



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-20-01/2012

P/12/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/053 - Ochrona klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Maria Talik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82753 z dnia 8 sierpnia 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Beata Olejnik, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82764 z dnia 21 sierpnia 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jaworznie, ul. Grunwaldzka 33, 43-600 Jaworzno, REGON 000649404
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Silbert, Prezydent Miasta [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywnie oceniono w szczególności następujące obszary działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Jaworznie²: współpracę z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) i organizacjami konsumenckimi, prowadzenie poradnictwa konsumenckiego, rozpatrywanie spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów oraz prowadzenie skierowanej do konsumentów działalności edukacyjnej i informacyjnej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niezgodnego z art. 40 ust. 3 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*³ usytuowania Rzecznika w strukturze organizacyjnej Urzędu (brak jego podporządkowania, do dnia 05.09.2012 r., bezpośrednio Prezydentowi Miasta), nieterminowego przekazania sprawozdania z działalności Rzecznika za 2010 r. do właściwej miejscowo delegatury UOKiK oraz nierzetelnego sposobu prowadzenia rejestrów w Biurze Rzecznika.

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

² Dalej zwanego „Rzecznikiem”.

³ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm., dalej zwana „ustawą o okik”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Współpraca rzecznika konsumentów z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz organizacjami konsumenckimi.

Opis stanu
faktycznego

W zakresie problematyki związanej z zakupami w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych Miejski Rzecznik Konsumentów w Jaworznie współpracował w okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2009r. do 30 czerwca 2012 r.) z UOKiK oraz z organizacjami konsumenckimi (Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich) poprzez:

- bieżące zapoznajanie się z materiałami informacyjnymi i edukacyjnymi UOKiK, oraz z treścią biuletynów (kwartalników) wydawanych przez Federację Konsumentów, przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów, w tym m.in. z informacjami dotyczącymi umów konsumenckich zawieranych na odległość;
- udział w akcji zorganizowanej przez Ministerstwo Finansów we współpracy z UOKiK pt. „Nie bądź jeleń, weź paragon”, o której Rzecznik powiadomił konsumentów m.in. przez publikacje w prasie lokalnej oraz ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Jaworznie⁴ i na tablicy informacyjnej przy swoim biurze;
- informowanie konsumentów (przez publikacje w prasie lokalnej oraz ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu i na tablicy informacyjnej przy biurze Rzecznika) o pomocy udzielanej im przez organizacje konsumenckie oraz o bezpłatnej infolinii konsumenckiej UOKiK;
- informowanie konsumentów (przez publikacje w prasie lokalnej i ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu) o wydanych przez UOKiK decyzjach stwierdzających naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, w tym m.in. w sprawie portalu pobieraczek.pl⁵;
- rozprowadzanie wśród konsumentów ulotek i broszur informacyjnych otrzymanych od organizacji konsumenckich i od UOKiK;
- coroczne przekazywanie UOKiK sprawozdań ze swojej działalności.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 10-45, 54, 57-58, 63-65, 70-82, 86-89, 94-98, 109-175, 536-547]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik skierował do UOKiK, na podstawie art. 43 ust. 3 *ustawy o okik*, cztery zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez przedsiębiorców. Żadne z nich nie dotyczyło działalności sklepów internetowych lub portali aukcyjnych.

W wyniku badania spraw konsumenckich, dotyczących dokonanych zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych, spośród ogółem 45 takich spraw prowadzonych przez Rzecznika w latach 2009-2011 (z tego: 6 spraw w 2009 r., 20 spraw w 2010 r. i 19 spraw w 2011 r.), nie stwierdzono przypadków o charakterze praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

⁴ Dalej zwanego „Urzędem”.

⁵ Sprawa ta nie dotyczyła zakupu towarów w sklepie internetowym, lecz działalności polegającej na świadczeniu usługi zapewnienia dostępu do „Usenetu”, tj. systemu grup dyskusyjnych w Internecie pozwalającego na zamieszczanie w Internecie oraz pobieranie plików z utworami muzycznymi lub filmami. W sprawie tej postępowanie przeciwko przedsiębiorcy zostało wszczęte przez UOKiK w październiku 2009 r.

W okresie tym organizacje konsumenckie nie przekazywały Rzecznikowi informacji dotyczących problemów związanych z zakupami w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 6, 98, 101-108 i 451-462]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

2. Rozpatrywanie skarg i spraw konsumentów

2.1. Powołanie rzecznika konsumentów oraz organizacja jego pracy.

Opis stanu
faktycznego

Od 1 lutego 2004 r. Miejskim Rzecznikiem Konsumentów w Jaworznie została Krystyna Banasik, powołana na to stanowisko uchwałą Rady Miejskiej w Jaworznie nr XX/215/2004 z dnia 29 stycznia 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 176-177]

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Jaworznie (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2009 r. do dnia 05.09.2012 r.), dalej zwanym „Regulaminem organizacyjnym”⁶, Rzecznika podporządkowano Sekretarzowi Miasta. Z dniem 05.09.2012 r., tj. w toku kontroli NIK, Rzecznika podporządkowano bezpośrednio Prezydentowi Miasta.

W dniu powołania Rzecznik konsumentów spełniała warunki określone w art. 40 ust. 2 *ustawy o okik*. Zadania swoje wykonywała przy pomocy wyodrębnionego Biura, w którym od 1 grudnia 2008 r. zatrudniony był na stanowisku referenta podległy jej pracownik.

[Dowód: akta kontroli str. 176-186, 190-297 i 565-573]

Zadania Rzecznika ustalone w Regulaminie organizacyjnym, jak również w zakresie obowiązków pracownika (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą), odpowiadały unormowaniom art. 42 ust. 1 *ustawy o okik*. Obejmowały one w szczególności: udzielanie konsumentom bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie ochrony ich interesów; występowanie w imieniu i na rzecz konsumentów do przedsiębiorców w sprawach ochrony ich praw i interesów; udzielanie pomocy w kierowaniu spraw na drogę sądową, w tym wytaczanie powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowanie, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów; współdziałanie z właściwą miejscowo delegaturą UOKiK, organami Inspekcji Handlowej i organizacjami konsumenckimi; występowanie z wnioskami o zmianę lub stanowienie prawa miejscowego w sprawach ochrony konsumentów.

W zakresie obowiązków referenta wymieniono m.in. udzielanie konsumentom bezpłatnego poradnictwa i informacji prawnej w zakresie ochrony ich interesów, przygotowywanie projektów pism mediacyjnych w sprawach o ochronę interesów konsumentów, na podstawie skarg i wniosków kierowanych do Rzecznika, przygotowywanie projektów wystąpień Rzecznika do przedsiębiorców oraz instytucji w sprawach o ochronę interesów konsumentów, a także wykonywanie czynności kancelaryjno-biurowych, prowadzenie rejestru udzielanych porad prawnych, rejestru prowadzonych mediacji i pozostałych rejestrów prowadzonych w biurze, obsługę

⁶ Wprowadzony zarządzeniami Prezydenta Miasta: nr OR/0152/105/08 z dn. 22.12.2008 r., ze zmianami oraz nr OR.120.82.2011 z dn. 23.12.2011 r., ze zmianami.

poczty przychodzącej i wychodzącej z biura oraz sporządzanie okresowych sprawozdań z zakresu prowadzonych spraw.

[Dowód: akta kontroli str. 190-285 i 290-297]

W Urzędzie nie opracowano i nie przyjęto odrębnych procedur (regulacji wewnętrznych) określających działalność rzecznika konsumentów, w tym np. w zakresie sposobu rejestracji, klasyfikowania oraz rozpatrywania kierowanych do niego spraw i terminów ich załatwiania. Rejestrację wpływających do Rzecznika spraw prowadzono na podstawie obowiązującej w Urzędzie Instrukcji kancelaryjnej⁷. Przy klasyfikowaniu spraw kierowano się ponadto w szczególności wytycznymi UOKiK, dotyczącymi sporządzania rocznych sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów. Natomiast przy załatwianiu spraw kierowano się, zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik Krystyny Banasik, przede wszystkim terminami wynikającymi z prawa cywilnego, tj. okresem, w którym sprzedawca odpowiada wobec konsumenta za niezgodność towaru z umową (art. 10 ust. 1 *ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu Cywilnego*)⁸, terminem przedawnienia roszczeń kupującego¹⁰ (art. 10 ust. 2 ww. ustawy) oraz okresem, w którym obowiązuje domniemanie, że niezgodność towaru z umową istniała w chwili wydania towaru konsumpcyjnego kupującemu (art. 4 ust. 1 ww. ustawy)¹¹.

[Dowód: akta kontroli str. 7-9, 99, 166-174, 192, 298, 305-387 i 557-558]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Miejski Rzecznik Konsumentów powinien być podporządkowany bezpośrednio Prezydentowi Miasta, stosownie do art. 40 ust. 3 *ustawy o okik*. W okresie od 1.01.2009 r. do dnia 5.09.2012 r. Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Jaworznie podporządkowano Sekretarzowi Miasta, o czym stanowiły obowiązujące w ww. okresie Regulamin organizacyjny, a także zakresy obowiązków Sekretarza Miasta Ewy Sidelko-Paleczny oraz Rzecznika Krystyny Banasik. Z dniem 5.09.2012 r., tj. w toku kontroli NIK, *zarządzeniem Prezydenta nr OR.120.70.2012 z dnia 5 września 2012 r.* zmieniono schemat organizacyjny, stanowiący załącznik do Regulaminu organizacyjnego, dostosowując strukturę organizacyjną Urzędu do określonego w art. 40 ust. 3 *ustawy o okik* wymogu bezpośredniej podległości Rzecznika Konsumentów Prezydentowi Miasta, jak

⁷ Ustalonej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67), obowiązującym, zgodnie z § 7, z mocą wsteczną od dnia 01.01.2011 r. Uprzednio: rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.12.1999 r. (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.). Dalej zwanej „Instrukcją kancelaryjną”.

⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. Nr 141, poz. 1176 ze zm.), dalej zwana „*ustawą o sprzedaży konsumenckiej*”.

⁹ Stosownie do art. 10 ust. 1 *ustawy o sprzedaży konsumenckiej*, sprzedawca odpowiada za niezgodność towaru konsumpcyjnego z umową jedynie w przypadku jej stwierdzenia przed upływem dwóch lat od wydania tego towaru kupującemu; termin ten biegnie na nowo w razie wymiany towaru. Jeżeli przedmiotem sprzedaży jest rzecz używana, strony mogą ten termin skrócić, jednakże nie poniżej jednego roku.

¹⁰ Stosownie do art. 10 ust. 2 *ustawy o sprzedaży konsumenckiej*, roszczenia kupującego określone w art. 8 ustawy przedawniają się z upływem roku od stwierdzenia przez kupującego niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową; przedawnienie nie może się skończyć przed upływem terminu określonego w ust. 1. W takim samym terminie wygasa uprawnienie do odstąpienia od umowy.

¹¹ Stosownie do art. 4 ust. 1 *ustawy o sprzedaży konsumenckiej*, sprzedawca odpowiada wobec kupującego, jeżeli towar konsumpcyjny w chwili jego wydania jest niezgodny z umową; w przypadku stwierdzenia niezgodności przed upływem sześciu miesięcy od wydania towaru domniemywa się, że istniała ona w chwili wydania.

również zmieniono zakresy obowiązków Sekretarza Miasta (usunięto zapis dotyczący sprawowania przez Sekretarza bezpośredniego nadzoru nad Biurem Rzecznika) oraz Rzecznika Konsumentów (jako bezpośredniego przełożonego Rzecznika w miejsce Sekretarza Miasta wpisano Prezydenta Miasta).

W złożonych w toku kontroli NIK wyjaśnieniach Prezydent Miasta Paweł Silbert nie wskazał przyczyn ww. nieprawidłowości, poinformował natomiast kontrolera NIK o wprowadzeniu z dniem 05.09.2012 r. stosownych zmian do Regulaminu organizacyjnego oraz do zakresów obowiązków Sekretarza Miasta i Rzecznika Konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 190-295 i 565-573]

2.2. Dostępność poradnictwa rzecznika konsumentów.

Opis stanu
faktycznego

W celu dokumentowania udzielanych przez Rzecznika porad konsumenckich i w związku z obowiązkiem sprawozdawczym w ww. zakresie, w Biurze Rzecznika prowadzono „ewidencję udzielanych porad”¹² (sprawy konsumenckie, w których konsument wnioskował o podjęcie przez Rzecznika interwencji w formie pisemnego wystąpienia do przedsiębiorcy, ujmowano w odrębnym rejestrze), co szczegółowo opisano w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 8-9, 49, 100, 296, 298, 300 i 422-450]

W kolejnych latach Rzecznik udzielił następującej liczby porad z zakresu prawa konsumenckiego:

- 1 993 w 2009 r., z czego 1 013 dotyczyło umów sprzedaży, 733 - usług, a 247 - umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość¹³;
- 2 105 w 2010 r., z czego 792 dotyczyły umów sprzedaży, 1 046 - usług, a 267 - umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość,
- 2 187 w 2011 r., z czego 932 dotyczyły umów sprzedaży, 1 027 - usług, a 228 - umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

Łącznie w latach 2009-2011 Rzecznik udzielił 6 285 porad. Liczba porad udzielonych w 2011 r., w stosunku do 2009 r., wzrosła o 194, tj. o 9,7%.

[Dowód: akta kontroli str. 114-117, 133-136, 152-155 i 300-301]

Jak wyjaśniła Rzecznik, nie można podać liczby porad w zakresie umów dotyczących sklepów internetowych i portali aukcyjnych, gdyż w opracowywanym corocznie sprawozdaniu podaje się, zgodnie z wytycznymi UOKiK, łączną liczbę porad dotyczących umów zawartych poza lokalem i na odległość, a ewidencję udzielanych przez Rzecznika porad prowadzi się pod kątem wymagań UOKiK.

[Dowód: akta kontroli str. 7-9, 114-117, 133-136, 152-155, 166-174 i 300]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik był dostępny dla konsumentów, prowadząc poradnictwo w sprawach konsumenckich, codziennie w godzinach pracy ustalonych regulaminem pracy Urzędu, tj.:

- w okresie 01.01.2009 r.¹⁴ - 22.02.2009 r. od poniedziałku do piątku w godzinach od 8:00 do 16:00;

¹² Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, rejestr udzielonych porad z zakresu prawa konsumenckiego pod nazwą „ewidencja udzielonych porad”.

¹³ W prowadzonej ewidencji ani w sprawozdaniach z działalności Rzecznika nie wyszczególniano porad dotyczących zakupów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych. Były one ujmowane w ramach szerszej kategorii porad dotyczących „umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość”, co odpowiadało wytycznym UOKiK dotyczącym sporządzania rocznych sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów.

¹⁴ Na dzień 01.01.2009 r. w Urzędzie obowiązywał regulamin pracy wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta nr OR/0152/47/07 z dnia 17.09.2007 r. (z mocą obowiązującą, w zakresie dotyczącym czasu pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym

- w okresie 23.02.2009 r. - 18.07.2010 r.¹⁵ i 01.08.2010 r. - 30.06.2012 r. od poniedziałku do środy od 8:00 do 16:00, w czwartki od 8:00 do 17:00 oraz w piątki od 8:00 do 15:00;
- w okresie 19.07.2010 r. - 30.07.2010 r. (zmiana czasu pracy wprowadzona zarządzeniem Prezydenta „w związku z trwającymi upałami”) od poniedziałku do środy od 7:00 do 15:00, w czwartki od 7:00 do 16:00 oraz w piątki od 7:00 do 14:00.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 98, 690-743 i 753]

Rzecznik prowadził poradnictwo, zarówno poprzez kontakt osobisty z konsumentami w swoim biurze, jak również telefonicznie i za pomocą poczty elektronicznej. Rzecznik udzielił:

- w 2009 r. - 1 034 porady w biurze, 867 porad telefonicznych i 92 porady za pośrednictwem poczty elektronicznej,
- w 2010 r. - 1 197 porad w biurze, 820 porad telefonicznych i 88 porad za pośrednictwem poczty elektronicznej,
- w 2011 r. - 1 208 porad w biurze, 893 porady telefonicznych i 86 porad za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Również na stronie internetowej Urzędu (w prowadzonej przez Rzecznika zakładce pt. „Rzecznik konsumentów radzi ...”) informowano konsumentów, że mogą oni zgłaszać się do Biura Rzecznika: osobiście w godzinach pracy Urzędu, telefonicznie, korespondencyjnie oraz pocztą elektroniczną (wraz z podaniem adresu Biura Rzecznika oraz numeru telefonu, numeru faksu i adresu poczty elektronicznej).

[Dowód: akta kontroli str. 7, 73-78, 90-91, 115, 134, 153 i 548]

Rzecznik informował konsumentów o prowadzonej działalności, w tym o możliwości uzyskania w jego Biurze bezpłatnej porady i pomocy prawnej w sprawach konsumenckich, w szczególności poprzez:

- publikacje w prasie lokalnej (w gazetach: „Co tydzień” i „Tydzień w Jaworznie”),
- prowadzenie na stronach internetowych Urzędu¹⁶ zakładki „Rzecznik konsumentów radzi ...”, gdzie zamieszczano m.in. informacje na temat działalności Rzecznika, publikacje z zakresu prawa ochrony konsumentów, aktualności o tematyce konsumenckiej, odpowiedzi Rzecznika na niektóre z pytań zadanych przez konsumentów, jak również przeznaczone dla konsumentów wzory dokumentów (w tym wzór wniosku o podjęcie przez Rzecznika interwencji u przedsiębiorcy, jak również wzory: zgłoszenia reklamacyjnego z tytułu niezgodności towaru z umową, zgłoszenia reklamacyjnego z tytułu gwarancji, odstąpienia od umowy zawartej na odległość czy odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa). Wzory te opracowała Rzecznik (zgodnie z jej wyjaśnieniem opracowanie wzoru wniosku o podjęcie interwencji miało na celu ujednolicenie pism kierowanych do Rzecznika oraz udzielenie przez konsumenta zgody na przetwarzanie jego danych osobowych, natomiast pozostałe wzory miały pomóc konsumentom

również Miejskiego Rzecznika Konsumentów, od dnia 01.10.2007 r. do dnia 22.02.2009 r.). Z dniem 23.02.2009 r. zarządzeniem Prezydenta Miasta nr OR/0152/18/09 z dnia 09.02.2009 r. wprowadzono zmiany w godzinach pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

¹⁵ Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr OR/0152/66/10 z dnia 22.07.2010 r. w sprawie zmiany godzin pracy w Urzędzie Miejskim w Jaworznie, w związku z trwającymi upałami, w okresie 19.07.2010 r. - 30.07.2010 r. zmieniono rozkład czasu pracy w Urzędzie.

