



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.017.02.2015
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 94538 z dnia 24 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zamościu, ul. Przemysłowa 4, 22-400 Zamość (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Matej – Starosta Zamojski od 1 stycznia 1999 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki² w zakresie realizacji przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Zamościu zadań związanych z przeciwdziałaniem nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną, 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 Zamojskiego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”) oraz czytelne oznaczenie biura Rzecznika i zapewnienie dogodnych warunków lokalowych dla przyjmowania konsumentów.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku w kontrolowanym okresie aktywnych działań w zakresie edukacji konsumenckiej, przypisanych Rzecznikowi w art. 38 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴ (dalej „ustawa o okik”) i skonkretyzowanych w regulaminie organizacyjnym Starostwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

² Kontrolą objęto lata 2012-2015 (do 31 maja).

³ Sprzedaż bezpośrednia jest oferowaniem towarów i usług bezpośrednio konsumentom, na zasadach kontaktów indywidualnych, zazwyczaj w domu klienta, miejscu pracy lub w innych miejscach, które nie są stałymi punktami sprzedaży detalicznej.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 184.

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 976 konsumentów⁵, w tym w 880 przypadkach uzyskali oni porady, pomoc i informacje w zakresie ochrony ich interesów, zaś w 96 przypadkach Rzecznik skierował wystąpienia do przedsiębiorców. W ww. okresie Rzecznik odnotował 185 zgłoszeń (tj. 19% ogółu spraw) z kategorii „umowy poza lokalem i na odległość” (w tym 168 załatwionych w drodze porad i 17 w trybie wystąpień do przedsiębiorców), przy czym 100 z nich (tj. 10,2% ogółu spraw) związane było ze sprzedażą bezpośrednią (w tym 93 porady i siedem wystąpień)⁶. Sześć spośród siedmiu wystąpień Rzecznika do przedsiębiorców w sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej było skutecznymi i sprawy zostały rozpatrzone pozytywnie dla konsumentów⁷. W przypadku jednej sprawy przedsiębiorca nie znalazł zaś podstaw dla uwzględnienia roszczenia konsumenta⁸.

W latach 2012-2015 (do 31 maja) kolejni Rzecznicy prowadzili rejestry postępowań w zakresie praw konsumenckich. Ewidencjonowano w nich zgłoszenia, w celu załatwienia których Rzecznik występował do przedsiębiorców o udzielenie wyjaśnień i informacji w indywidualnych sprawach konsumentów. Dane ujęte w rejestrach pozwalały na zakwalifikowanie spraw do odpowiednich kategorii rodzajowych, wyszczególnionych we wzorach rocznych sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów publikowanych na stronach internetowych UOKiK.

W ww. okresie odrębnie ewidencjonowano porady i informacje udzielane konsumentom. Do 13 kwietnia 2015 r. odnotowywano je w postaci odrębnych notatek, przy czym nie sporządzano rejestru (wykazu) tych spraw. Treść notatek pozwalała na klasyfikację spraw do poszczególnych kategorii ustalonych przez UOKiK. Od tego dnia kolejna osoba zatrudniona na stanowisku Rzecznika prowadziła zaś odrębną ewidencję dla poradnictwa telefonicznego, odrębną dla osobistego i odrębną dla porad udzielanych za pośrednictwem poczty elektronicznej. Ewidencje te zawierały spisy spraw, pozwalające na zidentyfikowanie przedmiotu sprawy i przyporządkowanie jej do odpowiedniej kategorii.

(dowód: akta kontroli, str. 4-38, 61, 164-165)

W latach 2012-2015 (do 31 maja) Rzecznik sygnalizował UOKiK problemy dotyczące ochrony konsumentów za pośrednictwem sprawozdań rocznych, w których postulował prowadzenie kampanii informacyjnych w zakresie zawierania umów (w tym poza lokalem przedsiębiorcy) oraz usług bankowych. Ponadto pismem z 28 listopada 2012 r. poinformował UOKiK o prawdopodobieństwie dopuszczenia się przez przedsiębiorcę udzielającego pożyczek gotówkowych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Analiza notatek dotyczących działalności Rzecznika w latach 2012-2015 (do 31 maja) wykazała, że od połowy 2014 r. często pojawiającą się kwestią zgłaszaną przez konsumentów z powiatu zamojskiego były problemy związane z odstąpieniem od umów skutkujących zmianą dostawcy energii elektrycznej.

