



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.03.2015
P/15/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/019 - Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontroler</i>	Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93151 z dnia 29 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Pińczowie ul. Zacisze 5, 28-400 Pińczów (dalej: Starostwo).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Moskwa – Starosta Powiatu Starachowickiego – od 29 listopada 2010 r. do 17 czerwca 2013 r. Zbigniew Kierkowski – Starosta Powiatu Starachowickiego – od 6 sierpnia 2013 r. (dalej: Starosta). (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Powiatowy Rzecznik Konsumentów (Rzecznik), zgodnie z art. 42 ust 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: ustawa o okik)², prawidłowo realizował obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej, a także występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Każda sprawa zgłoszona Rzecznikowi kończyła się jego interwencją i była załatwiana bez zbędnej zwłoki.

W Starostwie nie opracowano procedur działania Rzecznika, określających sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych. Rejestry wystąpień kierowanych do przedsiębiorców uniemożliwiały identyfikowanie nowych grup problemów, w tym także tych, w których następowało powiązanie sprzedaży bezpośredniej towarów lub usług z udzielaniem kredytów konsumenckich lub pożyczek. Rejestry nie zawierały informacji umożliwiającej przyporządkowanie spraw do kategorii umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (w tym dotyczących sprzedaży bezpośredniej). W celu określenia, czy sprawa dotyczy powyższej kategorii, niezbędne było odniesienie się do dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

Rzecznik nie sygnalizował Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) problemów dotyczących ochrony konsumentów (w tym także w zakresie sprzedaży bezpośredniej), które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej, co było niezgodne z art. 43 ust.3 ustawy o okik. Informacje na ten temat prezentowano w sprawozdaniach z działalności Rzecznika za lata 2012-2014, przekazywanych do Delegatury UOKiK w Łodzi.

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 Dz.U.z 2015 r., poz.184.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że stanowisko Rzecznika nie zostało bezpośrednio podporządkowane staroście oraz niewyodrębnieniu w strukturze organizacyjnej starostwa stanowiska Rzecznika a także powierzeniu zadań Rzecznika osobie nieposiadającej co najmniej pięcioletniej praktyki zawodowej (w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2014 r. oraz od 2 lutego do 15 maja 2015 r.) oraz nieobsadzeniu stanowiska Rzecznika w okresie od 1 stycznia do 1 lutego 2015 r., co było niezgodne z art. 40 ust. 1-4 ustawy o okik. Ww. nieprawidłowości przyczyniły się ponadto do nierzetelnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych Rzecznika, o których mowa w art. 43 ust.1 ustawy o okik, oraz do prowadzenia edukacji konsumenckiej w sposób doraźny, niedający gwarancji skutecznego informowania mieszkańców powiatu o prawach konsumenta.

Warunki lokalowe i wyposażenie siedziby Rzecznika nie były dostosowane do sprawniej obsługi konsumentów, w szczególności osób starszych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu faktycznego

Kontrolujący, na podstawie rejestrów ustalił³, że Rzecznik:

- w 2012 r. wszczął łącznie 64 postępowania, z których cztery dotyczyły umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (6,3% wystąpień),
- w 2013 r. wszczął 41 postępowania, z których pięć dotyczyło umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (12,2%),
- w 2014 r. wszczął 63 postępowania; z których z których 16 dotyczyło umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (25,4%), w tym trzy – sprzedaży bezpośredniej,
- w 2015 r. (do dnia 31 maja) wszczął 45 postępowania; z których 10 dotyczyło umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (22,2%).

Żadne z ww. postępowania wszczętych w 2012, 2014 i 2015 r. nie było związane ze sprzedażą bezpośrednią.

Łącznie, w latach 2012-2015 (do 31 maja) do Rzecznika wpłynęło 35 spraw⁴ dotyczących umów zawartych przez konsumentów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość, w przypadku których Rzecznik przesłał pisemne interwencje do podmiotów gospodarczych.