¹⁶ www.jaworzno.pl

w składaniu oświadczeń woli skierowanych do przedsiębiorców i zgłaszaniu reklamacji). Publikacje dotyczące działalności Rzecznika¹⁷ zamieszczano także na stronie Urzędu w zakładce „Aktualności”,

- publikowanie na stronach internetowych Urzędu rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika (o sprawozdaniach z działalności Rzecznika informowano także na łamach prasy lokalnej),
- spotkania z konsumentami (co szczegółowo opisano w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- prowadzenie tablicy informacyjnej przy Biurze Rzecznika.

[Dowód: akta kontroli str. 7-8, 50-97, 124-125, 143-144, 161-162 i 536-552]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Prowadzenie przez rzecznika konsumentów rejestrów spraw.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą prowadzono, z podziałem na kolejne lata, następujące rejestry dotyczące działalności Rzecznika:

- 1) spis spraw konsumenckich, na podstawie obowiązującej w Urzędzie Instrukcji kancelaryjnej. Do 2012 r. prowadzono go w Biurze Rzecznika w wersji papierowej, a od 2012 r. - w elektronicznej (program komputerowy SIDAS EZD),
- 2) „rejestr prowadzonych mediacji - wystąpień Rzecznika do przedsiębiorców” (dalej zwany „*rejestrem wystąpień*”),
- 3) „ewidencję udzielanych porad” (dalej zwaną „*ewidencją porad*”).

[Dowód: akta kontroli str. 8-9 i 296-450]

Spis spraw konsumenckich za lata 2009-2011 obejmował następujące rubryki: „L.p.”, „Sprawa (krótka treść)”, „Od kogo wpłynęło, znak pisma, dnia”, „Data wszczęcia sprawy”, „Data ostatecznego załatwienia sprawy” oraz „Uwagi (sposób załatwienia)”.

Rejestr wystąpień obejmował: liczbę porządkową, datę wpływu sprawy do Rzecznika (datę złożenia wniosku konsumenta o podjęcie przez Rzecznika interwencji u przedsiębiorcy lub wpływu pisma przekazującego rzecznikowi sprawę do rozpatrzenia zgodnie z jego właściwością miejscową¹⁸), określenie konsumenta oraz określenie przedsiębiorcy, którego działalności sprawa dotyczyła. Zamieszczano tam także informacje na temat stanu lub sposobu załatwienia sprawy (w postaci krótkich adnotacji lub oznaczeń literowych, np. literą „P” zaznaczano sprawy, w których Rzecznik przygotował pozew do sądu, a literami „Z” lub „Oz” sprawy zakończone). Nie określano tam przedmiotu ani rodzaju (kategorii) sprawy, w tym nie wskazywano, które ze spraw dotyczą umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa.

Ewidencja porad obejmowała natomiast: liczbę porządkową, datę porady, oznaczenie konsumenta (jeśli zwracający się po poradę podał swoje dane) oraz określenie przedmiotu udzielonej porady.

Rejestr wystąpień i ewidencję porad prowadzono w Biurze Rzecznika w postaci odrębnych wpisów w kolejnych zeszytach formatu A4.

[Dowód: akta kontroli str. 8-9, 298-450 i 461]

Prowadzenie „rejestru prowadzonych mediacji, ewidencji udzielanych porad prawnych i pozostałych rejestrów prowadzonych w biurze”, a także

¹⁷ Np. artykuły pt. „Na kłopoty ... rzecznik” czy „Po pomoc do rzecznika”.

¹⁸ Np. w sprawie nr 741.299.2011 (sprawa przekazana przez rzecznika konsumentów z Olkusza).

przygotowywanie „okresowych sprawozdań z zakresu prowadzonych spraw”¹⁹, wpisano do zakresu obowiązków zatrudnionego w Biurze Rzecznika referenta. Wpisów w ww. rejestrach dokonywała także Rzecznik Krystyna Banasik²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 296-297, 553-554 i 561]

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, rejestry te prowadzono, „aby możliwe było sporządzenie sprawozdań z działalności Rzecznika”, jak również aby „szybko zorientować się, czego sprawa dotyczy i jaki był jej przebieg”, „usprawnić pracę Rzecznika” oraz „zapewnić prawidłowe prowadzenie spraw”. Jak wyjaśniła Rzecznik, „nie sposób wyobrazić sobie pracy Rzecznika bez ich prowadzenia, gdyż w przeciwnym razie konieczne byłoby ręczne szukanie poszczególnych teczek spraw, których są setki, i poszczególnych dokumentów w teczkach tych zamieszczonych”.

[Dowód: akta kontroli str. 553-554 i 561]

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, poradnictwo konsumenckie, ujmowane w „ewidencji udzielanych porad”, polegało na przedstawieniu przez konsumenta problemu i udzieleniu przez Rzecznika porady dotyczącej optymalnego sposobu postępowania, przy czym porad udzielano w różnych formach: podczas osobistych wizyt konsumentów w Biurze Rzecznika, telefonicznie lub pocztą elektroniczną (w wyniku badania próby 30 porad dotyczących zakupów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych²¹ stwierdzono, że dwóch spośród ww. porad udzielono telefonicznie, co odnotowano w ewidencji porad²²). Innej dokumentacji dotyczącej prowadzonego przez Rzecznika poradnictwa, niż opisana powyżej ewidencja, nie prowadzono. Natomiast podjęcie przez Rzecznika interwencji (pisemnego wystąpienia do przedsiębiorcy, stosownie do art. 42 ust. 1 pkt 3 *ustawy o okik*) wymagało złożenia przez konsumenta pisemnego wniosku (w wyniku badania próby 32 spraw dotyczących zakupów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych²³ stwierdzono, że 31 spraw wszczęto na podstawie pisemnego wniosku konsumenta o podjęcie przez Rzecznika interwencji u przedsiębiorcy, a jedną sprawę przekazano Rzecznikowi, zgodnie z właściwością miejscową przez rzecznika konsumentów z Olkusza). Wpływający do Biura Rzecznika wnioski konsumenta o podjęcie interwencji rejestrowano w spisie spraw konsumenckich oraz w rejestrze wystąpień. Dla zarejestrowanych tam spraw zakładano teczkę, w których gromadzono dokumentację sprawy (w tym m.in. wniosek o podjęcie interwencji wraz z załącznikami oraz korespondencję Rzecznika z przedsiębiorcą i z konsumentem).

[Dowód: akta kontroli str. 8-9, 49, 422-450, 454-460, 463-469 i 548-551]

Przy określaniu kategorii spraw kierowano się przede wszystkim wytycznymi UOKiK (ustalonymi przez UOKiK wzorami tabel do zamieszczenia w rocznych

¹⁹ Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik oraz referenta, w latach 2009-2011 sporządzano tylko roczne sprawozdania z działalności Rzecznika, o których mowa w art. 43 ust. 1 *ustawy o okik* (innych okresowych sprawozdań nie sporządzano). Natomiast w 2012 r. przygotowano ponadto kwartalne zestawienie dotyczące liczby udzielonych przez Rzecznika porad (za I kwartał 2012 r.).

²⁰ Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik, ewidencja porad prowadzona była przez nią oraz przez referenta, natomiast wpisów w pozostałych rejestrach dokonywała przede wszystkim referent, a w razie jej nieobecności - Rzecznik.

²¹ Badanie opisane szczegółowo poniżej.

²² W pozostałych zbadanych przypadkach w ewidencji nie odnotowano formy udzielenia porady, co zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik oznaczało, że porada została udzielona osobiście w Biurze Rzecznika.

²³ Badanie opisane szczegółowo poniżej.

Dokumentacja ww. spraw, oprócz pisemnej korespondencji, obejmowała także m.in. korespondencję e-mailową pomiędzy Rzecznikiem i konsumentem (np. w sprawie nr RK.741.299.2011).

sprawozdaniach z działalności powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów, rozesłanymi do rzeczników pocztą elektroniczną²⁴, jak również opublikowanymi na stronie internetowej Urzędu²⁵). Sprawy dotyczące zakupów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych ujmowano w ramach kategorii sprawozdawczej „umowy zawarte poza lokalem i na odległość”²⁶, co odpowiadało ww. wytycznym UOKiK. Do umów zawartych na odległość zaliczano, zarówno umowy zawarte przez Internet (w tym m.in. w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych), jak również za pomocą innych form porozumiewania się na odległość (telefon, katalogi wysyłkowe itp.).

[Dowód: akta kontroli str. 7, 111-174, 298-450 i 461-462]

W latach 2009-2011 zarejestrowano²⁷ ogółem 1 202 sprawy konsumenckie, z tego: 375 w 2009 r., 395 w 2010 r. i 432 w 2011 r., co odpowiadało danym zamieszczonym w sprawozdaniach z działalności Rzecznika w ww. latach.

Szczegółowemu badaniu w zakresie prowadzenia w Biurze Rzecznika rejestrów spraw (spisu spraw konsumenckich oraz rejestru wystąpień) poddano próbę 32, spośród 45, losowo wybranych spraw dotyczących ochrony interesów konsumentów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych, tj. 71% ogółu tych spraw, prowadzonych przez Rzecznika w latach 2009-2011²⁸. Badaniem objęto także próbę obejmującą 30 udzielonych przez Rzecznika porad dotyczących zakupów towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych²⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 298-475]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Rejestrów (spis spraw konsumenckich, wystąpienia do przedsiębiorców i ewidencja udzielonych porad), w ocenie NIK, nie prowadzono w sposób wystarczająco rzetelny.

