



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.017.01.2015
P/15/019

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/15/019 – Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94539 z dnia 24 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lubartowie, ul. Słowackiego 8, 21-100 Lubartów (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Fryderyk Puła, Starosta Lubartowski od 2 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 171)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Lubartowie (dalej „Rzecznik”) w latach 2012-2015 (do 31 maja) w zakresie identyfikowania i monitorowania zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią, podejmowania działań w przypadku powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzieleniem kredytu oraz zorganizowania systemu zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez Rzecznika.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli aktywność Rzecznika w prowadzeniu edukacji konsumenckiej, w szczególności w zakresie sprzedaży bezpośredniej, była zbyt niska. Działania edukacyjne są zaś konieczne dla realizacji zadania określonego w art. 38 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² (dalej „ustawa o okik”), jak i podnoszenia świadomości prawnej konsumentów, w której braku Rzecznik wskazywał corocznie w sprawozdaniach kierowanych do UOKiK.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną we wskazanych wyżej obszarach, NIK uwzględniła rzetelne rozpatrywanie przez Rzecznika skarg i spraw konsumenckich będących w jego kompetencji, podejmowanie bez zbędnej zwłoki działań w przypadku naruszenia praw konsumentów, w tym w szczególności w sprawach związanych ze sprzedażą bezpośrednią, terminowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec Starosty Lubartowskiego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”). Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niepodjęciu w trzech sprawach działań zmierzających do wyegzekwowania od przedsiębiorców odpowiedzi na wystąpienia kierowane do nich w indywidualnych sprawach konsumentów.

Dokonując oceny prowadzenia edukacji konsumenckiej NIK uwzględniła odbycie przez Rzecznika w badanym okresie kilku spotkań z uczniami szkół

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

² Dz. U. z 2015 r., poz. 184.

ponadgimnazjalnych inicjowanych przez te szkoły oraz udzielenie kilku wywiadów mediom lokalnym. Z uwagi na brak ewidencji działań edukacyjnych Rzecznik nie był jednak w stanie, poza jednym przypadkiem, wskazać placówek oświatowych, z których uczniowie uczestniczyli w tych spotkaniach. Nie prowadzono aktywnej edukacji konsumenckiej ukierunkowanej na sprawy związane ze sprzedażą bezpośrednią. Ostatnie działania Rzecznika w tym obszarze miały miejsce w 2012 r. i polegały na udzieleniu dwóch wywiadów mediom lokalnym. Potrzebę ich zintensyfikowania uzasadnia problem niewystarczającej świadomości prawnej konsumentów, identyfikowany przez Rzecznika w rocznych sprawozdaniach przekazywanych UOKiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2015 (do 31 maja) do Rzecznika zwróciło się o udzielenie porady lub podjęcie interwencji łącznie 452 konsumentów³, w tym w 425 przypadkach uzyskali oni porady, pomoc i informacje w zakresie ochrony interesów konsumentów, zaś w 27 przypadkach Rzecznik skierował wystąpienia do przedsiębiorców z żądaniem udzielenia wyjaśnień i informacji w indywidualnej sprawie konsumenta. W ww. okresie, w prowadzonych przez Rzecznika rejestrach odnotowano 145 spraw (tj. 32,1% ogółu spraw) z kategorii „umowy poza lokalem i na odległość” (w tym 134 porady i 11 wystąpień do przedsiębiorców), przy czym 72 z nich (tj. 15,9%) związane było ze sprzedażą bezpośrednią (w tym 64 porady i osiem wystąpień)⁴. W 2 przypadkach wystąpienia Rzecznika w sprawach dotyczących tej formy sprzedaży były skuteczne i sprawy zostały rozpatrzone pozytywnie dla konsumentów⁵. W jednym przypadku przedsiębiorca częściowo uznał roszczenie konsumenta⁶, w trzech przypadkach sprawy zostały załatwione negatywnie⁷, zaś w pozostałych dwóch przypadkach w aktach spraw brak jest informacji na temat ostatecznego załatwienia sprawy⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 95, 97-100)

W latach 2012-2015 (do 31 maja) Rzecznik prowadził roczne rejestry spraw zawierające podstawowe dane na temat zgłoszeń konsumentów, w tym w szczególności przedmiot sprawy oraz sposób jej załatwienia. Zapisy w nich zawarte umożliwiały klasyfikację spraw do odpowiednich kategorii rodzajowych wyszczególnionych we wzorach rocznych sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów, publikowanych na stronach internetowych UOKiK.

(dowód: akta kontroli, str. 70-94)

W kontrolowanym okresie Rzecznik nie kierował do UOKiK informacji i wniosków oraz nie sygnalizował problemów w ramach sprzedaży bezpośredniej dotyczących ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej (art. 43 ust. 3 ustawy o okik).

³ W 2012 r. zgłoszono ogółem 115 spraw, w 2013 r. - 141 spraw, w 2014 r. - 129 sprawy i w 2015 r. (do 31 maja) - 67 spraw.