Rzecznik udzielał również bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów:

- w 2012 r. – w 67. sprawach, z których 10 dotyczyło umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (14,9%),
- w 2013 r. – w 66. sprawach, z których dwie dotyczyły umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (3,0%),
- w 2014 r. – w 88. sprawach, z których 22 dotyczyły umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (25,0%).

(dowód: akta kontroli str. 55-86, 156-168, 227-228, 230-248)

W sprawozdaniach ze swojej działalności za 2012 r. i w 2013 r. Rzecznik informował, że największą grupę spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów stanowiły problemy dotyczące usług operatorów telekomunikacyjnych i telewizyjnych, wynikające głównie z wprowadzenia konsumentów w błąd w trakcie

³ Obliczenia własne kontrolera.

⁴ W okresie objętym kontrolą Rzecznik interweniował pisemnie łącznie w 213 sprawach zgłoszonych przez konsumentów we wszystkich kategoriach rodzajowych (obliczenia własne kontrolera).

prezentowania oferty. Rzecznik nie wskazywał, czy dotyczyło to również umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

W sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Rzecznik informował, że 13 z 16 wystąpień do podmiotów w sprawach dotyczących umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość zakończyło się negatywnie. W większości przypadków było to spowodowane decyzją o rezygnacji konsumentów z prezentowanej oferty po upływie, obowiązującego wówczas, 10-dniowego terminu na odstąpienie od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 55-86)

Skuteczność działań Rzecznika, rozumiana jako satysfakcjonujące dla konsumenta załatwienie sprawy, uzależniona była od rodzaju skargi i złożoności problemu. Wszystkie, zaewidencjonowane w rejestrach skargi konsumenckie zostały przez Rzecznika rozpatrzone. Przyporządkowania spraw do danej kategorii rodzajowej dokonywał Rzecznik w oparciu o analizę konkretnego przypadku. W celu określenia, czy sprawa dotyczy umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (w tym sprzedaży bezpośredniej), niezbędna była analiza akt sprawy. W 2012 r. i 2013 r. Rzecznik prowadził tylko uproszczony rejestr porad udzielanych konsumentom⁵.

(dowód: akta kontroli str. 156-168, 227-228, 230-248)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK prowadzone rejestry powinny umożliwiać identyfikowanie różnych kategorii spraw, z którymi konsumenci zwracają się do Rzecznika. Działania Rzecznika powinny charakteryzować się szczególną dbałością o ochronę praw konsumentów zawierających umowy poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość ze względu na nieuczciwe praktyki stosowane przy prezentacji oferty przez przedstawicieli podmiotów gospodarczych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Rzecznik nie sygnalizował UOKiK problemów dotyczących ochrony konsumentów (w tym w zakresie sprzedaży bezpośredniej), które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej, co było niezgodne z art. 43 ust. 3 ustawy o okik.

Z wyjaśnienia Starosty wynika, że Rzecznik nie zgłaszał powyższych problemów do UOKiK, ponieważ specyfika problemów zgłaszanych w skargach i skala wystąpienia tych problemów (pojedyncze zgłoszenia, bez wystąpienia protestu zbiorowego), nie dawały podstaw do przekazywania takich zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 223-226)

Badanie 23 postępowań Rzecznika w zakresie spraw dotyczących umów zawartych przez konsumentów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość wykazało jednak, że w 16 przypadkach stwierdzono naruszenie praw konsumentów, o których Rzecznik powinien powiadomić UOKiK. Dotyczyło to umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość z dostawcami energii elektrycznej oraz operatorami telekomunikacyjnymi. Ze względu na skomplikowane i niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela, pisane językiem prawniczym sformułowania ww. umów, podpisywane jednocześnie z dołączonymi do nich regulaminami, cennikami i oświadczeniami, konsumenci popełniali błędy dotyczące rozwiązywania umów z operatorami, które dostrzegali dopiero po nałożeniu kar regulaminowych.

