



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.013.03.2015

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 95285 z dnia 25 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Ostrołęce Pl. J. Bema 1, 07-410 Ostrołęka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Józef Kotowski, Prezydent Miasta Ostrołęki (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą¹ Rzecznik Konsumentów w Urzędzie Miasta Ostrołęki² realizował 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 skutecznie występował 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. Rzecznik prowadził działania edukacyjne w celu rozpowszechnienia wiedzy konsumenckiej, w tym szczególnie intensywnie w środowisku młodzieży i osób starszych. Siedziba Rzecznika była wyraźnie oznaczona, a jej usytuowanie na parterze budynku stwarzało dogodny dostęp do Rzecznika. Mała powierzchnia pomieszczenia zajmowanego przez Rzecznika, powodowała utrudnienia przy korzystaniu z jego pomocy przez osoby starsze i niepełnosprawne. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły sposobu sporządzania rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika i spowodowane były brakiem odpowiedniej współpracy pomiędzy Rzecznikiem a Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴.

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

² Dalej: *Rzecznik*.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 184, dalej *ustawa o okik*.

⁴ 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie i monitorowanie zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rzecznik udzielił 4 360 porad konsumenckich i informacji prawnych, w tym 297 dotyczących umów zawieranych poza lokalem i na odległość⁵. Udzielane przez Rzecznika porady konsumenckie⁶ ewidencjonowane były w ręcznie prowadzonym rejestrze, uwzględniającym rodzaj oraz formę zgłoszonej sprawy. Rzecznik nie przechowywał ww. rejestrów po sporządzeniu sprawozdań. W trakcie kontroli NIK został okazany tylko rejestr obejmujący 2015 r. Informacje w nim zawarte nie pozwalały na wyodrębnienie, w ramach kategorii umów zawieranych poza lokalem i na odległość, spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej.

Brak rejestrów spraw za lata 2012 - 2014 uniemożliwił weryfikację prawidłowości danych dotyczących liczby udzielonych porad wykazanych w rocznych sprawozdaniach z działalności Rzecznika. Nie było również możliwe ustalenie w ilu przypadkach porady dotyczyły sprzedaży bezpośredniej.

(dowód: akta kontroli str. 16-82, 95-98)

Rzecznik występował do przedsiębiorców, mediów lub organów ścigania w sprawach ochrony konsumentów. W okresie objętym kontrolą Rzecznik zarejestrował 116 spraw tego typu, z których osiem dotyczyło umów poza lokalem i na odległość, w tym siedem sprzedaży bezpośredniej. Wnioski pisemne kierowane do Rzecznika ujmowane były w prowadzonym, w formie elektronicznej, odrębnym rejestrze⁷, umożliwiającym określenie rodzaju sprawy oraz wyodrębnienie spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Rejestr nie zawierał informacji o sposobie rozstrzygnięcia danej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 21-82, 88-93, 95-98)

Rzecznik nie prowadził analiz wpływu sprzedaży bezpośredniej na prawa i interesy konsumentów oraz nie przekazywał w okresie objętym kontrolą delegaturom Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸ informacji w zakresie nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców.

Rzecznik wyjaśniał, że analizy nie były prowadzone ze względu na małą liczbę spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej oraz że nie przysyłał pojedynczych spraw do UOKiK, ponieważ nie dotyczyły one zbiorowych interesów konsumentów.

(Dowód: akta kontroli str. 86-88)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak rejestrów porad i informacji prawnych udzielonych przez Rzecznika konsumentom w latach 2012 – 2014.

Rzecznik wyjaśnił, że *rejestr porad prowadzony jest ilościowo, jako materiał podręczny wg wzoru tabeli przekazanej przez UOKiK. Po sporządzeniu sprawozdań rocznych jest on niszczone. Nie posiadamy, jako rzecznicy, żadnych wytycznych czy instrukcji w sprawie sporządzania sprawozdań rocznych.*

(dowód: akta kontroli str. 86-88)

⁵ Dane według rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika.

⁶ Porady konsumenckie udzielane były osobiście, telefonicznie lub mailowo.

⁷ Zasady wykonywania czynności kancelaryjnych określone zostały w Zarządzeniu Nr V/2011 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie stosowania instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji archiwalnej w Urzędzie Miasta Ostrołęki.

⁸ Dalej: UOKiK.

Liczba spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej zgłoszonych do Rzecznika w okresie objętym kontrolą świadczy o ograniczonym znaczeniu tej formy sprzedaży na terenie Ostrołęki. Brak rejestrów udzielonych w latach ubiegłych porad, uniemożliwia ocenę rzetelności danych ujmowanych w sprawozdaniach rocznych. Stosowany dotychczas przez Rzecznika sposób ewidencji spraw nie stwarza 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 wpłynęły cztery sprawy z zakresu sprzedaży bezpośredniej, finansowanej kredytem lub pożyczką. W dwóch przypadkach, dotyczących samego procesu sprzedaży bezpośredniej, Rzecznik występował⁹ na wniosek konsumentów do przedsiębiorców w sprawach ochrony ich praw i interesów. W wyniku interwencji Rzecznika rozwiązane zostały kwestionowane umowy zakupu towarów, a w konsekwencji także umowy kredytowe, finansujące zakup.

(dowód: akta kontroli str. 89, 95-98)

Dwie pozostałe sprawy zostały przekazane do rozpatrzenia przez organ nadzoru finansowego i organy ścigania. Pismo konsumenta¹⁰ w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu firm finansowych działających na terenie Ostrołęki, oferujących pożyczki tzw. „chwilówki”, Rzecznik przekazał do Komisji Nadzoru Finansowego. W odpowiedzi Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła, że podmioty wymienione w nim nie należą do grupy uczestników rynku finansowego w rozumieniu przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, a zatem nie podlegają nadzorowi Komisji. Rzecznik informował konsumenta o możliwości złożenia w tej sprawie zawiadomienia do organów ścigania.

Rzecznik przekazał¹¹ Komendzie Policji w Ostrołęce zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa wyłudzenia kredytu bankowego przy użyciu dokumentów konsumenta. Prokuratura Rejonowa w Ostrołęce początkowo zawiadomiła Rzecznika o odmowie wszczęcia dochodzenia, a następnie o jego podjęciu¹².

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

Rzecznik skutecznie występował do przedsiębiorców w celu ochrony praw i interesów konsumentów, dokonujących zakupów z wykorzystaniem kredytu konsumenckiego. Podejmował także w tym celu bieżącą współpracę z organami ścigania i nadzoru finansowego.

⁹ W trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹⁰ Sprawa Nr MRK.742.26.2014.

¹¹ Sprawa Nr MRK.742.42.2012.

¹² Pismami z 12.12.2012 r. i 03.07.2014 r.

3. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad

Opis stanu
faktycznego

W strukturze Urzędu wyodrębnione zostało stanowisko rzecznika konsumentów. Osoba powoływana na stanowisko rzecznika konsumentów spełniała warunki określone w art. 40 ust. 2 ustawy o okik i była bezpośrednio podporządkowana Prezydentowi Miasta Ostrołęki. Zakres zadań Rzecznika, określony w regulaminie organizacyjnym Urzędu, był zgodny z art. 42 ust.1 ustawy o okik¹³. Wnioski i pisma kierowane do Rzecznika były klasyfikowane oraz rejestrowane chronologicznie w elektronicznym systemie obiegu dokumentów Urzędu Miasta Ostrołęki.

(dowód: akta kontroli str. 5-15, 95-98)

Rzecznik realizował obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego, osobiście, w formie telefonicznej oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej, w godzinach w godzinach 9⁰⁰-16⁰⁰. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczane były informacje z zakresu ochrony praw konsumentów, obowiązujące akty prawne, wzory pism, komunikaty oraz dane kontaktowe Rzecznika. Siedziba Rzecznika była wyraźnie oznaczona¹⁴, a na tablicy ogłoszeń zamieszczano informacje dotyczące godzin pracy Rzecznika, instrukcje z zakresu ochrony konsumentów, wykaz obowiązujących przepisów oraz współpracujących urzędów. Siedziba Rzecznika usytuowana była na parterze budynku z dogodnym dostępem dla osób starszych i niepełnosprawnych. W korytarzu przed siedzibą Rzecznika znajdowała się poczekalnia z krzesłami oraz ogólnodostępna toaleta, która nie była przystosowana dla osób niepełnosprawnych. Pokój Rzecznika, o powierzchni ok. 6 m², nie umożliwiał przyjmowania interesantów z osobami towarzyszącymi¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 20)

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 ośmiu spraw dotyczących umów zawieranych poza lokalem i na odległość (siedmiu w zakresie sprzedaży bezpośredniej) wykazała, że interwencje podejmowane były w ciągu miesiąca od daty wpływu sprawy do Rzecznika (przeciętnie w ciągu 21 dni)¹⁶. W wystąpieniach kierowanych¹⁷, na wniosek konsumentów, do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią Rzecznik przedstawiał swoje uwagi i opinie związane ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. W wyniku podjętych przez Rzecznika działań ponad połowa (66,7%) spraw zakończyło 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 innych organów.

¹³ <http://bip.um.ostroleka.pl/ordinances/content/pdf/272/1>.

¹⁴ Na budynku umieszczona była tablica informująca o osiedzibie Urzędu Miasta Ostrołęki.

¹⁵ W pokoju oprócz biurka i dwóch krzeseł, znajdował się: magazyn wody oraz urządzenia techniczne.

¹⁶ Terminy podejmowanych przez rzecznika interwencji nie miały wpływu na możliwość odstąpienia przez konsumenta od zawartej umowy.

¹⁷ Na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie występował z powództwem na rzecz konsumentów oraz nie przygotowywał konsumentom pozwów dotyczących reklamacji towarów oraz niewykonania lub nienależytego wykonania usług w zakresie sprzedaży bezpośredniej. Rzecznik wyjaśnił, że nie miał takich przypadków i wniosków o pomoc w kierowaniu spraw na drogą postępowania sądowego w zakresie sprzedaży bezpośredniej

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 95-98)

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

(dowód: akta kontroli str.89)

Stwierdzono, że w sprawozdaniu za 2013 r. Rzecznik wykazał w części dotyczącej wystąpień do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów, pismo wysłane przez konsumenta do przedsiębiorcy i przekazane Rzecznikowi do wiadomości¹⁸. Sprawa ta została wykazana w sprawozdaniu jako załatwiona pozytywnie, pomimo że w aktach brak jest informacji na temat sposobu jej rozstrzygnięcia. Ponadto ustalono, że w sprawozdaniu za 2014 r. jako wystąpienie do przedsiębiorcy wykazano pismo przesłane przez Rzecznika do Komisji Nadzoru Finansowego, a w sprawozdaniu za 2012 r. zawiadomienie organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa.

Rzecznik nie zgłaszał do UOKiK wątpliwości w sprawie sposobu sporządzenia sprawozdania z działalności.

(dowód: akta kontroli str. 20-82, 95-98)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga na działalność Rzecznika. Przedmiotem skargi nie były zagadnienia związane ze sprzedażą bezpośrednią. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Prezydent poinformował skarżącego o sposobie jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

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. Działalność Rzecznika nie była w latach 2012-2015 przedmiotem badań audytowych.

(dowód: akta kontroli str. 89-93)

Ustalone
nieprawidłowości

W sprawozdaniach z działalności Rzecznika za lata 2012 – 2014 wykazywane były sprawy przekazywane do innych organów, jako wystąpienia do przedsiębiorców. Dodatkowo, w sprawozdaniu za 2013 r. sprawa została zakwalifikowana jako załatwiona pozytywnie, pomimo braku takiej informacji w aktach sprawy.

Rzecznik wyjaśnił, że *nie mamy żadnych instrukcji i wytycznych w sprawie kwalifikacji spraw i sposobów wypełniania tabel. Delegatura UOKiK w Warszawie przesłała nam tylko wzory tabel i spis treści sprawozdania, w celu ujednolicenia zestawień. Dlatego kategorie spraw są tak klasyfikowane. Sprzedaż bezpośrednia*

¹⁸ Sprawa Nr MRK.742.17.2013.

jest w pozycji tabelarycznej razem ze sprzedażą na odległość. (...) Sprawa zarejestrowania w systemie musi być zakwalifikowana, stąd takie ujęcie w sprawozdaniu. Często zdarza się, że konsumenci, po udzielonym instruktażu i pouczeniu o sposobie składania reklamacji, przesyłają te reklamacje do wiadomości Rzecznikowi. W związku z brakiem dalszych zgłoszeń w tej sprawie kwalifikuję je jako załatwione pozytywnie. W przypadku negatywnego rozpatrzenia reklamacji konsument przyszedłby po dalszą poradę i interwencję ze strony rzecznika.

(dowód: akta kontroli str.86-88)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę specyfikę pracy Rzecznika, w tym częste wizyty konsumentów w starszym wieku wraz z osobami towarzyszącymi, Rzecznik nie dysponuje odpowiednimi warunkami lokalowymi.

Ocena cząstkowa

Rzecznik posiadał wymagane kwalifikacje i jego stanowisko było właściwie usytuowane w strukturze organizacyjnej Urzędu. Podejmowane przez Rzecznika interwencje na rzecz konsumentów były skuteczne. Nieprawidłowości przy sporządzaniu rocznych sprawozdań spowodowane były brakiem odpowiedniej współpracy Rzecznika z delegaturą UOKiK w zakresie metodologii ujmowania danych w sprawozdaniu rocznym z działalności.

4. Prowadzenie działalności edukacyjnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą działania edukacyjne samorządu wynikające z art. 38 ustawy o okik polegały na:

- zamieszczaniu na stronie internetowej Miasta Ostrołęki treści aktualnie obowiązujących aktów prawnych, wzorów pism i reklamacji, pora i ostrzeżeń,
- współpracy z mediami poprzez udzielanie odpowiedzi na zadawane przez czytelników pytania,
- przekazywaniu informacji prawnych z zakresu ochrony konsumentów w formie telefonicznej, mailowej lub podczas rozmowy z konsumentem w siedzibie rzecznika oraz rozpowszechnianiu broszur, ulotek, płyt CD o tematyce konsumenckiej, w szczególności materiałów edukacyjnych w kontekście zmian prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 95-98)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik uczestniczył w 19 spotkaniach z uczniami ostrołęckich szkół, przekazując wiedzę oraz materiały dotyczące praw konsumentów. Prowadził również zajęcia ze słuchaczmi Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz szkolenie dla pracowników zajmujących się sprzedażą w nowo otwieranym markecie²⁰.

(dowód: akta kontroli str.21-82, 90-94)

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. Na terenie Ostrołeki nie funkcjonowały organizacje konsumenckie, z którymi Rzecznik mógłby nawiązać współpracę.

(dowód: akta kontroli str. 90-93)

Monitoring sprzedaży bezpośredniej na terenie miasta Ostrołęki prowadzony był przez Rzecznika poprzez bieżącą analizę spraw zgłaszanych przez konsumentów.

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 827.

²⁰ Szkolenie zostało przeprowadzone 14 maja 2015 r. z inicjatywy przedstawiciela powstającego marketu budowlanego.

Nie otrzymywał on informacji o planowanych spotkaniach i pokazach. Rzecznik wyjaśnił, że odbywają się one, w większości przypadków, w wynajętych salach, kawiarniach czy restauracjach oraz w domach i mieszkaniach prywatnych. Ponadto stwierdził, iż rzecznicy nie posiadają uprawnień do prowadzenia działań o charakterze śledczym czy kontrolnym, takich jak Inspekcja Handlowa czy Policja.

(dowód: akta kontroli str. 90-93)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania w zbadanym obszarze.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Bieżące analizowanie wpływu sprzedaży bezpośredniej 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 wystąpienia wątpliwości konsultowanie sprawy z właściwą delegaturą UOKiK.
3. Rozważenie możliwości poprawy warunków lokalowych siedziby Rzecznika, uwzględniając ułatwienie dostępu 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.

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.