



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA .410.013.01.2015

P/15/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 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 Warszawie
Kontroler	Robert Kaczmarczyk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 95300 z dnia 8 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Płońsku ¹ ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Stolpa Starosta Powiatu Płońskiego, poprzednio, do dnia 27 listopada 2014 r. Starostą Powiatu Płońskiego był Jan Józef Maczewski. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację przez Powiat zadań w zakresie ochrony praw konsumentów przed nieuczciwymi praktykami przy sprzedaży bezpośredniej w latach 2012-2015 (do 31 maja).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena pozytywna została sformułowana na podstawie ustaleń kontroli wskazujących na prawidłowe wykonywanie przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Płońsku³ zadań określonych w art. 42 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴, w tym podejmowanie działań na rzecz pomocy konsumentom w sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej oraz prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie praw konsumentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu faktycznego

Rzecznik Konsumentów realizował zadania wynikające z art. 42 ustawy o okik, polegające na zapewnieniu bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej, występowaniu do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumenckich oraz współdziałaniu z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK. W okresie objętym kontrolą Rzecznik udzielił 2 821⁵ porad konsumenckich i informacji prawnych, w tym 275⁶ dotyczyło sprzedaży bezpośredniej. W ww. okresie Rzecznik wystąpił do przedsiębiorców w 219 sprawach, w tym w 33 dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 7-20)

¹ Dalej także *Starostwo*.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej także *Rzecznik* lub *Rzecznik Konsumentów*.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 184, dalej *ustawa o okik*.

⁵ W 2012 r. 649, w 2013 r. – 800, w 2014 r. – 922 i w 2015 r. (do 31 maja) – 450.

⁶ W 2012 r. 60, w 2013 r. – 86, w 2014 r. – 83, w 2015 r. (do 31 maja) – 46.

Udzielane porady konsumenckie ewidencjonowane były w rejestrze, prowadzonym na dany rok działalności, oddzielnie dla udzielanych porad konsumenckich oraz dla prowadzonych postępowań. Każdej sprawie nadano indywidualny numer oraz liczbę porządkową. Rejestr zawiera m.in. krótki opis sprawy, w tym adnotacje, czy sprawa dotyczy umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorcy, datę zgłoszenia i zakończenia sprawy oraz sposób jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

W ramach współpracy z UOKiK Rzecznik Konsumentów przekazywał informacje dotyczące nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców, w tym dotyczących sprzedaży bezpośredniej. W okresie objętym kontrolą wskazał 18 przedsiębiorców, wobec których wpływały skargi od konsumentów, a w 10 przypadkach informował drogą telefoniczną UOKiK o występujących problemach dotyczących sprzedaży konsumenckiej.

W 2014 r. wskazał czterech przedsiębiorców, którzy zawierali umowy poza lokalem z osobami starszymi oraz chorymi i w ocenie Rzecznika osoby te były wprowadzane w błąd co do warunków umowy, właściwości towarów. We wszystkich zgłoszonych przypadkach Prezes UOKiK wydał decyzje nakazujące zaniechania niedozwolonych praktyk bądź nałożył karę pieniężną. Jak wyjaśnił Rzecznik Konsumentów UOKiK informuje Rzecznika o podjętych przez urząd działaniach, odnośnie sygnalizowanych problemów, poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej oraz przesłanie ich na skrzynkę mailową.

(dowód: akta kontroli str. 24-64, 67)

W okresie objętym kontrolą spośród 33 wystąpień Rzecznika⁷ do przedsiębiorców 31 było skutecznych (94%). W przypadku pozostałych, przedsiębiorcy nie uznali roszczeń konsumentów. W obu przypadkach Rzecznik poinformował konsumentów o dalszych możliwościach działania, w tym o możliwości skorzystania z drogi sądowej.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zbadanym obszarze.

2. Działania rzecznika konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rzecznik Konsumentów prowadził 13 postępowań, w których nastąpiło powiązanie sprzedaży bezpośredniej z udzieleniem kredytu. W 11 przypadkach interwencja rzecznika konsumentów była skuteczna. W jednym przypadku konsument przekroczył terminy uprawniające go do odstąpienia od umowy, w drugim natomiast konsument złożył wadliwe oświadczenie woli o odstąpieniu od umowy. Roszczenia konsumentów nie były związane bezpośrednio z udzielonym kredytem.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 71-72)

W sporządzanych rocznych sprawozdaniach ze swojej działalności Rzecznik Konsumentów kwalifikował sprawy sprzedaży bezpośredniej powiązane z udzieleniem kredytu jako sprawy związane z umowami zawieranymi poza lokalem przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 73-108)

⁷ Dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

Rzecznik Konsumentów rozpatrując sprawy sprzedaży bezpośredniej związanej z udzieleniem kredytu lub pożyczki nie współpracował z innymi właściwymi organami. W dwóch przypadkach, gdy przedsiębiorca nie uznał roszczeń konsumenta, Rzecznik zasięgał opinii w sprawie u innych rzeczników konsumenta oraz w UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 109-111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W strukturze Starostwa wyodrębnione zostało stanowisko rzecznika konsumentów. Zgodnie z wymogami art. 40 ust. 1 ustawy o okik stosunek pracy z Rzecznikiem Konsumentów nawiązany został przez Starostę⁸. Osoba powołana na to stanowisko spełniała wymogi określone w art. 40 ust. 2 ww. ustawy, tj. posiadała wykształcenie wyższe prawnicze i siedmioletnią praktykę zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 112-121)

Zarządzeniem Nr 45/2010 Starosty Płońskiego z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu udzielania pomocy prawnej konsumentom z terenu powiatu płońskiego przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów Starosta określił szczegółowy zakres i sposób działania Rzecznika. Zakres zadań Rzecznika określony ww. zarządzeniem oraz w jego zakresie obowiązków był zgodny z art. 42 ust. 1 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 122-130)

Rzecznik przyjmuje interesantów od poniedziałku do piątku w budynku Starostwa⁹ w godzinach od 8⁰⁰ do 16⁰⁰. Ponadto, istnieje możliwość zgłaszania spraw osobiście, telefonicznie oraz drogą mailową. Na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Płońsku¹⁰ funkcjonuje zakładka Rzecznika Konsumentów, gdzie wskazano m.in. dane teleadresowe Rzecznika, zakres pomocy udzielanej konsumentom, a także poradniki i bieżące informacje wspierające konsumentów oraz przestrzegające przed nieuczciwymi praktykami stosowanymi przez niektórych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 126-130, 134)

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, iż warunki lokalowe Rzecznika zapewniają właściwą obsługę konsumentów. Siedziba Rzecznika znajduje się na II piętrze budynku, wyposażonego w windę. Na tym samym piętrze urządzona jest poczekalnia dla interesantów. Przed wejściem do budynku na tablicy ogłoszeń jest informacja o numerze pokoju Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 135-147)

Rzecznik Konsumentów udziela pomocy prawnej konsumentom w kolejności zgłoszeń, a każdej sprawie nadawana jest sygnatura oraz kolejny numer w rejestrze prowadzonych spraw. Opis poszczególnych zgłoszeń w rejestrze pozwala na przyporządkowanie rozpatrywanych spraw do osobnych kategorii np. umów zawieranych poza lokalem.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 126-130)

⁸ Z dniem 1 stycznia 2009 r. Starosta Płoński przekształcił stosunek pracy z Rzecznikiem z powołania na umowę o pracę na czas nieokreślony.

⁹ Przy ul. Związku Walki Młodych 10.

¹⁰ www.powiat-plonski.pl.

Jak wyjaśnił Rzecznik tryb postępowania przy rejestracji spraw wpływających do Powiatowego Rzecznika Konsumentów został uregulowany instrukcją kancelaryjną określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹¹. W praktyce konsument, który składa wniosek o podjęcie interwencji przez Rzecznika znosi dokumenty do kancelarii ogólnej (biuro podawcze). Tam pismo jest rejestrowane w dzienniku, a następnie przekazane do dokonania stosownej dekretacji Sekretarzowi Powiatu. Zadekretowane do Rzecznika pismo jest rejestrowane przez Rzecznika w teczkach o numerze „PR.732”. Po zapoznaniu się z dowodami Rzecznik dokonuje kwalifikacji prawnej sprawy i na tej podstawie, w uzgodnieniu z konsumentem, podejmuje decyzję o wyborze sposobu postępowania i zastosowanych środków. Kwalifikacja grup rodzajowych spraw dokonywana jest wg klasyfikacji rodzajów spraw oraz sposobu ich załatwiania, stosowanej w sprawozdawczości¹². W kontrolowanym okresie klasyfikacja ta nie była modyfikowana.

(dowód: akta kontroli str. 67-70)

W okresie objętym kontrolą spośród ogólnej liczby 3 040 spraw zgłoszonych do Rzecznika, 308 stanowiły sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej, tj. 10,1%. Po 25 grudnia 2014 r., tj. wejściu w życie ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹³ do Rzecznika zgłoszono ogółem 491 spraw, w tym 61 dotyczyło sprzedaży bezpośredniej (12,4%). Liczba spraw ujętych w rejestrach była zgodna z danymi przedstawionymi przez Rzecznika w rocznych sprawozdaniach za lata 2012-2014.

Analiza wszystkich 33 wystąpień Rzecznika do przedsiębiorców w sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej wykazała, iż Rzecznik podejmował działania niezwłocznie. Termin wystąpienia Rzecznika do przedsiębiorcy wynosił od 1 do 7 dni (od daty wpłynięcia sprawy do Starostwa), a termin powiadomienia konsumenta, liczony od daty uzyskania odpowiedzi od przedsiębiorcy, wynosił od 1 do 8 dni¹⁴. Około 94% wystąpień zakończyło się rozstrzygnięciem na korzyść konsumenta.

(dowód: akta kontroli str. 7-20, 148)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie występował z powództwem cywilnym w sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Natomiast złożył¹⁵ do Komendy Powiatowej Policji w Płońsku zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia z art. 114 ustawy o okik, wnioskując o ukaranie przedsiębiorcy karą grzywny 2 000,00 zł. Sąd Rejonowy w Płońsku ukarał przedsiębiorcę grzywną w ww. wysokości.

Rzecznik Konsumentów przedstawił czterem podmiotom prowadzącym sprzedaż bezpośrednią uwagi i opinie w związku ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami w ich działaniu, tj. w zakresie przepisów dotyczących reklamacji zakupionego towaru, przestrzegania przepisów kodeksu cywilnego odnośnie wad oświadczenia woli oraz uprawnień konsumenta do odstąpienia od umowy oraz uprawnienia konsumenta do niezwłocznego otrzymania zwrotu zapłaty w przypadku odstąpienia od umowy.

W okresie objętym kontrolą do Rzecznika Konsumentów nie wpłynęły skargi związane z działalnością telemarketingową, nie otrzymywał również informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub gromadzenia danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli str. 67-70, 149-169)

¹¹ Dz. U. z 2011r. Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹² UOKiK wprowadził wzór sprawozdania z działalności rzeczników konsumentów obejmujący grupy tematyczne spraw.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 827.

¹⁴ Z wyjątkiem dwóch przypadków, kiedy Rzecznik przebywał na urlopie, w których trwało to 8 i 14 dni.

¹⁵ Pismo Nr PR.732.28.2014 z dnia 23 września 2014 r.

Rzecznik, w terminach określonych w art. 43 ust. 1 ustawy o okik, przedkładał Staroście Powiatu Płońskiego do zatwierdzenia roczne sprawozdania ze swojej działalności, a następnie przekazywał je do Delegatury UOKiK w Warszawie. W sprawozdaniach zwracał uwagę na problemy występujące przy sprzedaży bezpośredniej, związane m.in. z nieprzekazywaniem konsumentom egzemplarza zawartej umowy, zwłaszcza w przypadkach umów kredytu, utrudnień w uznaniu za skuteczne złożonego w ustawowym terminie oświadczenia woli o odstąpieniu od umowy przez konsumenta, braku rzetelnej informacji o całkowitych obciążeniach związanych z zawarciem umowy, utrudnień ze zwrotem przez konsumenta towaru. Zwracał również uwagę na konieczność edukowania przedsiębiorców w zakresie praw konsumentów oraz na brak dostępu Rzecznika do danych objętych tajemnicą bankową.

(dowód: akta kontroli str. 73-108)

W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Starostwa Powiatowego w Płońsku skargi na działalność Rzecznika Konsumentów, jego działalność nie była również przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 171)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, ustalone godziny pracy Rzecznika¹⁶ mogą utrudniać dostęp dla szerszego grona konsumentów, szczególnie dla osób pracujących.

Jak wyjaśnił Starosta dotychczas, ze względów organizacyjnych, nie była rozważana możliwość ustalenia godzin przyjmowania konsumentów przez Rzecznika Konsumentów poza godzinami pracy Starostwa Powiatowego w Płońsku. Ale rozważy możliwość, aby Rzecznik Konsumentów pełnił dyżury po godzinach pracy, w czasie, w którym pełni także dyżury Starosta lub Wicestarosta.

(dowód: akta kontroli str. 134)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zbadanym obszarze.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

Realizując zadanie samorządu terytorialnego, określone w art. 38 ustawy o okik, tj. prowadzenie edukacji w zakresie ochrony praw konsumentów, w okresie objętym kontrolą Rzecznik Konsumentów podejmował następujące działania:

- zamieszczał na stronie internetowej starostwa bieżące informacje związane z zagadnieniami w zakresie ochrony interesów konsumentów,
- w 2015 r. zorganizował we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej spotkanie dotyczące nieuczciwych praktyk dotyczących operatorów telekomunikacyjnych, na które zaprosił członków m.in. Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych oraz Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Koroczewa i okolic,
- nawiązał współpracę z dyrektorami miejscowych szkół. W ramach edukacji konsumenckiej prowadzi cykliczne zajęcia z uczniami z zakresu praw konsumenckich.

(dowód: akta kontroli str. 172-248)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie monitorował rynku sprzedaży bezpośredniej na terenie powiatu płońskiego, ponieważ, jak wyjaśnił Rzecznik Konsumenta: „(...) nie ma takich możliwości organizacyjnych. Jednak, w obszarze

¹⁶ Zgodnie z zarządzeniem Nr 45/2010 Rzecznik przyjmuje interesantów od poniedziałku do piątku w godzinach od 8⁰⁰ do 16⁰⁰.

stałego zainteresowania rzecznika znajdują się związane z tym sprawy. Wiedzę na temat lokalnego rynku czerpię z informacji otrzymywanych bezpośrednio od konsumentów, z lokalnej prasy i serwisów internetowych.”

(dowód: akta kontroli str. 70)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o przeanalizowanie możliwości przyjmowania konsumentów przez Rzecznika również w godzinach popołudniowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Starosty Powiatu Płońskiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Panu Staroście 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Starostę 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.

Warszawa, września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Robert Kaczmarczyk
doradca prawny

.....

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096