Zdaniem NIK, Rzecznik powinien zgłaszać do UOKiK wszystkie przypadki tego typu oraz wnioskować o wydłużenie ustawowego terminu na odstąpienie od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 156-168)

⁵ Wyniki badania 23 wybranych spraw, w których Rzecznik skierował wystąpienia do przedsiębiorców, oraz szczegółowy opis prowadzenia rejestrów przez Rzecznika przedstawiono w pkt 3 niniejszego wystąpienia.

2. Działania podmiotów zajmujących się ochroną praw konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów

Opis stanu faktycznego

Prowadzone przez Rzecznika rejestry uniemożliwiały identyfikowanie nowych grup problemów, w tym dotyczących ochrony praw konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej towarów lub usług z udzielaniem kredytów konsumenckich przez banki lub pożyczek przez podmioty prowadzące działalność parabankową. Identyfikacja powyższych spraw była możliwa po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w aktach sprawy⁶.

(dowód: akta kontroli str. 230-248)

W każdej z trzech zbadanych skarg konsumentów dotyczących sprzedaży bezpośredniej (100% spraw w badanym okresie) miało miejsce powiązanie sprzedaży z udzielaniem kredytów (dwie sprawy) lub pożyczki (jedna sprawa). Powyższe skargi dotyczyły procesu sprzedaży towarów, tj. nie były związane z zaciągnięciem kredytu lub pożyczki. W sprawozdaniu z działalności Rzecznika za 2014 r. opisywane skargi zostały prawidłowo zakwalifikowane do kategorii nr III *Umowy poza lokalem i na odległość*. Ww. skargi nie dotyczyły zaciągnięcia kredytu lub pożyczki na zakup towarów, wobec czego nie wystąpiła potrzeba zgłoszenia tych spraw do innych podmiotów zajmujących się ochroną praw konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Rzecznik nie prowadził rejestru spraw konsumentów sposobem umożliwiającym identyfikację problemów, w których następowało powiązanie sprzedaży bezpośredniej towarów lub usług z udzielaniem kredytów konsumenckich.

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷, stanowisko Rzecznika zostało wyodrębnione w strukturze Starostwa oraz bezpośrednio podporządkowane Staroście. W okresie objętym kontrolą zadania Rzecznika były wykonywane jednoosobowo przez następujących pracowników Starostwa:

- Dorotę Frączek – od 1 stycznia 2012 r. do 31 lipca 2014 r., w tym: jako główny specjalista ds. gospodarki materialowej i obsługi sekretariatu w Wydziale Organizacyjnym i Spraw Obywatelskich – od 1 stycznia 2012 r. do 22 listopada 2010 r. oraz jako Kierownik ww. Wydziału – od 23 listopada 2010 r. do 31 lipca 2014 r.;
- Grzegorza Jakubowskiego – od 1 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. (wymiar czasu pracy: ¼ etatu) oraz od 2 lutego 2015 r. do 15 maja 2015 r. (1/3 etatu) – jako pomoc administracyjna w ww. Wydziale;
- Joannę Chałudę - od 18 maja 2015 r. do chwili obecnej – jako specjalista ds. obsługi sekretariatu Starosty i Wicestarosty w ww. Wydziale.

⁶ J.w.

⁷ Załącznik do uchwały nr VIII/40/2003 Rady Powiatu w Pińczowie z dnia 28 sierpnia 2003 r.

Zadania Rzecznika, określone w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zarządzeniach Starosty⁸, zakresach czynności, aneksach do zakresów czynności oraz pismach Starosty skierowanych do osób wykonujących zadania na tym stanowisku, były zgodne z zakresem określonym w art. 42 ust. 1 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 8-22, 87-153)

Obowiązki Rzecznika w okresie przebywania przez Dorotę Frączek na zwolnieniu lekarskim (od 11 do 30 lipca 2013 r., od 6 sierpnia do 2 października 2013 r. i od 7 października 2013 r. do 24 stycznia 2014 r.), oraz na urlopie macierzyńskim (od 25 stycznia do 25 lipca 2014 r.), a także w okresie gdy stanowisko rzecznika pozostawało nieobsadzone były sprawowane przez Wiolettę Usnarską - Sekretarza Powiatu, na podstawie polecenia ustnego Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 153,156-157, 163-168, 200-204)

Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o okik, każdy z ww. Rzeczników legitymował się wyższym wykształceniem. Troje z nich, tj. Dorota Frączek, Joanna Chałuda i Wioletta Usnarska, posiadało udokumentowaną, co najmniej 5-letnią praktykę zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 87-153)

W Starostwie nie opracowano procedur działania Rzecznika, określających sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w szczególności terminów załatwienia spraw. Skargi konsumentów były sporządzane na opracowanych przez Rzecznika wzorach zawierających: dane adresowe i kontaktowe konsumenta, dane dotyczące przedsiębiorcy, data zakupu towaru/usługi, datę zgłoszenia przez konsumenta roszczenia (reklamacji) wobec przedsiębiorcy, opis stanu faktycznego oraz datę i podpis konsumenta. Powyższe wzory pełniły funkcję pomocniczą. Przyjmowane były również skargi dokumentowane w innej formie, np. pisma sporządzonego przez konsumenta z opisem zgłaszanego problemu. Do skargi konsumentki dołączali dokumentację umożliwiającą Rzecznikowi przygotowanie wystąpienia do przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 156-168, 200-208)

Informacja o siedzibie Rzecznika, godzinach jego pracy oraz numerach telefonów podana była na drzwiach wejściowych do budynku Starostwa, tablicach ogłoszeń na parterze i pierwszym piętrze budynku oraz na stronie internetowej Starostwa⁹. Zgodnie z informacjami wywieszonymi w budynku Starostwa, powiatowy rzecznik konsumentów w Pińczowie, Joanna Chałuda przyjmowała interesantów w siedzibie starostwa w poniedziałki w godz. 7.30-15.30 i we wtorki w godz. 7.30-11.30 (tel. 041 3576001, fax 041 3576007). Poinformowano również, że w celu uzyskania dodatkowych informacji, należy się kontaktować z sekretariatem Starostwa. Na stronie internetowej Starostwa podany był również adres poczty elektronicznej - starostwo@pinczow.pl. Na korytarzu, przy wejściu do siedziby Starostwa, ustawiono sprawnie działający webkiosk¹⁰, umożliwiający m.in. wysłanie e-maila na powyższy adres.

Interesanci byli obsługiwani w pokoju na parterze budynku w podanych wyżej dniach i godzinach. Pokój był wyposażony w biurko, krzesła dla pracownika i interesanta oraz szafy biurowe (niewykorzystywane przez rzecznika). Ponieważ Joanna Chałuda wykonywała swoje podstawowe obowiązki na stanowisku specjalisty ds. obsługi sekretariatu, w celu załatwienia sprawy konieczne było uprzednie zgłoszenie się konsumenta na pierwsze piętro, gdzie zlokalizowany jest sekretariat.

⁸ Zarządzenie nr 34/2009 Starosty Pińczowskiego z dnia 29 września 2009 r., uchylone zarządzeniem nr 12/2014 Starosty Pińczowskiego z dnia 1 sierpnia 2014 r.

⁹ <http://www.pinczow.pl/page.php?id=50>

¹⁰ Tj. wolno stojące stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu.

Urządzenia biurowe, z których korzystała Joanna Chałuda (telefon, fax, drukarka i komputer), znajdowały się w sekretariacie Starostwa. W szafach w sekretariacie przechowywane były segregatory, zawierające dokumentację spraw prowadzonych przez osoby wykonujące zadania rzecznika od 1 stycznia 2012 r. do chwili obecnej. Wejście do budynku starostwa wyposażone było w podjazd przystosowany dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. W budynku nie było windy, ani platformy dla osób niepełnosprawnych. Na korytarzach parteru i pierwszego piętra budynku starostwa znajdowały się krzesła dla osób oczekujących. Zapewniono również dostęp do toalet.

