



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.013.02.2015
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	Grzegorz Kapela, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95284 z dnia 25 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrołęce Pl. J. Bema 5, 07-410 Ostrołęka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kubel, Starosta Ostrołęcki

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Powiatowy Rzecznik Konsumentów¹ w Ostrołęce realizował w okresie objętym kontrolą² zadania wynikające z art. 42 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³, polegające na zapewnieniu bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej oraz występowaniu do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumenckich. Stanowisko Rzecznika było właściwie usytuowane w strukturze organizacyjnej Urzędu, a także posiadał on odpowiednie kwalifikacje do sprawowania funkcji Rzecznika. Istniejące w zajmowanym przez Urząd budynku bariery architektoniczne, utrudniały dostęp do Rzecznika osobom starszym, matkom z małymi dziećmi, a przede wszystkim osobom niepełnosprawnym. Bezzwłocznie podejmowane przez Rzecznika interwencje na rzecz konsumentów były w większości skuteczne, a w przypadku braku polubownego rozstrzygnięcia sporu, Rzecznik informował konsumentów o możliwościach dalszego dochodzenia praw konsumenckich w danej sprawie. W ramach współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴ Rzecznik przekazywał właściwym miejscowo delegaturom, informacje dotyczące nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. Rzecznik prowadził działania edukacyjne w celu rozpowszechnienia wiedzy konsumenckiej. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, dotyczące sposobu prezentacji danych w rocznych sprawozdaniach z działalności Rzecznika, spowodowane były brakiem odpowiedniej współpracy Rzecznika z UOKiK⁵.

¹ Dalej: Rzecznik.

² Od 1 stycznia 2012 r. do 30 maja 2015 r.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 184. Dalej: ustawa o okik.

⁴ Dalej: UOKiK.

⁵ 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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

Udzielane przez Rzecznika porady konsumenckie⁶ ewidencjonowane były w rejestrze uwzględniającym rodzaj oraz formę zgłoszonej sprawy. Informacje zawarte w rejestrze nie pozwalały na wyodrębnienie w ramach kategorii umów zawieranych poza lokalem i na odległość, spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Wnioski pisemne kierowane do Rzecznika ujmowane były w odrębnym rejestrze, umożliwiającym określenie rodzaju sprawy oraz termin i sposób jej rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik udzielił 1 024 porad konsumenckich i informacji prawnych, w tym 132 dotyczyło umów zawieranych poza lokalem i na odległość. Treść zapisów w rejestrze porad oraz brak dokumentacji dotyczących poszczególnych spraw uniemożliwiają ustalenie w ilu przypadkach porady dotyczyły sprzedaży bezpośredniej. Rzecznik wystąpił w 163 przypadkach do przedsiębiorców w sprawach ochrony konsumentów, z tego 33 sprawy dotyczyły umów poza lokalem i na odległość, w tym 17 sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 9-58)

W ramach współpracy z UOKiK Rzecznik przekazywał właściwym miejscowo delegaturom UOKiK informacje dotyczące nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą Rzecznik przekazał delegaturom UOKiK cztery informacje o problemach dotyczących ochrony konsumentów, w tym dwie dotyczące sprzedaży bezpośredniej. Rzecznik wskazywał, że w toku podjętych czynności spotkał się okolicznościami mogącymi nosić znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o okik. W wyniku złożonych zawiadomień, UOKiK wszczynał postępowania wyjaśniające oraz informował Rzecznika o podjętych czynnościach. W jednym przypadku Prezes Urzędu uznał stosowane przez przedsiębiorcę praktyki rynkowe jako niezgodne z przepisami ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁷ oraz ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁸. Rzecznik zwracał się do UOKiK o podanie aktualnych informacji, na jakim etapie znajduje się postępowanie.

(dowód: akta kontroli 83-85)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie prowadził analiz wpływu sprzedaży bezpośredniej na prawa i interesy konsumentów oraz sytuację konsumentów na rynku. Rzecznik wyjaśnił, że analizy nie były prowadzone z uwagi na marginalny udział tego typu spraw w kontekście wszystkich zgłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 83-85)

dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁶ Porady konsumenckie udzielane były osobiście, telefonicznie lub mailowo.

⁷ Dz. U. Nr 171, poz. 1206 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 243 ze zm.

Ocena cząstkowa

Liczba spraw zgłoszonych do Rzecznika w okresie objętym kontrolą dotyczących sprzedaży bezpośredniej, świadczy o ograniczonym znaczeniu tej formy sprzedaży na terenie Powiatu Ostrołęckiego. Rzecznik współpracował z UOKiK w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. Stosowany przez Rzecznika sposób ewidencji spraw nie stwarzał możliwości prowadzenia bieżącej analizy wpływu sprzedaży bezpośredniej na prawa i interesy konsumentów oraz ich sytuację na rynku.

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

Opis stanu faktycznego

Prowadzone przez Rzecznika rejestry spraw nie zawierały informacji dotyczących finansowania zakupów towarów lub usług kredytem bankowym lub pożyczką. W kontrolowanym okresie do Rzecznika wpłynęło osiem spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej finansowanej kredytem lub pożyczką. Przedmiotem sporu była jakość towarów nabywanych w ramach sprzedaży bezpośredniej lub sam proces ich sprzedaży, a nie sposób finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 54, 83-85)

W wyniku podjętych działań przez Rzecznika w pięciu sprawach, rozwiązane zostały kwestionowane przez konsumentów umowy zakupu towarów, a w konsekwencji umowy kredytu bądź pożyczki, finansujące zakupy. W przypadku braku polubownego rozwiązania sprawy, Rzecznik informował konsumentów o innych możliwościach dochodzenia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

Ocena cząstkowa

Rzecznik skutecznie występował do przedsiębiorców w celu ochrony praw i interesów konsumentów, dokonujących zakupów z wykorzystaniem kredytu konsumenckiego.

3. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad

Opis stanu faktycznego

Dla wykonywania zadań z zakresu ochrony praw konsumentów w strukturze Starostwa wyodrębnione zostało stanowisko rzecznika konsumentów⁹. Osoby powoływane na stanowisko Rzecznika spełniały warunki określone w art. 40 ust. 2 ustawy o okik i były bezpośrednio podporządkowane Staroście. Zadania Powiatu Ostrołęckiego z zakresu ochrony interesów konsumentów Rzecznik wykonywał w wymiarze czasu pracy 3/5 etatu. Jednocześnie był on zatrudniony na stanowisku inspektora w Wydziale Promocji i Rozwoju w wymiarze 2/5 etatu. Określony w regulaminie organizacyjnym urzędu, zakres zadań Rzecznika był zgodny z art. 42 ust.1 ustawy o okik. Starosta wyjaśnił, że na zatrudnienie Rzecznika w wymiarze 3/5 etatu miała wpływ liczba zgłaszających się po porady konsumentów i nie miało to wpływu na wykonywanie obowiązków przez Rzecznika.

(Dowód: akta kontroli str. 59-61, 74, 83-85)

Rzecznik realizował obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego w godzinach pracy urzędu, tj. od 8⁰⁰ do 16⁰⁰. Na stronie

⁹ Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Ostrołęce opublikowano na stronie: <http://www.bip.powiatostrolecki.pl/>.

internetowej Starostwa zamieszczone były informacje z zakresu ochrony praw konsumentów, obowiązujące akty prawne, wzory pism, komunikaty oraz dane kontaktowe do Rzecznika. Siedziba Rzecznika usytuowana była na II piętrze w budynku bez windy, co utrudniało dostęp do Rzecznika dla osób starszych i niepełnosprawnych. W korytarzu przed siedzibą Rzecznika znajdowała się poczekalnia z krzesłami oraz ogólnodostępna toaleta. Starosta wyjaśnił, że budynek Starostwa pochodzi z XIX wieku i jego konstrukcja nie pozwala na zamontowanie windy. W sytuacjach koniecznych, Rzecznik schodzi na parter budynku i udziela porad w kancelarii.

(dowód: akta kontroli str. 74, 83-85)

Wpływające sprawy, klasyfikowane były przez Rzecznika oraz ewidencjonowane w prowadzonych rejestrach. Rejestr spraw załatwianych w formie pisemnej umożliwiał określenie charakteru sprawy oraz późniejsze przyporządkowanie jej do poszczególnych kategorii wyszczególnionych w sprawozdaniu z działalności Rzecznika.

Szczegółowa analiza 17 spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej wykazała, że interwencje podejmowane były niezwłocznie, przeciętnie w ciągu 5 dni od wpływu sprawy do Rzecznika. W wystąpieniach kierowanych, na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią, Rzecznik przedstawiał swoje uwagi i opinie związane ze stwierdzonymi nieprawdziwościami. W wyniku podjętych przez Rzecznika działań ponad połowa (61,5%) spraw zakończyła się pozytywnie dla konsumentów. W przypadkach, gdy podjęte interwencje i mediacje nie przynosiły oczekiwanych przez wnioskodawców rezultatów, Rzecznik informował konsumentów o możliwości skierowania sprawy do polubownych sądów konsumenckich albo złożenia powództwa w sądzie powszechnym indywidualnie lub przez Rzecznika.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie wytaczał powództw na rzecz konsumentów oraz nie przygotowywał konsumentom pozwów dotyczących reklamacji towarów oraz niewykonania lub nienależytego wykonania usług w zakresie sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 83-85)

Rzecznik zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o okik, w terminie do 31 marca każdego roku, przedkładał Staroście do zatwierdzenia roczne sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim oraz przekazywał je właściwej miejscowo delegaturze UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 55)

Stwierdzono, że w sprawozdaniu za 2014 r. Rzecznik wykazał zaniżoną liczbę wystąpień do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów (wykazano 5 spraw zamiast 11). Ustalono również, że w sprawozdaniach za poszczególne lata Rzecznik stosował odmienne zasady ujmowania spraw. W sprawozdaniach za lata 2012 i 2013 sprawy wykazywane były jednokrotnie, tylko w pozycji umowy poza lokalem i na odległość, natomiast w sprawozdaniu za 2014 r. sprawy w tej kategorii wykazywane były również, jako sprzedaż towarów lub usług. Pomimo, że Delegatura UOKiK pismem z 27 stycznia 2015 r.¹⁰ wskazała osobę odpowiedzialną za opracowanie danych nadesłanych w sprawozdaniach przez

¹⁰ Nr RWA-076-5/LB.

rzeczników, z podaniem adresu mail i numeru telefonu, Rzecznik zmieniając zasady sporządzenia sprawozdania, nie konsultował tej sprawy z UOKiK.

W sprawozdaniu za 2014 r. w związku z narastającą skalą problemów na rynku dóbr i usług, Rzecznik wnioskował do UOKiK o zorganizowanie regularnych szkoleń i warsztatów tematycznych, które byłyby wsparciem jego pracy. Do tej pory Rzecznik nie uczestniczył w takich szkoleniach, a w bieżącej pracy korzystał z baz informacji i danych dostępnych na stronie internetowej UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 45, 10-53, 75-81, 83-85)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęła jedna skarga na działalność Rzecznika. Po dokonanej analizie dokumentacji w sprawie, Starosta poinformował skarżącego, że nie stwierdzono uchybień w pracy Rzecznika.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie otrzymał informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych oraz nie wpłynęły do niego skargi od konsumentów na działalność telemarketingową, związaną ze sprzedażą bezpośrednią. Rzecznik nie zgłaszał spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej organom Inspekcji Handlowej oraz organom ścigania. Działalność Rzecznika nie była w latach 2012-2015 przedmiotem badań audytowych.

(dowód: akta kontroli str. 54-58)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniach z działalności Rzecznika za lata 2012 – 2014 stosowano odmienne zasady ujmowania spraw. Ponadto, w sprawozdaniu za 2014 wykazano zaniżoną liczbę spraw dotyczących umów zawieranych poza lokalem i na odległość.

Rzecznik wyjaśnił, że *ujęcie spraw dotyczących umów poza lokalem i na odległość w kilku kategoriach wyszczególnionych w otrzymanym wzorcu tabeli spowodowane było jej odczytaniem w sposób literalny (otrzymany wzorzec tabeli nie zawierał wiersza sumującego poszczególne komórki, stąd ujęcie niektórych spraw w różnych kategoriach). Przedstawiony wzorzec nie wzbudził moich wątpliwości interpretacyjnych, dlatego też nie kontaktowałam się z osobą z Delegatury UOKiK w Warszawie odpowiedzialną za opracowanie danych celem skonsultowania prawidłowości sporządzenia sprawozdania. Sprawozdanie za rok 2014 r. wraz z załącznikami wykonałam na podstawie danych zgromadzonych w poszczególnych rejestrach spraw oraz zgodnie z otrzymaną instrukcją. Nadmienię, że co roku Delegatura UOKiK w Warszawie przysyła rzecznikom schemat sprawozdania, zatem nie znalazłam uzasadnienia dla porównywania schematu otrzymanego w dniu 02.02.2015 r. i sprawozdania za rok 2014 ze schematami i sprawozdaniami z ubiegłych lat.*

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Bariery architektoniczne istniejące w budynku, w którym siedzibę ma Rzecznik, utrudniają dostęp osobom starszym, matkom z małymi dziećmi i przede wszystkim osobom niepełnosprawnym. Stosowane w Urzędzie rozwiązania organizacyjne może nie być w pełni skuteczne, konsumenci mogą być skrupowani koniecznością schodzenia Rzecznika na parter budynku i przedstawiania swoich problemów w kancelarii urzędu.

Ocena częściowa

Rzecznik posiadał wymagane kwalifikacje i jego stanowisko było właściwie usytuowane w strukturze organizacyjnej Urzędu. Bezwzględnie podejmowane przez Rzecznika interwencje na rzecz konsumentów były skuteczne. Nieprawidłowości przy sporządzaniu rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika spowodowane były brakiem odpowiednich uzgodnień z UOKiK, sposobu ujmowania danych w sprawozdaniu.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

Działania edukacyjne samorządu wynikające z art. 38 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegały na:

- zamieszczaniu na stronie internetowej Starostwa Powiatowego treści obowiązujących aktów prawnych, wzorów pism, poradników oraz bieżącym aktualizowaniu informacji z zakresu ochrony praw, komunikatów oraz ostrzeżeń,
- współpracy z mediami poprzez udzielanie komentarzy do artykułów prasowych, przedstawianie opinii w sprawach zgłaszanych przez czytelników oraz przekazywanie informacji prawnych z zakresu ochrony konsumentów,
- przekazywaniu informacji prawnych z zakresu ochrony konsumentów przedsiębiorcom w formie telefonicznej, mailowej lub podczas rozmowy z konsumentem w siedzibie rzecznika, rozpowszechnianiu poradników oraz broszur informacyjnych z zakresu wiedzy o prawach konsumentów, w szczególności materiałów edukacyjnych w kontekście zmian prawnych wprowadzonych od dnia 25 grudnia 2014 r. ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹¹,
- prowadzeniu edukacji konsumenckiej dzieci i młodzieży. W dniu 15 maja 2015 r. miało miejsce spotkanie rzecznika z młodzieżą Gimnazjum w Olszewo – Borkach, podczas którego rzecznik na prośbę uczniów przedstawiła ogólne zestawienie praw konsumenckich, opowiedziała o codziennej pracy rzecznika i odpowiedziała na pytania zadawane przez młodzież. Uczniom przekazano również materiały edukacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 83-85)

Rzecznik informował konsumentów o możliwościach i zasadach korzystania z alternatywnych metod rozstrzygania sporów, jak również o poradnictwie oraz interwencjach prowadzonych na wniosek konsumentów przez instytucje zajmujące się ochroną praw konsumentów. Monitoring sprzedaży bezpośredniej prowadzony był przez Rzecznika poprzez bieżącą analizę charakteru spraw, z którymi zgłaszają się konsumenci. Do Rzecznika nie wpływały informacje od organizatorów o planowanych na terenie powiatu pokazach i prezentacjach, a także w nich nie uczestniczył. Rzecznik wyjaśnił, że uczestnictwo w prowadzonych prezentacjach uniemożliwia również kryterium miejsca dokonywania sprzedaży bezpośredniej, która zazwyczaj prowadzona jest w miejscu zamieszkania, miejscu pracy potencjalnego klienta, w miejscu pobytu uczestników specjalnie zorganizowanych wyjazdów turystycznych, bądź w lokalnych restauracjach i barach. O przeprowadzonej prezentacji, czy zastosowanej przez przedsiębiorcę praktyce Rzecznik dowiaduje się od zgłaszających się po pomoc lub poradę prawną konsumentów. Ponadto Rzecznik stwierdził, że monitoring rozumiany, jako regularne obserwacje, uczestnictwo i gromadzenie informacji o działalności przedsiębiorców dokonujących sprzedaży bezpośredniej, stanowi czasochłonne przedsięwzięcie, którego pełną realizację uniemożliwia szeroki zakres obowiązków Rzecznika, a zadania z zakresu ochrony konsumentów wykonuje samodzielnie w wymiarze czasu pracy 3/5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 83-85)

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 827

Starosta wyjaśnił, że na zatrudnienie Rzecznika w wymiarze 3/5 etatu miała wpływ liczba zgłaszających się po porady konsumentów i nie miało to wpływu na wykonywanie obowiązków przez Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność edukacyjną prowadzoną przez Urząd i Rzecznika w zakresie ochrony praw konsumentów.

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 Kontroli¹², wnosi o:

1. Dostosowanie prowadzonych rejestrów spraw do specyfiki sprzedaży bezpośredniej oraz bieżące analizowanie wpływu tej formy sprzedaży na prawa konsumentów i ewentualne przekazywanie informacji do UOKiK w celu podjęcia przez ten organ rozwiązań systemowych.
2. Rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności, a w przypadku wątpliwości konsultowanie ich z właściwą delegaturą UOKiK.
3. Zapewnienie łatwiejszego dostępu do Rzecznika dla osób starszych i niepełnosprawnych.

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 Warszawie.

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 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.

Warszawa, dnia września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Grzegorz Kapela
Gł. specjalista k.p.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.