



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-10-01/2012

P/12/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/053 – Ochrona klientów dokonujących zakupów towarów w sklepach internetowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Wojciech Niemyski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080005 z dnia 9 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Biała Podlaska (dalej „Urząd” lub „UM”), ul. Piłsudskiego 3, 21-500 Biała Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Czapski, Prezydent Miasta Biała Podlaska (dalej: „Prezydent”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2009-2012 (I półrocze), stanowisko Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej (dalej: „Rzecznik” lub „MRK”) zostało prawidłowo podporządkowane bezpośrednio Prezydentowi, a osoby zatrudnione na tym stanowisku spełniały kryteria określone w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów². Rzecznik udzielał poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. W 11 spośród 12 skontrolowanych postępowań MRK wystąpił do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów bez zbędnej zwłoki. Udzielone porady i informacje prawne zostały odnotowane w prowadzonym przez Rzecznika rejestrze. Zastrzeżenia NIK związane są ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi:

1. nienawiązania stosunku pracy na stanowisku Rzecznika w okresie od 7 marca do 31 maja 2012 r.,
2. nieuwzględnienia w regulaminach organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w okresie od 5 czerwca 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. zadań MRK polegających

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

² Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm. – dalej „ustawa o okik”.

na współdziałaniu z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi,

3. nierzetelnego dokumentowania porad udzielonych w formie ustnej,
4. ograniczenia godzin pracy Rzecznika, w których udzielane jest poradnictwo konsumenckie,
5. nierzetelnego prowadzenia rejestrów spraw rozpatrywanych przez MRK, co skutkowało podawaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniach rocznych z działalności Rzecznika,
6. ustalania stanu faktycznego w oparciu o informacje otrzymane tylko od jednej strony postępowania – konsumenta,
7. nierzetelnego prowadzenia siedmiu spośród 12 zbadanych postępowań (58%),
8. nieterminowego przekazania do Delegatury UOKiK w Lublinie sprawozdań z działalności Rzecznika za lata 2008 i 2009 oraz przekazania ww. sprawozdania za rok 2008 za pośrednictwem Prezydenta,
9. prowadzenia edukacji konsumenckiej w znikomym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Współpraca Rzecznika z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”) i organizacjami konsumenckimi

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą MRK nie podejmował współpracy z Delegaturą UOKiK w Lublinie oraz organizacjami konsumenckimi w kwestiach dotyczących zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych. Analiza 12 postępowań dotyczących zakupów lub funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych nie wykazała stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków przekazywania Rzecznikowi sygnałów o nieprawidłowościach przez organizacje konsumenckie. W zakresie braku współpracy MRK z ww. podmiotami wyjaśnienia złożyły:

Katarzyna Wawiórko – Rzecznik w okresie 1.04.1999 r. – 6.03.2012 r.: „(...) samodzielnie doprowadziłam do rozwiązań satysfakcjonujących konsumentów, którzy zgłaszali się do rzecznika konsumentów”,

Ewa Tymoszek – MRK: „W związku z tym, iż funkcję Miejskiego Rzecznika Konsumentów objęłam z dniem 01.06.2012 r. a kontrola dotyczy czasu 01.01.2009 – 30.06.2012 r. nie zdążyłam jeszcze nawiązać współpracy z podmiotami wymienionymi w Państwa piśmie”.

(dowód: akta kontroli str. 4-32, 229-230, 233)

2. Powołanie Rzecznika oraz organizacja jego pracy

Opis stanu faktycznego

Pismem Nr Or.III-1140/1/99 z dnia 3 lutego 1999 r. Prezydent zaproponował Staroście Bialskiemu utworzenie wspólnego stanowiska rzecznika konsumentów dla Powiatu Bialskiego oraz Miasta Biała Podlaska, proponując na to stanowisko Katarzynę Wawiórko. Zarząd Powiatu Bialskiego zaakceptował ustanowienie wspólnego rzecznika konsumentów dla ww. jednostek oraz nie wniósł zastrzeżeń do

zaproponowanej kandydatury³. Uchwałą Nr IV/45/99 z dnia 29 marca 1999 r. Rada Miejska w Białej Podlaskiej, działając na podstawie art. 21 d ust. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów⁴, powołała z dniem 1 kwietnia 1999 r. na stanowisko MRK Katarzynę Wawiórko. Wykonanie uchwały zlecono Zarządowi Miasta. W dniu 30 kwietnia 1999 r. Przewodniczący Zarządu Miasta Biała Podlaska zawarł z Katarzyną Wawiórko umowę o pracę w wymiarze ½ etatu. Zgodnie z art. 21 d ust. 2 ww. ustawy, rzecznika konsumentów powołuje się spośród osób z wyższym wykształceniem i co najmniej pięcioletnią praktyką zawodową. W chwili powołania Katarzyna Wawiórko posiadała wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe spełniające wymogi prawa dla stanowiska rzecznika konsumentów. Pismem z dnia 6 marca 2012 r. Katarzyna Wawiórko zwróciła się do Prezydenta z prośbą o rozwiązanie stosunku pracy z dniem 7 marca 2012 r. [...] ⁵ Prezydent przychylił się do ww. prośby i z dniem 7 marca 2012 r. rozwiązał stosunek pracy za porozumieniem stron. W dniu 13 marca 2012 r. Prezydent zawarł z Katarzyną Wawiórko umowę zlecenia Nr 1/2012⁶ powierzając jej wykonywanie czynności należących do Miejskiego Rzecznika Konsumentów, określonych ustawą o okik w okresie od 13 marca do 31 maja 2012 r. W tym samym czasie (od 7 marca do 31 maja 2012 r.) Prezydent nie rozpoczął naboru na stanowisko MRK, o czym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷.

Pismem z dnia 22 maja 2012 r.⁸ Starosta Bialski poinformował Prezydenta o zamiarze zatrudnienia Pani Ewy Tymoszek na stanowisku Powiatowego Rzecznika Konsumentów w wymiarze ½ etatu. W piśmie z dnia 24 maja 2012 r.⁹ Prezydent wyraził zgodę na zatrudnienie Ewy Tymoszek na stanowisku Miejskiego Rzecznika Konsumentów w wymiarze ½ etatu. W dniu 1 czerwca 2012 r. Prezydent oraz Starosta Bialski zawarli porozumienie w sprawie przeniesienia pracownika samorządowego w trybie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych. Strony porozumienia postanowiły o zatrudnieniu z dniem 1 czerwca 2012 r. Ewy Tymoszek na stanowisku Miejskiego oraz Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej w wymiarze po ½ etatu. Zgodnie z porozumieniem Ewa Tymoszek została zatrudniona na stanowisku Miejskiego Rzecznika Konsumentów w wymiarze ½ etatu z dniem 1 czerwca 2012 r. W chwili zatrudnienia Ewa Tymoszek posiadała wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe wymagane przepisami prawa dla stanowiska rzecznika konsumentów.