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 256-257)

Zgodnie ze sprawozdaniami z działalności Rzecznika, konsumenci byli obsługiwani w jego siedzibie w starostwie lub telefonicznie: w 2012 r. - w poniedziałek i piątek w godz. 9-13, w 2013 r. – od poniedziałku do piątku w godz. 7.30-15.30, w 2014 r. – 2 razy w tygodniu – po 8 godz. i 5,5 godz. W pozostałych dniach tygodnia konsumenci mieli możliwość złożenia pisemnych skarg w sekretariacie starostwa. Rzecznik nie prowadził dyżurów w godzinach popołudniowych, ponieważ nikt nie zgłaszał takich potrzeb. Konsumenci nie składali skarg związanych z działalnością prowadzoną przez Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 23-29, 55-86, 156-168, 249-252)

W rejestrach ewidencjonowano sprawy, w których Rzecznik wszczynał postępowanie po złożeniu skargi przez konsumenta, tj. w przypadku wysłania przez niego wystąpienia do przedsiębiorcy. Przyporządkowania spraw do danej kategorii rodzajowej dokonywał Rzecznik w oparciu o analizę konkretnego przypadku. Na każdy wpis w rejestrze składały się następujące informacje: krótki opis sprawy, dane konsumenta, data wpływu skargi oraz wszczęcia i załatwienia sprawy. W celu określenia, czy sprawa dotyczy umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość (w tym sprzedaży bezpośredniej), niezbędna była analiza dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy. Rejestry nie zawierały informacji, czy postępowania zostały wszczęte w wyniku zgłoszenia dokonanego przez konsumenta w siedzibie Rzecznika, czy w inny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 230-248)

Każda z 23 zbadanych spraw została ujęta w rejestrach prowadzonych przez Rzecznika¹¹. W przypadku każdej z nich, na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, Rzecznik zwracał się pisemnie do podmiotów gospodarczych, z którymi konsumenci zawarli umowy poza lokalem i na odległość, przedstawiając uwagi i opinie w związku ze zgłoszonymi nieprawidłowościami oraz okoliczności ich powstania. Wszystkie wystąpienia przekazano przedsiębiorcom w terminie do 30 dni od daty wpływu skargi konsumenta. W 11 sprawach postępowanie wszczęto w terminie do siedmiu dni od wpływu skargi.

W 15 sprawach Rzecznik przekazywał konsumentom informacje o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych spraw. W siedmiu, informacja została przekazana konsumentom bezpośrednio przez przedsiębiorców, oraz do wiadomości Rzecznika. W 11 sprawach efekty postępowania prowadzonego przez Rzecznika były satysfakcjonujące dla konsumentów. W pozostałych 12 sprawach roszczenia konsumentów przedstawione w wystąpieniach Rzecznika zostały przez przedsiębiorców odrzucone.

(dowód: akta kontroli str. 156-168)

¹¹ Badanie przeprowadzono na próbie 23 spraw wybranych z ww. rejestrów, tj. trzech spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej (100% zarejestrowanych spraw tego rodzaju) oraz 20 spraw dotyczących umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

Rzecznik nie korzystał z uprawnień do wytaczania powództwa na rzecz konsumenta i wstępowania do toczącego się postępowania, ani występowania jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów, ponieważ nie otrzymywał od konsumentów sygnałów o konieczności świadczenia pomocy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 55-86, 156-168)

Starosta zatwierdził każde ze sprawozdań z działalności Rzecznika sporządzone za lata 2012-2014. Sprawozdania zostały wysłane do Delegatury UOKiK w Łodzi: za 2012 r. – 3 kwietnia 2013 r. (w wersji elektronicznej), za 2013 r. – 28 marca 2014 r., a za 2014 r. – 24 marca 2015 r. Każde z trzech sprawozdań zostało opracowane zgodnie ze wzorem określonym przez UOKiK¹².