⁴ W kolejnych latach okresu 2012-2015 (do 31 maja) liczba spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej wynosiła odpowiednio: 33 (w tym 31 porad i dwa wystąpienia), 20 (w tym 17 porad i trzy wystąpienia), 14 (w tym 12 porad i dwa wystąpienia) i 5 (w tym cztery porady i jedno wystąpienie).

⁵ Sprawy nr 33/2013 i 60/2015.

⁶ Sprawa nr 65/2012.

⁷ Sprawy nr 1/2012, 2/2014 i 66/2013.

⁸ Sprawy nr 65/2013 i 85/2013.

W części spraw Rzecznik przygotowując konsumentowi pismo z roszczeniem wobec przedsiębiorcy i towarzyszącymi mu uwagami, wskazywał jako dodatkowego adresata („do wiadomości”) UOKiK. Wśród tego rodzaju pism znajdowały się m.in. oświadczenia o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu, kierowane do dostawców energii elektrycznej. Przesłanką przygotowania tych oświadczeń było zgłaszane przez konsumentów wprowadzanie ich w błąd przy zawarciu umowy skutkującej zmianą dostawcy energii.

Rzecznik poinformował również, że przygotowuje pismo do UOKiK na temat działalności jednego z dostawców energii elektrycznej, która jest przedmiotem licznych skarg konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 151-152, 160-163)

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 przypadkach powiązania sprzedaży bezpośrednio z udzielaniem kredytów

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2015 (do 31 maja) konsumenci zgłosili do Rzecznika siedem spraw, w których miało miejsce powiązanie sprzedaży bezpośrednio towarów z udzieleniem kredytu konsumenckiego, w tym:

- w dwóch przypadkach Rzecznik skierował do banku wystąpienie w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik. W jednym z nich konsument zgłosił Rzecznikowi problem, iż pomimo terminowego odstąpienia od umowy sprzedaży zawartej na pokazie i umowy kredytu konsumenckiego, bank zażądał spłaty rat kredytu. Sprawa została załatwiona pozytywnie – bank uznał za skuteczne odstąpienie od umowy kredytu⁹. W drugim przypadku konsument terminowo odstąpił od umowy sprzedaży zawartej na pokazie, zaś bank uruchomił kredyt. W aktach sprawy brak jest informacji o ostatecznym załatwieniu sprawy. Bank poinformował Rzecznika jedynie o wszczęciu procesu wyjaśniającego¹⁰,
- w pięciu przypadkach Rzecznik udzielił porad i wyjaśnień, w tym w dwóch przypadkach udzielił pomocy w opracowaniu oświadczenia o odstąpieniu od umowy kredytu konsumenckiego.

(dowód: akta kontroli, str. 97-100)

Sprawy dotyczące sprzedaży bezpośrednio towarów powiązanej z udzieleniem kredytu konsumenckiego zakwalifikowane zostały w sprawozdaniach z działalności Rzecznika wyłącznie do jednej kategorii spraw, tj. związanej ze sprzedażą bezpośrednią albo z usługami finansowymi.

W latach 2012-2015 (do 31 maja) Rzecznik nie zgłaszał do UOKiK ani do Komisji Nadzoru Finansowego spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią towarów, finansowaną kredytem lub pożyczką. Rzecznik wyjaśnił, iż konsumenci nie zgłaszali wniosków jak również problemów, które wymagałyby podjęcia takich działań. Takich przypadków nie stwierdzono też w wyniku analizy ewidencji i akt spraw w trakcie kontroli NIK.

⁹ Sprawa 33/2013.

¹⁰ Sprawa 65/2013.

(dowód: akta kontroli, str. 153-156)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W styczniu 2012 r. w Starostwie nie było osoby realizującej zadania Rzecznika. Z dniem 31 grudnia 2011 r. rezygnację z tego stanowiska złożyła Sekretarz Powiatu wykonująca zadania Rzecznika od 1999 r. Powodem rezygnacji była systematycznie zwiększająca się liczba spraw zgłaszanych przez konsumentów, a także coraz większa ich złożoność. Sekretarz wskazała, iż w ramach jednego etatu niemożliwe stało się prawidłowe wykonywanie wszystkich przypisanych zadań. Podkreśliła, że konsumenci oczekują nie tylko fachowej porady prawnej, ale często szybkiej

i skutecznej interwencji, pomocy w prowadzeniu spraw sądowych, reprezentowania ich interesów w sporach z przedsiębiorcami, co jest niemożliwe do pogodzenia z obowiązkami Sekretarza. Rezygnacja ta została zaakceptowana przez Starostę.