⁵ W 2012 r. zgłoszono ogółem 233 sprawy, w 2013 r. - 281 spraw, w 2014 r. - 324 sprawy i w 2015 r. (do 31 maja) - 138 spraw.

⁶ W kolejnych latach okresu 2012-2015 (do 31 maja) liczba spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej wynosiła odpowiednio: 15 (w tym 15 porad), 24 (w tym 23 porady i jedno wystąpienie), 46 (w tym 45 porad i jedno wystąpienie) i 15 (w tym 10 porad i pięć wystąpień).

⁷ Sprawa nr 31/2015, 11/2015, 41/2015, 39/2015, 16/2015, 21/2013.

⁸ Sprawa nr 8/2015.

(dowód: akta kontroli, str. 166-170, 189)

Pracownik Starostwa sprawujący funkcję Rzecznika do 13 kwietnia 2015 r. (dalej „były Rzecznik”) wyjaśnił, że niektórzy z konsumentów twierdzili, że zostali wprowadzeni w błąd gdyż sądzili, że zawierają umowę z dotychczasowym dostawcą. Część konsumentów nie wiedziała, że umowie na dostawę energii towarzyszyła też umowa ubezpieczenia. Po analizie dokumentów okazywało się jednak, że konsument podpisał tego rodzaju umowy, co oznaczało, że nie zapoznał się uprzednio z ich treścią. Były Rzecznik wyjaśnił również, że w wystąpieniu z wnioskiem o interwencję do administracji rządowej musiałby być naruszony zbiorowy interes społeczny. Konsument, którzy twierdzili, że zostali wprowadzeni w błąd, byli proszeni aby wyrazili to w oświadczeniu z własnoręcznym podpisem w celu przekazania sprawy do odpowiednich organów ścigania lub do UOKiK. Takie oświadczenia nie wpłynęły do biura Rzecznika. Wobec tego jedynie ogólnie w sprawozdaniu do UOKiK sygnalizowany był ten problem.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179)

W sprawozdaniu z działalności Rzecznika za 2014 r. podano, że „nasilającym się w 2014 r. zjawiskiem były również umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa w sprawach dotyczących usług na dostawę energii elektrycznej i gazu”. Nie wskazano przy tym na zidentyfikowane przez Rzecznika mechanizmy zawierania umów, ani na problemy związane z towarzyszącymi im umowami ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 83-92)

Osoba zatrudniona na stanowisku Rzecznika od 13 kwietnia 2015 r. (dalej „obecna Rzecznik”) wyjaśniła, że zidentyfikowano wzrastającą liczbę spraw dotyczących naruszeń praw konsumentów w związku z zawieraniem umów skutkujących zmianą dostawcy energii, polegających na wprowadzaniu klientów w błąd oraz braku wydawania dokumentów poświadczających zawarcie umowy. Wskazała, iż przedstawiciele handlowi w zgłoszonych sprawach przedstawiali się jako pracownicy dotychczasowego dostawcy twierdząc, że podpisanie dokumentów jest obowiązkowe. W tego rodzaju sprawach Rzecznik udzielała porad konsumentom, pomocy w opracowaniu pism, podejmowała interwencje telefoniczne u przedsiębiorców, przekazywała wzór odstąpienia od umowy z prośbą o udostępnienie go także osobom, które nie dotarły do Rzecznika, a czują się pokrzywdzone. Ponadto kierowała pisemne wystąpienia do przedsiębiorców. Obecna Rzecznik wyjaśniła, iż oczekuje na odpowiedź w sprawie jednego z wystąpień, po czym zamierza przekazać informację do UOKiK, wskazując na prawdopodobieństwo stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 182-183)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę bieżącego przekazywania do UOKiK szerszych informacji na temat ryzyka występowania na terenie powiatu nieuczciwych praktyk mogących potencjalnie dotknąć szerokiego kręgu konsumentów. W ocenie NIK podstawy do kierowania takich sygnałów zaistniały w przypadku zgłoszeń konsumentów dotyczących zmiany dostawcy energii następującej w formie sprzedaży bezpośredniej. Sygnały takie, powinny wskazywać UOKiK na zgłaszane Rzecznikowi nieuczciwe – zdaniem konsumentów – mechanizmy działania

przedsiębiorców, prowadzące do złożenia przez nich oświadczeń woli skutkujących zmianą dostawcy energii i zawarciem umów towarzyszących.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2015 (do 31 maja) konsumenci zgłosili do Rzecznika 10 spraw, w których miało miejsce powiązanie sprzedaży bezpośredniej towarów z udzieleniem kredytu konsumenckiego, przy czym:

- w jednym przypadku, sprawa (16/2014) dotyczyła konieczności spłacania przez konsumenta kredytu bankowego za montaż okien, który nie został wykonany mimo upływu terminu wynikającego z umowy zawartej w miejscu zamieszkania konsumenta. Rzecznik, działając na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, zwrócił się do przedsiębiorcy o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie, a następnie, w związku z brakiem odpowiedzi, zawiadomił Policję o popełnieniu przez przedsiębiorcę wykroczenia z art. 114 ust. 1 ustawy o okik, polegającego na nieudzieleniu Rzecznikowi wyjaśnień i informacji oraz na nieustosunkowaniu się do jego uwag i opinii. W wyniku działań Rzecznika, bank rozliczył i zamknął umowę kredytu i podjął decyzję o zwrocie konsumentowi powstałej nadpłaty;
- w pozostałych dziewięciu przypadkach Rzecznik udzielił ustnych porad. Sprawy te dotyczyły głównie: konieczności spłacania kredytu na zakup towaru, pomimo odstąpienia od umowy kupna-sprzedaży; nieuwzględnienia w otrzymanym harmonogramie spłaty odroczenia płatności rat uzgodnionego uprzednio ze sprzedawcą; zawiżenia przez bank opłat z tytułu monitów dotyczących opóźnień w spłacie kredytu oraz problemów z ustaleniem banku kredytującego zakup (konsument nie otrzymał egzemplarza umowy, a odstąpił od umowy dotyczącej zakupu towaru).

(dowód: akta kontroli, str. 190)

Sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej 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.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179)

W sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Rzecznik wskazał na zdarzające się problemy z ustaleniem nazwy banku kredytującego zakup towaru na pokazie. Problem wynikał z niepozostawiania konsumentom umowy o kredyt konsumencki ponieważ wszystkie jej egzemplarze wysłano do banków w celu ich podpisania, a dopiero w późniejszym okresie odsyłało je konsumentowi.

(dowód: akta kontroli, str. 83-92)

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. Był Rzecznik wyjaśnił, iż nie wystąpiły w tym okresie problemy związane z odstąpieniem od umowy o kredyt w przypadku skutecznego odstąpienia od umowy na zakup towaru. Takich przypadków nie stwierdzono też w wyniku analizy ewidencji i akt spraw w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179)

Ustalono
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.

Opis stanu
faktycznego

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

3.1. Osoby zatrudnione w okresie objętym kontrolą na stanowisku Rzecznika spełniały wymogi określone w art. 40 ust. 2 ustawy o okik. Posiadały one co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową. Osoba zatrudniona jako Rzecznik w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 13 kwietnia 2015 r. legitymowała się wykształceniem wyższym technicznym, zaś osoba zatrudniona od tego dnia – wykształceniem wyższym prawniczym.

(dowód: akta kontroli, str. 57)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik pozostawał podporządkowany bezpośrednio Staroście, co odpowiadało dyspozycji art. 40 ust. 3 ustawy o okik.

Zakres zadań Rzecznika określony w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności kolejnych osób zatrudnionych na tym stanowisku w latach 2012-2015 (do 31 maja) obejmował wszystkie zadania określone w art. 42 ust. 1 ustawy o okik.

W Starostwie nie ustalono odrębnej procedury działania Rzecznika, która określałaby sposób ewidencjonowania i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym terminów ich rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli, str. 39-56, 168-170)

3.2. Od 1 stycznia 2012 r. do 13 kwietnia 2015 r. Rzecznik przyjmował konsumentów w siedzibie Starostwa od poniedziałku do czwartku w następujących godzinach: w poniedziałek od 7.30 do 15.30, we wtorek od 8.00 do 16.00, w środę od 7.30 do 15.30 oraz w czwartek od 7.30 do 13.30. Pracownik wykonujący wówczas zadania Rzecznika był zatrudniony jednocześnie na stanowisku inspektora w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu. Do jego zadań należało głównie: prowadzenie dokumentacji dotyczącej dostaw energii cieplnej i elektrycznej, wody, odprowadzania nieczystości, dokonywanie analiz kosztowych utrzymania obiektu, prowadzenie archiwum zakładowego, zabezpieczenie niezbędnej łączności dla potrzeb Starostwa i jednostek organizacyjnych, realizacja zadań w zakresie ochrony informacji niejawnych, ochrona danych osobowych przetwarzanych w Starostwie, a także koordynacja czynności kancelaryjnych. Zadania Rzecznika i inspektora w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu były realizowane przez tego pracownika w ramach zatrudnienia na $\frac{3}{4}$ etatu, przy czym nie określono czasu pracy przypadającego na zadania Rzecznika i zadania inspektora w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 42-43, 51-52, 58)

Były Rzecznik wyjaśnił, że realizacja zadań właściwych dla ww. stanowisk odbywała się przemiennie w miarę możliwości czasowych, przy czym obowiązki te nakładały się na siebie, co utrudniało wykonywanie powierzonych zadań. Wobec wzrastającej

liczby spraw w kolejnych latach i związanym z tym obciążeniem, Rzecznik z dniem 13 kwietnia 2015 r. postanowił zrezygnować z pełnionej funkcji pozostając inspektorem w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu, co zostało zaakceptowane przez Starostę.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179)

Obecna Rzecznik realizuje przypisane zadania od 13 kwietnia 2015 r. w ramach zatrudnienia na ½ etatu. Godziny Jej pracy, będące jednocześnie godzinami przyjęć konsumentów ustalono następująco: w poniedziałek, środę, czwartek i w piątek w godzinach 7.30-11.30, zaś we wtorek w godzinach 8.00-12.00. Starosta oraz obecna Rzecznik poinformowali, że nie sygnalizowano im ograniczonej dostępności poradnictwa Rzecznika związanego z przyjmowaniem konsumentów każdego dnia nie dłużej niż do godziny 12.00.

(dowód: akta kontroli, str. 182-183)

W kontrolowanym okresie Rzecznik przyjmował sprawy zgłaszane przez konsumentów w formie pisemnej, ustnej w siedzibie Starostwa, a także udzielał porad i informacji telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli, str. 184-187)

W latach 2012-2015 (do 31 maja) informowanie społeczności lokalnej o działalności Rzecznika polegało na zamieszczeniu na stronie internetowej Starostwa informacji o zakresie działania i lokalizacji Jego biura oraz na przekazywaniu informacji osobom zgłaszającym osobiście lub telefonicznie sprawy konsumenckie. W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej Starostwa dodano informację dotyczącą godzin przyjmowania konsumentów.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179, 182-183)

Siedziba Rzecznika jest wyraźnie oznaczona. Na tablicy zlokalizowanej na parterze budynku Starostwa zamieszczona jest czytelna informacja o piętrze i numerze pokoju, w którym znajduje się biuro Rzecznika. Budynek wyposażony jest w windę, na korytarzu znajdują się krzesła oraz stolik dla osób oczekujących. Pokój Rzecznika jest wyraźnie oznaczony informacją o godzinach przyjmowania konsumentów oraz o sposobach uzyskania przez konsumentów pomocy prawnej w przypadku nieobecności Rzecznika (numer bezpłatnej infolinii konsumenckiej, adres poczty elektronicznej, pod którym można uzyskać poradę konsumencką oraz dane teleadresowe Delegatury Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Zamościu).

(dowód: akta kontroli, str. 188)

3.3. W latach 2012-2015 (do 31 maja) kolejni Rzecznicy prowadzili chronologiczny rejestr postępowań w zakresie praw konsumenckich, którego treść umożliwiała wyodrębnienie spraw dotyczących poszczególnych kategorii określonych dla potrzeb sprawozdawczych przez UOKiK, jak również dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Obejmował on sprawy, w których Rzecznik występował pisemnie do przedsiębiorców o udzielenie informacji i wyjaśnień. Działania Rzecznika w zakresie zapewniania poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów ewidencjonowane zaś były w ramach odrębnych notatek obejmujących datę porady, miejscowość zamieszkania konsumenta, jego imię i nazwisko (jeżeli dane te zostały podane), temat sprawy oraz podjęte działania (np. porada, informacja, interwencja telefoniczna). Treść tych notatek pozwalała na

wyodrębnienie spraw według kategorii określonych przez UOKiK, jak również dotyczących sprzedaży bezpośredniej, przy czym:

- były Rzecznik w swoich notatkach nie wyodrębniał spraw załatwianych poszczególnymi kanałami komunikacji i nie prowadził rejestru (wykazu) spraw załatwianych w drodze udzielania porad i informacji. Po zakończeniu roku dokonywał przeglądu wszystkich spraw w celu sporządzenia sprawozdania zgodnie z wytycznymi UOKiK,
- obecna Rzecznik prowadziła odrębne notatki i wykazy spraw dla poradnictwa udzielanego telefonicznie, odrębne dla porad ustnych udzielanych w biurze Rzecznika, a odrębne dla porad udzielanych za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Treść prowadzonych notatek umożliwiała sporządzenie rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika i przyporządkowanie rozpatrywanych spraw do kategorii ustalonych przez UOKiK.

(dowód: akta kontroli, str. 4-38, 191)

3.4. Analiza 17 spraw, w których wszczęto postępowania wyjaśniające w zakresie ochrony interesów konsumentów dotyczących sprzedaży poza lokalem i na odległość, w tym siedmiu dotyczących sprzedaży bezpośredniej wykazała, że:

- w każdym przypadku zapisy w rejestrze postępowań w zakresie praw konsumenckich odpowiadały treści dokumentacji w danej sprawie oraz rzetelnie przedstawiały terminy jej załatwienia,
- działania Rzecznika były podejmowane bez zbędnej zwłoki,
- czynności wyjaśniające podejmowano zgodnie z treścią żądań złożonych przez konsumentów,
- 10 spraw zostało załatwionych pozytywnie dla konsumenta. W pozostałych przypadkach przedsiębiorcy nie uwzględnili roszczeń konsumentów⁹, uwzględnili je częściowo¹⁰ lub sprawa na dzień zakończenia kontroli NIK pozostawała nierozstrzygnięta¹¹. W jednym przypadku przedsiębiorca zmarł¹²,
- każdorazowo, w pismach kierowanych do przedsiębiorców, przedstawiano uwagi i opinie w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w tym o działaniach naruszających prawa konsumentów,
- konsumenci byli w każdym przypadku informowani o sposobie rozpatrzenia ich spraw. W sytuacji nieuwzględnienia roszczenia konsumenta przez przedsiębiorcę, Rzecznik informował o dalszych możliwościach jego dochodzenia, np. w drodze mediacji przed polubownym sądem konsumenckim działającym przy Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej w Lublinie lub w drodze postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli, str. 163-165)

3.5. W kontrolowanym okresie Rzecznik wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych określonych w art. 43 ust. 1 ustawy o okik. Sprawozdania ze swojej działalności za lata 2012-2014 terminowo przedłożył Staroście Zamojskiemu oraz Delegaturze UOKiK w Lublinie. W dokumentach tych Rzecznik identyfikował

⁹ Sprawy nr 36/2015, 8/2015, 5/2013, 1/2013.

¹⁰ Sprawa nr 25/2015.

¹¹ Sprawa nr 32/2015.

¹² Sprawa nr 5/2013.

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

- wskazywał na znaczną i wzrastającą liczbę porad dotyczących odstąpienia od umów zawartych w ww. sposób. Stwierdził, iż problemem był przy tym często zwrot towaru w stanie niezmienionym i kontrowersje dotyczące jego zmiany wynikającej ze zwykłego używania,
- w sprawozdaniu za 2012 r. stwierdził, że wśród towarów, z którymi konsumenci mieli największy problem ze zwrotem znajdowały się kołdry wełniane, materace rehabilitacyjne oraz zestawy naczyń kuchennych. Z kolei w sprawozdaniach za lata 2013-2014 podał, iż oprócz tradycyjnych towarów występujących w latach ubiegłych, pojawiły się nowe produkty sprzedawane w taki sposób, tj.: urządzenia do masażu i rehabilitacji oraz suplementy diety,
- zauważał, iż w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa niektórzy konsumenci chcąc odstąpić od umowy o kredyt konsumencki mieli problem z ustaleniem banku kredytującego zakup towaru,
- podkreślał, iż problemy związane z zakupami podczas tzw. prezentacji dotyczyły przeważnie osób w podeszłym wieku,
- w sprawozdaniu za 2014 r. Rzecznik odnotował, że nasilającym się w 2014 r. zjawiskiem były również umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa w sprawach dotyczących usług na dostawę energii elektrycznej i gazu.

W sprawozdaniach z działalności za lata 2012-2014 Rzecznik wskazywał na współdziałanie w roku sprawozdawczym z UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi i innymi instytucjami w zakresie ochrony konsumentów. W sprawozdaniach za 2013 i 2014 r. nie podano konkretnych przykładów tej współpracy.

W ramach wniosków i propozycji zmian zmierzających do poprawy realizacji praw konsumentów Rzecznik:

- w sprawozdaniu z działalności za 2012 r. wskazywał potrzebę kontynuacji przez UOKiK kampanii informacyjnych dotyczących zaciągania pożyczek oraz inwestowania i prowadzenia ich w odniesieniu do wszystkich umów z wyszczególnieniem przykładowych zasad: sprawdź firmę, dokładnie przeczytaj umowę ze szczególnym uwzględnieniem tego co jest napisane małym drukiem, sprawdź wszystkie załączniki, zastanów się czy na pewno potrzebujesz tego towaru lub usługi, nie podpisuj jeśli nie rozumiesz. Rzecznik postulował wówczas także potrzebę zwiększenia częstotliwości bezpłatnych szkoleń dla rzeczników konsumentów, dotyczących w szczególności problematyki telekomunikacyjnej, ubezpieczeniowej oraz umów kupna-sprzedaży z uwzględnieniem sposobów polubownego rozstrzygania sporów,
- w sprawozdaniu za 2013 r., w związku z intensywną działalnością marketingową wielu firm, Rzecznik zgłosił potrzebę kontynuacji na szczeblu centralnym kampanii informacyjnych dotyczących rozważnego zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość, poprzez takie media jak: prasa, radio, telewizja oraz Internet. Podobnie jak poprzednio postulował też częstsze organizowanie bezpłatnych szkoleń oraz spotkań z instytucjami mającymi za zadanie ochronę konsumentów w celu wypracowania wspólnego stanowiska w zagadnieniach dotyczących skuteczniejszej ochrony konsumentów,
- w sprawozdaniu za 2014 r., wobec pojawiających się coraz liczniej skarg związanych z usługami bankowymi, zgłosił potrzebę prowadzenia przez instytucje centralne we współpracy z rzecznikami konsumentów kampanii

informacyjnych dotyczących usług finansowych. Ponadto, z uwagi na zmienione przepisy konsumenckie w 2014 r., zgłosił potrzebę przeprowadzenia cyklu bezpłatnych szkoleń dla rzeczników.

Rzecznik nie otrzymywał od UOKiK informacji zwrotnych o możliwości realizacji wniosków formułowanych w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 62-94, 162)

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

(dowód: akta kontroli, str. 191)

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

- nie otrzymał informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystywania danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią,
- nie otrzymywał skarg konsumentów związanych z działalnością telemarketingową związaną ze sprzedażą bezpośrednią,
- nie zgłaszał organom Inspekcji Handlowej spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej,
- złożył jedno zawiadomienie do prokuratury dotyczące przypadku wskazującego na możliwość działania na szkodę konsumenta przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż bezpośrednią. Dotyczyło ono niewywiązania się z umowy montażu okien i braku kontaktu z przedsiębiorcą. Śledztwo w przedmiotowej sprawie zostało umorzone.

(dowód: akta kontroli, str. 168-170)

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

(dowód: akta kontroli, str. 191)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą:

1. Braku funkcjonujących w Starostwie procedur wewnętrznych określających sposób działania Rzecznika, w tym w szczególności ewidencjonowania i rozpatrywania spraw do niego kierowanych. Wprawdzie przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują kwestii sposobu prowadzenia ewidencji spraw, to zdaniem NIK ustalenie wewnętrznych zasad w tym zakresie ułatwiłoby sporządzanie rocznych sprawozdań, zarządzanie sprawami oraz poprawiłoby przejrzystość prowadzonej dokumentacji.
2. Przyjmowania konsumentów w biurze Rzecznika w większość dni tygodnia nie później niż do godziny 11.30 (we wtorki do 12.00), co może stanowić ograniczenie dostępności poradnictwa konsumenckiego dla części mieszkańców powiatu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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, natomiast według art. 39 ust. 1 zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw

konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Ponadto zgodnie z § 39 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzonego uchwałą Nr XVI/172/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 lutego 2013 r. do zakresu działania Rzecznika należy rozpowszechnianie elementów wiedzy konsumenckiej w porozumieniu z placówkami oświatowymi oraz organizacjami społecznymi działającymi na obszarze powiatu.

Według rocznych sprawozdań z działalności za lata 2012-2014 działania Rzecznika o charakterze edukacyjno-informacyjnym polegały na wykładaniu w budynku Starostwa materiałów informacyjnych przekazanych przez UOKiK, Europejskie Centrum Konsumenckie i Komisję Nadzoru Finansowego. W sprawozdaniach tych Rzecznik wskazywał też na uczestnictwo w spotkaniach i szkoleniach poświęconych ochronie praw konsumentów organizowanych np. przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, Federację Konsumentów, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów.

W latach 2012-2015 (do 31 maja) nie były realizowane działania polegające na rozpowszechnianiu elementów wiedzy konsumenckiej w porozumieniu z placówkami oświatowymi oraz organizacjami społecznymi działającymi na obszarze powiatu (w tym organizacjami seniorskimi).

(dowód: akta kontroli, str. 39-41, 62-92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprowadzenie przez Rzecznika aktywnych działań w zakresie edukacji konsumenckiej. Podejmowane w kontrolowanym okresie działania ograniczały się do dystrybucji materiałów informacyjnych (broшуry, ulotki, plakaty, poradniki) polegającej na wykładaniu ich w budynku Starostwa.

Prowadzenie edukacji konsumenckiej zostało przypisane Rzecznikowi w art. 38 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy o okik. Zostało też skonkretyzowane w § 39 pkt 2 regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzonego uchwałą Nr XVI/172/2013 Rady Powiatu w Zamościu z dnia 27 lutego 2013 r. Wskazany przepis regulaminu stanowi o rozpowszechnianiu przez Rzecznika elementów wiedzy konsumenckiej w porozumieniu z placówkami oświatowymi oraz organizacjami społecznymi działającymi na obszarze powiatu.

Były Rzecznik wyjaśnił, że ograniczony czas pracy poświęcony na działania Rzecznika (3/4 etatu) oraz równoległe wykonywanie obowiązków wynikających z powierzonych zadań dla inspektora w Wydziale Gospodarki Mieniem Powiatu nie pozwalały na aktywne prowadzenie działań w zakresie edukacji konsumenckiej. Rzecznik wskazał także, iż brak jest szczegółowych wytycznych dotyczących wprowadzania wiedzy konsumenckiej do ramowych programów nauczania w szkołach i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. W odniesieniu do braku współpracy z organizacjami seniorskimi Rzecznik wyjaśnił, iż nie spotkał się z organizacją tego typu, która by prosiła o prelekcję związaną ze sprzedażą bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli, str. 176-179)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o podjęcie działań zmierzających do realizacji zadania powiatu w zakresie prowadzenia edukacji konsumenckiej.

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 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

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.