(dowód: akta kontroli str. 55-86)

Dorota Frączek wyjaśniła, że sprawozdanie z działalności za 2012 r. wysłała drogą elektroniczną (za zgodą UOKiK) z 3-dniowym opóźnieniem ze względu na duży natłok pracy.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

Ponadto, informacje z realizacji zadań z zakresu ochrony praw konsumentów były przedstawiane przez Rzecznika na posiedzeniach Komisji Zdrowia, Opieki Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Powiatu w dniach 3 czerwca 2013 r. i 26 maja 2014 r. oraz na sesji Rady Powiatu 31 marca 2015 r. Każda z trzech informacji została zaopiniowana pozytywnie¹³.

(dowód: akta kontroli str. 182-199)

Rzecznik nie otrzymywał informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych przez podmioty zawierające umowy poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

W jednym przypadku Rzecznik złożył w prokuraturze zawiadomienie w sprawie doprowadzenia konsumenta przez osobę dokonującą prezentacji towaru do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Postępowanie zostało umorzone, ponieważ opisane działania nie zawierały znamion czynu zabronionego.

Rzecznik nie zgłaszał spraw dotyczących zawierania umów do Inspekcji Handlowej i Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 156-168, 249-252)

Działalność Rzecznika nie była przedmiotem badań audytu wewnętrznego prowadzonego w Starostwie w 2012 r. W latach 2013-2015, w związku z niespełnieniem przez powiat pińczowski kryterium o którym mowa w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, audyt wewnętrzny w Starostwie nie był prowadzony. W badanym okresie działalność Rzecznika nie była również objęta kontrolami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 30-54)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stanowisko Rzecznika, pomimo prawidłowych zapisów w regulaminie organizacyjnym Starostwa, nie zostało podporządkowane bezpośrednio Staroście, ani nie zostało wyodrębnione w strukturze organizacyjnej Starostwa, co było niezgodne z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o okik.

¹² Aktualny wzór sprawozdania z działalności powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów zamieszczono na stronie https://uokik.gov.pl/informacje_dla_rzecznikow_konsumentow.php#faq1681.

¹³ Zgodnie z protokołami: z posiedzeń Komisji Zdrowia, Opieki Społecznej i Bezpieczeństwa Publicznego (nr 22/2013 i 29/2014) oraz z sesji Rady Powiatu w Pińczowie (nr VI/2015).

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 126-131)

Starosta wyjaśnił, że ze względu na trudną sytuację finansową powiatu, zmuszony jest do szukania oszczędności, a tym samym do łączenia stanowisk pracy, co odzwierciedla się w zakresie czynności otrzymywanym przez pracownika wykonującego zadania Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 200-204)

2. Starosta powierzył obowiązki rzecznika Grzegorzowi Jakubowskiemu, mimo że nie posiadał on co najmniej 5-letniej praktyki zawodowej, co było niezgodne z art. 40 ust. 2 ustawy o okik. Ustawowy obowiązek dotyczący praktyki zawodowej nie został spełniony do dnia rozwiązania z nim umowy o pracę w dniu 15 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-135)

Z wyjaśnienia Starosty wynika, że zadania Rzecznika powierzył Grzegorzowi Jakubowskiemu, ponieważ posiadał on wykształcenie prawnicze odbywał staż i pracował dwa lata i dwa miesiące w Starostwie. Grzegorz Jakubowski przedstawił ponadto zaświadczenie o wpisie na listę aplikantów radcowskich w dniu 22 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 200-204, 211-222)

3. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 1 lutego 2015 r. Starosta nie powierzył zadań Rzecznika żadnej osobie, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 ustawy o okik. W dniu 31 grudnia 2014 r. wygasła, zawarta z wykonującym zadania Rzecznika Grzegorzem Jakubowskim, umowa o pracę na czas określony a stanowisko Rzecznika pozostawało nieobsadzone.