Kolejny Rzecznik, wyłoniony w drodze naboru, został zatrudniony od 1 lutego 2012 r. w wymiarze ½ etatu. Spełniał wymogi określone w art. 40 ust. 2 ustawy o okik. Posiadał co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową oraz wykształcenie wyższe prawnicze. Dodatkowo legitymował się uprawnieniami do wykonywania zawodu radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli, str. 45-46)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik pozostawał podporządkowany bezpośrednio Staroście, co odpowiadało dyspozycji art. 40 ust. 3 ustawy o okik. Zakres jego zadań został określony w zakresie czynności i obejmował wszystkie zadania określone w art. 38 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o okik. Zapisy w regulaminie organizacyjnym Starostwa nie zawierały zaś zadań w zakresie występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów (art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik) oraz w zakresie edukacji konsumenckiej (art. 38 ustawy o okik).

(dowód: akta kontroli, str. 54-67)

Starosta wyjaśnił, iż brak w regulaminie ww. zapisów wynika z niedopatrzenia oraz podał, że wymienione zadania zostaną wprowadzone przy najbliższych zmianach w regulaminie organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli, str. 170)

W kontrolowanym okresie w Starostwie obowiązywały wprowadzone w 2010 r. i zmienione w marcu 2012 r. „Procedury udzielania pomocy Konsumentom z terenu Powiatu Lubartowskiego przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Lubartowie”. Określono w nich m.in. dni i godziny przyjmowania konsumentów oraz sposób i terminy załatwiania spraw. Ustalono w szczególności, iż:

- niezwłocznie udzielane są porady i pomoc prawna konsumentom z terenu powiatu, udostępniane są im wyciągi z aktów prawnych, udzielana jest pomoc w sporządzaniu zgłoszeń reklamacyjnych, oświadczeń o odstąpieniu od umów zawieranych poza siedzibą przedsiębiorcy lub na odległość. Rozpatrywanie wniosków o interwencję i skarg konsumentów następuje na pisemny lub ustny wniosek konsumenta na zasadach i terminach, zgodnych z Kodeksem

postępowania administracyjnego. Odpowiedzi na zapytania przesłane pocztą elektroniczną udzielane są w terminie siedmiu dni,

- w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez przedsiębiorcę Rzecznik występuje na piśmie do przedsiębiorcy, wnosząc o przestrzeganie przepisów prawa i udzielenie informacji, wyjaśnień w sprawie w terminie 14 dni od otrzymania pisma. Stanowisko przedsiębiorcy niezwłocznie przekazuje się konsumentowi. Przy braku odpowiedzi od przedsiębiorcy Rzecznik kieruje ponaglenie, a w przypadku braku reakcji podejmuje działania zmierzające do wyciągnięcia sankcji karnych z tego tytułu,
- w sprawach niekorzystnie zakończonych dla konsumentów Rzecznik proponuje dalsze dochodzenie roszczeń przed polubownym sądem konsumenckim lub w postępowaniu cywilnym, przygotowując stosowne wnioski w sprawie. Wytoczenie przez Rzecznika powództwa na rzecz konsumenta lub wstąpienie do toczącego się postępowania może nastąpić za zgodą konsumenta.

(dowód: akta kontroli, str. 49-51)

3.2. W okresie objętym kontrolą Rzecznik, zatrudniony w wymiarze ½ etatu, realizował przypisane zadania przez trzy dni w tygodniu, przy czym konsumenci przyjmowani byli w poniedziałki w godzinach od 9.00 do 16.00 oraz w czwartki w godzinach od 13.00 do 15.30. W środy, w godzinach od 9.00 do 15.30, Rzecznik wykonywał prace biurowe, polegające na przygotowywaniu pism w sprawach konsumenckich, wystąpień, zapytań, wniosków o ukaranie, zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa itp. oraz odpowiedzi na pisma kierowane do Rzecznika. Rzecznik wyjaśnił, że jeśli (w środę) pojawił się konsument, starał się go przyjąć i załatwić sprawę.

(dowód: akta kontroli, str. 49-53, 153-156)

Sprawy były przyjmowane przez Rzecznika osobiście w siedzibie Starostwa, telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 70-94)

Podstawowe informacje o działalności Rzecznika znajdowały się w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa. Obejmowały one dane na temat lokalizacji biura Rzecznika, numeru telefonu, adresu poczty elektronicznej, godzin przyjmowania konsumentów oraz zakresu zadań realizowanych przez Rzecznika. Informacje w tym zakresie zamieszczano też na tablicy ogłoszeń oraz cyklicznie w „Echu Powiatu Lubartowskiego” (raz do roku).

(dowód: akta kontroli, str. 153-156, 172)

Biuro Rzecznika jest wyraźnie oznaczone. Informacja o pięttrze i numerze pokoju, w którym przyjmowani są konsumenci, znajduje się na tablicy informacyjnej na parterze budynku Starostwa, a dojście do biura oznaczone jest tablicami informacyjnymi. Pokój oznaczony jest informacją obejmującą imię i nazwisko Rzecznika oraz godziny przyjmowania konsumentów. Budynek nie jest wyposażony w windę. Przed pokojem znajdują się krzesła i stolik, na którym wykładane są materiały informacyjne w zakresie ochrony praw konsumentów. Dostępna jest również toaleta dla klientów. Obok pokoju umieszczona jest tablica informacyjna, na której znajdują się m.in. podstawowe informacje na temat przepisów ustawy o prawach konsumenta obowiązujących od 25 grudnia 2014 r., informacje na temat przypadków nieuczciwych praktyk stosowanych przez sprzedawców energii, wzory formularzy oraz „Procedury udzielania pomocy Konsumentom z terenu Powiatu Lubartowskiego przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Lubartowie”.

(dowód: akta kontroli, str. 166)

3.3. W latach 2012-2015 Rzecznik prowadził roczne rejestry spraw, które obejmowały dane konsumenta, wskazanie problemu jaki został zgłoszony, sposób złożenia wniosku (osobiście, listownie, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej), sygnaturę akt oraz sposób załatwienia sprawy (np. udzielenie wyjaśnień, pomoc w przygotowaniu oświadczenia o odstąpieniu od umowy bądź innego pisma do przedsiębiorcy lub adnotację o wystąpieniu Rzecznika do przedsiębiorcy). Rejestry spraw prowadzone przez Rzecznika pozwalały na wyodrębnienie spraw dotyczących umów poza lokalem przedsiębiorcy i na odległość, w tym dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

Podstawą zapisów w rejestrze były wnioski o interwencję kierowane do Rzecznika w formie pisemnej, elektronicznej, a także formularze wypełniane przez Rzecznika na okoliczność osobistego lub telefonicznego zgłoszenia wniosku o udzielenie porady prawnej bądź o podjęcie interwencji w sprawie (karta porady). Formularze te obejmowały podstawowe dane pozwalające na zidentyfikowanie przedmiotu sprawy i charakteru pomocy udzielonej konsumentowi, tj. w szczególności: sygnatura akt, rodzaj sprawy, imię i nazwisko konsumenta oraz adres zamieszkania (jeżeli zostały podane przez konsumenta), krótki opis zgłoszonego problemu oraz sposób załatwienia sprawy. Na formularzu składał podpis Rzecznik oraz konsument (jeżeli wyraził na to zgodę).

Prowadzony rejestr umożliwiał określenie charakteru sprawy w celu jej późniejszego przyporządkowania do kategorii rozpatrywanych spraw. Grupy rodzajowe spraw określone były przez UOKiK, a Rzecznik nie dokonywał ich modyfikacji.

(dowód: akta kontroli, str. 70-94, 153-156)

3.4. W trakcie kontroli NIK analizie poddano 22 sprawy, z tego 16 dotyczyło umów zawartych w ramach sprzedaży bezpośredniej, zaś sześć dotyczyło umów zawartych na odległość (tj. za pośrednictwem Internetu lub telefonicznie)¹¹. Analiza ta wykazała, że:

- w przypadku 11 spraw, Rzecznik skierował do przedsiębiorców pisemne wystąpienia w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, z żądaniem udzielenia wyjaśnień i informacji w sprawie zgłoszonej przez konsumenta. W trzech przypadkach wystąpienia Rzecznika były skuteczne i sprawy zostały załatwione pozytywnie dla konsumenta¹². W jednej ze spraw przedsiębiorca częściowo uznał roszczenie konsumenta¹³, zaś cztery sprawy zostały załatwione negatywnie¹⁴. W pozostałych trzech sprawach¹⁵ Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi na wystąpienia, w tym w dwóch sprawach przedsiębiorcy nie udzielili żadnej odpowiedzi, zaś w jednej przedsiębiorca poinformował o podjęciu działań wyjaśniających i zawiadomił, że udzieli odpowiedzi po ich przeprowadzeniu. Taka odpowiedź nie wpłynęła do Rzecznika do czasu kontroli NIK,
- w wystąpieniach kierowanych do przedsiębiorców przedstawiano stan faktyczny i prawny sprawy i związane z nim opinie Rzecznika,

¹¹ Skontrolowano wszystkie z 11 wystąpień Rzecznika skierowanych w latach 2012-2015 (do 31 maja) do przedsiębiorców w sprawach dotyczących umów zawieranych na odległość oraz umów zawieranych w ramach sprzedaży bezpośredniej, a dodatkowo 11 spraw zaliczonych do ww. kategorii, w których Rzecznik udzielił konsumentom porad prawnych oraz pomocy w opracowaniu niezbędnych pism podlegających skierowaniu do przedsiębiorcy.

¹² Sprawy o numerach: PRK.731.33.2013, PRK.731.84.2014 i PRK.731.60.2015.

¹³ Sprawa nr PRK.731.65.2012.

¹⁴ Sprawy o numerach: PRK.731.1.2012, PRK.731.2.2014, PRK.731.28.2012 i PRK.731.66.2013.

¹⁵ Sprawy o numerach: PRK.731.13.2015, PRK.731.65.2013 i PRK.731.84.2013.

- w przypadku spraw załatwionych negatywnie, podstawowym powodem nieuwzględnienia roszczeń konsumentów było niezachowanie terminu do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa,
- konsumenci nie byli pisemnie informowani o dalszych możliwościach dochodzenia swoich roszczeń w przypadku gdy wystąpienie Rzecznika okazało się nieskuteczne. Rzecznik wyjaśnił, że informacja o sposobach załatwienia sprawy z reguły przedstawiana jest konsumentowi po zapoznaniu się ze zgłoszonym problemem. Wskazał, iż w zależności od rodzaju sprawy informuje konsumentów o możliwości wniesienia sprawy do polubownego sądu konsumenckiego, skierowania przez Rzecznika wystąpienia do przedsiębiorcy oraz o możliwości dochodzenia roszczenia przed sądem powszechnym,
- w przypadku kolejnych 11 spraw Rzecznik udzielił konsumentom pomocy polegającej na przygotowaniu oświadczenia o odstąpieniu od umowy bądź oświadczenia o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu. Drugi z wymienionych rodzajów oświadczeń został przygotowany w trzech zbadanych sprawach, które dotyczyły zawarcia przez konsumentów umów skutkujących zmianą dostawcy energii,
- działania w sprawach zgłoszonych przez konsumentów podejmowane były bez zbędnej zwłoki,
- czynności podejmowano zgodnie z treścią żądań złożonych przez konsumentów,
- Rzecznik nie korzystał z uprawnień do wytaczania powództwa i nie występował jako oskarżyciel publiczny w przypadkach określonych w art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o okik,
- w każdym przypadku zapisy w rejestrze spraw odpowiadały treści dokumentacji w danej sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 97-100, 160-163)

3.5. Rzecznik wywiązał się z wynikającego z art. 43 ust. 1 ustawy o okik, obowiązku przedłożenia Staroście Lubartowskiemu oraz Delegaturze UOKiK w Lublinie rocznych sprawozdań z działalności za lata 2012-2014.

W sprawozdaniach za lata 2012, 2013 i 2014, w części dotyczącej zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów, wykazano odpowiednio 20, 7 i 20 spraw dotyczących umów poza lokalem i na odległość. Analiza rejestrów spraw prowadzonych w tym okresie wykazała zaś, że spraw tych było odpowiednio 54, 42 i 37. Ponadto, w sprawozdaniach za 2012 i 2013 r. nie wykazano żadnego wystąpienia do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów dotyczącego umów poza lokalem i na odległość. Analiza rejestrów spraw prowadzonych w tym okresie wykazała zaś, że wystąpień w takich sprawach było odpowiednio: trzy i cztery.

Wyjaśniając powyższe rozbieżności Rzecznik stwierdził, że UOKiK nie przedstawił metodologii definiowania pojęć wynikających ze wzoru sprawozdania, a więc przyporządkowania konkretnych spraw do poszczególnych kategorii. Załatwiane sprawy w pierwszej kolejności kwalifikowane były do poszczególnych kategorii ogólnych w tabeli nr 1, zaś w przypadku braku możliwości zaliczenia danej sprawy do jednej z tych kategorii, jeżeli była to umowa poza lokalem lub na odległość, wówczas kwalifikowana była do tej kategorii.

Corocznie w przedkładanych sprawozdaniach Rzecznik identyfikował m.in. problemy dotyczące umów zawartych na odległość lub poza siedzibą firmy, w tym w formie sprzedaży bezpośredniej, tj.:

- w sprawozdaniu za 2012 r. zwrócił uwagę na problem zmian dostawców energii elektrycznej w oparciu o umowy zawierane w miejscu zamieszkania konsumentów. Zgłaszali oni wprowadzanie w błąd, co do treści umowy, nieinformowanie o wszystkich składnikach umów oraz błędne informowanie o terminach wypowiedzenia umów i odstępowania od nich;
- w sprawozdaniach za lata 2012-2014 wskazywał na często napływające do Rzecznika zgłoszenia od osób starszych, dotyczące zakupów na pokazach i prezentacjach. Zidentyfikowane w tym obszarze problemy dotyczyły głównie skuteczności odstąpienia od umowy sprzedaży z jednoczesną rezygnacją z kredytu udzielonego na zakup towaru lub usługi. Rzecznik zwrócił także uwagę na problem wykorzystywania przez przedsiębiorców sytuacji ludzi starszych, często samotnych, zamieszkujących w małych miejscowościach;
- w sprawozdaniach za lata 2012-2014 Rzecznik podał, iż zdarzało się, że konsumenci zawierający umowy poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość twierdzili, że zostali oszukani przez sprzedającego akwizytora, gdyż za taki sam towar w sklepie zapłaciliby niższą cenę, a zawierając umowę o kredyt na zakup towaru zostali wprowadzeni w błąd co do wysokości rat i całkowitego kosztu kredytu. Zauważył też, że konsumenci zawierający umowy w taki sposób nie czytali ich treści przed podpisaniem i stąd też nie byli świadomi tego, że mogą od nich odstąpić w terminie 10 dni.