Do 4 czerwca 2009 r. w strukturze Urzędu nie przewidziano stanowiska Miejskiego Rzecznika Konsumentów. W okresie tym obowiązywało zarządzenie Prezydenta Nr 309/07 z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie nadania Urzędowi regulaminu organizacyjnego, zmienione zarządzeniem Prezydenta Nr 122/08 z dnia 4 lipca 2008 r. (zmiana nie wprowadzała do struktury UM stanowiska Miejskiego Rzecznika Konsumentów). Stanowisko Miejskiego Rzecznika Konsumentów zostało ujęte w strukturze Urzędu zarządzeniem Prezydenta Nr 102/09 z dnia 5 czerwca 2009 r. Wprowadzenie stanowiska Miejskiego Rzecznika Konsumentów do struktury Urzędu nastąpiło z zachowaniem terminu określonego w art. 58 w zw. z art. 52 ustawy

³ Pismo Nr OA.1151-1/99 z dnia 19 lutego 1999 r.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 ze zm.

⁵ Tajemnica ustawowo chroniona: art.1 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2002.101.926 ze zm.) oraz art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 ze zm.)

⁶ Sygn. umowy OR.2151.1.2012.HP2.

⁷ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁸ Nr OA.2121.6.2012.MD

⁹ Nr OR.2121.16.2012.HP2

o pracownikach samorządowych. Kolejne zarządzenia Prezydenta dot. regulaminu organizacyjnego Urzędu (Nr 215/09 z dnia 25 listopada 2009 r., Nr 100/10 z dnia 28 maja 2010 r., Nr 212/10 z dnia 9 grudnia 2010 r., Nr 121/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. oraz 75/12 z dnia 23 maja 2012 r.) nie wprowadzały zmian w zakresie zadań Miejskiego Rzecznika Konsumentów oraz jego umocowania w strukturze organizacyjnej UM. Od dnia 5 czerwca 2009 r. do końca okresu objętego kontrolą bezpośredni nadzór nad działalnością Miejskiego Rzecznika Konsumentów sprawował Prezydent. Ujęty w regulaminach organizacyjnych zakres zadań Miejskiego Rzecznika Konsumentów odpowiadał zakresowi obowiązków rzecznika konsumentów określonego w art. 42 ust. 1 ustawy o okik z zastrzeżeniem, iż nie obejmował współdziałania z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Obowiązek współdziałania z ww. organami wynika z treści art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik i został ujęty w zakresie obowiązków Miejskiego Rzecznika Konsumentów, zatwierdzonym przez Prezydenta i przyjętym przez Ewę Tymoszuks w dniu 10 lipca 2012 r.

Zarządzeniem Nr 121/08 z dnia 4 lipca 2008 r. Prezydent ustalił instrukcję kancelaryjną dla Urzędu, której wykonanie zlecił pracownikom UM, natomiast nadzór nad wykonaniem – Sekretarzowi Miasta. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. instrukcji czynności kancelaryjne w Urzędzie wykonują m. in.: kancelaria ogólna, do której podstawowych zadań należy ewidencjonowanie, rejestrowanie, rozdział i rozliczanie korespondencji oraz przesyłek a także sekretariat Prezydenta, do którego podstawowych czynności przypisano m. in. przyjmowanie korespondencji do komórek organizacyjnych podległych prezydentowi oraz rozdział przyjętej korespondencji według dekretacji Prezydenta i zarejestrowanie w elektronicznym systemie obiegu dokumentów. W § 21 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej Prezydent dokonał podziału spraw na: pilne – załatwiane niezwłocznie, terminowe – załatwiane z zachowaniem ustalonego terminu oraz zwykle – załatwiane najpóźniej w ciągu 14 dni licząc od dnia otrzymania sprawy. Sprawy, które można załatwić od ręki (krótkie odpowiedzi, sprawy powtarzające się) należy załatwić w miarę możliwości w dniu otrzymania. W okresie objętym kontrolą nie zostały ustalone oraz nie obowiązywały, odrębne od ww. instrukcji kancelaryjnej, procedury działania Rzecznika określające sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, a także terminy ich rozpatrywania. W kwestii braku procedur dotyczących sposobu rejestracji i rozpatrywania spraw wpływających do MRK wyjaśnienia złożyli:

Andrzej Czapski: „(...) Rzecznik co do istoty swojego działania miał wykonywać tak obowiązki, aby konsumenci mogli składać reklamacje do korzystania z prawa gwarancji i rękojmi”;

Katarzyna Wawiórko: „Tworząc stanowisko rzecznika konsumentów w Białej Podlaskiej w 1999 r. z powodu braku regulacji, sama wpadłam na pomysł założenia rejestratora wszystkich spraw zgłaszanych do rzecznika konsumentów osobiście, pisemnie, telefonicznie lub pocztą elektroniczną. Każdą sprawę załatwiałam jak najszybciej (maksymalnie w ciągu 1 tygodnia)”;

Ewa Tymoszuks: „(...) Sposób rejestracji spraw przejęłam po mojej poprzedniczce, która z własnej inicjatywy stworzyła taki rejestrator. Wszystkie sprawy były rozpatrywane w terminie tj. maksymalnie tydzień od dnia wpłynięcia”.

(dowód: akta kontroli str. 35-115, 221-223, 229-230, 233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. nienawiązanie stosunku pracy na stanowisku Rzecznika w okresie od 7 marca do 31 maja 2012 r.,
2. nieuwzględnienie w regulaminach organizacyjnych Urzędu, obowiązujących w okresie od 5 czerwca 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. zadań MRK polegających na współdziałaniu z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.

Ad. 1. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o okik zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Stosunek pracy z rzecznikiem konsumentów w miastach na prawach powiatu nawiązuje prezydent miasta (art. 40 ust. 1 ustawy o okik). Art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁰ stanowi, iż przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Definicja pracownika zawarta została w art. 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którą pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1 (art. 22 § 1² Kodeksu pracy). W okresie od 7 do 12 marca 2012 r. Prezydent nie nawiązał stosunku pracy na stanowisku rzecznika konsumentów natomiast umowa zlecenia zawarta na wykonywanie czynności rzecznika konsumentów, obowiązująca w okresie od 13 marca do 31 maja 2012 r. nie wypełniała dyspozycji przytoczonych przepisów Kodeksu pracy, dotyczących nawiązania stosunku pracy na stanowisku rzecznika konsumentów. W okresie tym Rzecznik udzielił 169 porad konsumenckich i informacji prawnych (z których sześć dotyczyło zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych), przygotował jeden pozew sądowy dotyczący reklamacji na niezgodność towaru z umową lub gwarancji towaru oraz 51 razy występował do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów (w tym raz w zakresie zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych).

W kwestii nienawiązania stosunku pracy na stanowisku MRK w okresie 7 marzec – 31 maj 2012 r. Andrzej Czapski złożył wyjaśnienia o treści: „(...) [...]”¹¹ oraz ze względu na fakt, że zatrudnienie na stanowiska urzędnicze odbywa się w ramach

otwartego i konkurencyjnego naboru. Jedynym więc rozwiązaniem było zatrudnienie do 31 maja 2012 r. dotychczasowego rzecznika w ramach umowy zlecenia”.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Niepodjęcie działań zmierzających do zorganizowania konkursu na stanowisko Rzecznika w okresie 7 marca – 31 maja 2012 r. Andrzej Czapski uzasadnił następująco: „(...) Nabór na w/wym. stanowisko nie został wszczęty ze względu na fakt, że Pani Ewa Tymoszuik została zatrudniona w trybie art. 22 w związku z art. 12 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)”.