(dowód: akta kontroli str. 127-131)

Starosta wyjaśnił, że w powyższym okresie czynił starania w celu zatrudnienia Rzecznika, ale ze względu na trudną sytuację finansową, Starostwo nie mogło sobie pozwolić na zatrudnienie pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy. Zaoferowane warunki pracy przyjął ostatecznie Grzegorz Jakubowski. Umowa została podpisana w dniu 2 lutego 2015 r., a wymiar czasu pracy został zwiększony z 1/4 do 1/3 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 249-252)

4. W sprawozdaniach z działalności Rzecznika zaprezentowano nierzetelne informacje, tj.:

- w sprawozdaniu za 2012 r. błędnie podano liczby: bezpłatnych porad konsumenckich i informacji prawnych – 130 (powinno być 67) oraz wystąpień w sprawach dotyczących umów poza lokalem i na odległość – nie wykazano żadnych a powinny być cztery,
- w sprawozdaniu za 2013 r. błędnie podano liczby: bezpłatnych porad konsumenckich i informacji prawnych – 105 (powinno być 66), wystąpień do przedsiębiorców – 39 (powinno być 41) oraz wystąpień w sprawach dotyczących umów poza lokalem i na odległość - nie wykazano żadnych a powinny być pięć,
- w sprawozdaniu za 2014 r. błędnie podano liczbę wystąpień do przedsiębiorców - 65 (powinno być 63).

Dorota Frączek nie ewidencjonowała szczegółowo porad udzielanych konsumentom w 2012 i 2013 r. Prowadziła tylko uproszczoną statystykę, która polegała na bieżącym zliczaniu spraw w podziale na kategorie rodzajowe oraz zaznaczeniu, czy porada została udzielona telefonicznie, osobiście, czy pisemnie. W przypadku skierowania wystąpienia do przedsiębiorcy w następstwie porady udzielonej konsumentowi osobiście, Dorota Frączek zaliczała sprawę zarówno do poradnictwa konsumenckiego (tabela nr 1 w rocznym sprawozdaniu z działalności rzecznika), jak

i wystąpień do przedsiębiorców (tabela nr 2 sprawozdania). Skutkiem tego było zawyżenie rzeczywistej liczby porad udzielonych konsumentom¹⁵.

Przyczyną zakwalifikowania przez Dorotę Frączek - w sprawozdaniach za 2012 r. i 2013 r. - spraw dotyczących umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość do kategorii nr I *Usługi* (podkategoria *Telekomunikacja*) zamiast do kategorii nr III *Umowy poza lokalem i na odległość* był brak wytycznych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 55-86, 227-228)

Z wyjaśnień Doroty Frączek wynika, że w powyższym okresie – oprócz zadań Rzecznika – pełniła funkcję Kierownika Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich oraz wykonywała czynności z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, w związku z czym czas jakim dysponowała, nie pozwalała na prowadzenie szczegółowych rejestrów poradnictwa konsumenckiego. Nie występowała do UOKiK o przekazanie procedur w zakresie sprawozdawczości, ponieważ nie otrzymała informacji o błędach w sprawozdaniach złożonych za 2012 r. i 2013 r. Wyjaśniła ponadto, że w sprawozdaniu z działalności za 2013 r. nie ujęła dwóch spraw, które wpłynęły z końcem grudnia 2013 r. Postępowania prowadzone w ich następstwie zostały zakończone i wykazane w sprawozdaniu za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 253-255)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność poprawy warunków lokalowych siedziby Rzecznika. Aktualnie przyjęte rozwiązanie nie jest dostosowane do sprawnego obsługi konsumentów, w szczególności osób starszych, stanowiących istotną liczebnie grupę spośród osób obsługiwanych przez Rzecznika.

Ocena cząstkowa

Rzecznik zgodnie z art. 42 ust 1 pkt 1 i 3 ustawy o okik prawidłowo i rzetelnie realizował obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej, a także występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Każda sprawa zgłoszona do Rzecznika kończyła się jego interwencją i była załatwiana bez zbędnej zwłoki.

Ze względu na ograniczone możliwości kadrowe i organizacyjne, pracownicy wykonujący zadania Rzecznika skupiali się na zapewnieniu interesantom poradnictwa konsumenckiego oraz prowadzeniu postępowań z przedsiębiorcami w przypadku wpływu skarg od konsumentów.

Nieprawidłowości polegające na pośrednim podporządkowaniu Rzecznika Staroście, niewyodrębnienia w strukturze organizacyjnej Starostwa stanowiska Rzecznika oraz nieobsadzeniu stanowiska Rzecznika w okresie od 1 stycznia do 1 lutego 2015 r. nie miały bezpośredniego wpływu na obsługę skarg zgłaszanych przez konsumentów, jednak przyczyniły się do nierzetelnego wypełniania obowiązków sprawozdawczych Rzecznika wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy o okik.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nie opracowano planów w zakresie edukacji konsumenckiej. Rzecznik nie monitorował rynku sprzedaży bezpośredniej, nie współpracował w zakresie działalności edukacyjnej z Inspekcją Handlową, ani z organizacjami konsumenckimi. W dniu 25 kwietnia 2012 r. w „Nowej Gazecie Pińczowskiej” ukazał się artykuł, w którym Rzecznik informował m.in. o najczęstszych błędach popełnianych przez konsumentów przy zawieraniu umów z alternatywnymi operatorami telekomunikacyjnymi. W dniu 23 października 2012 r. uczestnicy zjazdu sołtysów z terenu powiatu pińczowskiego, w tym zaproszeni przedstawiciele Urzędu

¹⁵ Prawidłowy obraz aktywności Rzecznika w tym zakresie przedstawiono w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

Wojewódzkiego w Kielcach, członkowie Zarządu Powiatu Pińczowskiego oraz kierownicy komórek organizacyjnych Starostwa, zostali poinformowani przez Rzecznika o sprawach dotyczących problematyki ochrony praw konsumenta. Ponadto, Rzecznik przekazał uczestnikom spotkania materiały informacyjne w celu rozpowszechnienia wśród mieszkańców.

W 2013 r. działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym nie były prowadzone.

W dniu 1 października 2014 r. Starosta skierował do wójtów i burmistrzów gmin powiatu pismo z prośbą o rozpowszechnienie wśród mieszkańców, opracowanej przez Rzecznika ulotki informacyjnej, odnoszącej się do kwestii zawierania przez konsumentów umów na dostawę energii elektrycznej.

W dniu 20 lutego 2015 r. Rzecznik wystąpił w debacie „Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości – innowacyjność szansą dla rozwoju Regionu Poniądzia”, w której uczestniczyli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego i instytucji wspierających rozwój sektora gospodarczego, przedsiębiorcy oraz zainteresowani mieszkańcy powiatu. W dniach 10 i 17 marca 2015 r. Rzecznik przeprowadził spotkania z młodzieżą Zespołu Szkół Zawodowych w Pińczowie, których tematykę stanowiły: ochrona praw konsumenta, bezpieczeństwo dokonywania zakupów w internecie oraz kwestie dotyczące reklamacji.

(dowód: akta kontroli str. 169-181, 249-252)

Ocena cząstkowa

Działania prowadzone przez Starostwo w zakresie edukacji konsumenckiej miały charakter doraźny i okazjonalny. Nie dawało to gwarancji skutecznego i systematycznego informowania mieszkańców powiatu o prawach konsumenta, szczególnie w zakresie umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Starostwa stanowiska Rzecznika bezpośrednio podległego Staroście oraz zapewnienie mu warunków do prawidłowego wykonywania zadań zgodnie z art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o okik.
2. Systematyczne przesyłanie Delegaturze UOKiK w Łodzi informacji na temat problemów dotyczących ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez administrację rządową, zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy o okik

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 Kielcach.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

Kielce, dnia 28 września 2015 r.

Kontroler
Piotr Bulski
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis