



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.01.2015
P/15/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/019 – Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Monika Gruszczyńska-Jasińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93823 z 1 czerwca 2015 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Myślenicach, ul. Mikołaja Reja 13, 32-400 Myślenice (Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Tomal, Starosta Myślenicki

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Myślenicach (*Rzecznik*) w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej w latach 2012-2015 (do 31 maja).

W badanym okresie Rzecznik podejmowała stosowne, wymagane przepisami działania, we wszystkich sprawach poddanych szczegółowej kontroli, dotyczących umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. Rzecznik występowała do przedsiębiorców na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów², jak również przedstawiała uwagi i opinie, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ich działaniu. Rzecznik niezwłocznie informowała zainteresowane osoby o sposobie rozpatrzenia zgłaszanych spraw. W prowadzonych postępowaniach nie stwierdzono przypadków zbędnej zwłoki. Rzecznik nie wytaczała powództwa, jak również nie wstępowała jako oskarżyciel publiczny na podstawie art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wyjaśniając to brakiem możliwości organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik wywiązywała się z obowiązku corocznego składania sprawozdań Staroście Myślenickiemu oraz Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie. Nie stwierdzono, by informacje składane w sprawozdaniach były nierzetelne.

NIK zwraca uwagę na sposób prowadzenia rejestrów spraw i udzielanych porad. Pomimo tego, że przepisy prawa nie regulują kwestii związanych z prowadzeniem rejestrów przez rzeczników konsumentów, to jednak oznaczenie w nich wszystkich umów zawieranych poza lokalem i na odległość oraz prowadzenie rejestru zgłoszeń składanych drogą elektroniczną ułatwiłoby sporządzanie sprawozdań, jak również zarządzanie sprawami.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Rzecznik została bezpośrednio podporządkowana Staroście Myślenickiemu. Zakres zadań Rzecznika, przyjęty w regulaminie organizacyjnym, był zgodny z zakresem zadań określonym w art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W Starostwie przyjęto procedurę niezwłocznego podejmowania działań przez Rzecznika (nie później niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o interwencję u przedsiębiorcy i wytaczania powództwa przed sądami), co pozytywnie wpłynęło na dynamikę prowadzonych interwencji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 184 – dalej: *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Informacje o zadaniach Rzecznika i rodzajach świadczonej pomocy były powszechnie dostępne. Siedziba Rzecznika była czytelnie oznaczona, łatwo dostępna i przyjazna dla osób starszych.

NIK pozytywnie ocenia działania informacyjne i edukacyjne Rzecznika w zakresie edukacji konsumenckiej. Wyraża jednak opinię, że należałoby poświęcić więcej uwagi na działania informacyjne dotyczące sprzedaży bezpośredniej, zwłaszcza wobec osób starszych, np. poprzez nawiązanie współpracy w tym zakresie z organizacjami seniorskimi. Dotychczasowe działania edukacyjne w zakresie praw konsumenta były bowiem prowadzone wyłącznie w placówkach oświatowych na terenie miasta Myślenice.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik prowadziła dwa rejestry spraw: ewidencję interwencji (wystąpień do przedsiębiorców) wszczętych na pisemny wniosek konsumenta³ oraz ewidencję udzielonych porad. Rejestry prowadzone przez Rzecznika nie pozwalały na jednoznaczne wyodrębnienie kategorii spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Z zapisów ujętych w rejestrach możliwa była jedynie identyfikacja liczby interwencji lub porad dotyczących umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa.

Z rejestru interwencji wynikało, że w okresie objętym kontrolą Rzecznik prowadziła ogółem 253 sprawy, tj. 69 w 2012 r., 73 w 2013 r., 72 w 2014 r. i 39 w 2015 r. (do 31 maja). Z ogólnej liczby interwencji, 20 (7,9%) spraw dotyczyło umów zawartych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa, tj. odpowiednio: trzy w 2012 r. (4,3%), siedem w 2013 r. (9,6%), cztery w 2014 r. (5,5%) i sześć (15,4%) w 2015 r. (do 31 maja). Na skutek działań Rzecznika większość spraw (po dwie w 2012 r. i 2014 r. oraz sześć w 2013 r.) zostało załatwionych ze skutkiem pozytywnym dla konsumentów. Z rejestru wynikało, że z sześciu interwencji dotyczących umów zawartych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa, podjętych przez Rzecznika do 31 maja 2015 r., jedna została zakończona ze skutkiem pozytywnym dla konsumenta, a pozostałych pięć było w toku.

Z ewidencji udzielonych porad wynikało, że w okresie objętym kontrolą Rzecznik udzieliła łącznie 781 porad, tj. 100 w 2012 r., 270 w 2013 r., 242 w 2014 r. i 169 do 31 maja 2015 r., z czego 67 (8,6%) dotyczyło umów zawartych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa, tj. odpowiednio, 11 (11%), 20 (7,4%), 24 (9,9%) i 12 (7,1%).

(dowód: akta kontroli, str. 43-69, 123-143, 153)

Rzecznik wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie przekazywała wniosków ani nie sygnalizowała problemów dotyczących ochrony konsumentów, które wymagałyby podjęcia działań przez organy administracji rządowej, w myśl art. 43 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wyraziła opinię, że zgodnie z tym przepisem, Rzecznik ma obowiązek składać wnioski w sprawach, w których jego kompetencje są niewystarczające, np. w sprawach praktyk ograniczających konkurencję czy też naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ponieważ prowadzone interwencje dotyczyły indywidualnych interesów konsumentów, nie było przesłanek do składania odpowiednich wniosków ani sygnalizowania problemów.

(dowód: akta kontroli, str. 144, 146)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK zamieszczanie w rejestrach informacji dotyczących sposobu zawarcia transakcji (tzn. poza lokalem lub na odległość) ułatwiłoby sporządzanie sprawozdań z działalności Rzecznika za dany rok oraz dostarczyłoby syntetycznych informacji, pomocnych w sprawnym zarządzaniu prowadzonymi sprawami.

Ocena częściowa

³ Prowadzonej pod nazwą „Poradnictwo w zakresie praw konsumenckich”.

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

2. Działania Rzecznika w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzieleniem kredytu

Opis stanu faktycznego

Na podstawie rejestrów prowadzonych przez Rzecznika nie można było ustalić liczby spraw, w których następowałoby powiązanie sprzedaży bezpośredniej towarów lub usług z udzieleniem kredytu konsumenckiego lub pożyczki przez podmioty prowadzące działalność parabankową.

(dowód: akta kontroli, str. 43-69, 123-143)

Rzecznik wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie identyfikowała oddzielnie spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej powiązanej z zaciągnięciem kredytu. Dodała, że według jej wiedzy prawie wszystkie umowy sprzedaży były powiązane z kredytami. Sprawy dotyczące wyraźnie odstąpienia od umów były kwalifikowane do spraw dotyczących umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, z wyjątkiem spraw, które dotyczyły reklamacji produktu zakupionego w takim trybie.

Rzecznik wyjaśniła również, że w tym zakresie nie współdziałała z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) ani z Komisją Nadzoru Finansowego. Zwykle oświadczenia o odstąpieniu od umowy, złożone przez konsumentów w terminie, kończyły się pozytywnie. Również pożyczkodawcy wygaszali swoje umowy z konsumentami pod warunkiem, że konsument dokonał zwrotu świadczenia na rzecz sprzedawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 166-169)

W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano wszystkie interwencje Rzecznika u przedsiębiorców (łącznie 20 w okresie objętym kontrolą), dotyczące umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. W dziewięciu sprawach wystąpiło powiązanie umowy zawartej na odległość z udzieleniem kredytu lub pożyczki. Żaden wniosek o interwencję Rzecznika nie dotyczył jednak spraw związanych z udzieleniem kredytu (pożyczki), lecz wszystkie były związane z przedmiotem zakupu. Dodatkowo do badania wytypowano jedną sprawę z 2012 r.⁴ dotyczącą dalszego opłacania rat ubezpieczeniowych kredytu przez współmałżonka konsumentki, która zaciągnęła kredyt na zakup produktu paramedycznego i w trakcie okresu spłaty kredytu zmarła. Sprawa została wyjaśniona przy udziale Rzecznika (na wniosek o interwencję złożony przez współmałżonka zmarłej konsumentki). Instytucja pośrednicząca w udzieleniu kredytu bankowego konsumentce na zakup produktu paramedycznego wyjaśniła, że udzielony kredyt obejmował także opłatę ubezpieczeniową, która ulegnie zwrotowi dopiero w przypadku spłaty całości kredytu. Po otrzymaniu odpowiedzi na interwencję Rzecznik niezwłocznie przekazała ją wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli, str. 154-165, 170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

⁴ Nr 8499, zakwalifikowana przez Rzecznika w rocznym sprawozdaniu do kategorii „Usługi finansowe inne niż ubezpieczeniowe”.

3. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez Rzecznika

Opis stanu faktycznego

Osoba pełniąca funkcję Powiatowego Rzecznika Konsumentów została powołana na to stanowisko 2 lutego 2009 r. Spełniała wymogi określone w art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 116)

Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Rzecznik została bezpośrednio podporządkowany Staroście i ponosi przed nim odpowiedzialność.

(dowód: akta kontroli, str. 5-9)

Zakres zadań Rzecznika ustalony m.in. w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, był zgodny z zakresem określonym w art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 3-4, 9)

Procedura działania Rzecznika, określająca sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym w szczególności terminy ich rozpatrywania, została podana do publicznej wiadomości m.in. na stronie internetowej Starostwa (www.myslenicki.pl). Określono tam rodzaj spraw prowadzonych przez Rzecznika⁵, wymagane dokumenty składane przez konsumentów do Rzecznika⁶, miejsce składania dokumentów, termin załatwienia sprawy⁷. Na stronie internetowej Starostwa zamieszczono również informację o nieodpłatnym prowadzeniu spraw przez Rzecznika.

(dowód: akta kontroli, str. 78-88)

Rzecznik prowadziła działalność przez 3 dni w tygodniu: we wtorek od godz. 07:30 do godz. 15:30 oraz w czwartek i piątek w godzinach od 07:30 do 11:30.

Siedziba Rzecznika znajdowała się w budynku przy ul. Kazimierza Wielkiego 5 w Myślenicach, była wyraźnie oznaczona i odpowiednio wyposażona do przyjmowania interesantów, w tym osób starszych⁸. W korytarzu bezpośrednio przed biurem Rzecznika mieściła się poczekalnia z krzesłami i ławkami oraz ogólniedostępna toaleta; budynek był wyposażony w windę, do której dostęp był możliwy bezpośrednio z ogólniedostępnego, bezpłatnego parkingu znajdującego się z tyłu budynku.

Dziennik podawczy znajdował się w budynku głównym Starostwa przy ul. Mikołaja Reja 13, oddalonym o ok. 150 m od siedziby Rzecznika. Dostęp do dziennika podawczego był zapewniony przez wejście główne bezpośrednio z poziomu ulicy lub z ogólniedostępnego, bezpłatnego parkingu znajdującego się z tyłu budynku. Bezpośrednio pod budynkiem wydzielono miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych.

Informacje na temat działalności Rzecznika i możliwości uzyskania pomocy ze strony tej instytucji były podane do publicznej wiadomości poprzez stronę internetową Starostwa. Dostęp do tej informacji był możliwy m.in. poprzez ogólniedostępny terminal internetowy z ekranem dotykowym, znajdujący się w poczekalni przed biurem Rzecznika. Na stoliku w poczekalni znajdowały się m.in. ulotki dotyczące upadłości konsumenckiej (dostępne również w biurze Rzecznika). Rzecznik wyjaśniła, że było więcej bezpłatnych ulotek na inne tematy związane z działalnością jej biura ale już się skończyły.

(dowód: akta kontroli, str. 70-77)

Od 30 stycznia 2012 r. Rzecznik prowadziła rejestr spraw zgłoszonych inną drogą niż kontakt bezpośredni i listowny, tj. porad udzielonych telefonicznie (zaprowadzenie takiego

⁵ Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, poradnictwo konsumenckie i udzielanie informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, wytaczanie na rzecz konsumenta powództwa przed sądami powszechnymi, w sprawach o ochronę interesów konsumentów.

⁶ Np. wniosek o podjęcie interwencji do przedsiębiorcy w imieniu konsumenta wraz z niezbędnymi dokumentami mającymi znaczenie dla sprawy, jak np. kserokopie dowodu zakupu produktu lub umowy, której sprawa dotyczy, korespondencja ze sprzedawcą, składane uprzednio pisma reklamacyjne wraz z udzielonymi odpowiedziami, upoważnienie do wytoczenia powództwa na rzecz konsumenta.

⁷ Podjęcie działań przez Rzecznika bez zbędnej zwłoki, a w przypadku występowania do przedsiębiorców i wytaczania powództwa przed sądami – nie później niż w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku.

⁸ Ogłędziny siedziby Rzecznika przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 9 czerwca 2015 r.

rejestru było rekomendacją audytora wewnętrznego). Przyjmowała również sprawy zgłoszone pocztą elektroniczną, które były przechowywane w wersji elektronicznej na dysku służbowego komputera.

(dowód: akta kontroli, str. 73, 110, 123, 153)

W toku kontroli stwierdzono, że Rzecznik prowadziła dwa rejestry. W jednym ewidencjonowano wystąpienia Rzecznika do przedsiębiorców (w przypadku złożenia przez konsumenta pisemnego wniosku o interwencję Rzecznika), w drugim – porady udzielone konsumentom przez Rzecznika osobiście w biurze oraz telefonicznie (pomoc prawna). Rejestry były prowadzone odrębnie w zeszytach formatu A4.

(dowód: akta kontroli, str. 43-69, 123-143, 153)

Rzecznik wyjaśniła, że klasyfikacja spraw w rejestrach jest dokonywana przez nią przed sporządzaniem sprawozdania rocznego, zgodnie z tabelą stanowiącą integralną część wzoru sprawozdania nadsyłanego każdorazowo przez właściwą delegaturę UOKiK. Dodała, że określenia grup rodzajowych rozpatrywanych spraw dokonuje UOKiK bez udziału rzeczników. W ciągu kilku lat zdarzały się modyfikacje wzoru sprawozdania, w tym grup rodzajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 166-169)

Ponadto Rzecznik udzielała także porad za pomocą poczty elektronicznej (ten rodzaj aktywności Rzecznika został ujęty w rocznych sprawozdaniach). Nie prowadzono ich odrębnego rejestru. Wpływające e-maile i udzielone odpowiedzi były przechowywane w poczcie elektronicznej, dostępnej na komputerze służbowym Rzecznika. W trakcie analizy poczty elektronicznej otrzymanej przez Rzecznika w badanym okresie zidentyfikowano następującą liczbę listów z prośbą o pomoc prawną (poradę): 31 w 2012 r., 35 w 2013 r., 28 w 2014 r. i 16 w 2015 r. (do 31 maja).

Rzecznik odpowiadała na e-maile niezwłocznie (najczęściej w tym samym dniu, maksymalnie do kilku dni roboczych). W 8 przypadkach w 2012 r., w 2 przypadkach w 2013 r., w 11 w 2014 r. i w 10 w 2015 r. w korespondencji elektronicznej brak było odpowiedzi Rzecznika.

Rzecznik wyjaśniła, że w takich przypadkach po wysłaniu e-maila konsument albo kontaktował się telefonicznie albo decydował się na odwiedzenie jej w biurze. Wówczas albo otrzymywał poradę albo decydował się na złożenie wniosku o interwencję. W korespondencji elektronicznej konsumenci najczęściej podawali też numery telefonów z prośbą o kontakt i taka forma kontaktu z konsumentem była najchętniej przez nią wybierana. Nie odnotowywała natomiast, że porada udzielona telefonicznie lub osobiście była odpowiedzią na zapytanie przesłane pocztą elektroniczną. Rzecznik dodała, że gdyby takie zapytanie pozostało bez odpowiedzi, konsument najczęściej powtórnie wysłałby e-mail.

W toku kontroli stwierdzono, że w korespondencji elektronicznej z Rzecznikiem konsumenci podawali numer telefonu z prośbą o kontakt. W trakcie kontroli stwierdzono, że z telefonu stacjonarnego Rzecznika jest możliwe uzyskanie połączenia na telefon komórkowy.

(dowód: akta kontroli, str. 13, 23, 35, 153, 170-171)

W wyniku przeprowadzonej analizy 20 interwencji oraz 25 porad udzielonych przez Rzecznika stwierdzono, że prowadzone rejestry rzetelnie przedstawiały charakter rozpatrywanych spraw oraz terminy ich załatwienia. W jednym przypadku (sprawa nr 9985 z 2012 r.) stwierdzono rozbieżność zapisu w rejestrze i dokumentacji źródłowej daty wszczęcia sprawy przez Rzecznika (do rejestru wpisano 11 kwietnia 2012 r. zamiast 11 maja 2012 r., co wynikało z dokumentacji). Rzecznik wyjaśniła, że było to spowodowane omyłką pisarską, która została poprawiona w toku kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 154-169)

Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie interwencje Rzecznika z okresu objętego kontrolą, dotyczące umów zawartych na odległość (20 spraw) oraz 25 losowo wybranych porad udzielonych przez Rzecznika konsumentom, związanych z tą kategorią spraw.

W ewidencji udzielonych porad, w 2013 r. zaewidencjonowano 273 porady zamiast 270 (trzykrotnie omyłkowo wpisano kolejne liczby porządkowe w rejestrze udzielonych porad); w 2014 r. udzielone porady zaewidencjonowano kolejno pod liczbą porządkową

110 i 201, kontynuując liczbę ewidencjonowanych porad do liczby 300, a następnie nadając kolejnym poradom numery od 111 do 142.

(dowód: akta kontroli, str. 43-69, 127-135, 137-139, 153)

Rzecznik wyjaśniła, że rozbieżność w kolejności nadawania liczb porządkowych w odrębnej ewidencji porad wynika z omyłki pisarskiej. Zdaniem Rzecznika nie miało to wpływu na liczbę porad zamieszczoną w sprawozdaniu rocznym, gdyż każda porada była osobno klasyfikowana i zliczana w tabeli nr 1 w sprawozdaniu, która w efekcie końcowym zawiera rzeczywistą liczbę udzielonych porad.

(dowód: akta kontroli, str. 166-169)

Z ewidencji porad udzielonych konsumentom oraz w wyniku analizy poczty elektronicznej przechowywanej na komputerze służbowym Rzecznika stwierdzono, że w 2012 r. w sprawie odstąpienia od umowy zawartej na odległość Rzecznik udzieliła pomocy prawnej osobiście w biurze oraz przez telefon 11 osobom i otrzymała 31 listów elektronicznych z prośbą o udzielenie porady w tym zakresie. W 2013 r. Rzecznik udzieliła pomocy prawnej 20 osobom i otrzymała 35 takich listów elektronicznych, a w 2014 r., odpowiednio, 24 osobom i otrzymała 28 listów. Tymczasem w rocznych sprawozdaniach z działalności Rzecznika w tabeli nr 1 dotyczącej zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów, ujęto następującą liczbę porad dotyczących umów poza lokalem i na odległość: 2012 – 37, w 2013 r. – 44, a w 2014 r. – 38.

(dowód: akta kontroli, str. 16, 26, 38, 123-143, 153)

Rzecznik wyjaśniła, że „Rozbieżność pomiędzy liczbami udzielonych porad uwidocznionymi w ewidencji oraz w komputerze służbowym a liczbami podanymi w sprawozdaniu rocznym może wynikać ze zmiany końcowej kwalifikacji rodzaju porady. W okresach poddanych kontroli dochodziło do przypadków, w których konsumenci po zawarciu umów na odległość lub poza lokalem na dostawę energii elektrycznej lub też usługi telekomunikacyjnej zwracali się z prośbą o pomoc w odstąpieniu lub rozwiązaniu w/w umów, uzasadniając to większymi kosztami, jakie musieli ponosić podczas gdy przy zawieraniu umów zapewniano ich, że koszty będą mniejsze w porównaniu z tymi ponoszonymi w stosunku do poprzednich dostawców. Tego rodzaju sprawy mogły być kwalifikowane jako reklamacja usług telekomunikacyjnych, dostawy energii, jak też porady dotyczące umów zawieranych na odległość, poza lokalem. W mojej ocenie nie jest to błędem zwłaszcza, że to nie wpływa na ogólną sumę udzielonych porad”.

(dowód: akta kontroli, str. 166-169)

W wyniku analizy 20 spraw poddanych szczegółowemu badaniu (tj. wszystkich z okresu objętego kontrolą) stwierdzono ponadto, że ich rozpatrzenie odbywało się bez zbędnej zwłoki (nie stwierdzono nadmiernej przewlekłości postępowań), tj. w każdym przypadku wszczęcie interwencji przez Rzecznika miało miejsce w ciągu mniejszej niż 30 liczby dni od dnia wpływu wniosku o interwencję. Wszystkie sprawy zostały rozpatrzone zgodnie z wnioskiem konsumentów. Każda interwencja Rzecznika wiązała się z wystąpieniem do podmiotu, z którym konsument zawarł umowę na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. W wystąpieniu Rzecznik wskazywała na nieprawidłowości, jeżeli do nich doszło z winy przedsiębiorcy poprzez przedstawienie swojego stanowiska oraz informowała o możliwości polubownego zakończenia sporu. Spośród 20 spraw poddanych analizie 13 zakończyło się pozytywnym rezultatem dla konsumenta, sześć rezultatem negatywnym (dwóch przedsiębiorców nie zgodziło się na uznanie roszczeń konsumenta, w przypadku pozostałych doręczenie pism interwencyjnych Rzecznika okazało się niemożliwe), w jednym przypadku sprawa była niezakończona⁹.

Rzecznik wyjaśniła, że w tej sprawie ma zamiar w najbliższym czasie wystąpić do właściwego sądu z wnioskiem o ukaranie przedsiębiorcy. Nie zrobiła tego do tej pory z uwagi na częste nieobecności w pracy na początku roku, a obecnie także ze względu na sezon urlopowy (czerwiec-lipiec). Wpływ na tę sytuację miała też duża liczba prowadzonych

⁹ W sprawie nr 3948 z 2015 r. Rzecznik dwukrotnie zwróciła się do przedsiębiorcy o udzielenie odpowiedzi, informując o konsekwencjach karnych wynikających z nieudzielenia Rzecznikowi odpowiedzi w wyznaczonym terminie; ostatni termin na udzielenie odpowiedzi minął 19 maja 2015 r.; z ustaleń kontroli wynika, że 12 maja 2015 r. pismo zostało doręczone przedsiębiorcy.

przez nią spraw, w związku z czym Rzecznik nie jest w stanie monitorować na bieżąco każdej pojedynczej sprawy. Rzecznik dodała, że zwykle informuje konsumentów o ostatecznym wyniku sprawy, niezależnie czy jest zakończona pozytywnie czy negatywnie na rzecz konsumenta. Udziela też wyjaśnień na bieżąco w biurze lub telefonicznie, jeżeli konsument zwróci się do niej z takim pytaniem.

Rzecznik niezwłocznie informowała konsumentów o sposobie rozpatrzenia spraw, z którymi się do niej zwracali (co było też jednym z zaleceń audytora wewnętrznego).

W żadnym z analizowanych przypadków Rzecznik nie skorzystała z uprawnień określonych w art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do wytoczenia powództwa lub wystąpienia jako oskarżyciel publiczny.

Rzecznik wyjaśniła, że nie wytacza powództw gdyż jest zatrudniona tylko na niepełną część etatu i nie widzi takiej możliwości interwencji w sytuacji, gdy sprawa byłaby wyznaczona przez sąd w innym dniu i godzinach pracy niż dni i godziny pracy Rzecznika. Dodała, że według jej wiedzy Starostwo nie jest finansowo przygotowane na ponoszenie kosztów spraw rozstrzygniętych nie na korzyść Rzecznika. Poza tym w ramach pomocy prawnej udziela porad jak postępować w sytuacji, gdy konsument zdecydowałby się na pozwanie przedsiębiorcy do sądu. Sama też niejednokrotnie pomagała konsumentom w poprawnym sporządzeniu takiego pozwu.

Podobnie wypowiedział się Starosta Myślenicki w piśmie z 27 stycznia 2014 r., odpowiadając na wniosek o udzielenie informacji publicznej, który wpłynął do Starostwa 15 stycznia 2014 r. i dotyczył m.in. tej kwestii. Starosta wyraził wówczas opinię, że wytoczenie powództwa na rzecz konsumenta nie odbywa się automatycznie na złożony przez niego wniosek. Jest to uprawnienie rzecznika a nie obowiązek, dlatego też Rzecznik każdorazowo ocenia czy jego aktywność w tym zakresie będzie potrzebna i konieczna. Z pisma Starosty wynikało, że Starostwo nie posiada zabezpieczonych środków finansowych w budżecie powiatu myślenickiego na finansowanie kosztów ponoszonych w przypadku przegrania postępowania sądowego wytoczonego przez Rzecznika na rzecz konsumenta. Zgodnie z przepisami Rzecznik jest zwolniony od ponoszenia opłat sądowych ale nie kosztów procesu, w tym kosztów biegłego powoływanego w sprawie oraz kosztów zastępstwa procesowego strony przeciwnej.

(dowód: akta kontroli, str. 154-165, 170-173)

Rzecznik przedkładała Staroście Myślenickiemu coroczne sprawozdania ze swojej działalności z zachowaniem terminu określonego w art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. do 31 marca następnego roku po okresie sprawozdawczym). Sprawozdania te były następnie niezwłocznie przekazywane do Delegatury UOKiK w Krakowie.

(dowód: akta kontroli, str. 10-42)

Ze sprawozdań za lata 2012-2014 nie wynikało, by Rzecznik wskazywała na szczególne problemy dotyczące sprzedaży bezpośredniej. W tym okresie powodem jednej z najczęstszych interwencji Rzecznika były przypadki zawarcia z konsumentem przez operatora umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych na podstawie przedstawionej wcześniej oferty telefonicznej (łącznie w badanym okresie wystąpiło 59 takich przypadków). Po zawarciu umowy przez konsumenta okazywało się, że usługa nie działała prawidłowo (występowały zakłócenia lub brak przesyłu sygnału w miejscu zamieszkania konsumenta). Konsumenty składali rezygnację z usługi, a operator obciążał ich opłatami z tytułu wcześniejszej rezygnacji z umowy. Ze sprawozdania wynikało, że większość spraw (tj. łącznie 35 w okresie objętym kontrolą) została załatwiona polubownie na korzyść konsumenta.

(dowód: akta kontroli, str. 13-15, 17, 25, 27, 35-36, 39)

Ze sprawozdań wynikało m.in., że w badanym okresie ze strony Rzecznika udzielana była pomoc konsumentom w kierowaniu spraw do Rzecznika Ubezpieczonych i Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Rzecznik współpracowała też z organizacjami konsumenckimi w celu propagowania i rozpowszechniania materiałów informacyjnych mających na celu podniesienie poziomu świadomości prawnej konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 13-14, 24, 35)

Rzecznik wyjaśniła, że w latach 2012-2014 współpracowała głównie z Federacją Konsumentów oraz UOKiK, od których otrzymywała okresowo materiały informacyjne, rozpowszechniane wśród konsumentów. Rzecznik wyjaśniła, że uczestniczyła też w szkoleniach organizowanych przez te instytucje. Przykładowo w dniach 9-10 października 2013 r. uczestniczyła w szkoleniu zorganizowanym przez Federację Konsumentów, dotyczącym usług telekomunikacyjnych, dostawy energii i sprzedaży konsumenckiej, na którym jednym z punktów były praktyczne aspekty oraz współpraca i wymiana informacji z prawnikami Federacji Konsumentów podczas prowadzenia skomplikowanych interwencji.

(dowód: akta kontroli, str. 118-122)

W sprawozdaniach Rzecznik postulowała o m.in.:

- zwiększenie polityki informacyjnej wobec konsumentów poprzez częstsze przedstawianie w mediach instytucji rzecznika konsumentów. Zdaniem Rzecznika konsumenci nie orientują się, że taka instytucja działa, a o jej istnieniu często dowiadują się w sposób przypadkowy od innych osób;
- edukowanie przedsiębiorców w zakresie ich obowiązków;
- wprowadzenie przepisów prawnych umożliwiających rzecznikom konsumentów nieodpłatne korzystanie z opinii rzeczoznawców oraz zwiększenie dostępu do usług rzeczoznawców w małych miejscowościach;
- potrzebę zatrudniania rzeczników w pełnym wymiarze czasu pracy, co wiązałoby się z podniesieniem standardów ich pracy i jakości obsługi konsumentów oraz pozwoliłoby na bardziej aktywne działanie w pełnym zakresie ich obowiązków.

(dowód: akta kontroli, str. 15, 25, 37)

Rzecznik wyjaśniła, że nie otrzymała żadnej zwrotnej odpowiedzi na postulaty zgłoszone w sprawozdaniach do UOKiK. Żaden z nich nie został też zrealizowany.

(dowód: akta kontroli, str. 118-120)

W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga dotycząca działalności Rzecznika.

(dowód: akta kontroli, str. 117)

W latach 2012-2015 Rzecznik nie współpracowała z innymi instytucjami, jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Inspekcja Handlowa, Policja czy prokuratura, za wyjątkiem Federacji Konsumentów i UOKiK. Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że Rzecznik nie otrzymała żadnych informacji dotyczących nieuprawnionego zbierania czy wykorzystania danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią. Nie otrzymała też skarg konsumentów dotyczących działalności telemarketingowej w sposób naruszający art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne¹⁰. Rzecznik wyjaśniła też, że nie zgłaszała spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej do Inspekcji Handlowej, gdyż interwencje w tych sprawach prowadziła we własnym zakresie. Dodała, że w przypadkach rażącego naruszenia obowiązków sprzedawcy podczas przyjmowania i rozpatrywania reklamacji towarów, w pismach interwencyjnych opisywała w jaki sposób procedura reklamacyjna powinna być prawidłowo prowadzona przez przedsiębiorcę. Jednocześnie informowała sprzedawcę o dalszej możliwości zgłoszenia takiego faktu Inspekcji Handlowej. W większości przypadków takie naruszenia wynikały z nieznanomości przepisów przez sprzedawców, np. przyjmowanie reklamacji ustnej z pominięciem sporządzenia protokołu reklamacyjnego. Ponadto Rzecznik wyjaśniła, że nie zgłaszała organom ścigania przypadków wskazujących na możliwość działania przedsiębiorców na szkodę konsumentów. Konsumenci byli wyłącznie zainteresowani rozstrzygnięciem sprawy na drodze cywilnoprawnej. Brak też było dowodów, które w sposób jednoznaczny uprawdopodobniłyby z góry podjęty zamiar takiego działania przedsiębiorcy. Rzecznik dodała, że konsumenci byli mimo wszystko informowani

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

o możliwości zgłoszenia np. zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i oferowała im pomoc w sporządzeniu takiego pisma do prokuratury.

(dowód: akta kontroli, str. 144-147)

W styczniu 2012 r. audytor wewnętrzny Starostwa przeprowadził audyt stanowiska pracy Rzecznika. W wyniku audytu przedstawiono następujące rekomendacje:

- należy zaprowadzić ewidencję telefonicznie zgłaszanych problemów konsumenckich oraz ewidencjonować porady udzielane ustnie podczas wizyt osobistych,
- należy więcej uwagi poświęcić edukacji konsumenckiej, a tego rodzaju działania dokumentować w formie pisemnej,
- w toku procedowania spraw związanych z wystąpieniami do przedsiębiorców należy informować „do wiadomości” zainteresowane osoby o kolejnych podejmowanych krokach.

(dowód: akta kontroli, str. 95-111, 148)

W toku kontroli stwierdzono wykonanie rekomendacji audytora wewnętrznego przez Rzecznika.

(dowód: akta kontroli, str. 112-115, 123-143, 149-153, 155, 157-158, 163-164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę, że Rzecznik działa trzy razy w tygodniu, z tego dwa razy w godzinach popołudniowych, pełnienie dyżurów przez Rzecznika w godzinach popołudniowych mogłoby wpłynąć pozytywnie na zwiększenie dostępności szerokiemu kręgowi konsumentów. Ponadto zdaniem NIK czas pracy powinien umożliwiać Rzecznikowi wykorzystywanie w sprawach konsumenckich wszystkich kompetencji, w tym udział w postępowaniach sądowych.

Prowadzenie rejestru zgłoszeń składanych drogą elektroniczną umożliwiłoby przejrzystą identyfikację udzielonych porad i ułatwiłoby sporządzanie sprawozdań z działalności Rzecznika.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2015 w ramach działalności edukacyjnej Rzecznik przeprowadziła łącznie 14 godzin lekcyjnych prelekcji na temat praw konsumenta i obowiązków sprzedawcy w dwóch placówkach oświatowych na terenie Myślenic (w jednym gimnazjum i w jednej szkole średniej – Zespole Szkół Techniczno-Ekonomicznych).

(dowód: akta kontroli, str. 115, 149-152)

Wyjaśniając jak w 2012 r. wyglądała realizacja obowiązku wynikającego z art. 38 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. prowadzenia przez rzecznika konsumentów zadań z zakresu edukacji konsumenckiej, Rzecznik stwierdziła, że „W roku 2012 nie było prowadzonych działalności edukacyjnych w placówkach oświatowych. Działalność edukacyjna ograniczała się jedynie do rozpowszechniania materiałów informacyjnych nadsyłanych m.in. przez Federację Konsumentów i UOKiK. Dodatkowo pomagałam w kierowaniu przez konsumentów wniosków do Rzecznika Ubezpieczonych oraz skarg do Urzędu Komunikacji Elektronicznej”.

Rzecznik wyjaśniła również, że w badanym okresie nie prowadziła monitoringu rynku sprzedaży bezpośredniej na terenie powiatu myślenickiego, gdyż, jej zdaniem, liczba wniosków o przeprowadzenie interwencji a także liczba porad udzielonych w tych sprawach, nie uzasadniały podjęcia takich działań.

(dowód: akta kontroli, str. 118-120)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Ponieważ Rzecznik prowadziła działania edukacyjne w zakresie praw konsumenta wyłącznie w placówkach oświatowych na terenie miasta Myślenice, zdaniem NIK zasadne byłoby poszerzenie kręgu odbiorców działań edukacyjnych, zwłaszcza o osoby starsze.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) wzmocnienie działań Rzecznika w zakresie edukacji konsumenckiej, poprzez zwrócenie większej uwagi na działania informacyjne dotyczące sprzedaży bezpośredniej, zwłaszcza wobec osób starszych;
- 2) weryfikację czasu pracy Rzecznika pod kątem zwiększenia jego dostępności (w godzinach popołudniowych) oraz udziału w ewentualnych postępowaniach sądowych;
- 3) rozważenie możliwości uwzględnienia, w prowadzonych rejestrach spraw i udzielonych porad, informacji o umowach zawartych poza lokalem i na odległość;
- 4) rozważenie założenia ewidencji zgłoszeń składanych drogą elektroniczną.

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 Krakowie.

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.

Kraków, dnia 27 sierpnia 2015 r.

Kontroler

Monika Gruszczyńska-Jasińska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096