1.1. Spośród 1 202 spraw konsumenckich prowadzonych przez Rzecznika i zarejestrowanych w spisie spraw konsumenckich za lata 2009-2011, w 17 w rubryce „Sprawa (krótka treść)” brakowało wpisu, a w 10 widniejące tam wpisy były niepełne (np. wpisano tylko literę „R” bądź tylko „reklamacja” lub „umowa o dzieło”, bez określenia ich przedmiotu). W 20 sprawach, spośród 43 wskazanych w spisie spraw konsumenckich, jako dotyczących umów zawartych na odległość oraz w 12 sprawach, spośród 32 wskazanych w spisie spraw konsumenckich, jako dotyczące umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, nie określono przedmiotu umowy (podano tylko, że chodzi

²⁴ E-mail Dyrektora Delegatury UOKiK w Katowicach z dnia 26.02.2009 r.

²⁵ www.uokik.gov.pl/informacje_dla_rzecznikow_konsumentow.php

²⁶ Stanowiącej odrębną pozycję w tabelach podlegających zamieszczeniu w rocznych sprawozdaniach z działalności rzeczników konsumentów.

²⁷ W spisie spraw konsumenckich oraz w rejestrze wystąpień do przedsiębiorców.

²⁸ Z tego: za 2009 r. - 6 spraw (tj. wszystkie sprawy dotyczące ochrony interesów konsumentów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych, jakie wpłynęły do Rzecznika w 2009 r.), za 2010 r. - 12 spraw (spośród 20 takich spraw prowadzonych przez Rzecznika w 2010 r.) oraz za 2011 r. - 14 spraw (spośród 19 takich spraw prowadzonych przez Rzecznika w 2011 r.).

²⁹ Spośród 32 objętych badaniem spraw konsumenckich, w 29 przypadkach złożeniu przez konsumenta wniosku o podjęcie przez Rzecznika interwencji u przedsiębiorcy towarzyszyło (z reguły poprzedzało) udzielenie konsumentowi przez Rzecznika porady, ujętej w prowadzonej ewidencji udzielonych porad konsumenckich. W zakresie wpisów w ewidencji porad badaniu poddano, oprócz ww. 29 przypadków, dodatkowo jeszcze jedną losowo wybraną sprawę dotyczącą zakupów w sklepie internetowym. Łącznie badaniem objęto 30 porad dotyczących zakupów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych.

o umowę na odległość lub poza lokalem, bez wskazania, czego umowa ta dotyczyła). W pozostałych sprawach w spisie przedmiot umowy wskazywano w rubryce „Sprawa (krótka treść)”.

W spisie spraw konsumenckich za ww. lata wykazano łącznie 75 spraw (wystąpień Rzecznika do przedsiębiorców) dotyczących umów konsumenckich zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz na odległość, tj. o 38 mniej niż wynikało z prowadzonej dokumentacji oraz ze sprawozdań z działalności Rzecznika, w związku z brakiem jednolitości w opisywaniu rejestrowanych spraw (przy rejestracji ww. spraw nie określono kategorii sprawozdawczej, do której sprawy te należały, tj. nie odnotowano, że chodzi o umowę zawartą poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość, pomimo iż w sprawozdaniu wykazano je w ramach tej właśnie kategorii).

[Dowód: akta kontroli str. 119, 137-138, 157, 298-300, 305-387, 461-462 i 474-475]

Ponadto, w wyniku szczegółowego badania próby 32 spraw dotyczących zakupów towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych (spośród 45 wszystkich takich spraw w latach 2009-2011), w spisie spraw konsumenckich stwierdzono następujące braki:

- a) w 26 przypadkach w zakresie określenia rodzaju (kategorii) lub przedmiotu sprawy, z tego:
 - w 17 nie wskazano, że chodzi o umowę zawartą na odległość (określono tylko jej przedmiot, tj. wskazano reklamowany przez konsumenta towar),
 - w 6, pomimo wskazania że chodzi o umowę zawartą na odległość, nie określono jej przedmiotu,
 - w 3³⁰ nie określono rodzaju ani przedmiotu sprawy (rubrykę „Sprawa (krótka treść)” pozostawiono niewypełnioną).

W pozostałych 6 przypadkach wskazano, że chodzi o umowę zawartą na odległość, jak również określono jej przedmiot.

- b) w 4 przypadkach w zakresie daty wszczęcia sprawy lub daty zakończenia sprawy, z tego:
 - w 2 nie wpisano daty wszczęcia sprawy ani daty jej załatwienia, podczas gdy zgodnie z dokumentacją sprawy te zakończono, a w rubryce „Uwagi (sposób załatwienia)” widniała pieczęć „Oz”, oznaczająca sprawy ostatecznie zakończone, wraz z adnotacją „pozew”;
 - w 1 rubryki „Data wszczęcia sprawy”, „Data ostatecznego załatwienia” i „Uwagi (sposób załatwienia)” pozostawiono niewypełnione, pomimo że sprawę zakończono (w dniu 15.12.2009 r. przygotowano pozew, który w dniu 23.12.2009 r. dostarczono konsumentce, i na tym sprawę zakończono);
 - w 1 w rubryce „Data ostatecznego załatwienia” błędnie wpisano datę „06.07.2010 r.”, zamiast „25.01.2011 r.” (jako sposób załatwienia sprawy wpisano „negatywnie - art. 6 KC”, a pismo do konsumenta - informujące o tym, że pozostaje mu droga postępowania cywilnoprawnego oraz o treści art. 6 KC dotyczącej ciężaru dowodowego - wysłano w dniu 25.01.2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 301-302, 305-387, 463-468 i 474-475]

1.2. Wpisów w rejestrze wystąpień oraz w ewidencji porad nie dokonywano w sposób jednolity i spójny.

³⁰ W przypadkach tych dokonany przez konsumenta na odległość zakup dotyczył odpowiednio: laptopa, prasy oraz fototapety.

W wyniku badania próby 32 wpisów w rejestrze wystąpień stwierdzono, że w 7 przypadkach nie zamieszczono tam adnotacji na temat daty wystosowania przez Rzecznika pisma z wystąpieniem do przedsiębiorcy ani na temat daty załatwienia sprawy (pomimo że sprawy te już zakończono), z tego w 5 przypadkach nie wskazano też sposobu załatwienia sprawy. Ponadto, w 10 przypadkach nie zamieszczono adnotacji na temat daty załatwienia sprawy (pomimo że sprawy te już zakończono), z tego w 2 przypadkach nie wskazano też sposobu załatwienia sprawy. W pozostałych przypadkach wpisy dotyczące daty wystąpienia do przedsiębiorcy oraz daty i sposobu załatwienia sprawy zamieszczono.

[Dowód: akta kontroli str. 303-304, 388-421, 463-468 i 474-475]

W wyniku badania wpisów w ewidencji porad stwierdzono, że spośród 30 objętych badaniem przypadków dotyczących zakupu towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych:

- w 17 wskazano, że porada dotyczyła umowy zawartej na odległość, z czego w 14 przypadkach odnotowano także przedmiot tej umowy (tj. wskazano towar, którego dotyczył zakup);
- w 13 nie wskazano, że porada dotyczyła umowy zawartej na odległość;
- w 3 wskazano, że porada dotyczyła umowy zawartej na odległość, jednak bez określenia przedmiotu tej umowy.

Prowadzona w Biurze Rzecznika ewidencja porad stanowiła, zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznika oraz referenta, wyłączną dokumentację i podstawę do sporządzenia sprawozdań w zakresie udzielanego przez Rzecznika bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego (innej dokumentacji poświadczającej datę, liczbę i rodzaj udzielonych przez Rzecznika porad nie prowadzono).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 301, 304, 422-450, 463-469, 474-475, 556, 563-564, 754-755]

Rzecznik i referent wyjaśniły, że powodem powyższych braków i nierzetelnych wpisów w prowadzonych rejestrach był niedokonywanie ww. wpisów na bieżąco („często dokonywanie wpisu w rejestrze przerywano z powodu odebrania telefonu od konsumenta lub wizyty konsumenta w Biurze, a potem po prostu zapomniano go już dokończyć”), co wynikało głównie z braku czasu, pośpiechu i dużej ilości obowiązków, w tym dużej, wzrastającej z roku na rok, liczby osób przyjmowanych w Biurze Rzecznika, liczby prowadzonych spraw, udzielanych porad i przygotowywanych pism, a także coraz bardziej skomplikowanego charakteru prowadzonych spraw, przy małej obsadzie kadrowej w Biurze Rzecznika (dwa etaty).

Odnośnie braków w ewidencji porad Rzecznik i referent wyjaśniły ponadto, że konsumenci niekiedy odmawiają wskazania, czego dotyczy dokonany przez nich zakup, nie podają, że chodzi o umowę zawartą na odległość bądź odmawiają podania nazwiska, co w szczególności dotyczy porad udzielanych przez telefon. Udzielając porady, niekiedy mogą nie posiadać wiedzy, że chodzi o umowę zawartą na odległość, gdyż dopiero później, w toku prowadzenia sprawy, okazuje się, że chodzi o taką właśnie umowę. Jednocześnie Rzecznik wyjaśniła, że przy sporządzaniu sprawozdań z działalności opierała się przede wszystkim na wpisach dokonanych w ewidencji porad, a wpisów tych już później nie weryfikowano, w tym nie porównywano ich z dokumentacją stanowiących ich kontynuację spraw konsumenckich, ponieważ byłoby to nadmiernie czasochłonne.

Rzecznik zwróciła ponadto uwagę na wątpliwości interpretacyjne, czy w kategorii „umowy poza lokalem lub na odległość” wykazywać tylko porady dotyczące odstąpienia od umowy, czy także porady dotyczące reklamacji towarów,

w przypadku których kwestia zawarcia umowy na odległość ma według niej drugorzędne znaczenie (jak podała Rzecznik, nigdzie tego nie określono, a UOKiK, ustalając wzory tabel do zamieszczenia w sprawozdaniach z działalności rzeczników, nie wskazał, co należy wykazywać w poszczególnych kategoriach).

[Dowód: akta kontroli str. 553-557, 561-564 i 754-755]

W konsekwencji powyższego również w sprawozdaniach z działalności Rzecznika części spośród ww. 13 porad, nieopisanych w prowadzonej ewidencji jako porady dotyczące umów zawartych na odległość, nie wykazano w kategorii „umowy zawarte poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość”, lecz w innych kategoriach sprawozdawczych.

Według wyjaśnień Rzecznika i referenta, przy przygotowywaniu sprawozdania w części dotyczącej porad kierowano się treścią wpisów w ewidencji porad, co oznacza, że część porad, których w ewidencji nie ujęto jako dotyczące umów na odległość, wykazano w sprawozdaniu w innych pozycjach (innych kategoriach sprawozdawczych), np. porada opisana jako „reklamacja obuwia” w pozycji „umowy sprzedaży - obuwie i odzież”, chyba że po nazwisku konsumenta lub przedmiocie sprawy Rzecznik była w stanie skojarzyć, że była to umowa na odległość. Część spośród ww. 13 przypadków mogła zatem zostać uwzględniona w sprawozdaniu w ramach kategorii „umowy poza lokalem i na odległość”, a pozostała część nie. Rzecznik nie potrafiła jednak wskazać, które oraz ile spośród ww. 13 porad nieopisanych w ewidencji, jako dotyczące zakupów dokonanych na odległość (w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych), wykazano w sprawozdaniach w kategorii „umowy poza lokalem i na odległość”, a których tam nie wykazano, z powodu braku dokumentacji pozwalającej to odtworzyć.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 301,304, 422-450, 463-469, 474-475, 556, 563-564, 754-755]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji udzielania przez Rzecznika dużej liczby porad (w latach 2009-2011 łącznie 6 285 porad) oraz prowadzenia znacznej, wzrastającej z roku na rok, liczby spraw konsumenckich (w 2009 r. - 375, w 2010 r. - 395 i w 2011 r. - 432), szczególnie istotne jest prowadzenie stosownych rejestrów oraz dostosowanie sposobu ich prowadzenia (sposobu rejestrowania i klasyfikowania udzielanych przez Rzecznika porad i kierowanych do niego spraw) do wymogów sprawozdawczych określonych przez UOKiK. Prowadzone rejestry powinny zawierać dane niezbędne do sporządzenia przez Rzecznika rzetelnych sprawozdań, jak również umożliwiać bieżącą analizę liczby, rodzaju i przedmiotu udzielanych porad i prowadzonych spraw konsumenckich, co jest niezbędne do prawidłowej realizacji obowiązków określonych w art. 42 ust. 1 pkt 4 oraz 43 ust. 3 *ustawy o okik*, tj. sprawnego i bieżącego formułowania stosownych wniosków i sygnalizowania problemów dotyczących ochrony konsumentów oraz prowadzenia w tym zakresie współpracy z UOKiK, Inspekcją Handlową czy organizacjami konsumenckimi. Prowadzona ewidencja porad powinna pozwalać na jednoznaczne ustalenie, które spośród ujętych w niej wpisów wykazano w poszczególnych kategoriach sprawozdawczych, w kolejnych sprawozdaniach z działalności Rzecznika. Ewidencja ta powinna być prowadzona według jednolitych i spójnych zasad, a sporządzone na jej podstawie sprawozdanie powinno rzetelnie odzwierciedlać liczbę porad udzielonych w poszczególnych kategoriach.

[Dowód: akta kontroli str. 114-120, 133-138 i 152-158]

2.4. Rozpatrywanie przez rzecznika konsumentów spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów - klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2011 do Rzecznika Konsumentów wpłynęło łącznie 45 spraw (złożonych przez konsumentów wniosków o podjęcie przez Rzecznika interwencji w ich sprawie), dotyczących zakupów towarów zrealizowanych poprzez sklepy internetowe lub portale aukcyjne, z czego: 6 w 2009 r., 20 w 2010 r. oraz 19 w 2011 r.

Interwencje Rzecznika, dotyczące zakupów towarów dokonanych w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych, stanowiły 3,7% ogółu spraw skierowanych do niego w latach 2009-2011 (1,6% w 2009 r., 5,1% w 2010 r. oraz 4,4% w 2011 r. - ogółu spraw, w których Rzecznik na wniosek konsumenta podjął interwencję u przedsiębiorcy).

Wystąpienia do przedsiębiorców w sprawach dotyczących ochrony praw konsumentów, którzy dokonali zakupów towarów, korzystając ze sklepów internetowych lub portali aukcyjnych, dotyczyły w szczególności uznania zgłoszonej przez konsumenta reklamacji towaru lub zwrotu wpłaconej za towar kwoty, w związku z odstąpieniem przez konsumenta od zawartej z przedsiębiorcą umowy sprzedaży.

[Dowód: akta kontroli str. 119, 137-138, 157 i 451-460]

Wyniki porównania liczby spraw konsumenckich zarejestrowanych w prowadzonych w Biurze Rzecznika rejestrach z danymi podanymi przez Rzecznika w sprawozdaniach z jego działalności opisano w poprzednim punkcie (pkt 2.3) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku badania 15 losowo wybranych spraw zgłoszonych do Rzecznika przez konsumentów w latach 2009-2011, a dotyczących zakupów towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych (badaniem objęto po 5 spraw z każdego kolejnego roku 2009, 2010 i 2011), ustalono:

- 1) We wszystkich sprawach Rzecznik podejmował działania, przygotowując, na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 *ustawy o okik*, pisemne wystąpienia w sprawach konsumentów do przedsiębiorców, w czasie krótszym niż miesiąc od momentu złożenia przez konsumenta wniosku o podjęcie interwencji, z tego: w jednym przypadku w terminie od 1 do 10 dni, w trzech przypadkach w terminie od 11 do 20 dni oraz w jedenastu przypadkach w terminie od 21 do 30 dni (licząc natomiast od daty wpływu wniosku konsumenta do daty wysyłki, według stempla pocztowego, wystąpień Rzecznika poprzez kancelarię Urzędu upłynęło odpowiednio: w jednym przypadku 1-10 dni, w jednym przypadku 11-20 dni, w siedmiu przypadkach 21-30 dni, w trzech przypadkach 31-35 dni oraz w trzech przypadkach 36-40 dni).
- 2) W przypadku dwóch spraw pierwsze wystąpienia do przedsiębiorcy Rzecznik wystosowała w dniach odpowiednio 28.10.2011 r. i 02.01.2012 r.; odpowiedź przedsiębiorcy uzyskała w dniach odpowiednio 21.11.2011 r. i 08.02.2012 r.; kolejne pisma do przedsiębiorcy sporządziła dopiero w dniach odpowiednio 30.07.2012 r. (pisma wysłane, według daty stempla pocztowego, w dniu 16.08.2012 r.) i 20.06.2012 r. (pisma wysłane, według daty stempla pocztowego, w dniu 22.06.2012 r.).
- 3) Każdą ze zbadanych spraw rozpatrzono zgodnie z wnioskami konsumentów, a przygotowane przez Rzecznika wystąpienia do przedsiębiorców były adekwatne do sytuacji stanowiącej istotę sporu pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą.

- 4) W 9 przypadkach Rzecznik uzyskał odpowiedź przedsiębiorców na skierowane do nich pisma. W 6 przypadkach odpowiedzi nie uzyskał, z tego w 2 przypadkach adresat nie odebrał korespondencji (w obydwu przypadkach Rzecznik przygotował i przekazał konsumentowi pozew do sądu). W pozostałych 4 przypadkach adresat, pomimo odebrania pism Rzecznika, nie udzielił odpowiedzi (we wszystkich tych przypadkach Rzecznik przygotował dla konsumentów pozwy do sądu, a ponadto w jednym przypadku Rzecznik przygotował i złożył w sądzie wnioski o ukaranie przedsiębiorcy).
- 5) W okresie objętym kontrolą, w zakresie dotyczącym spraw z zakresu zakupu towarów w sklepach internetowych lub na portalach aukcyjnych, Rzecznik tylko 1 raz (w 2010 r.) skorzystał z przysługującego mu, stosownie do art. 42 ust. 3 *ustawy o okik*, prawa występowania jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów, co dotyczyło niewywiązania się przez przedsiębiorcę z określonego w art. 42 ust. 4, w zw. z art. 114 ust. 1, *ustawy o okik* obowiązku udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika³¹. W ww. sprawie Rzecznik, w związku z brakiem odpowiedzi przedsiębiorcy na doręczoną mu korespondencję, złożył w sądzie wniosek o ukaranie przedsiębiorcy, a sąd wydał wyrok nakładający na przedsiębiorcę karę 500 zł grzywny.
- 6) W żadnym ze zbadanych przypadków Rzecznik nie skorzystał z przysługujących mu, na podstawie art. 42 ust. 2 *ustawy o okik*, uprawnień do wytaczania powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowania, za ich zgodą, do toczącego się postępowania. Jak wyjaśniła Rzecznik Krystyna Banasik, w związku z brakiem zwolnienia Rzecznika z kosztów procesowych, w przypadku przegranej sprawy koszty procesowe strony wygranej, w tym np. koszty zastępstwa procesowego, musiałoby pokrywać Miasto. Ponadto, w związku z tym, że właściwość sądów przy rozpatrywaniu przedmiotowych spraw zależy od siedziby przedsiębiorcy, Miasto musiałoby pokryć również koszty związane z podróżami służbowymi Rzecznika do innych miast.
- W 12 przypadkach natomiast, na 15 zbadanych, Rzecznik przygotował dla konsumentów pozwy do sądu w sprawach dotyczących ochrony ich praw. W przypadku 8, spośród 12, przygotowanych pozwów Rzecznik otrzymał informację o złożeniu przez konsumenta pozwu w sądzie. W pozostałych przypadkach konsument, po odebraniu przygotowanego pozwu, nie poinformował Rzecznika o dalszym biegu sprawy³². Spośród ww. 8 spraw, w których Rzecznik miał informację o wniesieniu pozwu do sądu, 7 zakończyło się pozytywnie dla konsumentów, a w jednym przypadku powództwo konsumenta oddalono.
- W pozostałych 3 przypadkach nie przygotowano pozwów, ponieważ: nie było to konieczne (w jednym przypadku - w sprawie tej przedsiębiorca zwrócił konsumentowi pieniądze za towar), konsument nie skorzystał z możliwości skierowania sprawy na drogę sądową (w jednym przypadku) bądź sprawa była