¹⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

¹¹ Tajemnica ustawowo chroniona: art.1 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2002.101.926 ze zm.) oraz art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 ze zm.)

Ad. 2. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik do zadań rzecznika konsumentów należy m. in. współdziałanie z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Do 4 czerwca 2009 r. zadania rzecznika konsumentów nie zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Natomiast w okresie od 5 czerwca 2009 r. do 30 czerwca 2012 r. zakres zadań Rzecznika ujęty w regulaminach organizacyjnych UM nie przewidywał współdziałania z ww. podmiotami. Andrzej Czapski wyjaśnił, iż: „Obowiązki i prawa rzecznika konsumentów regulowała poprzednia i reguluje aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) (...)”. Andrzej Czapski nie odniósł się do braku sformułowania zadań MRK dotyczących współdziałania z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi, w regulaminach organizacyjnych Urzędu obowiązujących w okresie od 5 czerwca 2009 r. do 30 czerwca 2012 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nienawiązanie stosunku pracy na stanowisku Rzecznika w okresie od 7 marca do 31 maja 2012 r. skutkowało tym, że obowiązki MRK realizowała osoba niebędąca pracownikiem w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o okik. Niepełne określenie zakresu obowiązków Rzecznika w regulaminie organizacyjnym Urzędu mogło ograniczyć Prezydentowi skuteczny nadzór nad wykonywaniem tych obowiązków.

Ocena cząstkowa

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

3. Dostępność poradnictwa Rzecznika

Opis stanu faktycznego

W skonsolidowanych sprawozdaniach rocznych MRK oraz Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej wskazano, iż:

- do rzecznika konsumentów zgłosiło się: w 2009 r. – 2.540 osób, w 2010 r. – 2.428 osób, w 2011 r. – 2.551 osób,

- osobom tym rzecznik konsumentów udzieliła: 1.593 porad prawnych w 2009 r., 1.608 porad prawnych w 2010 r., 1.595 porad prawnych w 2011 r.,

- w zakresie ochrony praw i interesów konsumentów rzecznik występowała do przedsiębiorców: w 784 przypadkach w 2009 r., w 820 przypadkach w 2010 r., w 722 przypadkach w 2011 r..

Z uwagi na wielokrotne zapisy w rejestrze prowadzonych spraw, w kolumnie „Kto” – zapis „bezimiennie” oraz w kolumnie „Skąd” – brak zapisów, niemożliwe było ustalenie liczby spraw będących we właściwości MRK oraz tych, będących we właściwości Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej.

Spośród spraw rozpatrywanych przez rzecznika konsumentów, w których wskazano miejsce zamieszkania konsumenta, sprawy dotyczące zakupów i funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych, będące we właściwości Rzecznika stanowiły odpowiednio: 28 w 2009 r., 36 w 2010 r. oraz 66 w 2011 r.

W 2009 r. w trzech przypadkach Rzecznik wystąpiła do przedsiębiorców na rzecz ochrony praw i interesów konsumentów. W pozostałych 25 przypadkach MRK udzieliła poradnictwa, z którego pozostała adnotacja w rejestrze prowadzonych spraw (opisu rejestru spraw dokonano w części III, pkt 4 wystąpienia pokontrolnego).

W 2010 r. Rzecznik zgromadziła dokumentację w pięciu sprawach dotyczących zakupów i funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych. W kolejnym 31 sprawach udzielono poradnictwa i pozostawiono adnotację w rejestrze prowadzonych spraw.

Z 2011 r. MRK zgromadziła dokumentację czterech spraw, w których występowała do przedsiębiorców na rzecz ochrony praw i interesów konsumentów, w sześciu przypadkach zachowała się dokumentacja z wymiany informacji za pośrednictwem poczty elektronicznej natomiast w 56 przypadkach poradnictwo zostało udokumentowane adnotacją w rejestrze prowadzonych spraw.

W toku kontroli Ewa Tymoszuik oświadczyła, co następuje: *„Informuję, iż nie posiadam dokumentacji z poradnictwa udzielonego za pośrednictwem poczty elektronicznej w latach 2009 i 2010, gdyż na przełomie 2010 i 2011 r. zostały wymienione komputery i wraz z wymianą utracono historię wymiany korespondencji Miejskiego Rzecznika Konsumentów”*.

W prowadzonym przez rzecznika konsumentów rejestrze w kolumnie *„Treść sprawy”* widniały m. in. zapisy o treści *„zegarek”, „meble”, „buty”, „usługa finansowa”*. Tak sporządzony opis sprawy nie przesądza, czy sprawa dotyczyła: niekompletnej informacji o produktach, nierzetelnej dostawy produktów, wad oraz ewentualnej niezgodności otrzymanych produktów z opisem, odmowy uwzględnienia reklamacji na ww. produkty lub innych nieprawidłowości, związanych z nabyciem ww. produktów.

Urząd zapewnił możliwość złożenia do Rzecznika korespondencji w sprawach dotyczących poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej w godzinach popołudniowych. Możliwość taką daje funkcjonowanie sali obsługi klientów Urzędu (w ramach której działa kancelaria ogólna UM) w godzinach od 7.30 do 17.00 (§ 55 regulaminu organizacyjnego UM). W okresie objętym kontrolą za pośrednictwem kancelarii ogólnej Urzędu do MRK nie wpłynęła żadna korespondencja w sprawach dotyczących poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej.

W związku z powołaniem wspólnego stanowiska rzecznika konsumentów w dniu 15 kwietnia 1999 r. Gmina Miejska Biała Podlaska oraz Zarząd Powiatu Białskiego zawarły porozumienie, zgodnie z którym Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów będzie wykonywał obowiązki w siedzibie Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej przy ul. Brzeskiej 41. W piśmie Nr OA.234.3.2012.MD z dnia 23 lipca 2012 r. Małgorzata Raczyńska – Zastępca Dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej poinformowała kontrolera NIK, że: *„(...) zarówno Miejski jak i Powiatowy Rzecznik Konsumentów urzęduje w godzinach pracy Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej (...) po godzinach pracy Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej Miejski i Powiatowy Rzecznik Konsumentów nie przyjmuje interesantów”*. W załączeniu do ww. pisma Małgorzata Raczyńska zawarła informację, iż w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 26 stycznia 2012 r. Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej urzędowało w godzinach: od 7.30 do 15.30 – poniedziałek, środa, czwartek i piątek oraz w godzinach od 8.00 do 16.00 – wtorek. Z kolei w okresie od 27 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej urzędowało w godzinach: od 7.30 do 15.30 – poniedziałek, środa i czwartek; od 7.30 do 16.00 – wtorek oraz od 7.30 do 15.00 - piątek. Na drzwiach pokoju Powiatowego Rzecznika Konsumentów nie było informacji, iż jest on jednocześnie Miejskim Rzecznikiem Konsumentów. Na drzwiach tych znajdowała się tabliczka o treści: *„Przyjęcia interesantów w godzinach: poniedziałek – czwartek: 8.00 – 14.00, piątek: 8.00 – 13.00”*. W kwestii ograniczenia przyjęć interesantów wyjaśnienia złożyły:

- Katarzyna Wawiórko: „Na drzwiach swojego gabinetu wywiesiłam informację o przyjmowaniu interesantów we wszystkie dni tygodnia od godziny 8-15. Uczyniłam tak, gdy bardzo wzrosła ilość interesantów a Biuro Rzecznika Konsumentów nadal było jednoosobowe. Chciałam mieć przynajmniej godzinę bez klientów, by móc zastanowić się nad prowadzonymi sprawami. Mimo to zawsze przyjmowałam interesantów nawet wówczas, gdy przyszli przed godziną 8:00 lub po godzinie 15:00”;

- Ewa Tymoszuk: „Przed objęciem stanowiska biuro było otwarte od 8 do 15 od poniedziałku do piątku (...) [...]”¹² Biuro Rzecznika jest jednoosobowym stanowiskiem, a z uwagi na dużą liczbę interesantów, ta godzina jest przeznaczona na prace bez interesantów (tworzenie pism, przyjmowanie i wysyłanie poczty). Zaznaczam, iż jeżeli Klient przychodzi po godzinie 14 jest przyjmowany i wysłuchiwany”.

