



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.05.2017

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	Adam Zaborski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/72/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. [dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Hinc, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, od dnia 1 września 2016 r. Poprzednio, w okresie od 1 października 2008 r. do 31 sierpnia 2016 r., stanowisko to zajmował Waldemar Wilczyński. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wielkopolski 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 Konsumentów i Konkurencji³. 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 wymogów określonych w *Kodeksie postępowania administracyjnego*⁴ oraz przepisach prawa materialnego. Skutecznie eliminowano 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.

¹ Dalej: WIIH lub Inspektorat.

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

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 podjął działania w celu zorganizowania Stałego Sądu Polubownego.

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 Wielkopolskiemu.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie rynku oraz ustalanie kierunków działania Inspekcji Handlowej

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*⁵, ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie działalności gospodarczej*⁶ oraz wytyczne Prezesa UOKiK z dnia 27 września 2010 r. dotyczące planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej.

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 Inspektora planów pracy Wielkopolskiego 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. 817]

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 problemów dla lokalnego rynku oraz działań interwencyjnych.

Powyższe plany uwzględniały wytyczne i obszary wskazywane przez Prezesa UOKiK, zadania wynikające z rocznych i kwartalnych planów kontroli oraz informacje uzyskiwane od konsumentów i innych organów i rozeznania własnego. Przy opra-

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

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

cowywaniu planów pracy korzystano z rejestrów kontroli z lat ubiegłych oraz powszechnie dostępnych ewidencji i rejestrów przedsiębiorców⁷.

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

W związku z nowelizacją *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*⁸, począwszy od II kwartału 2017 r. ustalanie kwartalnych planów pracy poprzedzane było analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców 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 (w Koninie, Kaliszu, Pile i Lesznie) oraz naczelników wydziałów zajmujących się merytoryczną realizacją kontroli i przedstawiana kierownictwu Inspektoratu. Przy opracowywaniu planów pracy uwzględniano informacje konsumentów o nieprawidłowościach. Uwzględniano również informacje uzyskiwane w trakcie udzielania porad konsumenckich. W zakresie podmiotowym wykonywano⁹ 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 kontrolnych¹⁰. 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 – w ramach współpracy z tymi organami. WIIH nie dysponuje własnymi bazami danych o podmiotach gospodarczych. Inspekcja Weterynaryjna w ramach współpracy przekazuje dane o podmiotach gospodarczych, w których stwierdziła nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 815-819]

WIIH współpracował z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, między innymi w ramach systemu monitorowania jakości paliw, nadzoru rynku oraz poprzez przekazywanie Prezesowi UOKiK informacji o wynikach kontroli celem wszczęcia postępowań administracyjnych.

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

- 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 lub nie

⁷ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, Krajowy Rejestr Sądowy, Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej.

⁸ 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 sdg* z dniem 1 stycznia 2017 r.

⁹ 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).

¹⁰ Np. Kontrola wyrobów pirotechnicznych w ramach projektu Joint Action 2014 – Fireworks 2.

jest oznakowany. Ponadto do Urzędów Celnych¹¹ 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;
- Inspektoratami Weterynarii – w zakresie przekazywania informacji dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych u podmiotów;
- Policją, w tym z Wydziałem do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu, 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 niektórych kontrolach celem wykonania badań i pomiarów urządzeń pomiarowych;
- Państwową Inspekcją Sanitarną – współpraca w zakresie wykonywania badań laboratoryjnych artykułów spożywczych oraz wyrobów zawierających substancje niedozwolone lub dozwolone z ograniczeniami, a także wzajemnego powiadamiania o wynikach tych kontroli;
- Urzędem Komunikacji Elektronicznej Delegatura w Poznaniu 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*¹².

[dowód: akta kontroli str. 818]

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. W ramach realizacji tego projektu WIIH zakwestionował dwie z 12 pobranych prób. Akta sprawy oraz kwestionariusze *European Chemicals Agency* WIIH przekazał do UOKiK, celem wszczęcia stosownych postępowań.

W ramach projektu międzynarodowego Joint Action 2015 on Toys realizowanego przez UOKiK wspólnie z 16 organami nadzoru rynku z innych państw europejskich, koordynowanego przez organizację PROSAFE Wielkopolski WIIH uczestniczył w kontroli zabawek pod kątem obecności niedozwolonych substancji. W ramach

¹¹ Od 1 marca 2017 r. Urzędami Krajowej Administracji Skarbowej.

¹² Dz. U. 2002 nr 24 poz. 243.

realizacji tego projektu WIIH zakwestionował jedną z sześciu pobranych prób zaba-
wek do badań laboratoryjnych w laboratorium we Włoszech. Akta sprawy WIIH
przekazał do UOKiK, celem wszczęcia stosownych postępowań

W 2017 r. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu w ramach pro-
jektu międzynarodowego MSTYR 15 wspólnie z innymi państwami UE oraz organi-
zacją PROSAFE uczestniczył w kontroli prawidłowości etykietowania opon pod ką-
tem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów.

[dowód: akta kontroli str. 791-814,819]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwier-
dzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIIH w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

2. Działalność kontrolna oraz realizacja wyników kontroli

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. WIIH przeprowadził 4 722
kontrole, tj. o 14,6% więcej niż zaplanowano (4 119), w sześciu obszarach, tj. w tym:

- artykułów rolno-spożywcze i usługi gastronomiczne – 1 538 (108,2% planu),
- artykułów nieżywnościowych i usług – 1 041 (109,9%),
- jakości paliw 651 (127,1%),
- spełniania zasadniczych i innych wymagań przez wyroby w ramach syste-
mu oceny zgodności – 461 (114,1%),
- bezpieczeństwa produktów w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów
328 (114,7%) oraz
- 703 kontrole dotyczących innych zagadnień.

Analiza wybranej dokumentacji¹³ wykazała, że kontrole wszczynano po prawidłowo
wystosowanym zawiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia kontroli, natomiast
wszczęcie kontroli bez zawiadomienia znajdowało podstawę prawną dla tego spo-
sobu postępowania. Zawiadomienia spełniały wymogi określone w art. 79 ust 6
ustawy o sdg tj. oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przed-
siębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli oraz podpis osoby upoważ-
nionej. Kontrolę rozpoczynano zgodnie z terminami wynikającymi z zawiadomienia.

Upoważnienia do kontroli były zgodne z wymogami art. 79a ust. 6 *ustawy o sdg*, tj.
wskazywały podstawę prawną, oznaczenie organu kontroli, datę i miejsce wysta-
wienia, 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 kontro-
lowanego przedsiębiorcy.

Proces kontrolny dokumentowany był poprawnie sporządzonymi protokołami kon-
troli, protokołami oględzin, protokołami pobrania i zabezpieczenia próbek kontrolo-
wanych 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 ponume-
rowaniem poszczególnych kart.

[dowód: akta kontroli str. 41-57,349-357]

¹³ 40 losowo dobranych spraw, z wyłączeniem spraw z obszaru artykułów rolno-spożywczych.

W okresie objętym kontrolą WIIH zlecał wykonywanie badań laboratoryjnych, niezbędnych dla potrzeb kontroli zarówno laboratoriom UOKiK, a także laboratoriom Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁴ oraz 14 innym laboratoriom zewnętrznym. Przy wyborze laboratoriów kierowano się wskazaniami UOKiK, a w przypadku ich braku – przesłankami takimi jak zakres niezbędnych badań, możliwości badawcze, posiadane akredytacje, doświadczenie w badaniu danych wyrobów, koszt badań i czas ich wykonania.

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. W latach 2014-2017 (I półrocze 2017 r.) WIIH wydatkował na badania laboratoryjne 32,0 tys. zł, odpowiednio: 10,3 tys. zł, 18,2 tys. zł, 2,5 tys. zł oraz 1,0 tys. zł.

Nie wystąpiły przypadki ograniczenia zakresu kontroli z uwagi na brak możliwości dokonania badań laboratoryjnych.

[dowód: akta kontroli str. 42, 87, 295-296]

Wnioski o ukaranie do sądów ich przedmiot oraz rozstrzygnięcie sądu oraz Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do organów ścigania

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w latach 2014 – I półrocze 2017 r. skierował do sądów łącznie 130 wniosków o ukaranie, w wyniku których zapadły wyroki wymierzające kary na łączną kwotę 43,5 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 92-94, 145, 141-144]

W badanym okresie Inspektorat skierował do prokuratury łącznie 172 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, z czego w 2014 r. – 89, w 2015 r. – 49, w 2016 – 26, a w I połowie 2017 r. – 8. Podstawą zawiadomień były głównie przepisy art. 45, 47b lub 47c ustawy o systemie zgodności (123 zawiadomienia, tj. 75,1% wszystkich zawiadomień) oraz art. 31 i 31a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹⁵ (24 zawiadomienia, tj. 14%). Prokuratura umorzyła 81 spraw (47,1%), a w 71 (41,3%) przypadkach odmówiła wszczęcia postępowania. Podstawą umorzenia albo odmowy wszczęcia postępowań przez Prokuraturę były głównie przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁶ wskazujące na: brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie czynu, brak znamion czynu zabronionego albo znikomą szkodliwość społeczną czynu.

[dowód: akta kontroli str. 399-405]

W okresie objętym kontrolą WIIH wydał 107 decyzji w sprawie ograniczenia wprowadzania produktu do obrotu oraz trzy decyzje w sprawie wycofania produktu z obrotu. Analiza 37 losowo wybranych spraw wykazała, że decyzje zostały wydane zgodnie z Kpa, a ich wykonanie było monitorowane.

[dowód: akta kontroli str. 145, 399-587]

W związku z przeprowadzonymi kontrolami Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, przeprowadził 732 postępowań administracyjnych, w wyniku których wydał 727 decyzji administracyjnych i ustalił zobowiązania w związku z nałożonymi karami pieniężnymi i kosztami badań laboratoryjnych (18,6 tys. zł). Akta postępowań administracyjnych gromadzono w teczkach, zawierających m.in.

¹⁴ Na podstawie Porozumienia z 21.12.2009 r. między Prezesem UOKiK a Głównym Inspektorem IJHARS w sprawie zasad współpracy przy wykonywaniu kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno- spożywczych.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1928 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm., dalej: Kpk.

metrykę sprawy, w której opisywano podejmowanie poszczególnych czynności. Strona postępowania była powiadamiana o wszczęciu postępowania i prowadzonych czynnościach oraz pouczana o przysługujących jej prawach.

[dowód: akta kontroli str. 87-88,141-144,297]

W związku z przeprowadzonymi kontrolami WIIH wydał, w drodze decyzji, trzy zarządzenia pokontrolne, o których mowa w art. 32 *ustawy o IH*, dotyczące niezwłocznego usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Realizacja postanowień zarządzeń była monitorowana.

WIIH skierował do podmiotu kontrolowanego, a w razie potrzeby również do dystrybutorów, importerów, wprowadzających do obrotu lub producentów kontrolowanych wyrobów łącznie 1 572 wystąpień pokontrolnych na podstawie art. 33 i art. 34 *ustawy o IH*. Analiza losowo wybranych 35 wystąpień pokontrolnych wykazała, że WIIH właściwie realizował postanowienia art. 33 i art. 34 *ustawy o IH*. Wystąpienia kierowane były do adresatów w terminie do miesiąca od zakończenia kontroli, a adresaci wystąpień udzielili odpowiedzi.

[dowód: akta kontroli str. 88-92,299-300,145-147,644-646]

Działania egzekucyjne wobec przedsiębiorców

W związku z nieuregulowaniem należności z tytułu nałożonych kar pieniężnych, w badanym okresie WIIH podjął działania egzekucyjne 67 sprawach.

W wymaganym terminie wysyłało upomnienia do zobowiązanych, a w przypadku braku skuteczności upomnienia wystawiano tytuły wykonawcze i przekazywano je naczelnikom urzędów skarbowych do realizacji.

[dowód: akta kontroli str. 273,304]

W okresie objętym kontrolą wniesiony został jeden sprzeciw przedsiębiorcy, wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności wynikających z naruszenia przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84c *ustawy o sdg*. Przedsiębiorca zarzucił niedopełnienie przez kontrolujących obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli oraz nie powiadomienie o tym fakcie prawnika firmy. Zarzuty przedsiębiorcy zostały uznane za niezasadne, a zaskarżone postanowienia – utrzymane w mocy przez Prezesa UOKIK.

[dowód: akta kontroli str. 174,178,239,248,273,706-725]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIIH w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Działania na rzecz ochrony praw konsumentów

Opis stanu
faktycznego

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

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) do WIIH wpłynęło 2 355 wniosków o mediację, w tym 841 wniosków w 2014 r., 654 w 2015 r., 617 w 2016 r., i 243 w I połowie 2017 r.). Jeden wniosek został złożony przez przedsiębiorcę, zaś pozostałe przez konsumentów. W sześciu przypadkach nie wszczęto postępowania, ze względu na niekompletność dokumentacji. W pozostałych sprawach objętych powyższymi wnioskami, WIIH wszczął postępowania mediacyjne. Ponadto WIIH z urzędu wszczął 85 spraw (3,6%), w tym 43 w 2014 r., 23 w 2015 r. i 19 w 2016 r., spośród których 55 (64,7%) zakończono korzystnie dla konsumenta.

[dowód: akta kontroli str. 308-310, 347, 591]

Po wejściu w życie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich¹⁷, tj. od 10 stycznia 2017 r., postępowaniami dotyczącymi pozasądowego rozwiązywania sporów zajmowali się dwaj upoważnieni pracownicy, którzy wcześniej prowadzili postępowania mediacyjne. Posiadali oni wiedzę i umiejętności w wymaganym zakresie. Od dnia 30 czerwca 2017 roku Wojewódzki Inspektor IH upoważnił dodatkowe dwie osoby do prowadzenia postępowań. Do prowadzenia postępowania mediacyjnych wyodrębniono wieloosobowe stanowisko pracy ds. pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, w ramach Wydziału Prawnego i Pozasądowego Rozstrzygania Sporów.

Mediacje, a następnie pozasądowe rozwiązywanie sporów prowadzono z zachowaniem ustawowo określonych terminów.

[dowód: akta kontroli str. 310-311, 316]

W celu promowania wśród konsumentów możliwości rozstrzygania sporów przez SPSK, przewodnicząca sądu brała udział w audycjach radiowych dotyczących rozwiązywania sporów konsumenckich, udzielała informacji mediom, uczestniczyła w spotkaniach z konsumentami (w szczególności podczas obchodów Światowego Dnia Konsumenta), ponadto umożliwiano zainteresowanym osobom (np. studentom) udział w rozprawach w charakterze publiczności. W WIIH nie dokonywano oceny skuteczności powyższych działań. W kontrolowanym okresie WIIH podejmował szereg działań, których celem było upowszechnianie wiedzy dotyczącej pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich oraz przed sąd konsumenckim/polubowny. Pracownicy WIIH przeprowadzali szkolenia i wykłady w projektach (np. „Bezpieczne mieszkanie powiatu szamotulskiego”, „Aktywni 50+”, „Bezpieczne Życie Seniorów”), a także opracowano poradnik „Bezpieczne Życie Seniorów. Wielkopolski Program Profilaktyczny w części dotyczącej „Bezpieczeństwa w handlu”, który został wydany przez Wojewodę Wielkopolskiego, Samorząd Województwa Wielkopolskiego i Wojewódzkiego Komendanta Policji.

[dowód: akta kontroli str. 318-319]

WIIH prowadził stronę internetową, na której znajdowały się informacje o jego funkcjonowaniu. W związku ze zmianą ustawy o IH w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów informacje w tym zakresie, umieszczone na stronach internetowych WIIH, zostały zaktualizowane przez dodanie zakładki „Postępowanie polubowne” i „Sąd polubowny”. Zakładki zostały zamieszczone na tzw. „listwie głównej” w celu zapewnienia łatwego dostępu i umożliwienia szybkiego odnalezienia informacji. W zakładkach sukcesywnie zamieszczano informacje, dotyczące m.in. rodzajów i kategorii sporów, których rozwiązywaniem zajmuje się WIIH oraz Sąd Polubowny, wskazano warunki konieczne do wszczęcia postępowania oraz informacja o braku opłat za postępowanie. Zamieszczono także dane adresowe i kontaktowe oraz wzory wniosków o wszczęcie postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 319-320]

Stały Polubowny Sąd Konsumencki przy Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Poznaniu¹⁸ został zorganizowany w dniu 18 grudnia 2001 r. na mocy umowy zawartej pomiędzy WIIH a Federacją Konsumentów Klub w Poznaniu oraz Wielkopolskim Zrzeszeniem Handlu i Usług w Poznaniu.

Po wejściu w życie z dniem 10 stycznia 2017 r. ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich podjęto działania w celu zorganizowania Stałego Sądu Polubownego. Sąd został utworzony na mocy umowy zawartej w dniu 28 sierpnia 2017 r. pomiędzy podmiotami wcześniej tworzącymi SPSK. W dniu

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1823.

¹⁸ Dalej: SPSK.

30 sierpnia 2017 r. wystosowano pismo do jedenastu organizacji pozarządowych reprezentujących interesy konsumentów i organizacji pozarządowych reprezentujących interesy przedsiębiorców z terenu Ośrodków Zamiejscowych Sądu w Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile – w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom przystąpienia do umowy o zorganizowanie Sądu. Do dnia zakończenia kontroli Stały Sąd Polubowny pozostaje na etapie organizacji z uwagi na konieczność wyznaczenia arbitrów przez strony umowy o zorganizowanie Sądu i podmioty przystępujące.

[dowód: akta kontroli str. 320-321,324-339]

W latach 2014 – 2017 (I półrocze) do sądu polubownego wpłynęło ogółem 376 pozwów, tym: w 2014 r. – 115 , w 2015 r. – 92 , w 2016 r. – 115 i w 2017 r. – 54, o łącznej wartości roszczeń w kwocie 373,6 tys. zł, w tym w 2014 r. – 103,2 tys. zł, w 2015 r. – 75,1 tys. zł, w 2016 r. – 127,8 tys. zł i w I połowie 2017 r. 67,5 tys. zł. Przedmiotem sporów były głównie sprawy związane z dokonaniem zakupów artykułów przemysłowych – 331 pozwów (88,3%) i usługi – 34 pozwy (9,0%). Wśród pozwów dotyczących usług, 10 spraw dotyczyło spraw regulowanych prawem energetycznym (29,4%).

Wszczęto postępowanie w 321 sprawach. W 141 sprawach nie uzyskano zgody stron na rozpoznanie sporu przed sądem. Sąd odmówił rozpatrzenia sporu w 53 przypadkach (odpowiednio w 2014 r. i w 2015 r. po 14 wniosków, w 2016 r. 21 wniosków i w 2017 r. cztery), ze względu na braku właściwości Sądu lub nieuzupełnienia braków formalnych wniosku. W 55 przypadkach postępowania umorzono, głównie z uwagi na brak udzielenia przez pozwanego odpowiedzi w sprawie i domniemanie braku zgody na rozstrzygnięcie sporu przez sąd polubowny oraz braku wpłacenia przez stronę zaliczki na poczet powołania biegłego.

W okresie objętym kontrolą Sąd wydał dziewięć wyroków, w tym pięć pozytywnych dla konsumenta. Zawarto ugodę w 112 postępowaniach wstępnych i 34 sądowych. W toku znajdują się dwie sprawy z 2017 r., natomiast 23 sprawy pozostawiono bez dalszego biegu z uwagi na brak właściwości rzeczowej Sądu (np. w sprawach bankowych czy ubezpieczeniowych), wycofanie wniosku albo nieuzupełnienie braków formalnych wniosku w wyznaczonym terminie. Czas trwania postępowania sądowego, liczony od dnia wniesienia pozwu do dnia zakończenia postępowania trwał do 30 dni w 228 sprawach (61,0% ogółu spraw), od 31 do 60 dni w 118 sprawach (31,6%), od 61 do 90 dni w 23 sprawach (6,1%). Pięć postępowań (1,3%) z uwagi na trwające postępowanie dowodowe, trwało powyżej 90 dni.

[dowód: akta kontroli str. 322, 340, 361]

Stały Polubowny Sąd Konsumencki działający przy Wielkopolskim WIIH w Poznaniu traktowany był jako integralna część Inspektoratu i w związku z tym nie były wydzielane na odrębnych kontach koszty związane z jego działalnością. Sąd nie posiadał własnej siedziby, ani odrębnego pomieszczenia w budynku WIIH, Inspektorat nie ponosił żadnych kosztów związanych z wynagrodzeniem dla arbitrów, ani też nie ponosił kosztów związanych z wykonywaniem czynności arbitra, gdyż czynności te arbitrzy wykonywali bezpłatnie. Z tytułu pełnienia funkcji Przewodniczącego SPSK oraz za zastępstwa arbitrów w ośrodkach zamiejscowych sądu, WIIH wypłacił Przewodniczącej dodatek zadaniowy w wysokości 3,6 tys. zł w 2017 r. oraz 6,1 tys. zł w 2016 r. W 2014 i 2015 roku dodatek nie był wypłacany.

[dowód: akta kontroli str. 316-317,383-385]

Rzeczoznawcy do spraw jakości produktów lub usług.

W objętym kontrolą okresie WIIH prowadził listę rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług¹⁹, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o IH. W latach 2014 –

¹⁹ Dalej także lista rzeczoznawców.

I półrocze 2017 do WIIH wpłynęło 12 wniosków o wpisanie na listę rzeczoznawców, z których uwzględniono 11 dokonując stosownego wpisu. Jeden wniosek rozpatrzono odmownie, z uwagi na niespełnianie przez wnioskodawcę wymogów rozporządzenia w zakresie udokumentowania praktycznych wiadomości.

Weryfikacji kandydatów na rzeczoznawców dokonywano na podstawie otrzymanych dokumentów (świadectw ukończenia szkół oraz kursów, dokumentów potwierdzających uprawnienia zawodowe), a także – rekomendacji stowarzyszeń, w których zrzeszeni byli rzeczoznawcy. Przed podjęciem decyzji o wpisie lub odmowie wpisu na listę rzeczoznawców nie zasięgano opinii żadnych organizacji.

Z listy rzeczoznawców zostały skreślone łącznie 22 osoby (18 – na ich wniosek oraz cztery – z powodu zgonu). W przypadku skreślenia z listy rzeczoznawców egzekwowano od rzeczoznawcy zwrot zaświadczenia o wpisie na listę rzeczoznawców. Część rzeczoznawców złożyła oświadczenie o zaginięciu zaświadczenia.

Weryfikacja rzeczoznawców, wymagana przepisem § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług*²⁰, dokonywana była przez pracowników WIIH, na polecenie Wojewódzkiego Inspektora oraz w oparciu o zakres i metodykę ustaloną w ramach zakresu pracy tego pracownika.

Na dzień 30 czerwca 2017 r. na listę wpisanych było 48 rzeczoznawców. Lista rzeczoznawców jest dostępna do wglądu w siedzibie WIIH oraz na stronie internetowej.

[dowód: akta kontroli str. 311-313]

Weryfikacja obejmowała ocenę sposobu wykonywania obowiązków przez rzeczoznawcę, w szczególności pod kątem występowania oczywistych sprzeczności wydanych opinii z przepisami prawa lub stanem faktycznym lub rażącego braku obiektywizmu. Ocena działalności rzeczoznawców uwzględniała informacje zawarte w skargach na rzeczoznawców oraz opinie przedstawione przez Federację Konsumentów – Klub w Poznaniu, Miejskiego i Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Poznaniu, w przypadku skarg na działalność rzeczoznawcy obuwniczego – Instytut Przemysłu Skórzanego w Łodzi. Wyniki weryfikacji nie spowodowały skreślenia rzeczoznawcy z listy.

[dowód: akta kontroli str. 314-315, 592]

W badanym okresie wpłynęły dwie skargi na rzeczoznawców, po jednej w 2014 i 2015 r. Obydwie skargi, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, zostały uznane za zasadne. Rzeczoznawcy zostali pouczeni o popełnionych błędach, a skarżącym udzielono stosownych wyjaśnień.

[dowód: akta kontroli str. 361-382]

Poradnictwo konsumenckie

W latach 2014 – I półrocze 2017 r. WIIH prowadził poradnictwo konsumenckie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 *ustawy o IH*. Porady udzielane były konsumentom i przedsiębiorcom w formie pisemnej (listownie oraz przez e-mail), telefonicznie oraz osobiście przez trzech pracowników WIIH w siedzibie Inspektoratu w Poznaniu oraz przez cztery osoby w siedzibach delegatur (w Pile, Lesznie, Kaliszu i Koninie). Od czerwca 2017 roku porad udziela jedna osoba zatrudniona na nowo utworzonym samodzielnym stanowisku ds. ochrony konsumentów.

Rejestr udzielonych porad jest prowadzony w formie pisemnej pod wyodrębnioną sygnaturą. W WIIH dokonywano bieżącej analizy problemów zgłaszanych przez konsumentów, a wyniki analizy były wykorzystywane przy planowaniu kontroli własnych Inspektoratu oraz przy wyborze tematów kontroli zgłaszanych do Rocznego

²⁰ Dz. U. z 2001 nr 85 poz. 931, dalej: rozporządzenie w sprawie list rzeczoznawców.

Planu Kontroli Inspekcji Handlowej sporządzanego przez UOKiK. Powyższa analiza nie była dokumentowana.

[dowód: akta kontroli str. 305-307, 386]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIIH w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014 – I półrocze 2017 łączne wydatki WIIH wyniosły łącznie 20 015,4 tys. zł i obejmowały przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 16 941,7 tys. zł, co stanowiło 84,6% wydatków ogółu wydatków WIIH. W tym samym okresie na wydatki inwestycyjne przeznaczono 169,1 tys. zł (8,4%), głównie na remont zalanych pomieszczeń. Na badania i opinie w związku z prowadzoną działalnością kontrolną wydatkowano łącznie 32,0 tys. zł (odpowiednio: 10,3 tys. zł, 18,2 tys. zł, 2,5 tys. zł oraz 1,0 tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 391-396]

Wysokość budżetu WIIH w latach 2014-2017 była adekwatna do zadań nałożonych na Inspektorat, w szczególności wysokość środków w budżecie była wystarczająca dla zapewnienia badań i analiz przeprowadzanych w związku z prowadzonymi kontrolami. Nie wystąpiły przypadki ograniczenia bądź odstępiania od wykonania badań z powodu niewystarczającej ilości środków.

Zatrudnienie

Zatrudnienie w WIIH na koniec lat 2014-2016 oraz I półrocza 2017 wynosiło odpowiednio: 99, 98 i 94 osoby; z czego ponad połowa (59,8%) legitymowała się wyższym wykształceniem. Wśród zatrudnionych dominowały (71,1%) osoby pomiędzy 30 a 60 rokiem życia. Staż przeważającej części pracowników (79,4%) przekraczał 10 lat. Na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą liczba nieobsadzonych stanowisk wynosiła odpowiednio: 19, 20, 24 i 21.

[dowód: akta kontroli str. 389]

Według wyjaśnień²¹ Zastępcy Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora IH wysokość wynagrodzeń pracowników WIIH w Poznaniu nie zapewnia utrzymania optymalnej obsady pracowników. Poziom wynagrodzeń zasadniczych klasyfikuje pracowników Inspektoratu na poziomie najniższego wynagrodzenia w skali kraju. Z drugiej strony, wymagania od kandydatów na stanowiska w WIIH są wysokie: wyższe wykształcenie (w tym ekonomiczne, prawnicze), znajomość języków obcych, umiejętność pracy pod wpływem stresu, umiejętności kierowania zespołem osób. Ta sytuacja, zdaniem wyjaśniającego, powoduje, że wieloletni pracownicy Inspekcji (staż kilkunastoletni i wyższy) są sfrustrowani, a młodszy stażem poszukują alternatywnych miejsc pracy. Istotnym problemem jest także wiek pracowników. Blisko jedna trzecia zatrudnionych to osoby w wieku emerytalnym i przedemerytalnym, które mogą w najbliższym czasie przejść na emeryturę (co wiąże się ze znacznym wzrostem kosztów z tytułu odprawy emerytalnej), a obecnie nie ma możliwości zastąpienia ich innymi pracownikami. Pracownicy młodszy stażem są chętni do dalszego związania się z WIIH pod warunkiem podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego.

²¹ Pismo z dnia 17 października 2017 r., znak BA.1610.4.2017.

Wojewódzki Inspektor stwierdził, że niskie wynagrodzenie pracowników uniemożliwia podjęcie działań mających na celu zastąpienie pracowników o niższych kompetencjach na lepiej wykształconych, z doświadczeniem zawodowym. Praktyka ostatnich miesięcy wskazała, że z uwagi na brak odpowiednich kandydatów, nie było możliwości sprawnego zastąpienia pracowników na wolnych stanowiskach pracy.

[dowód: akta kontroli str. 396-397]

Pracownicy WIIH uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych z zakresu działania Inspekcji, organizowanych przez Departament Inspekcji Handlowej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a następnie przekazywali zdobytą wiedzę na szkoleniach wewnętrznych dla pozostałych inspektorów. W lutym 2017 r. odbyło się z inicjatywy UOKiK szkolenie, na którym omawiano zagadnienia dotyczące zmian, jakie w działalności Inspekcji Handlowej wprowadziła ustawa o *pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*. Ponadto WIIH wraz z Wielkopolskim Urzędem Marszałkowskim organizuje szkolenia dotyczące obszaru działania IH.

[dowód: akta kontroli str. 390]

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej przekazywał roczne sprawozdania ze swojej działalności Prezesowi UOKiK (w terminach przez niego określonych) oraz Wojewodzie Wielkopolskiemu. Ponadto składał Prezesowi UOKiK roczne i kwartalne sprawozdania z realizacji planu kontroli. Adresaci nie wnieśli uwag do złożonych sprawozdań.

[dowód: akta kontroli str. 588]

Skargi dotyczące działalności WIIH

W okresie objętym kontrolą do WIIH wpłynęły trzy skargi dotyczące działalności Inspektoratu, w tym jedna w 2014 r. i dwie w 2016 r.

Zarzuty postawione przez skarżących odnosiły się do sposobu przeprowadzenia kontroli oraz sposobu prowadzenia mediacji.

Jedna skarga, dotycząca kontroli jakości paliw na stacji benzynowej, została uznana za zasadną. Pozostałe dwie skargi przekazane na podstawie art. 231 *kpa* do Prezesa UOKiK oraz do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, zostały uznane za niezasadne.

[dowód: akta kontroli str. 590]

Audyty

W latach 2014 – I połowa 2017 działalność Inspektoratu w zakresie zadań ustawowych nie była objęta badaniami audytowymi.

[dowód: akta kontroli str. 388]

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WIIH w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²², nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej: *ustawa o NIK*.

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.

(-) Adam Zaborski
główny specjalista kontroli państwowej

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