³¹ W latach 2009-2011 Rzecznik złożyła w sądzie ogółem 14 wniosków o ukaranie przedsiębiorców (w 2009 r. - 3, w 2010 r. - 7 i w 2011 r. - 4), w tym 1 wniosek w zakresie spraw objętych niniejszą kontrolą. Wszystkie 14 wniosków dotyczyło wykroczeń określonych w art. 114 ust. 1 *ustawy o okik*. W 12 na ww. 14 przypadków przedsiębiorcy, na podstawie wydanego przez sąd wyroku, zostali ukarani grzywną.

³² Przy czym w jednym z ww. przypadków konsument zwrócił się o przygotowanie pozwu w dniu 04.08.2012 r., pozew przygotowano w dniu 27.09.2012 r., w związku z czym do dnia przeprowadzania czynności kontrolnych nie przekazano go jeszcze konsumentowi.

jeszcze w toku (w jednym przypadku – w sprawie tej przedsiębiorca zgodził się poddać reklamowany towar ponownej ekspertyzie).

7) W dwóch przypadkach (dotyczących spraw wszczętych w 2009 r.) Rzecznik, na podstawie art. 63 KPC³³, w zw. z art. 42 ust. 5 *ustawy o okik*, przygotował istotny dla sprawy pogląd, który przedłożył, rozpatrującemu sprawę konsumenta, sądowi. W jednym z tych przypadków powództwo konsumenta przeciwko przedsiębiorcy jednak sąd oddalił. W drugim przypadku natomiast sprawę załatwiono pozytywnie dla konsumenta (przedsiębiorca zwrócił mu pieniądze).

8) Informowanie konsumentów o sposobie załatwiania ich spraw realizowano poprzez przysyłanie do ich wiadomości pism i wystąpień, które w ich imieniu Rzecznik kierował do przedsiębiorców, jak również poprzez utrzymywanie bieżącego kontaktu z konsumentami, w tym kontaktu osobistego w Biurze Rzecznika, a także telefonicznego czy mailowego.

[Dowód: akta kontroli str.: 451, 459-460, 476-481, 505-535, 589, 744-752 i 758-759]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trzech, spośród 15 zbadanych spraw, stwierdzono, że pomimo odebrania kolejnych pism Rzecznika, przedsiębiorca nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi, nie wywiązując się tym samym z określonego w art. 42 ust. 4 *ustawy o okik* obowiązku udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika, co uzasadniało podejrzenie popełnienia przez przedsiębiorcę wykroczenia określonego w art. 114 ust. 1 *ustawy o okik*. Dotyczyło to dwóch spraw z 2010 r. i jednej sprawy z 2011 r. (w jednym przypadku adresat odebrał trzy kolejne pisma Rzecznika, w drugim przypadku dwa pisma Rzecznika odebrał adresat i jedno dorosły domownik, w trzecim przypadku adresat odebrał dwa pisma Rzecznika, a jednego nie podjął). W ww. przypadkach Rzecznik wystosowała do przedsiębiorców pisma informujące, że brak udzielenia przez nich odpowiedzi na kolejne wystąpienia Rzecznika stanowi wykroczenie i podstawę do złożenia w sądzie wniosków o ukaranie. Pomimo dalszego braku odpowiedzi ze strony przedsiębiorców, Rzecznik wniosków o ukaranie nie złożyła. Nieskładanie wniosków o ukaranie wyjaśniła ona w szczególności wcześniejszymi doświadczeniami w tym zakresie pokazującymi, że sprawy takie są bardzo problematyczne m.in. z uwagi na niechętny stosunek do nich sądów, jak również dużą rozbieżność orzecznictwa sądowego, co do możliwości występowania przez rzeczników konsumentów w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 114 ust. 1 *ustawy o okik*.

NIK zwraca uwagę, że pomimo niezłożenia w sądzie wniosków o ukaranie, w uwagi m.in. na wątpliwości powstające na gruncie rozbieżnego orzecznictwa sądowego w tym zakresie, w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 114 ust. 1 *ustawy o okik*, Rzecznik mogła podjąć także inne stosowne działania, np. zgłosić ww. przypadki przełożonym w celu rozważenia podjęcia działań na podstawie art. 17 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia³⁴. Brak działań, w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia

³³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.). Przepis art. 17 § 3 Kodeksu stanowi, że organom administracji, w tym m.in. samorządowej, przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 28.03.2012 r. (I KZP 23/11), „jeżeli powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów uzna, że zaistniało wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k., to jest to równoznaczne

w ww. sprawach, Rzecznik wyjaśniła przeoczeniem, nadmierną czasochłonnością i problematycznym charakterem takich działań. W jednym przypadku Rzecznik wyjaśniła ponadto, że nie zdołała uzyskać stosownych danych osobowych przedsiębiorcy, pomimo podjęcia działań w celu ich uzyskania. W pozostałych dwóch przypadkach Rzecznik działań takich nie podjęła (nie złożyła wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności ani danych z ewidencji działalności gospodarczej).

[Dowód: akta kontroli str.: 451, 459-460, 476-481, 505-535, 559-56, 744-752, 756-757]

NIK zwraca również uwagę, że w dwóch sprawach - po otrzymaniu odpowiedzi przedsiębiorców na skierowane do nich wystąpienia, pomimo że treść tych odpowiedzi nie uwzględniała interesów konsumenta i nie pozwalała na zamknięcie sprawy - Rzecznik nie podejmowała dalszych działań przez ponad 8 miesięcy oraz przez 4,5 miesiąca.

Jak wyjaśniła Rzecznik, sprawy te odłożono na pewien czas „na bok” (podjęto dopiero, gdy konsumenci zwrócili się z zapytaniem o ich dalszy bieg), co spowodowane było przeoczeniem, natłokiem obowiązków (dużą ilością równolegle prowadzonych przez Rzecznika spraw) oraz brakiem aktywności i zainteresowania sprawą ze strony konsumentów. W Urzędzie nie przyjęto wprowadzić procedur ustalających terminy załatwiania spraw przez Rzecznika Konsumentów (w żadnym z ww. przypadków nie upłynął też termin przedawnienia), jednak zdaniem NIK wszystkie sprawy kierowane do Rzecznika powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, aby nie pozostawiać stron sporu (konsumenta i przedsiębiorcy) w stanie niepewności co do dalszego biegu sprawy. Powyższe okresy bezczynności wydłużyły bowiem ostateczny termin załatwienia sprawy, co nie leżało w interesie konsumenta, jak również mogło zrodzić u przedsiębiorcy przeświadczenie, że jego stanowisko, w sytuacji braku dalszej korespondencji od Rzecznika, Rzecznik zaakceptował.

[Dowód: akta kontroli str.: 7, 451, 459-460, 476-504, 557-559 i 744-752]

2.5. Skargi i sprawy dotyczące zakupów internetowych dokonanych w krajach Unii Europejskiej.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Biura Rzecznika nie wpłynęły skargi, wnioski ani zapytania konsumentów dotyczące zakupów internetowych transgranicznych (dokonanych w innych krajach Unii Europejskiej). W okresie tym Rzecznik nie prowadził spraw wymagających skierowania do Europejskiego Centrum Konsumentckiego w Warszawie (dalej jako „ECK”). Natomiast w 2008 r. Rzecznik skierował do ECK jedną sprawę, dotyczącą reklamacji usługi pocztowej (przesłanie paczki z Polski do Wielkiej Brytanii).

[Dowód: akta kontroli str. 7, 100 i 103]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.6. Wywiązywanie się przez rzecznika konsumentów z obowiązków sprawozdawczych.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 43 ust. 1 ustawy o okik rzecznik konsumentów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, przedkłada prezydentowi miasta do zatwierdzenia roczne

z ujawnieniem wykroczenia „w zakresie swojego działania” przez starostę (prezydenta miasta), jako organ administracji samorządowej. W konsekwencji, na podstawie art. 17 § 3 k.p.w. temu organowi będą przysługiwały uprawnienia oskarżyciela publicznego, zatem i możliwość złożenia wniosku o ukaranie. Do złożenia takiego wniosku, jak i występowania w charakterze oskarżyciela publicznego, będzie mógł on upoważnić podległych mu pracowników starostwa (urzędu miasta), w tym rzecznika konsumentów”.

sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim oraz przekazuje je właściwej miejscowo delegaturze UOKiK.

Spośród trzech sporządzonych w okresie objętym kontrolą sprawozdań ze swojej działalności, dwa sprawozdania (za 2009 r. oraz za 2011 r.) Rzecznik przedłożyła Prezydentowi Miasta oraz przekazała do Delegatury UOKiK w Katowicach, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez Prezydenta, terminowo do dnia 31 marca roku kolejnego. Sprawozdanie za 2010 r. Rzecznik przekazała Prezydentowi Miasta terminowo, lecz do UOKiK wysłała je dopiero 06.04.2011 r., co szczegółowo opisano w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 109-111, 128-132, 146-151, 165, 556-557, 565 i 572-573]

W objętych kontrolą sprawozdaniach z działalności Rzecznika (sprawozdania za lata 2009, 2010 i 2011) Rzecznik nie wskazywał na problemy bezpośrednio dotyczące ochrony klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych. Wskazywał natomiast, stosownie do wytycznych UOKiK dotyczących sporządzania przez rzeczników konsumentów sprawozdań z ich działalności³⁵, liczbę udzielonych porad oraz liczbę wystosowanych w okresie sprawozdawczym wystąpień do przedsiębiorców, ogółem oraz w zakresie umów konsumenckich zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość³⁶, co obejmowało m.in. umowy dotyczące zakupu towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych (tabele nr 1 i 2). Jak podawano w kolejnych sprawozdaniach, pytania konsumentów w sprawie umów zawieranych na odległość lub poza lokalem dotyczyły najczęściej prawa i terminu odstąpienia od umowy, zwrotu towaru czy uprawnień reklamacyjnych.

Dane dotyczące liczby porad i spraw dotyczących umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz umów zawartych na odległość podawano w sprawozdaniach łącznie (w pozycji „umowy poza lokalem i na odległość”), bez ich rozdzielania na odrębne kategorie, co odpowiadało wzorom tabel określonym przez UOKiK³⁷. Innych informacji na temat umów zawartych na odległość, w tym dotyczących zakupów towarów w sklepach internetowych i na portalach aukcyjnych, w ww. sprawozdaniach nie zamieszczano. Porównanie wynikających ze sprawozdań danych odnoszących się do kategorii „umów zawartych poza lokalem i na odległość” z danymi wynikającymi z prowadzonych przez Rzecznika rejestrów, w tym stwierdzone w zakresie sposobu prowadzenia ww. rejestrów nieprawidłowości, przedstawiono w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 111-174]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdanie z działalności Rzecznika za 2010 r. wysłano do Delegatury UOKiK w Katowicach w dniu 06.04.2011 r. (data stempla pocztowego), tj. sześć dni po

³⁵ Wytyczne opublikowane na stronie internetowej UOKiK (w zakładce: „Informacje dla rzeczników konsumentów”), jak również rozesłane do poszczególnych rzeczników przez Dyrektora Delegatury UOKiK w Katowicach pocztą elektroniczną w dniu 26.02.2009 r., w tym wzór spisu treści oraz wzory tabel do zamieszczenia w sprawozdaniu (tabele nr 1-3).

³⁶ Liczba spraw konsumenckich, w których Rzecznik wystąpił do przedsiębiorców, w zakresie dotyczącym „umów zawartych poza lokalem i na odległość” wyniosła w latach 2009-2011 łącznie 113 spraw, z tego w kolejnych latach: 2009 r. - 31, 2010 r. - 45 i 2011 r. - 37.

³⁷ W sprawozdaniu za 2009 r. dane dotyczące liczby porad w kategorii „umowy zawarte poza lokalem i na odległość” (poz. III w tabeli nr 1) przedstawiono z dodatkowym podziałem według kryterium rodzaju towaru lub usługi (w tym: urządzenia filtrujące wodę; urządzenia czyszczące; pościel, odzież, naczynia kuchenne; usługi telekomunikacyjne; usługi ubezpieczeniowe; montaż stolarki okiennej i drzwiowej; sprzęt komputerowy, narzędzia; książki, czasopisma, płyty, bilety lotnicze; artykuły motoryzacyjne; sprzęt fotograficzny, telefoniczny, RTV; sprzęt AGD; leki, kosmetyki, sprzęt medyczny; usługi turystyczne; meble).

terminie określonym w art. 43 ust. 1 *ustawy o okik*, zgodnie z którym sprawozdanie należało przekazać do UOKiK w terminie do dnia 31.03.2011 r.

Sprawozdanie ze swojej działalności za 2010 r. Rzecznik dostarczyła, celem zatwierdzenia go przez Prezydenta Miasta, do Referatu Organizacyjnego Urzędu w dniu 09.03.2011 r. (karta informacyjna sprawy nr RK.6343-9/11). Zatwierdzone przez Prezydenta sprawozdanie stanowiło załącznik do *zarządzenia nr RK/0151/91/11 Prezydenta Miasta z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Jaworznie za rok 2010*. Jednakże przy podpisie Prezydenta Miasta widniejącym pod ww. sprawozdaniem, obok adnotacji "Zatwierdzam", wpisano datę "04.04.2011 r.". Sprawozdanie to na każdej stronie Prezydent parafował.

W dniu 4.04.2011 r. Rzecznik sporządziła pismo przewodnie w sprawie przekazania zatwierdzonego przez Prezydenta sprawozdania do UOKiK. Sprawozdanie wysłano do UOKiK w dniu 06.04.2011 r. (data stempla pocztowego) i dostarczono do UOKiK w dniu 08.04.2011 r., tj. po terminie, o którym mowa w art. 43 ust. 1 *ustawy o okik*.

Osobą odpowiedzialną za terminowe przekazanie sprawozdania ze swojej działalności do UOKiK jest, w myśl art. 43 ust. 1 *ustawy o okik*, rzecznik konsumentów.

Zgodnie z wyjaśnieniem Rzecznik Krystyny Banasik, sprawozdania nie wysłano do UOKiK w terminie, tj. do dnia 31.03.2011 r., wskutek oczekiwania na jego zatwierdzenie przez Prezydenta. Rzecznik wyjaśniła, że sprawozdanie za 2010 r. z podpisem Prezydenta trafiło do niej dopiero w dniu 04.04.2011 r., o czym świadczy data "04.04.2011 r." widniejąca przy podpisie Prezydenta pod ww. sprawozdaniem wraz z adnotacją "Zatwierdzam". Wyjaśniła ona także, że według niej nie można było wysłać sprawozdania bez jego zatwierdzenia (podpisania) przez Prezydenta z uwagi na podległość Rzecznika Kierownictwu Urzędu.

W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że sprawozdanie z działalności rzecznika za 2010 r. zatwierdził w dniu 04.04.2011 r., wyjaśniając jednocześnie, że jego zdaniem z przepisu art. 43 ust. 1 *ustawy o okik* „nie wynika obowiązek przekazanie delegaturze UOKiK powyższego sprawozdania w terminie do dnia 31 marca każdego roku, jak również obowiązek zatwierdzenia go przez prezydenta miasta w tym terminie. Powyższy termin w mojej ocenie obliuguje wyłącznie rzecznika konsumentów do przedłożenia przedmiotowego sprawozdania prezydentowi miasta”. NIK nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta w zakresie dotyczącym braku obowiązku przekazania sprawozdania z działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w roku poprzednim do właściwej delegatury UOKiK w terminie do dnia 31 marca każdego roku.

[Dowód: akta kontroli str. 109-111, 128-132, 146-151, 165, 556-557, 565 i 572-573]

2.7. Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania spraw przez rzecznika konsumentów.

Opis stanu faktycznego

Spośród ogółu 148 skarg, które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Jaworznie zarejestrowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków Urzędu³⁸ (z tego: 39 w 2009 r., 55 w 2010 r., 41 w 2011 r. i 13 w I półroczu 2012 r.), jedna skarga dotyczyła sprawy rozpatrywanej przez Rzecznika Konsumentów, przy czym sprawa ta nie dotyczyła zakupu towarów w sklepie internetowym lub na portalu aukcyjnym, lecz wadliwie wykonanej, zdaniem konsumenta, umowy o dzieło w zakresie naprawy zegara kominkowego. Ww. skargę strona złożyła ustnie do protokołu w dniu 25.06.2009 r.

³⁸ Rejestr ten obejmował skargi i wnioski w rozumieniu Działu VIII ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej jako „KPA”. Rejestrowano tam wszystkie skargi i wnioski w rozumieniu art. 227 i art. 241 KPA.

[Dowód: akta kontroli str. 574-639]

Pismem z dnia 07.07.2009 r., podpisanym z upoważnienia Prezydenta Miasta przez jego Zastępcę, odpowiadając na złożoną skargę, poinformowano skarżącego o odstąpieniu od dalszego prowadzenia sprawy z powodu jej bezprzedmiotowości (w sprawie tej Rzecznik wystąpił w imieniu konsumenta do przedsiębiorcy, a przedsiębiorca uznał reklamację konsumenta, proponując mu zwrot ceny, jednak propozycja ta nie spotkała się z akceptacją skarżącego). Skargę załatwiono w trybie i zgodnie z obowiązującym wówczas zarządzeniem Prezydenta Miasta w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim w Jaworznie³⁹, w terminie 12 dni od jej wpłynięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 574-582 i 598]

Nadzór nad rozpatrywaniem skarg i wniosków, zgodnie z załącznikiem do *zarządzenia w sprawie skarg i wniosków*, prowadził Wydział Kontroli i Audytu Urzędu, poprzez bieżący nadzór nad terminowością załatwiania skarg i wniosków ewidencjonowanych w centralnym rejestrze skarg i wniosków oraz poprzez prowadzenie kontroli przyjmowania, rejestrowania i terminowości załatwiania skarg. Stosownie do ww. zarządzenia Wydział Kontroli i Audytu co roku opracowywał także zbiorcze informacje o ilości, problematyce i sposobie załatwiania wpływających do Urzędu skarg i wniosków, które przedkładał następnie Prezydentowi Miasta. Przedmiotowe informacje Wydział opracował terminowo, tj. do dnia 31 stycznia każdego kolejnego roku za rok ubiegły (informacja za 2009 r. z dnia 27.01.2010 r., informacja za 2010 r. z 31.01.2011 r. i informacja za 2011 r. z 20.01.2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 200, 577-639]

Tryb rejestrowania i rozpatrywania skarg konsumentów na działalność przedsiębiorców, wnoszonych do Rzecznika Konsumentów w formie wniosków konsumentów o podjęcie przez Rzecznika interwencji w sprawach konsumenckich, opisano w punktach 2.3 i 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.8. Audyt rzecznika konsumentów.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 (I półrocze), działalności Rzecznika Konsumentów nie objęto zakresem badań audytu wewnętrznego. Analizy obszarów ryzyka zidentyfikowanych przez audytora wewnętrznego Urzędu, ujęte w planach audytu, nie obejmowały zagadnień związanych z audytem działalności Rzecznika⁴⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 574 i 640-685]

W okresie objętym kontrolą, w ramach przeglądu funkcjonującego w Urzędzie Systemu Zarządzania Jakością, co roku przeprowadzano natomiast „audyty wewnętrzne”⁴¹, obejmujące m.in. Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów. Zgodnie z raportami z powyższych auditów, w żadnym z lat 2009-2012 nie stwierdzono niezgodności ani nie sformułowano spostrzeżeń.

[Dowód: akta kontroli str. 686-689]

Ustalone
nieprawidłowości

³⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 42/2005 z dnia 03.02.2005 r., ze zmianami, dalej zwane „zarządzeniem w sprawie skarg i wniosków”.

⁴⁰ W planach audytu i w sprawozdaniach z jego wykonania w badanym okresie nie ujęto zagadnień związanych z realizacją zadań Rzecznika Konsumentów, w tym zadań związanych z ochroną klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych.

⁴¹ Koordynowanie i nadzorowanie procesu wdrożenia, utrzymania i doskonalenia Systemu Zarządzania Jakością należało w Urzędzie do zadań Referatu Organizacyjnego.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Prowadzenie edukacji konsumenckiej.

Opis stanu faktycznego

Działalność edukacyjna w zakresie ochrony praw konsumentów, o której mowa w art. 38 *ustawy o oik*, prowadzona przez Rzecznika Konsumentów obejmowała w szczególności:

- publikowanie na łamach prasy lokalnej artykułów z zakresu ochrony praw konsumentów;
- publikowanie na stronach internetowych Urzędu materiałów edukacyjnych i informacyjnych dla konsumentów;
- prowadzenie gazetki informacyjnej skierowanej do konsumentów (w gablocie obok biura Rzecznika);
- organizowanie i odbywanie spotkań z mieszkańcami miasta (np. w Miejskiej Bibliotece Publicznej),
- udział w akcji zorganizowanej przez Ministerstwo Finansów oraz UOKiK pt. „Nie bądź jeleń, weź paragon”;
- rozprowadzanie wśród konsumentów broszur i ulotek informacyjnych o tematyce konsumenckiej;
- organizowanie spotkań z młodzieżą szkolną (w sytuacji braku wpływu na programy nauczania) oraz ze słuchaczami Uniwersytetu Trzeciego Wieku.

[Dowód: akta kontroli str. 7-8, 46-97, 100, 114-117, 124-125, 133-136, 142-145, 152-156, 160-162, 536-552]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik opublikował w prasie lokalnej (w gazetach „Co tydzień” oraz „Tydzień w Jaworznie”) łącznie 51 artykułów, z tego w kolejnych latach: 2009 r. - 17, 2010 r. - 23, 2011 r. - 7 i 2012 r. (I półrocze) - 4. Publikacje te dotyczyły m.in. praw konsumentów związanych z zakupem towarów i zawieraniem umów na odległość, w tym m.in. przez Internet, lub poza lokalem przedsiębiorstwa (głównie z udziałem akwizytorów), a także zawierały informacje o działalności Rzecznika w kolejnych latach oraz o możliwości uzyskania przez konsumentów bezpłatnych porad w Biurze Rzecznika, jak również w pozostałych instytucjach konsumenckich (jak Federacja Konsumentów czy Centrum Porad Konsumenckich Stowarzyszenia Konsumentów Polskich).

Bezpośrednio do problematyki umów zawieranych na odległość, w szczególności przez Internet, odnosiło się łącznie 9 publikacji (z tego: w 2010 r. - 5, w 2011 r. - 2 i w I półroczu 2012 r. - 2), zwłaszcza publikacje następujące: „Pamiętaj, że z zakupów w Internecie nie zawsze można zrezygnować”, „Nie daj się oskubać w sieci”, „Krawiec, fotograf, fryzjer - raport o usługach” (gdzie zamieszczono m.in. informację o prowadzonym przez UOKiK postępowaniu dot. witryny internetowej oferującej sprzęt sportowy oraz o prawach konsumenta w przypadku zakupów przez Internet), publikacje na temat portalu pobieraczek.pl czy „Na kłopoty ... rzecznik”.

Ponadto na stronie internetowej Urzędu zamieszczono, w okresie objętym kontrolą, łącznie 14 publikacji dotyczących praw konsumentów i działalności Rzecznika, z tego 5 publikacji odnoszących się bezpośrednio do umów zawieranych na odległość, w szczególności przez Internet (m.in. „Nie daj się oskubać w sieci”, „Kupując w sieci, pamiętaj o swoich prawach”, „Pobieraczek.pl” czy „Na kłopoty ... rzecznik”).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 50-97, 124, 143-144, 161 i 536-541]

Umieszczone na tablicy, znajdującej się przy pokoju Rzecznika, materiały edukacyjne dla konsumentów obejmowały informacje na temat m.in. podstawowych praw konsumenta i obowiązków sprzedawcy, elementów, na które należy zwrócić uwagę przy zawieraniu umów konsumenckich, oraz podstawowych pojęć związanych z umowami konsumenckimi. Zamieszczono tam także wykaz instytucji udzielających pomocy prawnej konsumentom⁴², z podaniem ich danych kontaktowych, jak również podano numer infolinii konsumenckiej UOKiK. Obok pokoju Rzecznika umieszczono ulotki i broszury przeznaczone do pobrania przez konsumentów, w tym przygotowane przez UOKiK czy Stowarzyszenie Konsumentów Polskich.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 125, 144, 162 i 542-547]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik przeprowadził 13 spotkań z młodzieżą szkolną, z tego:

- w 2009 r. - 3 spotkania (07.01.2009 r. w Ochotniczym Hufcu Pracy, 07.04.2009 r. w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym i 13.10.2009 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 4);
- w 2010 r. - 4 spotkania (03.02.2010 r. w Liceum Ogólnokształcącym nr 1, 25.03.2010 r. w Technikum Hotelarstwa i Żywności, 15.04.2010 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 4 oraz 26.10.2010 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 4);
- w 2011 r. - 3 spotkania (03.03.2011 r. w Szkole Podstawowej nr 7, w dniu 03.10.2011 r. w Gimnazjum nr 3 i w dniu 15.11.2011 r. w Liceum Ogólnokształcącym nr 1).
- w 2012 r. (I półrocze) - 3 spotkania (12.01.2012 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2, 01.02.2012 r. z uczniami Gimnazjum nr 2 w Biurze Rzecznika oraz 08.03.2012 r. w Gimnazjum nr 2).

Rzecznik przeprowadził ponadto następujące spotkania z konsumentami: w 2009 r. - spotkanie z grupą podopiecznych Centrum Integracji Społecznej w Jaworznie, w 2010 r. - spotkanie ze słuchaczami Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz dwa spotkania z mieszkańcami miasta (w Domu Kultury oraz w Miejskiej Bibliotece Publicznej), w 2011 r. - spotkanie ze słuchaczami Uniwersytetu Trzeciego Wieku (zorganizowane w Sali Obrad Urzędu Miejskiego).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 125, 143-144, 161-162 i 552]

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

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

⁴² W tym: UOKiK, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej i Stały Polubowny Sąd Konsumencki przy Śląskim Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej, Europejskie Centrum Konsumenckie w Warszawie, Rzecznik Spraw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Ubezpieczonych, Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii przy Urzędzie Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta i Ośrodek Pomocy Osób Pokrzywdzonych i Przystępstw.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

1. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia rejestrów, m.in. poprzez ujednolicenie sposobu rejestracji i klasyfikacji udzielanych porad i prowadzonych spraw, mając w szczególności na uwadze prawidłowe sporządzanie sprawozdań z działalności Rzecznika;
2. Terminowe przekazywanie sprawozdań z działalności Rzecznika do właściwej miejscowo delegatury UOKiK.

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 Delegatury NIK w Katowicach.

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 14 dni od dnia 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.

Katowice, dnia 10.10.2012 r.

**Kontroler
Maria Talik
specjalista k.p.**

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

**Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman**