentów, sprawy przekazywane do mediacji lub polubownego rozwiązywania sporów. Dyrektorzy delegatur oraz naczelnicy wydziałów sporządzali projekty tematów kontroli wraz z uzasadnieniem, które zdaniem Wojewódzkiego Inspektora stanowiło formę podsumowania przeprowadzonej analizy ryzyka. W oparciu o ustalenia ze spotkań sporządzano propozycję tematów kontroli przekazywanych do UOKiK. Wojewódzki Inspektor IH w latach 2013-2016 do 30 września roku poprzedzającego, przekazywał do Prezesa UOKiK propozycje tematów kontroli do ewentualnego ujęcia w planie rocznym o zasięgu ogólnokrajowym.

Źródłem danych wykorzystywanych w procesie planowania były tematy przekazywane przez UOKiK, wyniki kontroli z lat ubiegłych, sprawy przekazane do mediacji a później do polubownego załatwienia sporów, sygnały od konsumentów (w tym skargi). W latach 2014-2017 Wojewoda Łódzki, miejscy/powiatowi rzecznicy konsumentów oraz organizacje zajmujące się ochroną interesów konsumentów nie zgłaszali swoich propozycji do planu kontroli Inspektoratu. Przy typowaniu jednostek do kontroli uwzględniano: sygnały napływające od konsumentów, wyniki kontroli przeprowadzanych u danego przedsiębiorcy – stopień, częstotliwość i okoliczności naruszeń prawa, jego wielkość, okres prowadzonej działalności, rolę jaką odgrywa w łańcuchu dostaw i odpowiedzialność podmiotu za udostępniony wyrób.

Plany pracy WIIH na poszczególne kwartały w okresie od grudnia 2013 r. do końca I półrocza 2017 r., poza dwoma przypadkami, zostały przekazane terminowo do UOKiK, tj. do 20 dnia miesiąca poprzedzającego kwartał. Plan pracy na I kwartał 2016 i 2017 r. został przekazany odpowiednio w dniu 30 grudnia 2015 r. i 5 stycznia 2017 r. ze względu na otrzymanie z UOKiK tematów kontroli dopiero w dniu 21 grudnia 2015 r. oraz 30 grudnia 2016 r. i konieczność uzgodnienia planu Inspektoratu z Wydziałami i Delegaturami WIIH.

(dowód: akta kontroli str. 89-107, 128-443, 526-540, 645-744, 1066-1072, 1902)

WIIH zrealizował 22 kontrole na zlecenie Prezesa UOKiK, w tym 22 w 2014 r., 20 w 2015 r., 19 w 2016 r. oraz osiem w pierwszym półroczu 2017 r. Dotyczyły one m.in. wprowadzania na rynek dresów dziecięcych, spodni, środków spożywczych przeznaczonych dla konsumenta końcowego lub zakładów żywienia zbiorowego, zawierających jako główny składnik wołowinę, ustalenie realizacji wycofania z obrotu lampek choinkowych.

⁷ Pismo z dnia 8 listopada 2017 r., znak: PO.1610.11.2017.

⁸ Pismo z dnia 14 września 2017 r., znak: PO.1610.1.2017.

WIIH przekazywał do Prezesa UOKiK materiały z kontroli, wyniki których uzasadniały wszczęcie postępowania administracyjnego, na podstawie ustaw:

- z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁹,
- z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹⁰,
- z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów¹¹,
- z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹².

W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) WIIH w Łodzi skierował do Prezesa UOKiK łącznie 120 wniosków o wszczęcie postępowania, w tym w 2014 r. 43 wnioski, w 2015 r. 44 wnioski, w 2016 r. 19 wniosków oraz w I połowie 2017 r. 14 wniosków. Według wyjaśnień¹³ Wojewódzkiego Inspektora IH w większości przypadków Prezes UOKiK przeprowadził postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji.

WIIH przekazywał również do Delegatury UOKiK w Łodzi informacje dotyczące dwóch¹⁴ przypadków podejrzenia naruszenia przez przedsiębiorców zbiorowych interesów konsumentów. Dotyczyły one sklepu internetowego oraz działań przedsiębiorcy prowadzącego sprzedaż w punkcie stacjonarnym wyłącznie dla zaproszonych konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 444-525, 564-595, 1066-1072, 1898)

WIIH zawarł trzy porozumienia o współpracy z:

- Łódzkim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, w dniu 4 maja 2009 r.,
- Izłąą Celną w Łodzi, w dniu 17 czerwca 2009 r.,
- Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Łodzi, w dniu 7 marca 2011 r.

Inspektorat w ramach współpracy przekazywał informacje o nieprawidłowościach ujawnionych w toku kontroli do innych organów, które znajdowały się w zakresie ich działania. Przekazano następujące ilości informacji w latach:

- 2014 – 376, w tym m.in. do jednostek samorządowych 117, do Urzędów Miar 97, do Powiatowych Inspektoratów Sanitarnych¹⁵ 67, do Wojewódzkich Inspektoratów Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁶ 52, do organów skarbowych 24,
- 2015 – 246, w tym m.in. do Urzędów Miar 93, do jednostek samorządowych 34, do WIJHARS 29, do PIS 27, do organów skarbowych 23,
- 2016 – 216, w tym m.in. do Urzędów Miar 79, do PIS 42, do WIJHARS 35, do organów skarbowych 22, do jednostek samorządowych 9,
- 2017 (I półrocze) –100, w tym m.in. do Urzędów Miar 32, do WIJHARS 20, do PIS 19, do organów skarbowych 11, do Urzędów Marszałkowskich 8.

WIIH podejmował również działania związane z informacjami otrzymanymi w ramach współpracy od innych organów. W latach 2014-2017 (do 30 czerwca)

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1226, dalej: *ustawa o soz*

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1398, dalej: *ustawa i ozinr*.

¹¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 2047, dalej: *ustawa o obp*.

¹² Dz. U. z 2016 r., poz. 1928 ze zm, dalej: *ustawa o smjikip*.

¹³ Pismo z dnia 14 września 2017 r., znak: PO.1610.1.2017.

¹⁴ W 2014 i 2017 r.

¹⁵ Dalej: PIS.

¹⁶ Dalej: WIJHARS.

otrzymał 88 informacji, które były podstawą wszczęcia kontroli, w tym w 2014 r. 20 informacji, w 2015 – 29, w 2016 – 31 i w I półroczu 2017 r. – 8.

Do Inspektoratu wpływały również skargi i informacje opisujące naruszenie prawa spoza kompetencji Inspektoratu. Były one przekazywane według właściwości rzeczowej i miejscowej, do właściwych organów. Łącznie w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) Inspektorat przekazał 106 informacji, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 26, 37, 31 i 12.

(dowód: akta kontroli str. 541-544, 864, 894, 926, 1070-1072, 1076-1080)

Współpraca Inspektoratu ze Służbą Celną¹⁷ polegała głównie na wydawaniu przez Inspektorat opinii dla służb celnych w sprawie spełniania przez wyroby wymagań w zakresie ogólnego bezpieczeństwa i nadzoru rynku. WIIH wydał w okresie 2014-2017 (do 30 czerwca) w poszczególnych latach odpowiednio: 24, 20, 61 i 47 opinii.

(dowód: akta kontroli str. 545-561, 1071)

WIIH uczestniczył w czterech kontrolnych projektach międzynarodowych, tj.:

- Joint Action on Toys finansowany przez Komisję Europejską (realizowany w I kwartale 2015 r.). W informacji z realizacji kontroli zabawek, przekazanej do UOKiK w dniu 17 kwietnia 2015 r., wskazano, iż Inspektorat przeprowadził 27 kontroli u 25 przedsiębiorców, kontrolą objęto 96 zabawek, stwierdzając różnego rodzaju nieprawidłowości w 25 wyrobach – wszystkie pochodziły z importu (26% ogółu skontrolowanych), ponadto z powodu nieprawidłowości w oznakowaniu zakwestionowano 14 zabawek (14,6% badanych wyrobów), stwierdzono nieprawidłowo sporządzone deklaracje zgodności dla 14 zabawek¹⁸. WIIH oczekiwał na wyniki badań laboratoryjnych 28 zabawek.
- Joint Action 2014 – Fireworks 2 (realizowany w IV kwartale 2015 r.). W informacji z realizacji kontroli wyrobów pirotechnicznych przekazanej do UOKiK w dniu 12 stycznia 2016 r., wskazano, iż Inspektorat przeprowadził pięć kontroli u pięciu przedsiębiorców, kontrolą objęto 67 wyrobów importowanych. Nieprawidłowości nie stwierdzono.
- Joint Action 2014 – Fireworks 2 (realizowany w IV kwartale 2016 r.). W informacji z realizacji kontroli wyrobów pirotechnicznych przekazanej do UOKiK w dniu 13 stycznia 2017 r., wskazano, iż Inspektorat przeprowadził trzy kontrole u trzech przedsiębiorców, kontrolą objęto 23 wyroby importowane z Chin. Nieprawidłowości nie stwierdzono.
- MSTR15 finansowany przez Komisję Europejską (realizowany w I i II kwartale 2017 r.). W informacji z realizacji kontroli prawidłowości etykietowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów przekazanej do UOKiK w dniu 21 czerwca 2017 r., wskazano, iż Inspektorat przeprowadził kontrolę u 13 podmiotów (10 dystrybutorów opon, dwóch dostawców i dystrybutorów pojazdów i jednego dystrybutora opon – sklep internetowy), kontrolą objęto 136 partii opon klasy C1. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Decyzję o uczestnictwie Inspektoratu w programach międzynarodowych podejmował Prezes UOKiK. Kontrole realizowane były zgodnie z programami

¹⁷ Od 1 marca 2017 r. działa Krajowa Administracja Skarbowa, a w jej ramach Urzędy Celno-Skarbowe.

¹⁸ W deklaracjach brakowało imienia i nazwiska i podpisu osoby upoważnionej do sporządzenia deklaracji zgodności, wskazania zgodności SEE z dyrektywą 2011/65/UE oraz normą EN 62115:2005 Zabawki elektryczne. Bezpieczeństwo użytkowania.

opracowanymi przez UOKiK, w których wskazano liczbę przedsiębiorców i wyrobów objętych kontrolą oraz liczbę prób, którą należy przekazać do badań laboratoryjnych. WIIH w Łodzi zrealizował przekazane mu zadania.

(dowód: akta kontroli str. 596-644, 1072)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

2. Działalność kontrolna oraz realizacja wyników kontroli

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) Inspektorat zaplanował łącznie 4 236 kontroli a wykonał 6 648 (co stanowiło 156,9% ogółu zaplanowanych kontroli), z tego:

- w obszarze zasadnicze i inne wymagania wyrobów w ramach systemu oceny zgodności - 442 planowanych i 673 wykonanych (153,3% planowanych),
- w obszarze bezpieczeństwo produktów w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów - 219 planowanych i 299 wykonanych (136,5% planowanych),
- w zakresie innych produktów nieżywnościowych i usług – 588 planowanych i 849 wykonanych (144,4% planowanych),
- w zakresie artykułów rolno-spożywczych – 1614 planowanych i 1900 wykonanych (117,7% planowanych),

Ponadto zrealizowano 2 380 (173,3% planowanu) kontroli interwencyjnych wobec planowanych 1373 (bez podziału na obszary). Na ilość zrealizowanych kontroli interwencyjnych miała wpływ ilość informacji i skarg od konsumentów oraz od innych organów

WIIH zrealizował także 547 kontroli jakości paliw. Nie były one ujęte w planie WIIH, ponieważ są one zlecane w dniu kontroli przez Prezesa UOKiK, jako Zarządzającego Systemem Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw.

Analiza dobranych losowo 35 postępowań kontrolnych wykazała, iż zawiadomienie o wszczęciu kontroli wystosowano w ośmiu kontrolach, a kontrolę rozpoczęto zgodnie z terminami wynikającymi z tych zawiadomień, tj. w okresie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. W pozostałych 27 postępowaniach, w ocenie NIK trafnie, nie wystosowano zawiadomienia z uwagi na uzasadnione przeciwdziałanie popełnieniu wykroczenia.

Dokumentacja kontrolna była kompletna, tj. zawierała wszystkie niezbędne dokumenty takie jak: karty kwalifikacyjne, zawiadomienia o wszczęciu kontroli, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, protokoły kontroli, protokoły pobrania próbek, oględzin itp.

Analizowane w ramach przedstawionej dokumentacji decyzje wystawione były prawidłowo, tj. podano w nich m.in podstawę prawną wydania decyzji, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenia o możliwości odwołania od decyzji. Decyzje wydawano zgodnie z wymogami kpa.

(dowód: akta kontroli str. 745-860, 1829, 1835, 1890-1892, 1895-1901, 1943-2246)

Pobrane próbki do badań przekazywane były – w zależności od produktu, do laboratoriów zewnętrznych lub funkcjonujących w ramach UOKiK (niektóre programy kontroli UOKiK wskazywały konkretne laboratorium do przeprowadzenia badań w zakresie danej kontroli). W przypadku konieczności przeprowadzenia

badan w laboratoriach zewnętrznych Inspektorat wysyłał do laboratoriów zapytania dotyczące m.in.: możliwości badawczych, zakresu akredytacji, kosztów badania i wydania opinii, czasu realizacji zamówienia. Inspektorat wybierał najkorzystniejszą ofertę.

W związku z badaniami przeprowadzonymi w laboratoriach zewnętrznych Inspektorat poniósł następujące koszty: w 2014 r. – 11,3 tys. zł, w 2015 r. – 13,9 tys. zł, w 2016 r. – 11,3 tys. zł i do 30 czerwca 2017 r. – 2,7 tys. zł.

Według wyjaśnień¹⁹ Wojewódzkiego Inspektora nie było przypadków ograniczenia zakresu kontroli z uwagi na brak możliwości dokonania badań laboratoryjnych.

W objętych badaniami postępowaniach kontrolnych WIIH nie korzystał z asysty Policji.

(dowód: akta kontroli str. 862-863, 892, 925, 1526-1564, 1758-1760, 1770, 1773-1774)

WIIH skutecznie korzystał z dostępnych środków bezpośredniego oddziaływania w toku prowadzonych kontroli wydając 1008²⁰ decyzji na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH*, art. 40k ust. 1 *ustawy o soz* oraz art. 75 ust. 1 *ustawy o szinr* w latach 2014-2017 (do 30 czerwca), tj. decyzji zarządzających ograniczenie wprowadzania do obrotu, wstrzymanie wprowadzenia do obrotu lub wycofanie z obrotu produktów albo wstrzymania świadczenia usług, albo niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości bądź zakazujących udostępniania wyrobu.

Inspektorat w ramach posiadanych uprawnień wynikających z art. 18 ust. 1 pkt 2 *ustawy o IH* w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) wydał trzy decyzje²¹ nakazujące przedsiębiorcy wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofania z obrotu w jego punktach sprzedaży całej partii artykułu rolno-spożywczego zafalszowanego. Informacje zawarte w tych decyzjach, zostały podane do publicznej wiadomości (z wyłączeniem informacji stanowiących tajemnice ustawowo chronione) na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej²². Według wyjaśnień²³ Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora IH informacje z 2015 r. usunięto w 2016 r. z uwagi na ich dezaktualizację. Informacja z 2017 r. była nadal dostępna w BIP.

Analiza 30 losowo wydanych decyzji wykazała, że zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie Wojewódzkiego Inspektora IH. Inspektorat monitorował wykonanie postanowień w przypadku decyzji wydanych w toku kontroli:

- ✓ na podstawie art. 75 ust. 1 *ustawy o sozinr*²⁴ przekazał je wraz z pełnym materiałem z kontroli do Prezesa UOKiK z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego,
- ✓ na podstawie art. 40k ust. 1 *ustawy o soz*, prowadził korespondencję z właściwymi miejscowo Urzędami Miar, po dokonaniu ponownej legalizacji dystrybutorów paliw, odmierzacze przechodziły pod nadzór Urzędu Miar. Ponadto z uwagi na podejrzenie celowego działania przedsiębiorców – na szkodę konsumentów, Inspektorat skierował informacje m.in. do NIK, Centralnego Biura Śledczego i Delegatury UOKiK w Łodzi,

¹⁹ Pismo z dnia 12 października 2017 r., znak: BA.1510.242.2017.

²⁰ W 2014 r. – 284 decyzji, w 2015 r. – 260 decyzji, w 2016 r. – 308 decyzji, w 2017 r. – 156 decyzji.

²¹ Dwie w 2015 r. i jedną w 2017 r.

²² Dalej: BIP.

²³ Pismo z dnia 3 listopada 2017 r., znak: PO.1610.9.2017.

²⁴ Dotyczy kontroli nr: PU.8361.916.2016, PU.8361.3.2017, DS.8361.191.2017.

✓ na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy o IH*:

- dotyczące kontroli jakości paliw, zgodnie z programem kontroli WIIH przekazywał informacje do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska,
- dotyczące kontroli zawartości substancji chemicznych w wyrobach – Inspektorat skierował pisma do organów sanitarnych, które podjęły działania i poinformowały, iż stwierdziły wycofanie wyrobów z obrotu,
- dotyczące kontroli hoteli, po zakończeniu kontroli ustalono, że przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie w innych obiektach usunęli z regulaminu i stron hotelowych informacje wskazujące, że jest to obiekt hotelowy. W jednym przypadku dotyczącym kontroli nr PU.8361.621.2015, w związku z podjęciem przez Inspektorat podejrzenia o niewykonaniu przez przedsiębiorcę decyzji, przeprowadzono ponowną kontrolę, która potwierdziła ten stan. Inspektor skierował akt oskarżenia z uwagi na niewykonanie decyzji,
- dotyczące kontroli kosmetyków, w toku kontroli wycofano z obrotu preparaty, którym upłynął termin ważności,
- dotyczące jakości farby oraz kontroli solariów, Inspektorat w tych przypadkach nie podejmował dalszych działań monitorujących.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1306, 1829, 1833-1858)

WIIH podejmował działania w związku z dokonanymi ustaleniami kontroli, w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) wystosowywał wystąpienia pokontrolne oraz wydał jedno zarządzenie pokontrolne.

Badaniem objęto 35 wystąpień pokontrolnych i jedno zarządzenie pokontrolne.

Na wszystkie wystąpienia pokontrolne adresaci wystąpień udzielili odpowiedzi (w trzech przypadkach po monicie ze strony Inspektoratu) informując o wykonaniu postawionych wniosków pokontrolnych. Według wyjaśnień²⁵ Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora IH odpowiedzi były wiarygodne, wyczerpujące, niejednokrotnie poparte wzorami nowych etykiet oraz opakowań. Inspektorat uznał, że podjęte przez przedsiębiorców działania były wystarczające.

WIIH wydał jedno zarządzenie pokontrolne, od którego przedsiębiorca złożył odwołanie. Ostatecznie decyzją²⁶ z dnia 13 czerwca 2017 r. Prezesa UOKiK zostało ono uchylone. W opinii Prezesa UOKiK Inspektorat nieprawidłowo nakazał przedsiębiorcy na podstawie art. 104 *kpa* w związku z art. 32 *ustawy o IH* wstrzymanie świadczenia usługi polegającej na prowadzeniu działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, wbrew warunkom koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1509, 1831, 1833)

Łódzki Wojewódzki Inspektor IH w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) skierował łącznie 101 wniosków o ukaranie do sądów, w tym:

- w 2014 r. 18 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących naruszenia przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o bezpieczeństwie żywności i żywienia*²⁷, ustawy z dnia 11 maja 2001 r. *Prawo o miarach*²⁸, ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. *o substancjach chemicznych i ich mieszaninach*²⁹ oraz z art. 39 ust. 1 *ustawy o IH*. Sady wydały sześć

²⁵ Pismo z dnia 3 listopada 2017 r, znak: PO.1610.3.2017

²⁶ DIH-2 Nr 33/2017.

²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 149 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 884 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 63, poz. 322 ze zm.

wyroków uznających obwinionych za winnych zarzucanych im czynów i skazujące ich na kary grzywnien w łącznej wysokości 2,8 tys. zł. Ponadto w trzech przypadkach Sądy odstąpiły od wymierzenia kary grzywny.

- w 2015 r. 29 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących naruszenia przepisów ustawy o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*, ustawy *Prawo o miarach*, ustawy o *substancjach chemicznych i ich mieszaninach*, ustawy o *towarach paczkowanych*³⁰ z dnia 7 maja 2009 r. oraz art. 39 ust. 1 ustawy o *IH*. Sądy wydały 26 wyroków uznających obwinionych za winnych zarzucanych im czynów i skazujące ich na kary grzywnien w łącznej wysokości 15,4 tys. zł.
- w 2016 r. 38 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących naruszenia przepisów ustawy o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*, ustawy *Prawo o miarach*, ustawy o *substancjach chemicznych i ich mieszaninach*, ustawy o *towarach paczkowanych* oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o *jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*³¹. Sądy wydały 30 wyroków uznających obwinionych za winnych zarzucanych im czynów i skazujące ich na kary grzywnien w łącznej wysokości 13,2 tys. zł.
- w 2017 r. (do 30 czerwca) 16 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących naruszenia przepisów ustawy o *bezpieczeństwie żywności i żywienia*, ustawy o *substancjach chemicznych i ich mieszaninach*, ustawy o *jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych* oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o *organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu*³². Sądy wydały 12 wyroków uznających obwinionych za winnych zarzucanych im czynów i skazujące ich na kary grzywnien w łącznej wysokości 3,7 tys. zł.

Wszystkie wnioski o ukaranie złożone do sądów w latach 2014-2016 zostały rozpoznane. Dwa³³ wnioski złożone w pierwszym półroczu 2017 r. były w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 864, 894, 926, 1364-1509, 1754, 1903)

Łódzki Wojewódzki Inspektor IH w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) skierował łącznie 361 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do organów ścigania, w tym:

- w 2014 r. 55, przy czym: dziewięć dotyczyło podejrzenia popełnienia czynu z art. 31a ust. 1 ustawy o *systemie monitorowania jakości paliw*, 44 z art. 45, 46, 47a i 47b ustawy o *systemie zgodności*, jedno z art. 62 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*³⁴ i jedno z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*³⁵. W 2014 r. wszczęto cztery dochodzenia.
- w 2015 r. 62, przy czym: 11 dotyczyło podejrzenia popełnienia czynu z art. 31 ust. 1 ustawy o *systemie monitorowania jakości paliw*, 47 z art. 45, 46, 47a i 47b ustawy o *systemie zgodności*, jedno z art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*³⁶, dwa z art. 52 § 4 kks i jedno

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 116.

³¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1604 ze zm.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 58 ze zm.

³³ Wniosku z dnia 2 czerwca 2017 r. i 24 czerwca 2017 r.

³⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 2137 ze zm., dalej: *kks*.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm., dalej: *kk*.

z art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W 2015 r. wszczęto jedno dochodzenie.

- w 2016 r. 239, przy czym: cztery dotyczyły podejrzenia popełnienia czynu z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw, 14 z art. 31, 45 i 47 ustawy o systemie zgodności, jedno zawiadomienie z art. 315 § 2 *kk* i jedno art. 113 § 1 *kks* oraz 219 z art. 43 ust. 1 i z art. 45³ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W 2016 r. wszczęto siedem dochodzeń.
- w 2017 r. (do 30 czerwca) 5, przy czym: trzy dotyczyły podejrzenia popełnienia czynu z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw, jedno z art. 62 § 4 *kks* oraz jedno z art. 36 ust. 1 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach. W 2017 r. wszczęto jedno dochodzenie.

Według wyjaśnień³⁷ Wojewódzkiego Inspektora WIIH otrzymuje większość postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia i o umorzeniu dochodzenia bez uzasadnienia, które nie jest wymagane przepisami prawa, a jedynie z podaną podstawą prawną. Najczęściej powoływaną podstawą prawną jest art. 17 §1 pkt 2 i 3 *kodeksu postępowania karnego* (odpowiednio – brak znamion czynu zabronionego i społeczna szkodliwość czynu jest znikoma)

(dowód: akta kontroli str. 864, 894, 926, 1754, 1903)

Wojewódzki Inspektor IH w okresie od 1 stycznia 2014 do 30 czerwca 2017 r. wszczął 747 postępowań administracyjnych, wydał 1 777 decyzji administracyjnych i nałożył 550 kar pieniężnych o wartości 613,3 tys. zł, z czego wyegzekwowano kwotę 554,6 tys. zł oraz nałożono na przedsiębiorców lub importerów zobowiązania dotyczące zwrotu kosztów badań laboratoryjnych pobranych próbek w kwocie 140,2 tys. zł, z czego wpłacono kwota to 133,0 tys. zł

Analiza 35 postępowań administracyjnych wykazała, że Inspektorat przestrzegał obowiązujących przepisów w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. W dwóch przypadkach w podstawie prawnej wydanej decyzji administracyjnej nie został wskazany art. 104 *kpa*³⁸ co nie miało wpływu na ważność decyzji.

W postanowieniach o wszczęciu postępowania w sprawie kary pieniężnej oraz zwrocie kosztów badań pobranych próbek podano właściwe podstawy prawne oraz pouczenie o przysługującym stronie odwołaniu. Postanowienia były zgodne z wymogami *kpa* oraz ustawy o IH. Postępowania były prowadzone terminowo, w trzech przypadkach z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności wydłużono czas trwania postępowania do dwóch miesięcy, o czym poinformowano przedsiębiorcę. W trzech przypadkach wniesiono odwołanie do Prezesa UOKiK od wydanej przez Inspektorat decyzji. We wszystkich przypadkach rozstrzygnięcie zostało utrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 87, 1307-1363, 1890-1891, 1893-1897)

WIIH podejmował skuteczne działania zmierzające do wyegzekwowania nałożonych kar i innych zobowiązań pieniężnych. Badaniem objęto 35 spraw, w których podjęto działania egzekucyjne. Działania podejmowano każdorazowo niezwłocznie po

³⁷ Pismo z dnia 9 listopada 2017 r., znak: PO.1610.12.2017.

³⁸ Art. 104. § 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

upływie terminu zapłaty. W przypadku braku wpłaty po wysłaniu upomnienia oraz wystawiano tytuły egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1565-1753)

Nie wystąpiły przypadki wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorców wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d. (art. 84c *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*).

(dowód: akta kontroli str. 1770, 1774)

Ustalone
nieprawidłowości

Łódzki Wojewódzki Inspektor IH nie sporządzał programów kontroli dla kontroli interwencyjnych³⁹. Kontrole te były przeprowadzane na podstawie upoważnienia z określonym w nim zakresem kontroli. Było to działanie niezgodne z zapisem art. 9a ust. 2 i 4 *ustawy o IH*, który stanowi, iż poza programami kontroli, które opracowuje Prezes UOKiK, programy kontroli opracowuje wojewódzki inspektor oraz że inspektor IH przeprowadza kontrolę w oparciu o program kontroli.

Według wyjaśnień⁴⁰ Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora IH, zgodnie z wytycznymi UOKiK Łódzki Wojewódzki Inspektorat IH ma obowiązek sporządzania programu kontroli do kwartalnych tematów własnych ujętych w kwartalnych planach pracy. Natomiast ze względu na bardzo zróżnicowany temat i zakres kontroli interwencyjnych sporządzanie w każdym przypadku do jednostkowej kontroli programu byłoby nieracjonalne.

NIK wskazuje jednak, iż ustawodawca w *ustawie o IH* nie wyłączył kontroli interwencyjnych z obowiązku sporządzania dla nich programu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 645-744, 1829, 1835, 1943)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na następujące kwestie.

1. W wyniku analizy wybranych losowo dokumentacji stwierdzono brak numeracji akt 25 kontroli:

- siedmiu kontroli⁴¹ przeprowadzonych przez Delegaturę WIIH w Piotrkowie Trybunalskim – Delegatura nanosi na dokumenty numer, pod którym jest on wpisany do przeglądu akt, bez wskazania liczby stron poszczególnych dokumentów – za wyjątkiem akt dwóch⁴² kontroli, w których nie naniesiono żadnej numeracji;
- trzech kontroli⁴³ przeprowadzonych przez Wydział Kontroli Artykułów Żywnościowych (ŻG);
- 15 kontroli⁴⁴ przeprowadzonych przez Wydział Kontroli Towarów Przemysłowych i Usług (PU), dokumentację oznaczano numerem, pod którym jest ona wpisana do przeglądu akt, bez wskazania liczby stron poszczególnych dokumentów.

³⁹ Wśród wybranych losowo 35 kontroli, 9 z nich (o nr PU.8361.89.2014, ŻG.8361.201.2014, ŻG.8361.147.2017, DSk.8361.258.2016, DP.8361.258.2016, DP.8361.88.2015, DS.8361.1.2017, DS.8361.16.2015, DS.8361.103.2014) było kontrolami interwencyjnymi bez opracowanego programu kontroli.

⁴⁰ Pismo z dnia 3 listopada 2017 r., znak: PO.1610.9.2017.

⁴¹ DP.8361.2017, DP.8361.258.2016, DP.8361.47.2016, DP.8361.302.2015, DP.8361.88.2015, DP.8361.344.2014, DP.8361.124.2014

⁴² DP.8361.258.2016, DP.8361.88.2015.

⁴³ ŻG.8361.113.2016, ŻG.8361.147.2017, ŻG.8361.151.2015.

⁴⁴ PU.8361.198.2017, z 2016 r. PU.8361: 869, 658, 447, 236, 25; z 2015 r. PU.8361: 714, 498, 284, 72 i z 2014 r. PU.8361: 750, 529, 432, 309, 89.

Ponadto nie wszystkie dokumenty znajdujące się w aktach trzech kontroli⁴⁵ zostały ujęte w wykazach dokumentów kontroli. W spisie dokumentacji nie ujęto między innymi: analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, notatki służbowej z 3 lipca 2017 r.; przyjęcia informacji wniesionej telefonicznie w dniu 14 września 2016 r. oraz pełnomocnictwa z 19 stycznia 2015 r. Ustalono także, iż zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli przechowywane są poza aktami kontroli – oddzielnie w segregatorach, za wyjątkiem akt Delegatury WIIH w Skierniewicach, w których zawiadomienia znajdowały się w aktach kontroli.

Według wyjaśnień⁴⁶ Wojewódzkiego Inspektora Zarządzenie Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej nr 6/2011 z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Łodzi nie ustanowiło zasad numerowania dokumentów w aktach kontroli, stąd rozbieżność w ich numerowaniu. Natomiast nieumieszczenie opisanych wyżej dokumentów w aktach kontroli nastąpiło na skutek przeoczenia. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli są wysyłane do przedsiębiorców z dużym wyprzedzeniem (od 7 do 30 dni) przed wszczęciem kontroli, stąd gromadzone są jako oddzielny zbiór.

NIK przyjmuje wyjaśnienia, jednak zauważa, że brak jednolitości w zakresie gromadzenia i przechowywania akt kontroli stwarza ryzyko zagubienia dokumentacji, szczególnie w przypadku braku numeracji stron dokumentacji. Ponadto wnosi o rozważenie wprowadzenia jednolitych zasad gromadzenia dokumentacji, co przyczyni się do większej przejrzystości dokumentacji kontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 1515-1516, 1895-1901, 2226-2243)

2. W jednostkach organizacyjnych WIIH (Wydziały, Delegatury) prowadzone są odrębne rejestry dotyczące działalności merytorycznej, w których ewidencjonowane są kontrole oraz wyniki kontroli – wydane decyzje. Ponadto prowadzone są odrębne rejestry: spraw z zastosowaniem pouczenia w trybie art. 41 *kodeksu wykroczeń*, nałożonych mandatów karnych, wniosków o ukaranie skierowanych do sądów, rejestr prowadzonych dochodzeń. Rejestry te prowadzone są ręcznie, w formie papierowej. Sposób prowadzenia tej dokumentacji nie został uregulowany w aktach wewnętrznych WIIH.

W ocenie NIK sposób prowadzenia rejestrów powinien zostać uregulowany w przepisach wewnętrznych, ponieważ wymieniona dokumentacja stanowi podstawę do prowadzenia analizy ryzyka, planowania pracy, monitorowania prowadzonych kontroli oraz realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Zdaniem NIK, prowadzenie rejestrów w formie papierowej ogranicza efektywne wykorzystywanie zawartych w nich danych, np. do rzetelnego i sprawnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych.

Według wyjaśnień⁴⁷ Wojewódzkiego Inspektora WIIH posiada wersję pilotażową systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD). Koordynatorzy poszczególnych jednostek organizacyjnych WIIH są z nią zapoznawani. Inspektorat zakupił w tym celu komputer z niezbędnym oprogramowaniem.

⁴⁵ DP.8361.189.2017, DP.8361.258.2016, ŻG.8361.113.2016.

⁴⁶ Pismo z dnia 8 listopada 2017 r., znak: PO.1610.10.2017.

⁴⁷ Pismo z dnia 13 listopada 2017 r., znak: BA.1510.267.2017.

Ponadto Inspektorat przygotowuje się do opracowania procedur i instrukcji kancelaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1510-1525, 1773, 1908)

3. W dwóch przypadkach postępowanie administracyjne zostało wszczęte po: prawie dwóch miesiącach (kontrola DSk.8361.27.2017) oraz czterech miesiącach (kontrola DS.8361.90.2014) od dnia, do którego przedsiębiorca mógł wnieść uwagi do protokołu kontroli.

Według wyjaśnień⁴⁸ Wojewódzkiego Inspektora termin wszczęcia postępowania wynikał ze spiętrzenia bieżących działań Inspektoratu.

Zdaniem NIK, mimo że przepisy nie wskazują terminu wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, jednak powinny być wszczynane bez zbędnej zwłoki, z uwagi na egzekwowanie należności dla budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1320-1331, 1354-1395, 1890, 1895-1897)

Ocena cząstkowa

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

3. Działania na rzecz ochrony praw konsumentów

Opis stanu faktycznego

W WIIH zorganizowano prowadzenie działalności w zakresie mediacji, a po zmianie ustawy o IH – pozasądowego rozwiązywania sporów. W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) do Inspektoratu złożono 2 819 wniosków o mediację i (po zmianie ustawy) 246 wniosków o pozasądowe rozstrzygnięcie sporów. Wszystkie wnioski zostały złożone przez konsumentów. W 124 przypadkach przedsiębiorcy odmówili przystąpienia do mediacji/pozasądowego rozwiązywania sporów. Wszczęto 2 843 postępowania mediacyjne, z tego 141 z urzędu oraz 223 w formie pozasądowego rozpatrzenia sporów. Zakończono 2 662 postępowań mediacyjnych oraz 194 w formie pozasądowego rozpatrzenia sporów. Najwięcej spraw dotyczyło zakupów artykułów przemysłowych (2 890) i usług pozostałych (98). Postępowania w 2 202 przypadkach zakończyły się pozytywnym rozstrzygnięciem dla konsumenta, co stanowiło 77,1% wszystkich rozstrzygnięć⁴⁹. Nie było przypadków odmówienia rozpatrzenia sporu przez Wojewódzkiego Inspektora IH. W stosunku do 58,1% postępowań długość trwania postępowań⁵⁰ wynosiła od 2 do 4 tygodni, w odniesieniu do 39,8% wynosiła do 2 tygodni, w przypadku 1,5% postępowania trwały od 4 do 6 tygodni, w 0,4% od 6 do 8 tygodni i w 0,2% postępowań trwały powyżej 8 tygodni.

Postępowania mediacyjne z urzędu wszczynano zgodnie z *Wytycznymi postępowania w sprawach dotyczących polubownego załatwiania sporów konsumenckich w drodze mediacji* wydanymi przez Prezesa UOKiK⁵¹, tj.: jeżeli wymagał tego interes konsumenta oraz w przypadku wniesienia wniosku o wszczęcie mediacji telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularzy umieszczonych na stronach internetowych UOKiK lub Europejskiego Centrum Konsumenckiego, umożliwiających wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tych instytucji.

⁴⁸ Pismo z dnia 8 listopada 2017 r., znak: PO.1610.10.2017.

⁴⁹ Liczba wszystkich rozstrzygnięć wynosiła 2 237.

⁵⁰ Od czasu złożenia wniosku do rozstrzygnięcia.

⁵¹ w dniu 18 kwietnia 2007 r.

Przedmiotem sporu w 127 przypadkach były artykuły przemysłowe, w 13 sprawach usługi, w jednym przypadku artykuły rolno-spożywcze.

Postępowania wszczęte z urzędu zakończyły się: pozytywnie w 78 sprawach (co stanowiło 55,3% zakończonych spraw), negatywnie w 49 i w 14 sprawach w inny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 1891, 1899-1900)

Łódzki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej upoważniał pracowników do prowadzenia mediacji/pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich poprzez wydanie imiennych upoważnień na czas nieokreślony. Według wyjaśnień⁵² Inspektora umiejętności, wiedza oraz znajomość zagadnień prawnych inspektorów pracujących na tych stanowiskach wynikały z profilu ukończonych studiów, z odbytych szkoleń jak również z wieloletniego doświadczenia zdobytego w pracy w Inspekcji Handlowej. Ponadto w celu zachowania bezstronności mediatorzy byli wyłączeni z prowadzenia kontroli.

WIIH nie prowadził odrębnej ewidencji w odniesieniu do wydatków związanych z pozasądowym rozwiązywaniem sporów konsumenckich.

Promowanie mediacji/postępowania pozasądowych odbywało się: w trakcie rozmów bezpośrednich z konsumentami w urzędzie oraz z przedsiębiorcami podczas prowadzonych czynności związanych z mediacjami/postępowaniami pozasądowymi prowadzonymi na wniosek konsumenta, podczas rozmów telefonicznych, w odpowiedziach na pytania kierowane do WIIH pocztą elektroniczną czy też tradycyjną, na prelekcjach w szkołach, na spotkaniach z przedsiębiorcami, w lokalnych środkach masowego przekazu, poprzez wywiady radiowe lub informacje prasowe, w których poruszane były ważne problemy prawne nurtujące konsumentów.

W związku ze zmianą ustawy o IH w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w styczniu 2017 r. zaktualizowano wszystkie druki i informacje na ten temat na stronie internetowej Inspektoratu. Według wyjaśnień⁵³ Wojewódzkiego Inspektora od tego czasu konsumenci byli informowani o nowej procedurze postępowania, nowym formularzu wniosku, który należy złożyć w celu wszczęcia postępowania.

Zdaniem⁵⁴ Wojewódzkiego Inspektora zmiana ustawy o IH nie wpłynęła na liczbę spraw, ani terminowość ich załatwiania. Zmieniła się organizacja ich załatwiania w Inspektoracie, ponieważ osoby upoważnione do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich otrzymały upoważnienia na okres 4-letniej kadencji, a ponadto 30 czerwca 2017 r. rozwiązano Wydział Ochrony Konsumentów a powołano wieloosobowe stanowisko ds. pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

(dowód: akta kontroli str. 83-84, 1770-1775)

W dniu 16 stycznia 2002 r. pomiędzy Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem IH a Miejskim Klubem Federacji Konsumentów, Wojewódzkim Związkiem Zrzeszeń Prywatnego Handlu i Usług oraz Spółką Kupiecką z o.o. „HANDGÓR” zawarta została umowa o zorganizowanie Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego przy Łódzkim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Łodzi.

⁵² Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017.

⁵³ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017

⁵⁴ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017

W związku z wejściem w życie w dniu 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 handlowej⁵⁵ w dniu 13 września 2017 r. podpisana została umowa o zorganizowanie Stałego Sądu Polubownego (SSP) przy Łódzkim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Łodzi między Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem IH a Miejskim Klubem Federacji Konsumentów oraz Wojewódzkim Związkiem Zrzeszeń Prywatnego Handlu i Usług.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. na liście Stałych Arbitrów Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego znajdowało się osiem osób: cztery wyznaczone przez Federację Konsumentów (organizację reprezentującą konsumentów) oraz cztery wskazane przez Wojewódzki Związek Zrzeszeń Kupców i Usługodawców w Łodzi (organizację reprezentującą przedsiębiorców).

Co najmniej trzech arbitrów posiadało wykształcenie wyższe prawnicze.

Do Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego w latach 2014-2017 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 96 pozwów o łącznej wartości roszczeń 1 141,5 tys. zł. Głównym przedmiotem sporu były zakupy artykułów przemysłowych (67 pozwów), usługi inne (20 pozwów) oraz sprawy regulowane Prawem energetycznym (9 pozwów). Sąd wydał 13 wyroków, w 13 przypadkach doszło do ugody w postępowaniu wstępnym a w jednym przypadku do ugody przed sądem. W 20 przypadkach rozstrzygnięcia były korzystne dla konsumenta (co stanowiło 76,9% wszystkich rozstrzygnięć). Większość postępowań trwała do 30 dni i do 60 dni.

Informacje dotyczące Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego oraz możliwości rozstrzygnięcia sporu przez Sąd były dostępne na stronie internetowej WIIH.

Promowanie możliwości rozstrzygnięcia powstałego sporu poprzez SPSK/SSP podejmowane było: w trakcie rozmów bezpośrednich z konsumentami, przedsiębiorcami podczas prowadzonych czynności związanych z postępowaniem prowadzonym na wniosek konsumenta, podczas rozmów telefonicznych, w odpowiedziach na pytania zadawane pocztą elektroniczną, tradycyjną, na prelekcjach - w szkołach, na spotkaniach z przedsiębiorcami, podczas udziału w lokalnych audycjach radiowych, w artykułach zamieszczanych w prasie.

Działania promocyjne prowadzone były równolegle w odniesieniu do Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego oraz mediacji/polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich ze wskazaniem na alternatywne możliwości udzielania konsumentom pomocy.

WIIH nie prowadzi odrębnej ewidencji w odniesieniu do wydatków związanych z działalnością sądu konsumenckiego.

(dowód: akta kontroli str. 85, 1513-1516, 1759, 1770-1771, 1775-1777, 1788-1798)

Lista rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług prowadzona przez Inspektora w Łodzi znajduje się na stronie internetowej Inspektoratu www.wiih.lodz.pl w zakładce „Ochrona konsumenta”. Informacje na temat zakresu specjalizacji oraz danych kontaktowych przekazywane są również konsumentom telefonicznie, mailowo oraz osobiście w siedzibie Inspektoratu i jego Delegaturach.

W okresie obję tym kontrolą wpłynęło pięć wniosków o wpis na listę rzeczoznawców, w tym po jednym w 2014 r. i w 2015 r., trzy w 2016 r. i dwa w 2017 r. Jeden wniosek ze względu na nieuzupełnienie braków formanych pozostał bez rozpoznania,

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1356.

natomiast w wyniku rozpatrzenia pozostałych czterech dokonano wpisu na listę rzeczoznawców, z tego w jednym przypadku dokonano zmiany specjalizacji rzeczoznawcy. Na dzień 30 czerwca 2017 r. lista rzeczoznawców obejmowała 29 osób.

Kwalifikacje kandydatów ubiegających się o wpis na listę rzeczoznawców weryfikowała komisja do spraw rzeczoznawców, jakości produktów i usług powołana Zarządzeniem Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej na podstawie przedstawionych dokumentów dotyczących wykształcenia, odbytych szkoleń, uzyskania uprawnień rzeczoznawcy, rekomendacji stowarzyszeń, organizacji i instytucji naukowych i badawczych.

W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) przed podjęciem decyzji o wpisie rzeczoznawcy na listę rzeczoznawców WIIH nie zwracał się o wydanie opinii do właściwych branżowo stowarzyszeń albo organizacji zawodowych. Według wyjaśnień⁵⁶ Inspektora wnioskodawcy sami przedstawiali rekomendacje lub legitymowali się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, dodatkowo potwierdzonymi wydaniem uprawnień rzeczoznawcy.

Okresowa weryfikacja rzeczoznawców wpisanych na listę rzeczoznawców poprzez analizę prawidłowości wykonywania ich obowiązków, ocenę obiektywizmu wydanych opinii oraz ich zgodności z przepisami prawa i stanem faktycznym, którą Wojewódzki Inspektor IH powinien prowadzić zgodnie z § 4 i § 10 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług⁵⁷, zdaniem⁵⁸ Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora IH w praktyce jest bardzo utrudniona i ograniczona ze względu na fakt, że rzeczoznawcy wpisani na listę nie mają obowiązku przedkładać wojewódzkiemu inspektorowi wydanych przez siebie opinii ani też informować o ich liczbie. W związku z powyższym weryfikacja i ocena rzeczoznawców odbywa się w oparciu o ewentualne skargi zgłaszane do Inspektoratu.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. do Inspektoratu nie wpłynęła żadna skarga na rzeczoznawcę wpisanego na listę. Według wyjaśnień⁵⁹ Inspektora, nie miał on podstaw do negatywnej oceny pracy rzeczoznawców. W okresie objętym kontrolą Łódzki Wojewódzki Inspektor IH nie dokonał kreślenia rzeczoznawcy z listy. (dowód: akta kontroli str. 862-959, 1777-1779, 1781-1787)

Porady prawne udzielane były w WIIH: osobiście bezpośrednio przybyłym konsumentom, telefonicznie oraz pisemnie pocztą tradycyjną i elektroniczną. W siedzibie WIIH konsumenci mają zapewniony bezpośredni dostęp do pokoju, w którym udzielane są porady prawne. Osoby mające problemy z poruszaniem się mają możliwość uzyskania porady po wcześniejszym uzgodnieniu dogodnego dla siebie terminu. Udzielanie porad odbywa się w godzinach pracy urzędu, tj. od poniedziałku do piątku za wyjątkiem wtorku od godziny 7.30 do 15.30, natomiast we wtorek od godz. 8.00 do godz. 16.00⁶⁰. Do końca czerwca 2017 r. w Inspektoracie porad udzielało 18 osób.

Każda komórka organizacyjna Inspektoratu prowadzi rejestr udzielonych porad w podziale na porady udzielane konsumentom i przedsiębiorcom. Analizy problemów, z jakimi konsumenci zgłaszają się do Inspektoratu dokonywane są

⁵⁶ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017.

⁵⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 931.

⁵⁸ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017.

⁵⁹ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak: PO.1610.3.2017.

⁶⁰ Źródło: <http://www.wiih.lodz.pl/>.

okresowo (nie rzadziej, niż raz na kwartał) w gronie kadry kierowniczej. Ich wyniki uwzględniane są przy opracowywaniu kwartalnych tematów kontroli własnych oraz propozycji tematów kontroli na rok następny przekazywanych do Prezesa UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 128-140, 1510-1512, 1779-1780)

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. Organizacja pracy Inspekcji Handlowej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014–2017 budżet WIIH wynosił odpowiednio: 54 037,7 tys. zł, 5 139,0 tys. zł, 5 475,0 tys. zł, 5 456,0 tys. zł. W latach 2014-2016 został zrealizowany w 99,99%, natomiast w 2017 r. na dzień 30 czerwca wydatkowano 50,4% środków przyznanych w planie.

Wydatki Inspektoratu na wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń z kwoty 4 547,7 tys. zł w 2014 r. wzrosły do kwoty 4 810,5 tys. zł w 2016 r., tj. o 5,8%, natomiast w 2017 r. zaplanowano kwotę 4 910,0 tys. zł (w stosunku do 2014 r. wzrost o 7,9%).

W latach 2014-2017 wydatki na bieżące utrzymanie jednostki wzrosły z kwoty 478,6 tys. zł do planowanej na 2017 r. kwoty 522,0 tys. zł, tj. o 9,1%.

Na badania laboratoryjne w poszczególnych latach wydatkowano odpowiednio: 11,3 tys. zł, 13,9 tys. zł i 11,3 tys. zł, w 2017 r. planowana kwota wynosiła 19,0 tys. zł. Inspektorat ponosił wydatki na inwestycje: w 2015 r. – 107,9 tys. zł⁶¹, w 2016 r. - 161,5 tys. zł⁶² oraz w 2017 r. zaplanowano kwotę 5,0 tys. zł.

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto, obejmujące również dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody, dodatki, wszystkich pracowników WIIH wyniosło: w 2014 r. 3,4 tys. zł, w 2015 r. 3,5 tys. zł, w 2016 r. 3,7 tys. zł i w 2017 r. 3,6 tys. zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników wykonujących czynności kontrolne⁶³ na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiło 3,1 tys. zł. Wynagrodzenia pracowników Inspektoratu kształtowały się poniżej średnich wynagrodzeń w sektorach przedsiębiorstw ogłaszanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Według wyjaśnień⁶⁴ Wojewódzkiego Inspektora, WIIH w pełni realizuje powierzone mu zadania, mimo, iż posiadane środki na wynagrodzenia osobowe nie zapewniają odpowiedniej i zadowalającej dla pracowników gratyfikacji za wykonywaną pracę. Powoduje to, że pracownicy odchodzą z WIIH, a Inspektorat nie może sobie pozwolić na zatrudnienie osób o wysokich kwalifikacjach. Posiadane środki finansowe pozwalają zaoferować nowo zatrudnianym jedynie płacę minimalną. Ponadto planując budżet w poszczególnych latach w pierwszej kolejności zapewniane były środki na badania laboratoryjne w kwotach umożliwiających realizację powierzonych zadań kontrolnych zgodnie z planami kontroli.

⁶¹ Środki wykorzystano na zakup 9-cio osobowego samochodu służbowego.

⁶² M.in. na zakup samochodu służbowego i komputera stacjonarnego.

⁶³ Zatrudnionych na stanowiskach: inspektora, starszego inspektora, specjalisty i starszego specjalisty.

⁶⁴ Pismo z dnia 12 października 2017 r., znak: BA.1510.242.2017.

Według wyjaśnień⁶⁵ Inspektora na naradach i spotkaniach, zarówno w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim jak i spotkaniach wojewódzkich inspektorów z udziałem UOKiK poruszana była kwestia niskich wynagrodzeń pracowników Inspekcji.

Wojewódzcy inspektorzy w dniu 3 czerwca 2015 r. przedstawili trudną sytuację finansową pracowników Inspekcji w piśmie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 1037-1067, 1758-1769, 1905-1941)

Na dzień 30 czerwca 2017 r. w Inspektoracie zatrudnionych było 90 osób⁶⁶ o pięć osób mniej, niż według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Nie zmieniła się natomiast liczba inspektorów (80 osób) oraz osób z wykształceniem wyższym prawniczym (trzy osoby). Nieznacznie zmniejszyła się liczba osób z wykształceniem wyższym, z 72 do 71 osób. Najwięcej pracowników Inspektoratu znajduje się w dwóch przedziałach wiekowych, tj. od 30 do 40 lat i od 50 do 60 lat oraz ze stażem od pięciu do 20 lat i powyżej. Liczba wakatów zwiększyła się o pięć osób do dziewięciu na dzień 30 czerwca 2017 r.

Pracownicy WIIH w Łodzi w każdym roku uczestniczą w szkoleniach z zakresu działania Inspekcji Handlowej, są to zarówno szkolenia zewnętrzne jak i wewnętrzne. Ich tematyka jest różnorodna, obejmuje szeroki zakres zagadnień niezbędnych w wykonywanej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 86, 1780, 1799-1821)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne skargi na działalność Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej. Wpłynęły natomiast cztery skargi na pracowników Inspektoratu (w tym trzy anonimowe). Po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających wszystkie skargi uznane zostały za bezzasadne. Sposób rozpatrzenia skarg nie budzi zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 1780, 1822-1828)

W okresie objętym kontrolą działalność WIIH nie była objęta badaniami audytowymi. W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) w WIIH przeprowadzono 11 kontroli zewnętrznych ze strony Wojewody Łódzkiego, NIK, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Archiwum Państwowego. W przeprowadzonych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1780, 1836-1837, 1865-1889)

Wojewódzki Inspektor IH rzetelnie wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Prezesa UOKiK oraz Wojewody Łódzkiego wynikających z art. 11 ust. 1 ustawy o IH. Terminowo i zgodnie z wytycznymi Prezesa UOKiK⁶⁷ 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.

⁶⁵ Pismo z dnia 12 października 2017 r., znak: BA.1510.242.2017.

⁶⁶ Na dzień 31 grudnia: 2013 r. – zatrudnienie wynosiło 95 osób, 2014 r. – 93 osoby, 2015 r. – 92 osoby, 2016 r. – 92 osoby.

⁶⁷ Wytyczne Prezesa UOKiK z dnia 27 września 2010 r. dot. Planowania i Sprawozdawczości.

Prezes UOKiK i Wojewoda Łódzki nie wnosili żadnych uwag i zastrzeżeń do złożonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 645-744, 861-1036, 1039-1065, 1900, 1908-1942)

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. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁶⁸, wnosi o sporządzanie programów kontroli dla kontroli interwencyjnych.

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.

(-) Lidia Różycka
specjalista kontroli państwowej

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

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*.