W sprawozdaniach za lata 2012-2014 Rzecznik wskazywał na bieżącą współpracę z organizacjami konsumenckimi w celu wymiany doświadczeń i omówienia najistotniejszych problemów, m.in. z Federacją Konsumentów oraz ze Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich w Warszawie. Współpraca ta polegała na wymianie informacji i doświadczeń w zakresie rozwiązywania problemów konsumenckich oraz sygnalizowaniu zjawisk rynkowych, które mają niekorzystny wpływ na konsumentów. Rzecznik nie przedstawiał zaś informacji w zakresie współdziałania z UOKiK i organami Inspekcji Handlowej.

(dowód: akta kontroli, str. 3-44, 153-156)

Rzecznik wyjaśnił, iż jedyną formą współdziałania z organami Inspekcji Handlowej może być kierowanie spraw do stałego polubownego sądu konsumenckiego przy Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej w Lublinie. Dodał, iż współdziałanie jest pojęciem nieostrym. Organy Inspekcji Handlowej nie zwracały się do Rzecznika ze sprawami wymagającymi ich zdaniem współdziałania. W odniesieniu do współdziałania z UOKiK Rzecznik wyjaśnił, że udzielał odpowiedzi na zapytania dotyczące konkretnych przedsiębiorców, dystrybuował materiały informacyjne otrzymane z UOKiK. Ponadto, w ramach sygnalizowania konkretnych problemów, zamieszczał w niektórych pismach przygotowywanych konsumentom, jak i w części wystąpień kierowanych do przedsiębiorców, UOKiK jako adresata „do wiadomości”.

(dowód: akta kontroli, str. 164-165)

W ramach wniosków dotyczących pracy rzeczników, w sprawozdaniach za lata 2012-2014 wskazywano na potrzebę zwiększenia liczby szkoleń dla rzeczników w zakresie realizowanych przez nich zadań. Podkreślono, iż zbyt niska liczba szkoleń osłabia pozycję rzeczników w stosunkach z przedsiębiorcami. Ich szersza skala – zdaniem Rzecznika – umożliwiłaby zaś stałe podnoszenie wiedzy oraz wymianę doświadczeń. Rzecznik nie otrzymywał od UOKiK informacji zwrotnych o możliwości realizacji wniosków formułowanych w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 3-44)

3.6. W latach 2012-2015 (do 31 maja) do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące rozpatrywania spraw zgłaszanych przez konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 167-168)

3.7. W latach 2012-2015 (do 31 maja) Rzecznik:

- nie otrzymywał informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią. Jak wyjaśnił, nie posiada dowodów w tym zakresie, jednak po dokonanej analizie napływających spraw stwierdził, że takie przypadki mogły wystąpić z uwagi na działania niektórych podmiotów ukierunkowane na konkretną grupę odbiorców, tj. osoby w wieku powyżej 65 roku życia i osoby samotne,
- otrzymywał zgłoszenia dotyczące działań telemarketingowych jednego z podmiotów. Rzecznik nie przekazywał tych zgłoszeń do Urzędu Komunikacji Elektronicznej ponieważ – jak wyjaśnił – z dostępnych mu informacji wynikało, że sprawa praktyk stosowanych przez tego przedsiębiorcę, posiadającego siedzibę poza Unią Europejską, była temu organowi znana,
- nie dokonywał zgłoszeń spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią do organów Inspekcji Handlowej,
- nie zgłaszał organom ścigania przypadków wskazujących na możliwość działania na szkodę konsumentów przez przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli, str. 149-152)

3.8. W latach 2012-2015 (do 31 maja) działalność Rzecznika nie była przedmiotem badań audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech skontrolowanych spraw nie podjęto działań zmierzających do uzyskania od przedsiębiorców wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpień Rzecznika oraz stanowisk wobec uwag i opinii sformułowanych w tych wystąpieniach. Dotyczyło to dwóch wystąpień w sprawach konsumentów, na które przedsiębiorcy nie udzielili żadnej odpowiedzi¹⁶ oraz jednego wystąpienia, w przypadku którego przedsiębiorca poinformował jedynie o podjęciu działań wyjaśniających i zawiadomił, że udzieli odpowiedzi po ich przeprowadzeniu¹⁷. Taka odpowiedź nie wpłynęła do Rzecznika do czasu zakończenia kontroli NIK.

Stosownie do art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik do zadań rzecznika konsumentów należy występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Zgodnie zaś z art. 42 ust. 4 tej ustawy przedsiębiorca, do którego zwrócił się rzecznik konsumentów, działając na podstawie ust. 1 pkt 3, jest obowiązany udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do uwag i opinii rzecznika. Według art. 114 ust. 1 ustawy o okik naruszenie przez przedsiębiorcę tego obowiązku podlega karze grzywny.

Podejmowanie działań zmierzających do egzekwowania od przedsiębiorców odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika przewidywały także wprowadzone przez Starostę „Procedury udzielania pomocy Konsumentom z terenu Powiatu

¹⁶ Sprawy o numerach: PRK.731.13.2015 i PRK.731.84.2013.

¹⁷ Sprawa nr PRK.731.65.2013.

Lubartowskiego przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Lubartowie”. W przypadku braku odpowiedzi przewidywały one kierowanie do przedsiębiorców ponagleń, a w razie ich bezskuteczności podjęcie działań zmierzających do wyciągnięcia sankcji karnych z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli, str. 49-51, 97-100, 115-117, 132-135, 141-142)

Rzecznik wyjaśnił, iż zamierza podjąć działania zmierzające do uzyskania od przedsiębiorców wyjaśnień w ww. sprawach. Jednocześnie poinformował, iż w sprawie PRK.731.13.2015 przygotował konsumentowi pozew o zasądzenie zwrotu kwoty zapłaconej za towar, który został zwrócony. Rzecznik, przywołując postanowienie Sądu Najwyższego¹⁸, wskazał na wątpliwości, czy sprawa o wykroczenie z art. 114 ust. 1 ustawy o okik jest sprawą o wykroczenie na szkodę konsumentów, co determinuje czy rzecznik jest oskarżycielem publicznym uprawnionym do wniesienia i popierania skargi, czy też prawo złożenia wniosku o ukaranie przedsiębiorcy przysługuje wyłącznie Policji. Załączył również pismo Komendy Powiatowej Policji w Lubartowie z 26 stycznia 2015 r., w którym został poinformowany, iż w związku z posiadaniem statusu oskarżyciela publicznego, wniosek o ukaranie przedsiębiorcy powinien zostać skierowany osobiście przez rzecznika do Sądu Rejonowego w Lubartowie.

(dowód: akta kontroli, str. 160-165)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę:

1. Zapewnienia spójności zapisów regulaminu organizacyjnego Starostwa w części dotyczącej zadań przypisanych Rzecznikowi i zapisów jego zakresu czynności. Dotychczas regulamin nie uwzględniał zadań Rzecznika dotyczących występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów oraz prowadzenia edukacji konsumenckiej, które zostały przewidziane w art. 42 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 ustawy o okik.
2. Uzgodnienia z UOKiK sposobu klasyfikowania spraw na potrzeby sporządzenia sprawozdań rocznych z działalności Rzecznika. Dotychczas sprawy dotyczące umów poza lokalem i na odległość klasyfikowane były w sprawozdaniu w tej kategorii dopiero gdy brak było możliwości przyporządkowania ich do żadnej z kategorii w ramach „usług” (kategoria I) i „umów sprzedaży” (kategoria II). Zdaniem NIK winny one być zaś zaliczane do kategorii III - „umowy poza lokalem i na odległość”.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 38 ustawy o okik zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej.

4.1. W rocznych sprawozdaniach za lata 2012-2014 przedkładanych do UOKiK identyfikowano problem niewystarczającego poziomu wiedzy w zakresie ochrony praw konsumenckich wśród osób zgłaszających się do Rzecznika. W sprawozdaniach tych corocznie wskazywano, iż zdarzają się przypadki braku wiadomości na temat kompetencji i możliwości działania Rzecznika. Niektórzy konsumenci są przekonani, że Rzecznik rozstrzyga spory, że może nakazać przedsiębiorcy odpowiednie – ich zdaniem – działanie lub ukarać za niewłaściwe

¹⁸ Postanowienie z dnia 28 marca 2012 r. sygn. akt I KZP 23/11.

załatwienie reklamacji oraz uprawniony jest do dokonywania kontroli działalności przedsiębiorcy. W sprawozdaniu za 2012 i 2013 r. Rzecznik zauważył, że konsumenci zawierający umowy w ramach sprzedaży bezpośredniej często nie zapoznawali się z ich treścią przed podpisaniem i stąd też nie byli świadomi tego, że mogą od nich odstąpić w terminie 10 dni. W sprawozdaniu za 2014 r. Rzecznik stwierdził, że większość konsumentów zgłaszających się po poradę nie ma wiedzy na temat gwarancji, rękojmi, a także na temat prawa zgłoszenia sprzedawcy swojego żądania z tytułu niezgodności towaru z umową.

(dowód: akta kontroli, str. 3-44)

4.2. Rzecznik nie posiadał ewidencji ani innych dokumentów świadczących o prowadzeniu edukacji konsumenckiej w latach 2012-2015 (do 31 maja). Wyjątkiem było spotkanie Rzecznika z uczniami III klasy szkoły średniej, które odbyło się w maju 2013 r. Zorganizowano je na pisemną prośbę Dyrektora Regionalnego Centrum Edukacji Zawodowej. Jego tematyka obejmowała prawa konsumenta oraz zakres zadań realizowanych przez Rzecznika. Relacja ze spotkania została zamieszczona na stronie internetowej Starostwa.

Rzecznik wyjaśnił, że tego rodzaju wykłady dla młodzieży prowadził zazwyczaj w okresie matur dla uczniów klas przedmaturalnych, dla ok. 30 osób w ramach spotkania. Spotkania odbywały się 2-3 razy w roku z inicjatywy szkół, które zgłaszały zapotrzebowanie na spotkanie. W 2015 r. takie spotkania nie odbyły się do zakończenia kontroli NIK. Rzecznik poinformował, iż w miesiącach wrześniu i następnych br. planowane są spotkania z młodzieżą szkół ponadgimnazjalnych w związku z akcją Rzecznika Praw Dziecka mającą uświadomić młodzież i dzieci w zakresie ich praw i obowiązków.

W trakcie kontroli NIK Rzecznik nie był w stanie określić z jakich szkół, poza jednym udokumentowanym przypadkiem, pochodziła młodzież uczestnicząca dotychczas w wykładach.

Rzecznik wyjaśnił, że udzielał też wywiadów radiowych, telewizyjnych i prasowych na szczeblu lokalnym, dotyczących tematyki ochrony praw konsumentów. Było ich kilka na przestrzeni lat 2012-2015. Rzecznik nie dysponował danymi pozwalającymi na zidentyfikowanie terminów i treści wywiadów. Nie były rejestrowane podmioty oraz terminy, w jakich udzielane były wywiady i wyjaśnienia dla mediów lokalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 47-48, 151-156)

4.3. Odnosząc się do pytania o prowadzenie edukacji konsumenckiej w obszarze sprzedaży bezpośredniej, Rzecznik wyjaśnił, że w 2012 r. udzielił wywiadu dla telewizji lokalnej w Lubartowie i dla Radia Lublin. Poruszył zagadnienia związane ze zmianą dostawców energii elektrycznej. Wówczas działalność na terenie powiatu rozpoczął jeden z podmiotów świadczących ww. usługi, co znalazło odzwierciedlenie w liczbie interwencji Rzecznika w tamtym okresie. Inne działania edukacyjne w obszarze sprzedaży bezpośredniej nie były prowadzone.

W kontrolowanym okresie Rzecznik nie podejmował współpracy z organizacjami seniorskimi. Wyjaśnił, że nie zwróciła się do niego żadna z takich organizacji z prośbą o pomoc i współpracę. Wskazał również na ograniczenia czasowe związane z wykonywaniem obowiązków w wymiarze 1/2 etatu.

Rzecznik wyjaśnił, że nie zaobserwował sprzedaży bezpośredniej prowadzonej w obiektach należących do j.s.t. lub administracji rządowej. Z relacji konsumentów wynikało, że pokazy odbywały się w aptekach lub prywatnych przychodniach

(towary medyczne) lub w hotelach, motelach (pozostałe produkty). Rzecznik nie uczestniczył w żadnym z takich pokazów.

Wyjaśniając przyczyny braku aktywnej działalności edukacyjnej w obszarze sprzedaży bezpośredniej Starosta wyjaśnił, że działalność Rzecznika skierowana jest na bezpośrednią pomoc zgłaszającym się osobom, co wypełnia czas zatrudnienia Rzecznika (1/2 etatu), który nie wykonywał z tego powodu innych działań, skupiając się na pomocy zgłaszającym się konsumentom, wyjaśnieniu stanu faktycznego i prawnego oraz w razie potrzeby przygotowaniu pism.

(dowód: akta kontroli, str. 159-165)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Prowadzenie edukacji konsumenckiej stanowi jedno z zadań ustawowych powiatu w dziedzinie ochrony interesów konsumentów. NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia aktywności Rzecznika w tym obszarze. Dotychczasowe spotkania o tematyce konsumenckiej z uczniami szkół ponadgimnazjalnych były inicjowane przez placówki oświatowe, których Rzecznik – z uwagi na brak ewidencji tych działań – nie był w stanie wskazać w trakcie kontroli NIK. Niezbędne jest również ukierunkowanie działań edukacyjnych na problemy identyfikowane przez Rzecznika w rocznych sprawozdaniach przekazywanych do UOKiK, w tym w szczególności dotyczące sprzedaży bezpośredniej (pkt 3.5 i 4.1 niniejszego wystąpienia). Wskazane jest przy tym dokumentowanie tych działań (np. w formie notatek).

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli aktywność Rzecznika w prowadzeniu edukacji konsumenckiej była w kontrolowanym okresie zbyt niska. Brakowało aktywnych działań edukacyjnych, zarówno w kwestiach ogólnych, jak i w odniesieniu do poszczególnych form zawierania umów, w szczególności w sprzedaży bezpośredniej. W ocenie NIK są one zaś konieczne dla realizacji zadania ustawowego w tym zakresie, jak i podnoszenia świadomości prawnej konsumentów, w której braku Rzecznik wskazywał w sprawozdaniach kierowanych do UOKiK.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Egzekwowanie od przedsiębiorców wyjaśnień i informacji oraz stanowiska wobec uwag i opinii formułowanych w wystąpieniach Rzecznika, a w przypadku braku odpowiedzi, podejmowanie działań zmierzających do wyciągnięcia odpowiedzialności karnej z tego tytułu.
2. Zintensyfikowanie oraz dokumentowanie działań w zakresie edukacji konsumenckiej, w tym dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Lublin, dnia 1 października 2015 r.

Paweł Szymanek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis