



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.02.2015
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	Anna Kępa-Biraga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93836 z dnia 29 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Chrzanowie, ul. Partyzantów 2, 32-500 Chrzanów (Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Szczęśniak, Starosta Chrzanowski (Starosta) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Spośród wylosowanych do kontroli postępowań (35 spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią i 10 spraw związanych ze sprzedażą na odległość) we wszystkich *Rzecznik* podjęła stosowne, wymagane przepisami działania. 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. Niezwłocznie informowała zainteresowane osoby o sposobie rozpatrzenia zgłaszanych spraw. W prowadzonych postępowaniach nie stwierdzono przypadków zbędnej zwłoki. *Rzecznik* wytoczyła powództwo na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W zbadanych postępowaniach *Rzecznik* nie zawiadamiała Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (*UOKiK*) o działaniu przedsiębiorcy, które mogło mieć charakter praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów. W 2012 r. *Rzecznik* skierowała do Urzędu Komunikacji Elektronicznej w Warszawie (*UKE*) pismo w sprawie nieuczciwych praktyk stosowanych przez pracowników operatora telekomunikacyjnego. Spośród wylosowanych do kontroli postępowań, tylko jedno dotyczyło skargi konsumentki w zakresie umowy kredytowej. Po interwencji *Rzecznika* sprawa została zakończona zgodnie z oczekiwaniami konsumentki.

W okresie objętym kontrolą *Rzecznik* wywiązywała się z obowiązku corocznego składania Staroście Chrzanowskiemu oraz Delegaturze *UOKiK* w Krakowie sprawozdań ze swojej działalności. Nie stwierdzono przypadków, aby zawarte w sprawozdaniu informacje były nierzetelne.

NIK zwraca uwagę na sposób rejestrowania zgłoszeń telefonicznych. Pomimo tego, że przepisy prawa nie regulują kwestii związanych z prowadzeniem rejestru, to jednak prowadzenie takiego rejestru w formie elektronicznej mogłoby ułatwić sporządzanie sprawozdań, jak również zarządzanie sprawami.

Rzecznik podporządkowana była bezpośrednio Staroście. Zakres zadań *Rzecznika* ustalony w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, był zgodny z zakresem zadań określonym w art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

NIK pozytywnie ocenia działania informacyjne i edukacyjne *Rzecznika*. Prowadzenie aktywnej działalności m.in. poprzez współpracę z prasą oraz mediami, udzielanie porad na

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 184.

stronie internetowej powiatu chrzanowskiego, rozprowadzanie ulotek i broszur informacyjnych, udział w spotkaniach organizowanych dla młodzieży szkół ponadpodstawowych, jak również prowadzenie prelekcji dla różnych grup środowiskowych, a także bezpośrednie spotkania z konsumentami, zdaniem NIK, może mieć istotny wpływ na zwiększenie świadomości w zakresie obowiązującego prawa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

Rejestry postępowań i porad były prowadzone odrębnie dla każdego roku w formie elektronicznej (pliki Excel). W 2012 r. prowadzono „Rejestr skarg i wniosków konsumenckich za 2012 rok” – łącznie dla postępowań i porad. W 2013 r., 2014 r. i 2015 r. prowadzono odrębne rejestry dla postępowań i porad – „Rejestr postępowań w zakresie ochrony praw konsumenckich” oraz „Rejestr porad udzielonych konsumentom w zakresie ochrony praw konsumenckich”. W rejestrach możliwe było wyodrębnienie (poprzez nałożenie filtrów) spraw dotyczących umów zawartych poza lokalem oraz na odległość.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. do Rzecznika zgłoszono łącznie 2 640 spraw (odpowiednio: 1 461³, 491, 488 oraz 200), z czego 109 dotyczyło sprzedaży bezpośredniej (odpowiednio: 20, 21, 45 oraz 23), a 48 sprzedaży na odległość (odpowiednio: 7, 0, 25 oraz 16). Odsetek postępowań związanych ze sprzedażą bezpośrednią, w kolejnych latach wyniósł odpowiednio: 1,4%, 4,3%, 9,2% oraz 11,5%. Udział postępowań związanych ze sprzedażą bezpośrednią w ogólnej liczbie postępowań prowadzonych przez Rzecznika, w okresie 2012-2015 (do 31 maja) wyniósł 4,1%. Spośród ww. postępowań 8 spraw zostało objętych ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta⁴, która weszła w życie 25 grudnia 2014 r., co stanowiło 7,3% ogółu postępowań związanych ze sprzedażą bezpośrednią. Odsetek postępowań związanych ze sprzedażą na odległość, w kolejnych latach wyniósł: w 2012 r. – 0,5%, w 2014 r. – 5,1% oraz w 2015 r. (do 31 maja) – 8%. Udział postępowań związanych ze sprzedażą na odległość w ogólnej liczbie postępowań prowadzonych przez Rzecznika, w okresie 2012-2015 (do 31 maja) wyniósł 1,8%. Spośród ww. postępowań 7 spraw zostało objętych ustawą o prawach konsumenta, która weszła w życie 25 grudnia 2014 r., co stanowiło 14,6% ogółu postępowań związanych ze sprzedażą na odległość.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 maja 2015 r. Rzecznik udzieliła ogółem 3 965⁵ porad (odpowiednio: 1 351, 1 821 oraz 793), z czego 369 dotyczyło sprzedaży bezpośredniej (odpowiednio: 76, 239 oraz 54) oraz 56 sprzedaży na odległość (odpowiednio: 16, 22 oraz 18). Odsetek porad w zakresie sprzedaży bezpośredniej w kolejnych latach wyniósł odpowiednio: 5,6%, 13,1% oraz 6,8%. Udział porad związanych ze sprzedażą bezpośrednią w ogólnej liczbie porad w okresie 2013-2015 (do 31 maja) wyniósł 9,3%. Odsetek porad w zakresie sprzedaży na odległość w kolejnych latach wyniósł odpowiednio: 1,2%, 1,2% oraz 2,3%. Udział porad związanych ze sprzedażą na odległość w ogólnej liczbie porad w okresie 2013-2015 (do 31 maja) wyniósł 1,4%.

(dowód: akta kontroli str. 44-118, 176-177)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik – w odrębnych pismach – nie przekazywała UOKiK wniosków oraz nie sygnalizowała problemów dotyczących sprzedaży bezpośredniej w trybie art. 43 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W przedkładanych corocznie sprawozdaniach z działalności Rzecznik wskazywała na nieprawidłowości w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość, polegające na wykorzystywaniu łatwości konsumentów zwłaszcza osób starszych do przedstawianej oferty, m.in. umów abonamentu telewizji satelitarnej, usług telekomunikacyjnych, również sprzętu AGD, kuchenek gazowych, elektrycznych, a także usług remontowo-budowlanych. W sprawozdaniach Rzecznik wskazała, że przedsiębiorcy utrudniali konsumentom realizację ich praw, zwłaszcza w związku z odstąpieniem konsumentów od umowy,

³ Dane z Rejestru skarg i wniosków konsumenckich za 2012 rok dotyczące łącznej liczby postępowań i porad.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 827

⁵ Bez danych dotyczących 2012 r., które zostały ujęte łącznie z postępowaniami.

a nieuczciwe praktyki związane z umowami poza lokalem były stosowane nawet w sytuacji zachowania przez konsumenta terminu do odstąpienia od umowy.

Rzecznik realizując obowiązek określony w art. 43 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przekazał Delegaturze UOKiK w Łodzi (pismo z 31maja 2012 r.) informacje w sprawie badania krajowego rynku sprzedaży bezpośredniej poza lokalem przedsiębiorstwa towarów oferowanych przez przedsiębiorców polskich. Rzecznik wyjaśniła, że – poza ww. informacją – *pisemnie nie sygnalizował problemów dotyczących ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej, gdyż prowadzone sprawy nie wymagały tego typu działalności lub w podobnych sprawach były już prowadzone stosowne postępowania przez UOKiK. Ponadto, Rzecznik utrzymuje stały kontakt z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uczestnicząc w konferencjach tematycznych, gdzie zgłasza ustnie problemy, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej (np. konieczność wprowadzenia deregulacji prawnych, czy wprowadzenia nowych regulacji), a z którymi Rzecznik spotyka się na co dzień w praktyce. Dodatkowo w sprawozdaniu, we wnioskach końcowych Rzecznik wskazuje rozwiązania dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów od strony struktury organizacyjnej i wyposażenia kadrowego biura. Rzecznik wskazuje ryzyka niepowodzenia sprawy konsumenckiej, spowodowane błędną, niewłaściwą pomocą konsumentowi, wskazując na konieczność organizowania szkoleń pracowników biura i wymiany wspólnych doświadczeń.*

(dowód: akta kontroli str. 44-118, 213-217, 264-278)

Kontroli poddano losowo wybraną próbę 35 postępowań dotyczących sprzedaży bezpośredniej (sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa) prowadzonych przez Rzecznika, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. Wszystkie poddane kontroli postępowania zostały zakończone⁶. W 34 postępowaniach Rzecznik podjęła interwencję i pisemnie wystąpiła do przedsiębiorców, z tego w 10 sprawach konieczne było kolejne wystąpienie Rzecznika. W jednej sprawie konsument złożył pismo (16 kwietnia 2014 r.) dotyczące odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa, a Rzecznik pisemnie poinformowała konsumenta, że przysługuje mu prawo do odstąpienia od umowy oraz przesłała 2 egzemplarze oświadczenia o odstąpieniu od umowy, informując w jaki sposób konsument powinien postąpić. Jednocześnie Rzecznik wezwała konsumenta do usunięcia braków we wniosku o interwencję poprzez złożenie dokumentów. Sprawa ta pozostała bez rozpatrzenia przez Rzecznika z uwagi na brak dalszych działań ze strony konsumenta. Spośród 34 zakończonych postępowań, w których Rzecznik podjęła interwencję, 28 zostało rozpatrzonych zgodnie z wnioskiem konsumenta. W pozostałych 6 sprawach przedsiębiorca nie uznał roszczeń. I tak:

- w sprawie dotyczącej działalności firmy telekomunikacyjnej przedsiębiorca poinformował, że podtrzymuje roszczenia w stosunku do konsumentki (według przedsiębiorcy konsumentka miała świadomość zmiany operatora);
- w sprawie, w której konsument zawarł umowę sprzedaży energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych, przedsiębiorca poinformował, że w odniesieniu do tej umowy nie miały miejsca żadne okoliczności, które uzasadniały podejrzenie, że umowa została zawarta w wyniku groźby, błędu lub dla pozorów oraz wskazał, że umowa została zawarta prawidłowo, a klient nie zachował wymaganego terminu na odstąpienie od umowy (naliczona kara umowna w kwocie 500 zł jest zasadna i należy ją uiścić);
- w sprawie dotyczącej zawartej przez konsumentkę umowy sprzedaży energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych przedsiębiorca poinformował, że w odniesieniu do umowy nie miały miejsca żadne okoliczności, które uzasadniałyby podejrzenie, że umowa została zawarta w wyniku groźby, błędu lub dla pozorów oraz że umowy nie można anulować, a tym samym uznać jej za niezawartą (w wyniku rozwiązania umowy sprzedaży energii elektrycznej przed końcem okresu na jaki została zawarta przedsiębiorca naliczył opłatę jednorazową 1 761,54 zł i w ramach wyjątku, mając na uwadze poprawne relacje współżycia społecznego, przedsiębiorca zmniejszył kwotę opłaty jednorazowej do 1 000 zł, wskazując, że opłata jest zasadna i należy ją uiścić);

⁶ Według stanu na 15 września 2015 r.

- konsumentka nabyła pościel (zakup w systemie ratalnym) i następnie odstąpiła od umowy, składając oświadczenie i odsyłając towar, natomiast przedsiębiorca poinformował, że nie otrzymał odstąpienia od umowy, a jedynie zwrot towaru oraz w kolejnym piśmie poinformował, że umowa jest wiążąca dla stron i rodzi skutki prawne w postaci regresu ze strony sprzedawcy dotyczącego żądania zapłaty przez kupującego (konsumentka nie doręczyła sprzedawcy stosownego oświadczenia odstąpienia od umowy). Jednocześnie przedsiębiorca poinformował o możliwości renegotiacji warunków umowy z konsumentem poprzez zawarcie ugody uwzględniającej i dostosowującej formę płatności należnego roszczenia do aktualnej sytuacji finansowej i osobistej kupującego;
- konsumentka zawarła umowę z firmą telekomunikacyjną (televizja satelitarna) i po upływie ponad miesiąca wystąpiła do przedsiębiorcy z wnioskiem o anulowanie umowy, a przedsiębiorca uznał, że brak było podstaw do anulowania umowy i rozwiązanie umowy spowoduje naliczenie kary umownej 1 430 zł. W odpowiedzi na interwencję Rzecznika przedsiębiorca poinformował, że nie ma podstaw do potraktowania umowy jako zawartej pod wpływem błędu i w konsekwencji odstąpienia od dochodzenia zapłaty należnych opłat. Jednocześnie przedsiębiorca zachęcił konsumentkę do wycofania złożonej rezygnacji, co pozwoli na kontynuację współpracy i nie spowoduje naliczenia kary umownej. W odpowiedzi na kolejną interwencję Rzecznika przedsiębiorca poinformował, że otrzymany dokument nie stanowi dla niego wystarczającej przesłanki do zmiany decyzji i ponowił propozycję odstąpienia od rezygnacji i zaoferował kontynuację współpracy. Jednocześnie przedsiębiorca zwrócił uwagę na fakt, że konsumentka w chwili zawierania umowy o świadczenie usług została skutecznie powiadomiona o przysługującym jej prawie do odstąpienia od umowy;
- konsument zawarł w swoim mieszkaniu umowę sprzedaży energii elektrycznej (7 października 2014 r.), przekonany, że zawiera umowę z dotychczasowym operatorem energetycznym, a w listopadzie 2014 r. dowiedział się od dotychczasowego operatora, że rozwiązanie umowy nastąpi z dniem 1 grudnia 2014 r. Wówczas konsument stwierdził, że został oszukany i postanowił odstąpić od umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorcą oraz cofnął pełnomocnictwo do zmiany operatora energetycznego. Przedsiębiorca wypowiedział umowę z winy konsumenta i obciążył go karą 450 zł. Przedsiębiorca poinformował, że konsument miał realną możliwość zapoznania się z umową, Ogólnymi Warunkami Umowy, Cennikiem oraz potwierdził, że ma świadomość zawierania umowy ze spółką, tym samym brak było okoliczności uzasadniających działanie odbiorcy pod wpływem błędu. Dokumenty posiadane przez spółkę potwierdzały, że nie było nieprawidłowości w procesie zawierania umowy z odbiorcą. Spółka posiadała dokumenty świadczące, że odbiorca miał wiedzę na temat podmiotu, z którym zawierał umowę, został poinformowany o przysługujących mu prawach oraz zostały mu wręczone wymagane dokumenty. Spółka nie zgodziła się z zarzutami w kwestii nieświadomości odbiorcy co do podmiotu, z którym zawiera umowę. Spółka otrzymała od odbiorcy pismo z 2 grudnia 2014 r. z cofnięciem udzielonego jej pełnomocnictwa, co uniemożliwiło skuteczne zakończenie procesu zmiany sprzedawcy. Przedsiębiorca podtrzymał swoje stanowisko odnośnie uregulowania przez odbiorcę opłaty jednorazowej za przedterminowe rozwiązanie umowy sprzedaży energii elektrycznej z winy odbiorcy. Jednocześnie spółka wskazała, że istnieje możliwość uregulowania tej należności w ratach i w tym celu prosi o pismo od odbiorcy.

W 34 wylosowanych do kontroli postępowaniach (bez sprawy z 2014 r., która pozostała bez rozpoznania przez Rzecznika), Rzecznik wystąpiła do przedsiębiorcy na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również przedstawiła uwagi i opinie, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ich działaniu. W 12 przypadkach Rzecznik niezwłocznie informowała zainteresowane osoby o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych spraw, a w pozostałych przypadkach nie kierowała odrębnego pisma w uwagi na fakt, że odpowiedź na interwencję Rzecznika przedsiębiorca skierował także do wiadomości konsumenta, konsument poinformował Rzecznika o sposobie załatwienia sprawy lub sprawa zakończyła się prawomocnym wyrokiem sądu (wierzycielem był Rzecznik działający na rzecz konsumentki). Rzecznik oświadczyła, że: *konsumenci są*

informowani w różny sposób o wyniku sprawy. Preferowana jest forma pisemna. W swoich wystąpieniach do przedsiębiorców Rzecznik zwraca się z prośbą o przesyłanie odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika również do wiadomości konsumenta. W tym sprawach, w których istnieje informacja, że konsument otrzymał od przedsiębiorcy do wiadomości odpis odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Rzecznik dodatkowo nie informuje konsumentów. Są sprawy, w których konsumenci zostali poinformowani sposobem ustny w Biurze Powiatowego Rzecznika Konsumentów, gdyż zgłosili się do Biura przed sporządzeniem przez Rzecznika pisemnej informacji i otrzymali do wiadomości kserokopie odpowiedzi przedsiębiorcy na wystąpienie Rzecznika. (...) Konsumenci są też informowani telefonicznie w sytuacji, w której z uwagi na ilość spraw, szybszym sposobem zawiadomienia konsumenta o załatwieniu sprawy jest zawiadomienie go przez telefon. W takich sytuacjach konsument zgłasza się niekiedy po kopię odpowiedzi od przedsiębiorcy.

Nie stwierdzono przypadków zbędnej zwłoki lub nadmiernej przewlekłości postępowań prowadzonych przez Rzecznika.

W wylosowanych do kontroli postępowaniach w jednym przypadku Rzecznik wytoczyła powództwo na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W postępowaniu tym konsumentka w dniu 13 listopada 2012 r. zakupiła (podczas pokazu) urządzenie medyczne wpłacając gotówką 3 602 zł i po 7 dniach odstąpiła od umowy, odesłała urządzenie wraz ze wszystkimi dodatkami. W dniu 19 stycznia 2013 r. konsumentka wysłała list polecony z prośbą o zwrot 3 600 zł – bez odpowiedzi przedsiębiorcy. Przedsiębiorca (sp. komandytowa, w której wspólnikiem ponoszącym pełną odpowiedzialność – komplementariuszem – była sp. z o.o.) nie zwrócił środków i nie było z nim kontaktu. Sprawa zakończyła się prawomocnym wyrokiem sądu, uwzględniającym w całości roszczenia konsumentki.

(dowód: akta kontroli str. 178-212)

Kontroli poddano losowo wybraną próbę 10 postępowań dotyczących sprzedaży na odległość prowadzonych przez Rzecznika, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. W 9 postępowaniach Rzecznik podjęła interwencję i pisemnie wystąpiła do przedsiębiorców, z tego w 3 przypadkach konieczne było kolejne wystąpienie Rzecznika. W jednym przypadku konsument złożył do Rzecznika wniosek o podjęcie interwencji, w sprawie naliczenia przez przedsiębiorcę opłaty pomimo rozwiązania przez konsumenta umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. W postępowaniu tym Rzecznik poinformowała konsumenta, że przed wniesieniem sprawy do Rzecznika powinien w pierwszej kolejności złożyć reklamację usług czy sam wystąpić z roszczeniem, a następnie dopiero wystąpić do Rzecznika. Jednocześnie Rzecznik poinformowała konsumenta, że do czasu wykazania powyższej okoliczności wstrzymuje się z podjęciem interwencji oraz poinformowała o skutkach niezastosowania się do wskazówek Rzecznika w postaci pozostawienia skargi bez rozpoznania. Spośród 9 prowadzonych postępowań 8 zostało zakończonych, a jedno było w toku⁷. Wśród 9 zakończonych postępowań, w których Rzecznik podjęła interwencję, 7 zostało rozpatrzonych zgodnie z wnioskiem konsumenta. W pozostałych 2 przypadkach przedsiębiorca nie uznał roszczeń. I tak w sprawie dotyczącej reklamacji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych (telewizji cyfrowej), przedsiębiorca poinformował, że podtrzymuje swoje stanowisko, iż naliczenia były zgodne z zawartą umową. W kolejnej sprawie dotyczącej wniosku o unieważnienie umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych i odstąpienia od nałożonej kary przedsiębiorca nie wyraził zgody na anulowanie opłaty za zerwanie umowy terminowej.

W 9 wylosowanych do kontroli postępowaniach (bez sprawy, która pozostała bez rozpoznania przez Rzecznika), Rzecznik wystąpiła do przedsiębiorcy na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również przedstawiła uwagi i opinie, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ich działaniu. W 8 przypadkach Rzecznik niezwłocznie informowała zainteresowane osoby o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych spraw (analogicznie, jak w przypadku postępowań dotyczących

⁷ Według stanu na 31 lipca 2015 r.

sprzedaży bezpośredniej). Nie stwierdzono przypadków zbędnej zwłoki lub nadmiernej przewlekłości postępowań prowadzonych przez Rzecznika.

W wylosowanych do kontroli postępowaniach dotyczących sprzedaży na odległość 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.

(dowód: akta kontroli str. 178-212)

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.

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

Opis stanu
faktycznego

Spośród 35 wylosowanych do kontroli spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej, w 6 przypadkach sprzedaż powiązana była z udzieleniem kredytu. Tylko w jednym przypadku skarga konsumentki dotyczyła zaciągniętego kredytu. W omawianym postępowaniu konsumentka w styczniu 2014 r. zawarła z bankiem umowę o kredyt na zakup towarów i usług na sfinansowanie zakupu od Eco-Vital Sp. z o.o. Sp. k., a w maju 2014 r. otrzymała od Rohos Sp. z o.o. pismo z informacją, że w związku z nabyciem wierzytelności wynikających z umowy sprzedaży od spółki Eco-Vital wszelkie wpłaty, w tym miesięczne raty powinna wpłacać na konto spółki Rohos. Raty za lipiec i sierpień 2014 r. konsumentka wpłaciła na rachunek firmy Eco-Vital, a w lipcu 2014 r. otrzymała z banku wezwanie do zapłaty zaległej raty. Sprawa zakończyła się zgodnie z wnioskiem konsumentki. Konsumentka wpłaciła na rzecz banku należne środki, a firma Rohos zwróciła środki konsumentce wraz z odszkodowaniem w związku z wprowadzeniem konsumentki w błąd. W pozostałych przypadkach skargi dotyczyły samego procesu sprzedaży. W rejestrach prowadzonych przez Rzecznika sprawy sprzedaży bezpośredniej powiązane z kredytem były ujmowane do jednej kategorii spraw.

Rzecznik wyjaśniła, że: *sprawy w których występowało powiązanie sprzedaży bezpośredniej z zaciągnięciem przez konsumenta kredytu lub pożyczki, w rejestrach ujmowane są jednokrotnie, jako sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej, jeśli problem powstał w danej sprawie powstał na gruncie formy sprzedaży – sprzedaży bezpośredniej, i tak też są wykazywane w sprawozdaniach przekazywanych do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jeśli problem powstał na gruncie kredytu konsumenckiego, a nie zaś na gruncie formy sprzedaży, sprawa ujmowana jest jednokrotnie, jako sprawa dotycząca kredytu czy pożyczki, nie zaś sprzedaży bezpośredniej.*

(dowód: akta kontroli str. 178-212, 264-269)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie współpracowała z organizacjami konsumenckimi w kwestiach dotyczących powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów konsumenckich lub pożyczek przez podmioty prowadzące działalność parabankową. Rzecznik wyjaśniła, że: *w kontrolowanym okresie konsumenci nie zgłaszali Rzecznikowi spraw, dotyczących sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów konsumenckich lub pożyczek przez podmioty prowadzące działalność parabankową, w których zasadne byłoby zawiadomienie UOKiK o naruszeniu praw konsumenta. Był jedynie sygnalizowany problem dotyczący działalności bankowej w zakresie polisokłat.*

(dowód: akta kontroli str. 213-217, 264-269)

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.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Uchwałą Rady Powiatu w Chrzanowie z 17 października 2000 r.⁸ powołano Powiatowego Rzecznika Konsumentów – Bernadettę Dereszowską. Rzecznik spełniała wymogi określone w art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. posiadała wyższe wykształcenie prawnicze oraz miała co najmniej 5 letnią praktykę zawodową/staż zawodowy.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 135)

Rzecznik została usytuowana w strukturze Starostwa Powiatowego w Chrzanowie zgodnie z wymogami art. 40 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. była bezpośrednio podporządkowana Staroście. Rzecznika – zgodnie z art. 40 ust. 4 ww. ustawy – wyodrębniono organizacyjnie w strukturze Starostwa. Rzecznik wykonywała swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów (*Biuro*). W Biurze w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r. były zatrudnione – poza Rzecznikiem – w ramach umowy o pracę 4 osoby. Na dzień 31 maja 2015 r. – poza Rzecznikiem – były zatrudnione 2 osoby. Ponadto w okresie objętym kontrolą 5 osób odbywało staż w Biurze.

(dowód: akta kontroli str. 7-43, 121-134)

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

(dowód: akta kontroli str. 7-43)

Starosta wydał zarządzenie w sprawie zasad kontroli zarządczej w powiecie chrzanowskim⁹, zgodnie z którym w poszczególnych komórkach organizacyjnych i wydziałach Starostwa dokonuje się identyfikacji ryzyka, które może oddziaływać na cele związane ze świadczonymi usługami lub prowadzoną działalnością. Najwyżej ocenianym ryzykiem w rejestrach ryzyka określonych przez Biuro Rzecznika na 2013 r., 2014 r. oraz 2015 r. było przedawnienie roszczeń, gdzie oddziaływanie tego ryzyka określono jako „katastrofalne”, a prawdopodobieństwo jego wystąpienia określono jako „średnie” w 2013 r. i 2014 r. oraz „mało prawdopodobne” w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 218-238)

Rzecznik oraz pracownicy Biura Rzecznika udzielali porad konsumenckich i informacji prawnej osobiście w poniedziałek w godz. od 7⁰⁰ do 17⁰⁰, środa i czwartek w godz. od 7⁰⁰ do 15⁰⁰ oraz piątek w godz. od 7⁰⁰ do 13⁰⁰, jak również telefonicznie, a także za pośrednictwem poczty elektronicznej¹⁰. Powyższe informacje dostępne były na stronie internetowej Starostwa, przed wejściem do Biura Rzecznika oraz w rozpowszechnianych materiałach informacyjnych dotyczących działalności Rzecznika takich jak: broszury, ulotki oraz materiał filmowy „Rzecznik konsumentów radzi...Robimy przemyślane zakupy” zamieszczony w lokalnej telewizji powiatu chrzanowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 136-144, 149-157)

Rzecznik informowała społeczność lokalną o prowadzonej przez siebie działalności poprzez:

- rozprowadzanie ulotek i broszur informacyjnych;
- współpracę z prasą (głównie tygodnikiem lokalnym „Przełom”) oraz z mediami (głównie Radio KRAKÓW);
- udzielanie porad na stronie internetowej powiatu chrzanowskiego;
- udział w opracowaniu filmu informacyjnego „Rzecznik konsumentów radzi...Robimy przemyślane zakupy” zamieszczonego w lokalnej telewizji powiatu chrzanowskiego;
- udział w spotkaniach organizowanych dla młodzieży szkół ponadpodstawowych;

⁸ Uchwała nr XXV/143/2000 Rady Powiatu w Chrzanowie z dnia 17 października 2000 r. w sprawie: powołania Powiatowego Rzecznika Konsumenta.

⁹ Zarządzenie nr 151/2012 Starosty Chrzanowskiego z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie: zasad kontroli zarządczej w Powiecie Chrzanowskim.

¹⁰ E-mail: prk@powiat-chrzanowski.pl

- prowadzenie prelekcji dla różnych grup środowiskowych, a także bezpośrednie spotkania z konsumentami w postaci pogadanek.

(dowód: akta kontroli str. 44-118, 149-167)

W wyniku oględzin¹¹ siedziby Rzecznika ustalono, że Biuro Rzecznika mieściło się w budynku Starostwa przy ul. Grzybowskiego 7a w Chrzanowie. Przed wejściem do budynku była umieszczona tablica z informacją o siedzibie Powiatowego Rzecznika Konsumentów. Budynek był niedostępny dla osób niepełnosprawnych – nie posiadał windy, podjazdu dla osób niepełnosprawnych, itp. Przed budynkiem znajdował się bezpłatny parking z wydzielonym miejscem dla osób niepełnosprawnych. Budynek miał również drugie wejście (z tyłu). Wejście to nie było przystosowane dla osób niepełnosprawnych. Za budynkiem znajdował się bezpłatny parking. Biuro Rzecznika mieściło się na parterze budynku. Przed wejściem do Biura Rzecznika była poczekania – stolik i miejsca do siedzenia. Biuro było oznakowane – przy drzwiach umieszczono tabliczki z informacją o siedzibie Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie wraz z wykazem osób pracujących w Biurze oraz informacją o godzinach urzędowania Biura. Na drzwiach Biura oraz obok drzwi umieszczono informacje oraz ulotki dla konsumentów. Na parterze budynku znajdowały się 2 ogólnodostępne toalety. Biuro Rzecznika mieściło się w 2 pomieszczeniach. W jednym z pomieszczeń wydzielono kąpiel dla dzieci. W Biurze były udostępnione poradniki dla konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 136-144)

Rzecznik wyjaśniła, że: *klasyfikacji prowadzonych spraw w Biurze Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie dokonuje każdy z pracowników biura, w zależności od tego kto odbiera pocztę, kto zajmuje się sprawą od początku, kto dokonuje wpisu do rejestru. W przypadku wątpliwości ostatecznie kwestię sporną rozstrzyga Powiatowy Rzecznik Konsumentów, kierujący biurem. Powiatowy Rzecznik Konsumentów może dokonać dekretacji konkretnej sprawy na innego pracownika, jemu zlecając prowadzenie sprawy. Klasyfikacja, czy sprawa zaliczana jest do spraw o charakterze konsumenckim (Rzecznik konsumentów podejmuje się obrony szeroko rozumianych praw konsumentów) dokonywana jest w oparciu o definicję konsumenta wynikającą z art. 22¹ KC (...) Odnosząc się do klasyfikacji spraw z zakresu sprzedaży bezpośredniej (...) – sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa, w rozumieniu ustawy 30 maja 2014 roku o Prawach konsumenta (Dz. U. z 2014 r., poz. 827), w Biurze Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie sprawy zaliczane są do spraw z tego zakresu, jeśli konsument realizował uprawnienia wynikające z ww. ustawy o Prawach konsumenta, czy wcześniej z ustawy z dnia 2 marca 2000 roku o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1225), albo gdy naruszenia dotyczyły ściśle tej formy sprzedaży, czyli naruszenia związane były z zawarciem umowy poza lokalem przedsiębiorstwa. Z kolei, jeśli konsument nabył towar bądź usługę w drodze „sprzedaży bezpośredniej” użytkuje towar, czy korzysta z usługi i ma satysfakcję z dokonanego wyboru, jednak po czasie usługa świadczona jest wadliwie albo ujawnia się wada w produkcie i reklamuje towar bądź usługę, wykorzystuje wtedy uprawnienia z Kodeksu cywilnego, wcześniej z ustawy z dnia 27 lipca 2002 roku o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1176 z późn. zm.) w odniesieniu do towaru czy uprawnienia z Kodeksu cywilnego bądź ustaw szczególnych regulujących daną usługę w odniesieniu do usług, sprawę klasyfikujemy, jako sprawę dotyczącą reklamacji towaru (z tytułu rękojmi, wcześniej niezgodności z umową bądź konkretnej usługi).*

Jeśli chodzi o klasyfikację pod względem rejestrowym dokonywana jest w oparciu przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67 ze zmianami) (...)

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

Liczbę postępowań oraz porad związanych ze sprzedażą bezpośrednią oraz sprzedażą na odległość, jak również wyniki kontroli wylosowanych 35 spraw związanych ze sprzedażą

¹¹ Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK 14 lipca 2015 r.

bezpośrednią (poza lokalem) i 10 spraw związanych ze sprzedażą na odległość opisano w pkt 1 wystąpienia.

Rzecznik w marcu każdego roku składała Staroście oraz właściwej miejscowo Delegaturze UOKiK sprawozdanie ze swojej działalności za rok poprzedni, czym spełniła wymagania art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sprawozdania były sporządzane według wzoru przekazanego drogą elektroniczną przez Delegaturę UOKiK. W złożonych sprawozdaniach Rzecznik wskazywała na nieprawidłowości w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość, co przedstawiono w pkt 1 wystąpienie pokontrolnego. Nie stwierdzono przypadków przekazywania w sporządzonych sprawozdaniach nierzetelnych informacji dotyczących działań podejmowanych przez Rzecznika. Rzecznik w swoich sprawozdaniach w ramach wniosku dotyczącego pracy rzeczników wskazywała, że: *dostosowanie zatrudnienia do ilości obsługiwanych spraw konsumenckich (w różnych formach) doprowadziłoby do polepszenia standardów ochrony konsumentów.*

(dowód: akta kontroli str. 44-118, 176-177, 239-254)

Sposób prowadzenia rejestrów postępowań i porad w Biurze Rzecznika przedstawiono w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego. W „Rejestrze skarg i wniosków konsumenckich za 2012 rok” ujmowano następujące dane: lp., data przyjęcia, oznaczenie konsumenta (imię i nazwisko), adres, treść sprawy, znak sprawy, rodzaj pomocy, sposób zgłoszenia. W „Rejestrze postępowań w zakresie ochrony praw konsumenckich” w poszczególnych latach ujmowano następujące dane: lp., data wpływu, nr nadany sprawie, imię i nazwisko, adres, kod pocztowy i miejscowość, tematyka sprawy, rodzaj wniosku. W „Rejestrze porad udzielonych konsumentom w zakresie ochrony praw konsumenckich” w poszczególnych latach ujmowano następujące dane: lp., data przyjęcia, oznaczenie konsumenta (imię i nazwisko), adres, gmina, treść sprawy, znak sprawy, rodzaj pomocy, sposób zgłoszenia.

W sprawozdaniu z działalności Rzecznika za 2012 r. wykazano 300 zgłoszeń pisemnych oraz 1 461 zgłoszeń osobistych, a w Rejestrze (prowadzonym łącznie dla postępowań i porad) ujęto 1 461 zgłoszeń. Rzecznik wyjaśniła, że: *rozbieżność między Rejestrem skarg i wniosków konsumenckich za 2012 rok a sprawozdaniem z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie za 2012 rok w zakresie ilości powstała ze względu na sposób rejestrowania skarg i wniosków konsumenckich w 2012 roku, które to niezależnie od tego, czy pomoc udzielona w zakresie tego wniosku czy skargi polegała na porady, czy na pisemnym wystąpieniu, zawierały się w jednym rejestrze z uwagi na ówczesnie obowiązujące przepisy w sprawie instrukcji kancelaryjnej, które zarówno porady, jak i wystąpienia kwalifikowały w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015r., poz. 184) zaliczały pod numer 731. Od 2013 roku klasyfikacja pod względem rejestrowym dokonywana jest w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67 ze zmianami) i tak numer 731 jest zastrzeżony dla porad, zaś 732 dla postępowań (tj. postępowań wszczętych na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy oraz postępowań sądowych). Wnioski pisemne, które przekształciły się z osobistych, aby nie dublować spraw w rejestrze zostały ujęte pojedynczo, jako wnioski pisemne. W 2012 roku prowadzony był jeden rejestr dla porad i pisemnych wniosków o wystąpienie w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Co oznaczało, że w sytuacji gdy konsument przychodził w celu uzyskania porady, jednak udzielenie porady okazywało się niewystarczające, udzielaliśmy informacji o konieczności złożenia wniosku o wystąpienie do przedsiębiorcy i nie rejestrowaliśmy konsumenta, jako wniosku osobistego udzielenie porady, tylko pojedynczo, jako pisemny wniosek o wystąpienie do przedsiębiorcy.*

Począwszy od 2013 r. prowadzono elektroniczny „Rejestr korespondencji e-mail” – odrębnie dla każdego roku. W rejestrze ujmowano: lp., data wiadomości, do kogo, nadawca, adres nadawcy, treść, uwagi. W tych rejestrach niemożliwe było wyodrębnienie spraw dotyczących umów zawartych poza lokalem oraz na odległość. W rejestrze za 2014 r. brak

było wpisów. W sprawozdaniu z działalności Rzecznika za 2013 r. wykazano 123 zgłoszenia e-mailowe, a w „Rejestrze korespondencji e-mail” za ten rok ujęto 186 pozycji.

W odniesieniu do „Rejestru korespondencji e-mail” za 2012 r. Rzecznik wyjaśniła, że: w 2012 r. rejestr korespondencji e-mail był prowadzony w formie rejestru elektronicznego. W 2012 roku podczas przenoszenia Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów z ul. Partyzantów 2 w Chrzanowie do nowej siedziby, mieszczącej się przy ul. Grzybowskiego 7A w Chrzanowie, rejestr został utracony bez możliwości odtworzenia. Dane do Sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie za 2012 rok ustalone zostały w oparciu o wydrukowane wiadomości e-mail na bieżąco i zliczone ręcznie. W sprawie „Rejestru korespondencji e-mail” za 2013 r. Rzecznik wyjaśniła, że: rejestr korespondencji e-mailowej, obejmuje wszystkie wiadomości, które wpłynęły do Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów drogą elektroniczną, w tym m.in.: wiadomości stanowiące odpowiedź na interwencję Rzecznika, wiadomości stanowiące prośbę konsumenta o dalszą interwencję w sprawie, zapytania z lokalnego tygodnika dotyczące poradnictwa konsumenckiego, wiadomości z wydziałów Starostwa Powiatowego dotyczące najczęściej spraw organizacyjnych. W rejestrach korespondencji e-mailowej rejestrowane są również informacje o różnego rodzaju szkoleniach z zakresu spraw konsumenckich, informacje przekazywane przez UOKiK i inne. W Sprawozdaniu z działalności Rzecznik zobligowany jest do wskazania wyłącznie zgłoszeń konsumenckich, dlatego też rejestr korespondencji e-mailowej, każdorazowo przy sporządzaniu sprawozdania podlega ręcznej weryfikacji polegającej na wydzieleniu zgłoszeń konsumenckich spośród całego zbioru zgłoszeń i odpowiedniego zaszeregowania na poszczególne rodzaje dokonanych zakupów i usług oraz formy udzielanej pomocy. Dodatkowo, niektóre ze zgłoszeń przekształciły się we wnioski o podjęcie wystąpienia do przedsiębiorcy w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i zostały jeden raz zarejestrowane w rejestrze postępowań. W zakresie „Rejestru korespondencji e-mail” za 2014 r. Rzecznik wyjaśniła, że: Rzecznik prowadził Rejestr korespondencji e-mail za 2014 r. w formie elektronicznej. Niestety dokument ten został bezpowrotnie uszkodzony na skutek przerw związanych z dostawą prądu, późniejszą awarią serwera. Dokument nie został w porę zamknięty co spowodowało jego uszkodzenie. Rzecznik jest w posiadaniu wszystkich wydruków wpływających do Biura wiadomości elektronicznych, istnieje zatem możliwość ich fizycznego zweryfikowania. W sprawozdaniu z działalności Powiatowego Rzecznika konsumentów w Chrzanowie za 2014 wskazano 116 zgłoszeń, na podstawie ręcznej weryfikacji wiadomości e-mailowych, zakwalifikowanych odpowiednio do poszczególnych rubryk tabeli stanowiącej wzór sprawozdania.

W latach 2012-2015 w ww. rejestrach nie ujmowano zgłoszeń telefonicznych, jak również nie prowadzono odrębnych rejestrów dotyczących zgłoszeń telefonicznych. W 2014 r. i 2015 r. porady telefoniczne odnotowywano w zestawieniu sporządzonym według wzoru sprawozdania z działalności Rzecznika. Rzecznik wyjaśniła, że: rejestry są prowadzone przez pracowników Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie zgodnie z wzorem przekazanym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie. W okresie objętym kontrolą zgłoszenia telefoniczne ujęte w sprawozdaniach z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Chrzanowie ewidencjonowane były w miesięcznych zestawieniach udzielanych porad, stanowiących dokument wewnętrzny, służący wyłącznie do celów statystycznych (np. pomoc w sporządzeniu sprawozdania). Miesięczne zestawienia udzielonych porad prowadzone są w formie tabelarycznej podzielone na poszczególne rodzaje dokonanych zakupów i usług oraz odpowiadają wzorowi tabeli przekazanej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wymaganych do corocznego sprawozdania z działalności Rzecznika. Są to odrębnie znaczone kreski w poszczególnych rubrykach, które w chwili opracowania sprawozdawania są zliczane, a następnie niszczone. Obecnie dostępne są wykazy z 2014 roku oraz z roku 2015. Zestawienia te nie posiadają danych konsumentów (konsumenti korzystający z porad telefonicznych nie wyrażają woli podania swoich danych osobowych, a nawet zmuszeni do podania danych mogą podać dane nieprawdziwe) nie są możliwe do zweryfikowania. Prowadzenie rejestru elektronicznego bez danych konsumentów jest w ocenie Rzecznika niecelowe z uwagi brak możliwości weryfikacji i z uwagi na dodatkową pracę dla pracowników biura, dla których przy stanie kadrowym i ilości mieszkańców powiatu

chrzanowskiego, a także popularności instytucji na tym terenie, prowadzenie dodatkowego rejestru elektronicznego samych porad, bez danych konsumentów, byłoby dodatkowym obciążeniem.

(dowód: akta kontroli str. 44-118, 176-177, 264-269)

W okresie 2012-2015 (do 31 maja) w Centralnym rejestrze skarg Starostwa zaewidencjonowano 2 skargi na Rzecznika. W pierwszej skardze (pismo z 9 stycznia 2012 r.; data wpływu 12 stycznia 2012 r.) konsumentka wskazała, że skarga dotyczy niewykonywania obowiązków przez Rzecznika, a w uzasadnieniu skargi wskazała, że Rzecznik powinien załatwiać sprawy zgodnie z terminem określonym w art. 35 Kpa. Starosta Chrzanowski uznał skargę za nieuzasadnioną (pismo z 13 lutego 2012 r.) i w piśmie do konsumentki wskazał m.in., że przeprowadzone przez Biuro Audytu i Kontroli Starostwa postępowanie wyjaśniające wykazało, że skarżąca nie dopełniła warunków formalnych oraz poinformował, że Rzecznik nie prowadzi postępowania administracyjnego, kończącego się wydaniem decyzji, dlatego nie stosuje się przepisów Kpa. Kolejna skarga została złożona przez prezesa spółki (pismo z 26 marca 2015 r., data wpływu 30 marca 2015 r.) w trybie art. 227 Kpa i dotyczyła przekroczenia uprawnień przez Rzecznika. Według skarżącego Rzecznik działała niezgodnie z prawem. Starosta Chrzanowski – po rozpoznaniu sprawy – uznał skargę za bezzasadną (pismo z 20 kwietnia 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 255-257)

Rzecznik wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą:

- nie informowała Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią z uwagi brak na sygnałów ze strony konsumentów o takich przypadkach, jak też z uwagi na brak dowodów takich naruszeń ujawnionych w związku z prowadzoną przez Rzecznika działalnością;
- nie zgłaszała spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej organom Inspekcji Handlowej z uwagi na brak sygnałów ze strony konsumentów o takich przypadkach, jak też z uwagi na brak dowodów naruszeń kwalifikowanych pod nadzór Inspekcji Handlowej ze strony przedsiębiorców sprzedaży bezpośredniej, ujawnionych w związku z prowadzoną przez Rzecznika działalnością.

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

W latach 2012-2015 (do 31 maja) Rzecznik przekazała do Urzędu Komunikacji Elektronicznej skargi konsumentów na działalność Telekomunikacji NOVUM S.A. (pismo z 20 sierpnia 2012 r., data wysłania 21 sierpnia 2012 r., data odbioru 22 sierpnia 2012 r.). W załączeniu Rzecznik przekazała kserokopie skarg 4 konsumentów na działalność pracowników ww. spółki oraz kopię pisma skierowanego przez Rzecznika do operatora, do ewentualnego wykorzystania w ramach kompetencji ustawowych. W sprawach tych konsumenci otrzymywali telefon z firmy telekomunikacyjnej, a następnie przedstawiciel Telekomunikacji NOVUM S.A. pojawiał się u nich w domu w celu zawarcia umowy. Rzecznik wyjaśniła, że: *skargi dotyczyły naruszeń w zakresie WLR, czyli tzw. usługi hurtowego dostępu do sieci. Jest to usługa, w której operator przejmuje obsługę połączeń telefonicznych od innego operatora wraz z pobieraniem abonamentu. Usługa hurtowego dostępu do sieci została wprowadzona decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 13 lipca 2006 r. Najwięcej naruszeń było ze strony Telekomunikacji Novum sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Konsumenci, którzy byli abonentami TP S.A. zaskakiwani byli ofertą ww. operatora, który posiadał ich dane osobowe bez ich zgody, z nieznanego źródła i wykorzystuje w ten sposób, że składa telefonicznie ofertę świadczenia usług telekomunikacyjnych. Trafiający do rzecznika konsumenci twierdzili, że osoby które dzwonią do nich w imieniu ww. operatora z ofertą przedstawiają się, że są pracownikami Telekomunikacji (konsumenci ci są przekonani, że Telekomunikacji Polskiej S.A.). Z dostarczonych do domu konsumentów umów jednoznacznie wynikało, że konsumenci podpisali umowę z innym operatorem niż TP S.A. – Telekomunikacją NOVUM S.A. Nie wszyscy zdążyli jednak w terminie od niej odstąpić. Operator ten nie uznawał też skuteczności odstąpienia od umowy przypadku nie zamieszczenia w oświadczeniu o odstąpieniu danych wymaganych przez Telekomunikację Novum takich, jak np. nr telefonu, którego odstąpienie dotyczy (mimo, że konsument posiadał jeden numer końcowy,*

a także wyraźnie zaznaczyć numer umowy, od której odstępuje i numer abonenta oraz inne dane pozwalające na jego identyfikację). Jak wyjaśniła Rzecznik w pozostałych latach nie informowała UKE z uwagi na brak takich przypadków. W lipcu 2015 r. Rzecznik poinformowała UKE o praktykach stosowanych przez 2 operatorów telekomunikacyjnych, podobnych do praktyk stosowanych przez Telekomunikację NOVUM S.A. i dotyczących naruszeń w zakresie WLR.

(dowód: akta kontroli str. 168-175, 178-203)

W zakresie zgłaszania w latach 2012-2015 (do 31 maja) organom ścigania, w szczególności policji i prokuraturze przypadków wskazujących na możliwość działania na szkodę konsumentów przez przedsiębiorców, Rzecznik wyjaśniła, że w 2012 r. zwracała się do Komendy Powiatowej Policji w Chrzanowie z wnioskiem o pomoc w zebraniu danych w związku z przygotowywaniem wniosku o ukaranie przedsiębiorcy. Ponadto Rzecznik wyjaśniła, że: *sprawa nie dotyczyła sprzedaży bezpośredniej. Ponadto, w tym roku Rzecznik współpracował w Komendę Powiatowej Policji w Chrzanowie w związku z prowadzonym przez Policję postępowaniem przeciwko Telekomunikacji NOVUM S.A., opisując praktykę stosowaną przez ww. operatora. W 2014 roku Rzecznik współpracował z Komisariatem Policji w Trzebini przekazując kserokopie dokumentów dotyczących sprawy (...) z zakresu sprzedaży na odległość. We wskazanym okresie Rzecznik nie zgłaszał Policji i Prokuraturze przypadków wskazujących na możliwość działania na szkodę konsumentów przez przedsiębiorców, z uwagi na ich brak. Rzecznik sporządzał Konsumentom zawiadomienia do właściwych prokuratur rejonowych o popełnieniu przestępstwa na szkodę konsumentów. Łącznie rzecznik w tym okresie sporządził 5 zawiadomień w 2014 roku, z czego jedno dotyczyło sprzedaży na odległość, jedno dotyczyło sprzedaży bezpośredniej (działań pracownika sprzedawcy energii elektrycznej – ENERGA – OBRÓT S.A. z siedzibą w Gdańsku). W roku 2015, do 31 maja tego roku, rzecznik sporządził 1 zawiadomienie, dotyczące działań pracownika sprzedawcy energii elektrycznej – Energy Match Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.*

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

W okresie objętym kontrolą działalność Rzecznika nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. W 2013 r.¹² Biuro Kontroli Starostwa przeprowadziło w Biurze Rzecznika kontrolę wewnętrzną w zakresie organizacji pracy Biura, dostępności poradnictwa Rzecznika, współpracy z UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 145-148)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK prowadzenie w formie elektronicznej rejestru dotyczącego zgłoszeń telefonicznych może ułatwić sporządzanie sprawozdań z działalności Rzecznika za dany rok oraz dostarczyć syntetycznych informacji, pomocnych w sprawnym zarządzaniu sprawami prowadzonymi przez Rzecznika.

Ocena częściowa

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

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rzecznik prowadziła działalność edukacyjną w zakresie dotyczącym praw konsumentów poprzez:

- współpracę z prasą (w tym redagowanie tekstów do lokalnej gazety „Przełom” i współpraca z „Gazetą Krakowską”) oraz z mediami (głównie Radio KRAKÓW);
- udzielanie porad na stronie internetowej powiatu chrzanowskiego;
- udział w spotkaniach organizowanych dla młodzieży szkół ponadpodstawowych;
- prowadzenie prelekcji dla różnych grup środowiskowych;
- spotkania z konsumentami;

¹² W dniach: 27-29 marca oraz 8 kwietnia.

- spotkanie z nauczycielami;
- spotkania z seniorami, uczestnictwo w szkoleniach oraz seminariach dla seniorów;
- udział w opracowaniu filmu informacyjnego „Rzecznik konsumentów radzi...Robimy przemyślane zakupy” zamieszczonego w lokalnej telewizji powiatu chrzanowskiego;
- umożliwienie odbycia praktyki uczniom liceum ogólnokształcącego;
- rozprowadzanie ulotek i broszur informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 149-167)

W dniu 20 marca 2015 r. Rzecznik zawarła z Rzecznikiem Ubezpieczonych w Warszawie porozumienie o współpracy¹³ – współpraca w zakresie ochrony interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych na terenie powiatu chrzanowskiego. Rzecznik wyjaśniła, że: *do 31 marca br. Rzecznik zwrócił się do Rzecznika Ubezpieczonych o opinię w sprawie, jako do podmiotu specjalizującego się w zakresie ubezpieczeń, zdając sobie sprawę, że nie jest to opinia wiążąca, raczej szukając argumentów wspierających stanowisko Rzecznika konsumentów w tej sprawie. Opinia nie pokrywała się z przyjętym stanowiskiem przez Rzecznika Konsumentów i nie była opinią pro konsumencką. Wcześniej Rzecznik współpracował na zasadzie przekazywania spraw konsumentów z zakresu działania Rzecznika Ubezpieczonych. W okresie 2012-2014 rzecznik nie przekazywał żadnych spraw. W 2011 roku Rzecznik wystąpił do Rzecznika Ubezpieczonych w sprawie konsumenta, uzyskując ostateczną odpowiedź w 2013 roku.*

W zakresie współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną praw konsumentów Rzecznik wyjaśniła, że: *poza współpracą z Rzecznikiem Ubezpieczonych, Rzecznik utrzymuje stałą współpracę ze Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich w Warszawie, Federacją Konsumentów, Stowarzyszeniem Rzeczników Konsumentów, Arbitrem Bankowym i innymi miejskimi i powiatowymi rzecznikami konsumentów uczestnicząc w spotkaniach, wymieniając się wiedzą i doświadczeniem, biorąc udział w szkoleniach, otrzymując ulotki informacyjne. Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów w okresie 2012-2014 przysyłało, w formie elektronicznej, biuletyn kwartalny – Biuletyn Rzeczników Konsumentów, opracowany przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów, współfinansowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Łącznie 16 biuletynów, w którym poruszane są tematy dotyczące spraw konsumenckich, wybrana działalność UOKiK, wybrane orzecznictwo w sprawach konsumenckich Sądu Najwyższego, Arbitra Bankowego oraz sprawy ważne dla rzeczników. Rzecznik stale i w miarę potrzeby współpracuje z UOKiK, sygnalizując problemy dotyczące ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na bieżąco informuje o wydanych decyzjach, czy prowadzonych postępowaniach, przysyłając Rzecznikom, w formie elektronicznej, stosowne komunikaty prasowe. W 2014 roku 38 komunikatów, a w 2015, do 31 maja, 38 komunikatów. Ponadto, UOKiK informuje również w formie elektronicznej o prowadzonych szkoleniach czy konferencjach dotyczących tematów z zakresu ochrony konsumentów. W ramach współpracy z Federacją Konsumentów, w 2014 roku Federacja Konsumentów zaprosiła Rzecznika na dwudniowe szkolenia z zakresu „Szkolenia prawne dla Miejskich/Powiatowych Rzeczników Konsumentów oraz pracowników biur, przedstawicieli Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej oraz ich delegatur, jak również przedstawicieli organizacji konsumenckich, w którym brali udział pracownicy biura. Ponadto, Rzecznik współpracuje z Europejskim Centrum Konsumenckim, przekazując sprawy trans graniczne. W okresie 2012-2015 (do 31 maja) nie było spraw wymagających przekazania. Ponadto, Europejskie Centrum Konsumenckie przekazuje elektronicznie Rzecznikowi Newsletter-y, poruszające najistotniejsze kwestie dotyczące spraw konsumentów w sporach tras granicznych. Rzecznik odpowiada na wystąpienia instytucji. W 2012 roku Rzecznik odpowiedział na wystąpienie Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie w związku z akcją prowadzoną przez Ministerstwo Finansów, a objętą patronatem UOKiK „Nie bądź jeleń, weź paragon”, wywieszając zgodnie z prośbą Urzędu plakat oraz wykładając w miejscu ogólnie dostępnym dla konsumentów kartki pocztowe z rysunkiem*

¹³ Porozumienie zawarto na czas nieokreślony.

Andrzeja Mleczki, który w sposób lekki i satyryczny miał na celu edukować konsumentów o potrzebie brania paragonów.

(dowód: akta kontroli str. 168-175, 258-263)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik podejmowała współpracę z organizacjami seniorskimi w celu propagowania praw konsumentów. W 2013 r. Rzecznik uczestniczyła w spotkaniu z seniorami w ramach programu „O finansach...w bibliotece”. W 2013 r. Rzecznik brała udział w Projekcie Akademia Obywatelska 50+, prowadząc szkolenia: seminarium „Ulgi dla seniorów”, oraz „ABC praw konsumenta” (projekt opracowywany przez Uniwersytet Trzeciego Wieku w Chrzanowie i Ośrodek Wspierania Inicjatyw Społecznych z siedzibą w Jaworznie, współfinansowany przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami Unii Europejskiej). W 2014 r. Rzecznik brała udział, prowadząc zajęcia, w Projekcie Stowarzyszenia „Seniorzy Alwerni” pt.: „Masz swoje prawa korzystaj z nich”. Rzecznik wyjaśniła, że: *ponadto, w ramach zadania edukacji konsumenckiej Rzecznik prowadzi prelekcje dla różnych grup środowiskowych, bezpośrednio uczestnicząc w spotkaniach z konsumentami – seniorami. W dniu 12 maja br. Rzecznik uczestniczył w dwugodzinnym spotkaniu organizowanym przez Związek Nauczycielstwa Polskiego, dla nauczycieli emerytów pt. „poznaj swoje konsumenckie prawa”.*

(dowód: akta kontroli str. 158-175)

Rzecznik wyjaśniła, że: *w zakresie monitorowania rynku sprzedaży bezpośredniej na terenie powiatu chrzanowskiego Rzecznik w oparciu o sprawy konsumenckie oraz w związku z pismem marszałka województwa małopolskiego, przeprowadził analizę miejsc dokonywanych przez przedsiębiorców prezentacji w zakresie sprzedaży bezpośredniej, odnośnie prowadzenia prezentacji w lokalach wynajmowanych przez instytucje takie, jak szkoły, inne placówki oświatowe, zakłady leczenia ambulatoryjnego, szpitale, czy inne placówki zdrowotne. Na terenie powiatu chrzanowskiego nie było żadnych sygnałów aby tego typu placówki wynajmowały swoje lokale w celu prowadzenia prezentacji przez przedsiębiorców specjalizujących się w sprzedaży bezpośredniej. Rzecznik wskazuje, że poza wystąpieniami pisemnymi o charakterze informacyjnym o konsekwencjach płynących ze sprzedaży bezpośredniej dla konsumentów, nie ma możliwości wpływania na tego instytucje.*

(dowód: akta kontroli str. 168-175)

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.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o rozważenie możliwości prowadzenia elektronicznego rejestru zgłoszeń telefonicznych.

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.

¹⁴ 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 wykonania wniosku pokontrolnego 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 29 września 2015 r.

Kontroler

Anna Kępa-Biraga
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.
Marcin Kopeć
Wicedyrektor