W wyniku analizy zawartości strony internetowej UM (<http://www.bialapodlaska.pl/>) oraz strony podmiotowej Urzędu w BIP (<http://umbialapodlaska.bip.e-zeto.eu>) stwierdzono, iż ww. strony zawierały tożsame informacje dotyczące: imienia i nazwiska MRK, zakresu zadań, miejsca urzędowania (poprzez wskazanie adresu oraz numeru pokoju) oraz numerów: telefonu i faksu. Na ww. stronach internetowych nie było adresu e-mail Rzecznika, a w katalogu spraw do załatwienia w Urzędzie nie znalazły się karty informacyjne lub formularze zgłoszeniowe, kierowane do MRK. W kwestii opisanych braków Andrzej Czapski wyjaśnił, co następuje: „(...) Specyfika wykonywanych czynności Miejskiego Rzecznika Konsumentów nie wymaga sformalizowanych druków tj. kart informacyjnych i formularzy. Z dniem 7.08.2012 r. uruchomiono adres email: mrk@bialapodlaska.pl przypisany w nazwie do Miejskiego Rzecznika Konsumentów oraz zaktualizowano dane o ten adres na stronie internetowej Urzędu Miasta Biała Podlaska. Adres email Miejskiego Rzecznika Konsumentów nie był udostępniony na stronach miejskiego serwisu, aby nie dublować adresu poczty elektronicznej przypisanej do miejsca faktycznego urzędowania rzecznika tj. Starostwa Powiatowego email: prk@powiatbialski.pl”.

Pomimo braku umieszczenia ww. danych na stronach internetowych, w okresie objętym kontrolą Rzecznik przyjmował sprawy zgłaszane za pośrednictwem poczty elektronicznej (adres: prk@powiatbialski.pl uruchomiony w ramach działalności rzecznika konsumentów na rzecz powiatu bialskiego), telefonicznie oraz faksem. Spośród 130 spraw dotyczących zakupów lub funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych, skierowanych do MRK w latach 2009-2011 (28 spraw w 2009 r., 36 spraw w 2010 r. oraz 66 spraw w 2011 r.), 48 spraw skierowano osobiście, 60 spraw skierowano telefonicznie natomiast 22 sprawy konsumenci skierowali za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Oprócz informacji umieszczonej na stronach internetowych Urzędu, kontrolującemu nie przedstawiono dokumentacji poświadczającej, iż Rzecznik w latach 2009-2012 (I półrocze) informowała społeczność lokalną o prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 117-179, 213-217, 221-223, 229-230, 233, 249-250)

¹² Tajemnica ustawowo chroniona: art.1 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2002.101.926 ze zm.) oraz art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2001.112.1198 ze zm.)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. nierzetelne dokumentowanie porad udzielanych w formie ustnej przez MRK,
2. ograniczenie godzin pracy Rzecznika, w których udzielane jest poradnictwo konsumenckie.

Ad. 1. Porady prawne udzielone przez Rzecznika w latach 2009-2011 zostały odnotowane w rejestrze prowadzonych przez rzecznika konsumentów spraw. Adnotacje o załatwieniu sprawy w formie ustnej (osobiście, telefonicznie) nie wypełniały dyspozycji instrukcji kancelaryjnej określonej zarządzeniem Nr 121/08 z dnia 4 lipca 2008 r. W § 20 ust. 2 i 3 ww. instrukcji kancelaryjnej Prezydent ustalił, iż załatwianie spraw może mieć charakter ustny, odręczny lub pisemny. Ustne załatwienie sprawy polega na udzieleniu stronie zainteresowanej odpowiedzi (informacji) ustnie (telefonicznie) i sporządzeniu notatki wskazującej na sposób załatwienia sprawy. W § 23 przywołanej instrukcji kancelaryjnej Prezydent zobowiązał pracowników Urzędu, iż z rozmów przeprowadzanych z klientami sporządza się, jeśli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu, notatki służbowe lub czyni się adnotacje na aktach. Sposób prowadzenia przez rzecznika konsumentów rejestru nie pozwalał na określenie czego dotyczyła sprawa oraz w jaki sposób została załatwiona. Odpowiednio: 62,7% spośród 2.540 spraw w 2009 r., 66,2% spośród 2.428 spraw w 2010 r. oraz 62,5% spośród 2.551 spraw w 2011 r. nie zostało udokumentowanych w sposób przewidziany w instrukcji kancelaryjnej Urzędu. W toku kontroli Katarzyna Wawiórko złożyła wyjaśnienia o treści: „(...) *Dokładne odnotowywanie każdej sprawy i wnikliwe śledzenie poszczególnych etapów postępowania, wymagałoby zatrudnienia jeszcze co najmniej jednej osoby*”.

Ad.2. Wywieszenie na drzwiach pokoju Powiatowego Rzecznika Konsumentów tabliczki o treści: „*Przyjęcia interesantów w godzinach: poniedziałek – czwartek: 8.00 – 14.00, piątek: 8.00 – 13.00*”, brak dyżurów w godzinach popołudniowych, brak informacji, iż jest on jednocześnie Miejskim Rzecznikiem Konsumentów oraz nieinformowanie społeczności lokalnej o swojej działalności, ograniczało dostępność poradnictwa w formie kontaktów bezpośrednich klientów z terenu miasta Biała Podlaska. Fakt, iż do Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej nie skierowano w latach 2009-2012 (I półrocze) żadnej korespondencji za pośrednictwem kancelarii ogólnej Urzędu, pracującej do godz. 17 mógł być wynikiem niedoinformowania konsumentów z terenu miasta Biała Podlaska, o możliwości skierowania korespondencji do Rzecznika tą drogą. Wszystkie 12 postępowań objętych szczegółową analizą, dotyczących zakupów lub funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych, zostało zainicjowanych poprzez osobiste złożenie skargi do protokołu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niewłaściwy sposób dokumentowania porad prawnych udzielonych przez MRK w formie ustnej ograniczył, w ocenie NIK, możliwość sprawowania przez Prezydenta skutecznego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez Rzecznika. Rosnąca liczba spraw, rozpatrywanych przez MRK może świadczyć o potrzebie stworzenia możliwości kontaktu konsumentów z Rzecznikiem również w godzinach popołudniowych.

Ocena cząstkowa

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

4. Prowadzenie przez Rzecznika rejestrów spraw

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 (I półrocze) Prezydent nie wydawał zarządzeń dotyczących trybu oraz sposobu postępowania przy rejestracji spraw wpływających do MRK. W okresie objętym kontrolą sprawy prowadzone zarówno przez Miejskiego jak i Powiatowego Rzecznika Konsumentów rejestrowane były wspólnie w papierowych zeszytach. Rejestrację spraw prowadzono odrębnie dla każdego roku objętego kontrolą wyszczególniając kolumny: „L.p.” (wskazująca liczbę porządkową: w 2009 r. – 2.540 pozycji, w 2010 r. – 2.428 pozycji, w 2011 r. – 2.551 pozycji), „Data” (wskazującą dzień podjęcia czynności w sprawie), „Kto” (ze wskazaniem osoby poprzez podanie imienia i nazwiska lub „bezimienne”), „Skąd” (ze wskazaniem miejscowości pochodzenia interesanta, wystąpiły przypadki niewypełnienia ww. rubryki), „Forma zgłoszenia” (określenie sposobu zgłoszenia sprawy: „osobiście”, „pisemnie”, „telefon”, „telefax” oraz „e-mail”), „Treść sprawy” (określenie przedmiotu sprawy np.: „buty sportowe”, „umowa z Netią”), „Sposób załatwienia” (określenie czy była to: „porada”, „interwencja telefoniczna”, „pomoc w napisaniu oświadczenia”, „e-mail”, „wyjaśnienie” lub wskazanie sygnatury sprawy) oraz „Uwagi” (brak wpisów w tej kolumnie). Klasyfikacji spraw w układzie przewidzianym w opisanych rejestrach, dokonywał rzecznik konsumentów, na podstawie wstępnego rozpoznania treści sprawy. Nie stwierdzono przypadków modyfikowania kategorii, do której zakwalifikowano sprawę, gdyż w rejestrach nie stosowano systematyki obowiązującej w sprawozdaniach rocznych z działalności rzeczników konsumentów. W rejestrach stosowano słowa kluczowe, na podstawie których na koniec roku Rzecznik dokonywała podziału spraw do kategorii sprawozdawczych. W zakresie rejestracji spraw wpływających do rzecznika konsumentów wyjaśnienia złożyły:

Katarzyna Wawiórko: „(...) wszystkie zgłoszone sprawy rejestrowałam w specjalnym zeszycie, wpisywałam treść sprawy i sposób załatwienia. Nie konsultowałam się z delegaturą UOKiK w sprawach przyporządkowania poszczególnych zgłoszeń do konkretnej grupy rodzajowej (...);”

Ewa Tymoszek: „(...) sposób rejestracji niejako przejęłam po swojej poprzedniczce, nie miałam problemu z dopasowaniem charakteru sprawy do konkretnej grupy rodzajowej, istota sprawy wynika z jej treści. Sama określam na samym początku jej wpłynięcia do jakiej kategorii należy sprawa. W jednej sprawie konsultowałam się z Kierownikiem Delegatury UOKiK w Lublinie – sprawa dotyczyła kwestii treści umów zawieranych przez rodziców z państwowymi przedszkolami”.

Analizie poddano zgodność zapisów w rejestrach z dokumentacją postępowań, których zapisy dotyczą. Analizę przeprowadzono na próbie 30 zapisów, wytypowanych w sposób celowy, i w rezultacie stwierdzono co następuje:

- we wszystkich przypadkach w kolumnie „Data” zapis potwierdził datę dokonanej czynności w postępowaniu (zgłoszenie skargi, wystosowanie pisma do przedsiębiorcy, otrzymanie pisma od przedsiębiorcy),
- we wszystkich przypadkach rejestr zawierał prawidłowe dane konsumenta (z zastrzeżeniem, iż w dwóch przypadkach wystąpiła pomyłka w imieniu),
- w dwóch przypadkach nie określono miejsca zamieszkania konsumenta,
- każdorazowo prawidłowo opisano formę zrealizowanej czynności („ustnie” – w przypadku składania skargi ustnie do protokołu, „e-mail” – w przypadku

zgłoszenia sprawy pocztą elektroniczną lub „*pisemnie*” – w przypadku wysyłania lub otrzymania pisma w sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 153-167, 229-230, 233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. nierzetelne prowadzenie rejestrów spraw rozpatrywanych przez MRK, co skutkowało podawaniem nierzetelnych danych w sprawozdaniach rocznych z działalności Rzecznika,
2. ustalanie stanu faktycznego w oparciu o informacje otrzymane tylko od jednej strony postępowania – konsumenta.

Ad. 1. W wyniku analizy zapisów w prowadzonych przez rzecznika konsumentów rejestrach stwierdzono, że rejestry zawierają wpisy zarówno czynności wszczęcia postępowania jak również wszystkich czynności realizowanych w ramach postępowań, dla których nadano sygnaturę (wysłanie i odbieranie pism w postępowaniach). Na podstawie prowadzonych rejestrów Rzecznik sporządzała roczne sprawozdania z działalności. Wadliwość skonsolidowanych rocznych sprawozdań polegała na wykazaniu w sprawozdaniach liczby zdarzeń, zrealizowanych w prowadzonych postępowaniach jako liczby klientów obsłużonych przez Rzecznika. W konsekwencji zawyżone zostały również liczby udzielonych porad i informacji prawnych oraz liczby wystąpień do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów. Konstrukcja prowadzonych rejestrów nie pozwala na określenie na jakim etapie jest prowadzona sprawa. Zapisy w rejestrze dotyczące poszczególnych czynności dokonywanych w toku postępowania nie są ze sobą powiązane. Na podstawie rejestru nie jest możliwe ustalenie w jakim terminie sprawa została rozpatrzona oraz które umowy zostały zawarte poza lokalem i na odległość. Zapisy w kolumnie „*Treść sprawy*” uniemożliwiały określenie charakteru rozpatrywanej sprawy (w szczególności brak informacji pozwalającej na określenie czy sprawa dotyczy etapu zakupu tj.: informacji o oferowanym produkcie, sposobie i terminie dostawy, ewentualnej niezgodności zakupionego produktu z opisem czy też etapu dochodzenia roszczeń z tytułu gwarancji lub rękojmi tj.: nieuzasadnionego odrzucenia reklamacji, odmowy uznania argumentów strony). Ponadto, rejestr nie pozwalał na monitorowanie powszechności i częstotliwości występowania problemów, wymagających podjęcia działań przez organy administracji rządowej z inicjatywy rzecznika konsumentów podjętej w trybie art. 43 ust. 3 ustawy o okik.

Ad. 2. W toku weryfikacji zgodności zapisów w rejestrze z dokumentacją zgromadzoną w postępowaniach stwierdzono, iż MRK występował do przedsiębiorców po otrzymaniu od konsumentów skarg. Pisma wysyłane do przedsiębiorców zawierały: opis stanu faktycznego wynikającego ze skargi konsumenta, wezwanie do zachowania się zgodnie z wnioskiem skarżącego konsumenta oraz do złożenia wyjaśnień w terminie określonym w piśmie. MRK wzywał przedsiębiorców do określonego zachowania (np. obniżenia kosztu wynajmu domku letniskowego) wyłącznie na podstawie wyjaśnień strony skarżącej. W trzech spośród 12 skontrolowanych postępowań przedsiębiorcy przedstawili odmienny stan faktyczny, niż przedstawiony uprzednio przez konsumentów. W jednym przypadku (dot. postępowania wszczętego w dniu 9.06.2011 r.) w odpowiedzi na pismo Rzecznika przedsiębiorca zawarł sentencję: „(...) *Interesuje mnie na jakiej podstawie Miejski Rzecznik Konsumenta z Białej Podlaskiej napisał pismo nr :*

MK6426/97-3/2011 z dnia 10.06.2011 [pismo wzywało przedsiębiorcę do wymiany opony na nową lub zwrotu pieniędzy – przyp. W. N.], skoro nawet nie widział uszkodzonej opony i tak naprawdę nie ma pojęcia co tak naprawdę opisuje?! Proponowałem za pośrednictwem firmy (...) wysyłkę reklamowanej opony, jednak otrzymałem informację, że klient jej nie chce. W tym momencie Pani (...) nie może dochodzić swoich praw w sądzie, ponieważ zrezygnowała z otrzymania uszkodzonej opony(...)]. W ocenie NIK wezwanie przedsiębiorcy do określonego zachowania winno być poprzedzone obiektywnym ustaleniem stanu faktycznego, w oparciu o wyjaśnienia złożone przez obie strony postępowania.

W kwestii uwag NIK dotyczących prowadzenia rejestrów spraw skierowanych do Rzecznika oraz sporządzania na ich podstawie rocznych sprawozdań z działalności rzecznika konsumentów wyjaśnienia złożyła Katarzyna Wawiórko: „(...) wpisów w rejestrze dokonywałam także w przypadkach prowadzonych już wcześniej spraw, gdy ponownie występowałam do przedsiębiorcy bądź przekazywałam wyjaśnienia konsumentowi. Chodziło o zaznaczenie czasu, jaki poświęcałam danej sprawie. Tak prowadzony rejestr był mojego pomysłu. Na spotkaniach z przedstawicielami UOKiK sugerowano rejestrowanie jedynie spraw, którym nadawano bieg; opis w rejestrze był hasłowy i „dla mnie” i miał ewentualnie ułatwić odszukanie sprawy; obowiązek składania do UOKiK sprawozdań z działalności rzecznika konsumentów w obecnym kształcie wszedł w życie dopiero kilka lat po powołaniu rzeczników konsumentów i do dziś dla wielu rzeczników stanowi problem z ich sporządzeniem”.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Skutkiem niewłaściwie prowadzonych rejestrów spraw oraz sporządzanych na ich podstawie sprawozdań rocznych był brak rzetelnej informacji z zakresu problemów konsumentów oraz częstotliwości występujących zjawisk, przez adresatów tych sprawozdań.

Ocena cząstkowa

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

5. Rozpatrywanie przez MRK spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów – klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych

Opis stanu
faktycznego

Dane dotyczące ogólnej liczby spraw zgłoszonych do Miejskiego i Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej oraz liczby spraw dotyczących zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych wskazano w cz. III pkt 3 wystąpienia pokontrolnego. Rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w prowadzonych przez rzecznika konsumentów rejestrach, a danymi wykazanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności Miejskiego i Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej opisano w cz. III pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku przeprowadzonej analizy 12 postępowań dotyczących zakupów oraz funkcjonowania sklepów internetowych i portali aukcyjnych stwierdzono, co następuje:

- w dziewięciu przypadkach sprawa dotyczyła wymiany zakupionego towaru lub zwrotu pieniędzy, w dwóch postępowaniach konsumenci domagali się zwrotu części pieniędzy zapłaconych za usługi turystyczne natomiast w jednym przypadku klient

zwrócił się o pomoc w usunięciu z portalu pośrednictwa pracy mylnie umieszczonego numeru telefonu należącego do klienta;

- w 11 postępowaniach Rzecznik wystąpił w ochronie praw i interesów konsumentów w terminie do siedmiu dni natomiast w jednym przypadku (dot. postępowania wszczętego w dniu 9 stycznia 2009 r.) MRK wystosował pismo do przedsiębiorcy w dniu 10 lutego 2009 r., tj. po upływie 31 dni od daty złożenia skargi;

- w czterech przypadkach postępowania zostały zakończone zgodnie z wnioskiem konsumenta, w jednym postępowaniu wobec rozbieżności wyjaśnień składanych przez strony postępowania Rzecznik poinformował skarżącego, iż ww. spór może zostać rozstrzygnięty na drodze sądowej. W siedmiu postępowaniach Rzecznik nie posiadał dokumentacji o sposobie rozstrzygnięcia sprawy. Postępowania nie zostały rozstrzygnięte z powodu: odstąpienia MRK od dalszego dochodzenia praw konsumentów – w sześciu przypadkach oraz braku finalizacji ugody pomiędzy stronami – w jednym przypadku;

- we wszystkich analizowanych postępowaniach Rzecznik zwracał się do przedsiębiorców w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, informując o stanie faktycznym ustalonym na podstawie złożonej skargi. W żadnym z postępowań MRK nie wytaczał powództw na rzecz konsumentów oraz nie występował za ich zgodą do toczących się postępowań, a także nie występował jako oskarżyciel publiczny;

- konsumenci otrzymywali do wiadomości pisma kierowane przez Rzecznika do przedsiębiorców jak również kopie odpowiedzi na wystosowane pisma.

(dowód: akta kontroli str. 26-32)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nierzetelne prowadzenie siedmiu spośród 12 zbadanych postępowań (58%).

Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik do zadań rzecznika konsumentów należy m. in. występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. W jednym przypadku MRK wystąpiła do przedsiębiorcy po upływie 31 dni od daty złożenia przez konsumenta skargi. W sześciu zbadanych postępowaniach Rzecznik nie kontynuowała dochodzenia praw konsumentów wobec przedsiębiorców (dot. postępowań wszczętych w dniach: 9.01.2009 r., 30.10.2009 r., 11.06.2010 r., 14.10.2010 r., 01.08.2011 r. oraz 7.12.2011 r.) a w jednym przypadku (dot. postępowania wszczętego w dniu 20.05.2009 r.) nie sfinalizowała postępowania, w którym przedsiębiorca zaproponował wstępne warunki ugody.

Ustosunkowując się do uchybień dotyczących prowadzonych postępowań Katarzyna Wawiórko złożyła wyjaśnienia o treści: „(...) *nie pamiętam spraw sprzed ponad trzech lat (...) jeżeli doszło do odroczenia zwłoki w rozpoczęciu jakiegoś postępowania, uczyniłam to na prośbę konsumenta, który uważał, że jeszcze samodzielnie spróbuje dochodzić swoich roszczeń; odstępowalam od dochodzenia roszczeń we wszczętych już postępowaniach w przypadkach, gdy nie było takich żądań ze strony skarżących, którzy byli zapoznani ze stanowiskiem sprzedających. Na licznych szkoleniach, w których brałam udział, byliśmy instruowani, że są to sprawy konsumentów, ich pieniądze, więc do nich należy decyzja o ewentualnym dalszym postępowaniu (...)*”.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Wyjaśnienia przedstawione przez K. Wawiórko potwierdzają konieczność rzetelnego dokumentowania prowadzonych spraw, w szczególności w celu określenia sposobu ich zakończenia. Brak dokumentacji w tym zakresie nie pozwala na ustalenie, czy sprawa została zakończona z woli konsumenta.

Ocena częściowa

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

6. Skargi i sprawy dotyczące zakupów internetowych dokonanych w krajach UE

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki skierowania do Rzecznika spraw dotyczących dokonania zakupów internetowych w krajach UE.

(dowód: akta kontroli str. 229-230, 233)

7. Wywiązywanie się przez Rzecznika z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą MRK przedkładał Prezydentowi sprawozdania ze swojej działalności w formie skonsolidowanej wraz ze sprawozdaniami z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej w terminach: 24 lutego 2009 r. – sprawozdanie za rok 2008, 8 marca 2010 r. – sprawozdanie za rok 2009, 15 marca 2011 r. – sprawozdanie za rok 2010 oraz 22 marca 2012 r. – sprawozdanie za rok 2011. Do Delegatury UOKiK w Lublinie Rzecznik przekazała sprawozdania: za rok 2010 – w dniu 15 marca 2011 r. oraz za rok 2011 – w dniu 6 marca 2012 r.

W dniu 13 maja 2009 r. Prezydent wystosował pismo do Delegatury UOKiK w Lublinie w którym poinformował, iż otrzymał w terminie sprawozdanie z działalności MRK za rok 2008 oraz zatwierdził przedmiotowe sprawozdanie. Sprawozdanie z działalności Rzecznika za rok 2008 stanowiło załącznik do przedmiotowego pisma i wpłynęło do Delegatury UOKiK w Lublinie w dniu 19.05.2009 r.

Pismem Nr RLU-075-5/10/JS z dnia 4 sierpnia 2010 r. skierowanym do Rzecznika Dyrektor Delegatury UOKiK w Lublinie stwierdziła, iż do dnia wystosowania ww. pisma nie otrzymała sprawozdania z działalności MRK za rok 2009. W odpowiedzi na powyższe pismo Rzecznik przekazała w dniu 9 sierpnia 2010 r. do Delegatury UOKiK w Lublinie sprawozdanie ze swojej działalności w roku 2009.

W części opisowej sprawozdań łącznych z działalności Miejskiego i Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej za lata 2009, 2010 oraz 2011 problematyka dotycząca ochrony praw klientów sklepów internetowych i portali aukcyjnych nie była podejmowana.

Z ww. sprawozdań wynika, że rzecznik konsumentów udzielił poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej konsumentom zawierającym umowy poza lokalem i na odległość: w 38 przypadkach w 2009 r., w 18 przypadkach w 2010 r. oraz w 133 przypadkach w 2011 r. (tabela nr 1 sprawozdań, cz. III. „Umowy poza

lokalem i na odległość”). Ponadto rzecznik konsumentów wystąpiła do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów zawierających umowy poza lokalem oraz na odległość: w 33 przypadkach w 2009 r., w 14 przypadkach w 2010 r. oraz w 28 przypadkach w 2011 r.

Z uwagi na fakt, iż skonsolidowane sprawozdania Miejskiego i Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Białej Podlaskiej uniemożliwiały podział rozpatrywanych spraw wg właściwości miejscowej oraz biorąc pod uwagę zakres podmiotowy kontroli niemożliwe było dokonanie analizy rzetelności danych ujętych w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 118-152, 235-243)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nieterminowe przekazanie do Delegatury UOKiK w Lublinie sprawozdań z działalności Rzecznika za lata 2008 i 2009 oraz przekazanie ww. sprawozdania za rok 2008 za pośrednictwem Prezydenta.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o okik rzecznicy konsumentów zobowiązani są do przekazywania w terminie do 31 marca każdego roku właściwej miejscowo delegaturze UOKiK rocznych sprawozdań ze swojej działalności w roku poprzednim. Stwierdzono, że MRK nie przekazał sprawozdania ze swojej działalności w 2008 r. do Delegatury UOKiK w Lublinie. Sprawozdanie to zostało przekazane przez Prezydenta z opóźnieniem wynoszącym 48 dni natomiast analogiczne sprawozdanie za rok 2009 zostało przekazane przez Rzecznika z opóźnieniem wynoszącym 130 dni. Opóźnienia w przekazaniu sprawozdań Katarzyna Wawiórko uzasadniła następująco: *„Oświadczam, że wysłałam do Delegatury UOKiK w Lublinie sprawozdanie ze swojej działalności za rok 2008. Pamiętam rozmowę telefoniczną z pracownikiem Delegatury, który dzwonił z prośbą o sprawdzenie jakiejś pozycji, bo nie „zgadzały się słupki”. Sprawozdanie za rok 2009 wysłałam z opóźnieniem, bo najpierw czekałam na potwierdzenie przyjęcia przez Prezydenta Miasta i Starostę Bialskiego, a potem po prostu zapomniałam”.*

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rzetelnie sporządzone sprawozdania z działalności rzecznika konsumentów należy przekazywać w terminach określonych ustawą o okik. Obowiązek ten spoczywa na Rzeczniku natomiast wyegzekwowanie tego obowiązku winno być zapewnione w ramach kontroli instytucjonalnej sprawowanej przez Prezydenta.

Ocena cząstkowa

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

8. Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania spraw przez Rzecznika

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Nr 114/08 z dnia 26 czerwca 2008 r. Prezydent określił zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie. Zgodnie z ww. zarządzeniem skargi i wnioski przyjmowane są na piśmie lub ustnie – do protokołu. Skargi wpływające do Prezydenta, Zastępców Prezydenta, Sekretarza,

Skarbnika oraz Dyrektora Gabinetu rejestrowane są przez pracownika Gabinetu Prezydenta. Skargi wpływające do naczelników wydziałów UM ewidencjonowane są w rejestrach skarg prowadzonych w poszczególnych wydziałach Urzędu. Naczelnicy wydziałów zobowiązani są do natychmiastowego przekazania pracownikowi Gabinetu Prezydenta skarg, które wpłynęły bezpośrednio do wydziałów celem zaewidencjonowania w centralnym rejestrze skarg i wniosków. Powyższe zarządzenie obligowało pracowników UM do rozpatrzenia i załatwienia skarg niewymagających zbierania dowodów niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni. Skargi i wnioski wymagające uzgodnień, porozumień lub prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz badania akt powinny być załatwione w terminie jednego miesiąca od daty wpływu. W okresie objętym kontrolą w centralnym rejestrze skarg i wniosków Urzędu zaewidencjonowano 36 skarg. Skargi, które wpłynęły do Urzędu w latach 2009-2012 (I półrocze) nie dotyczyły działalności MRK.

(dowód: akta kontroli str. 180-185)

9. Audyt Rzecznika

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2012 (I półrocze) Referat Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Biała Podlaska nie planował oraz nie przeprowadzał audytów w zakresie działalności MRK.

(dowód: akta kontroli str. 186-209)

10. Wywiązywanie się przez Miasto Biała Podlaska z obowiązku prowadzenia edukacji konsumenckiej

Opis stanu faktycznego

W wyniku badania dokumentacji zgromadzonej w ramach współpracy Rzecznika z innymi organami stwierdzono dwa dokumenty dotyczące prowadzenia edukacji konsumenckiej. Pismem z dnia 1 grudnia 2009 r. Dyrektor ZSZ Nr 1 w Białej Podlaskiej złożyła podziękowania za pomoc okazaną przez MRK przy realizacji Tygodnia Przedsiębiorczości. Pismem z dnia 10 września 2010 r. Dyrektor ZSZ Nr 1 w Białej Podlaskiej zaprosiła Rzecznika do współpracy przy realizacji projektu „Tydzień Przedsiębiorczości w ZSZ nr 1”, realizowanego w dniach 15-19.11.2010 r. W sprawozdaniach rocznych z działalności rzecznika konsumentów za rok 2010 i 2011 znalazły się zapisy o treści: „(...) Ponadto na prośbę dyrektorów kilku szkół, wygłosiłam w tych szkołach prelekcje dla zainteresowanej młodzieży, która chciała poznać prawa konsumenta”.

MRK nie prowadził edukacji konsumenckiej w formie pozaszkolnej.

W kwestii prowadzenia edukacji konsumenckiej w formach: szkolnej i pozaszkolnej wyjaśnienia złożyli:

Andrzej Czapski – „(...) elementy wiedzy konsumenckiej występują w podstawie programowej przedmiotu podstawy przedsiębiorczości, który jest nauczany w szkołach ponadgimnazjalnych (...) Urząd nie wydaje broszur, ulotek, publikacji itp. ponieważ zadania te realizują z mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu (art. 31 pkt 12) oraz organizacje konsumenckie (art. 45 ust. 2 pkt 4)”;

Katarzyna Wawiórko – „W roku 2000 wysłałam do wszystkich szkół ponadpodstawowych propozycję przeprowadzania prelekcji dotyczących ochrony konsumentów. Po tym piśmie dyrektorzy szkół występowali, niektórzy rokrocznie, z zaproszeniami na prelekcje do kilku klas. Najwięcej prelekcji (każdego roku dla 4-6

klas) miałam w Zespole Szkół Zawodowych nr 1 im. Komisji Edukacji Narodowej w Białej Podlaskiej, Zespole Szkół Zawodowych nr 2 im. F. Żwirki i St. Wigury w Białej Podlaskiej (...) Po roku 2000 nie występowałam sama z inicjatywą przeprowadzania prelekcji z uwagi na ilość interesantów. Przygotowanie się do prelekcji i samo jej przeprowadzenie zabiera zbyt dużo czasu.”

Informacja o potrzebie zwiększenia zatrudnienia w biurze rzecznika konsumentów znalazła się w sprawozdaniu z działalności rzecznika konsumentów w 2010 r. Niezwiększenie zatrudnienia na stanowisku Miejskiego Rzecznika Konsumentów Andrzej Czapski uzasadnił następująco: „Pracodawca nie jest zobowiązany do wszczęcia naboru na dodatkowe zatrudnienie w danej komórce organizacyjnej Urzędu na każdą sugestię. Sygnalizacja taka miała miejsce w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. z działalności miejskiego rzecznika konsumenta. Nie było takiej sygnalizacji w sprawozdaniu za 2011 r. ani w innej formie”.

Ponadto Katarzyna Wawiórko na pytanie o sposób informowania społeczności lokalnej o swojej działalności oświadczyła, że: „W pierwszych latach swojej działalności jako rzecznik konsumentów prowadziłam w tygodniku „Słowo Podlasia” rubrykę pt. „Rzecznik konsumentów radzi”, później informowałam redaktorów lokalnej prasy o problemach, które mogą dotknąć mieszkańców miasta i powiatu Biała Podlaska a także udzielałam częstych wywiadów dla Katolickiego Radia Podlasia i lokalnej telewizji. Ponadto rozdawałam ulotki otrzymane od UOKiK i Stowarzyszenia Konsumentów Polskich. Na wydawanie własnych ulotek i broszur brak było funduszy.”;

Ewa Tymoszek – „(...) funkcję rzecznika pełnię od niedawna, w związku z tym nie zdążyłam jeszcze wyjść z tego typu inicjatywą”.

Kontrolującemu nie przedstawiono dokumentacji (kopii artykułów prasowych, autoryzacji treści wywiadów), poświadczającej prowadzenie w latach 2009-2012 (I półrocze) edukacji konsumenckiej w formie pozaszkolnej przez Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 4-25, 136-152, 210-211, 225, 229-230, 233, 245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- prowadzenie przez MRK edukacji konsumenckiej w znikomym zakresie.

Z treści art. 38 i 39 ustawy o oik wynika, iż zadaniem rzeczników konsumentów jest prowadzenie, w imieniu samorządu terytorialnego, edukacji konsumenckiej, w szczególności przez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych. Przywołane zapisy zobowiązują m. in. Rzecznika do podjęcia inicjatywy mającej na celu uwzględnienie elementów wiedzy konsumenckiej w programach nauczania dopuszczonych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Prezydent. Zgodnie z art. 22 a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹³ programy nauczania są przedstawiane przez nauczycieli dyrektorowi szkoły, który, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, dopuszcza do użytku w danej szkole zaproponowany przez nauczyciela program nauczania. W okresie objętym kontrolą MRK nie podejmował działań zmierzających do ujęcia elementów wiedzy konsumenckiej w programach nauczania. Treść art. 38 ustawy o uokik stanowi, iż prowadzenie przez samorząd terytorialny edukacji konsumenckiej w formie szkolnej nie wyczerpuje możliwych form prowadzenia edukacji konsumenckiej a także grup odbiorców, do których

¹³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

edukacja powinna być skierowana. W latach 2009-2012 (I półrocze) Rzecznik nie prowadził edukacji konsumenckiej w formie pozaszkolnej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

MRK zobowiązany był do podjęcia inicjatywy mającej na celu prowadzenie edukacji konsumenckiej. Rzecznik realizował ww. zadanie jedynie na zaproszenie dyrektorów dwóch szkół. Czynny udział rzecznika konsumentów w prowadzeniu edukacji konsumenckiej, w szczególności w procesie tworzenia programów nauczania, umożliwiłby zaprezentowanie młodzieży szkolnej bieżących problemów z zakresu ochrony interesów i praw konsumentów, uzupełniając elementy wiedzy konsumenckiej ujęte w podstawie programowej przedmiotu „Podstawy przedsiębiorczości”.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Uzpełnienie zakresu zadań Rzecznika ujętych w regulaminie organizacyjnym Urzędu, o zadania polegające na współdziałaniu z organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.
2. Właściwe dokumentowanie prowadzonych spraw oraz ich rzetelne ujęcie w prowadzonych przez Rzecznika rejestrach.
3. Rozważenie możliwości zwiększających dostępność poradnictwa Rzecznika, w szczególności w godzinach popołudniowych.
4. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów na podstawie obiektywnie ustalonego stanu faktycznego.
5. Rzetelne oraz terminowe sporządzanie i przekazywanie sprawozdań rocznych z działalności Rzecznika.
6. Intensyfikację działań związanych z prowadzeniem edukacji konsumenckiej.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od 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.

Lublin, dnia 24 października 2012 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Wojciech Niemyski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis