



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.03.2015

P/15/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 we Wrocławiu
Kontroler	Mariusz Orawczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94036 z dnia 8 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kłodzku (dalej: <i>Starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Awiżeń, Starosta Kłodzki od dnia 2 grudnia 2010 r. (dalej: <i>Starosta</i>). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Starostwa w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 maja 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia przede wszystkim właściwa organizacja poradnictwa konsumenckiego, w szczególności niebudzące zastrzeżeń działania Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Kłodzku (dalej: *Rzecznik*) na rzecz ochrony praw klientów w zakresie sprzedaży bezpośredniej oraz działalności edukacji konsumenckiej, identyfikowania i monitorowania zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią, a także rzetelne i terminowe sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności *Rzecznika*.

Na obniżenie oceny ogólnej miała wpływ stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość, polegająca na zatrudnieniu na stanowisku *Rzecznika* osoby, która na dzień zatrudnienia nie spełniała jednego wymogu wskazanego w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² (dalej: *ustawa o okik*), tj. nie posiadała, co najmniej pięcioletniej praktyki zawodowej.

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

² Dz. U. z 2015 r. poz. 184.



III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowane i monitorowane zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie do *Rzecznika* skierowano łącznie 1082 sprawy, w tym 133 sprawy (12,3%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej, z tego odpowiednio w:

- 2012 r. - 231 spraw, w tym 14 spraw (6,1%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2013 r. - 345 spraw, w tym 69 spraw (20,0%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2014 r. - 311 spraw, w tym 39 spraw (12,5%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2015 r. (do 31 maja) - 195 spraw, w tym 11 spraw (5,6%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej.

Po analizie ww. spraw *Rzecznik* interweniował na rzecz konsumentów w 531 sprawach, w tym 15 spraw (2,8%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej, z tego w:

- 2012 r. - 119 spraw, w tym 5 spraw (4,2%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2013 r. - 180 spraw, w tym 5 spraw (2,8%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2014 r. - 138 spraw, w tym 3 sprawy (2,2%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej,
- 2015 r. (do 31 maja) 94 sprawy, w tym 2 sprawy (2,1%) dotyczyły sprzedaży bezpośredniej.

W ww. sprawach *Rzecznik*, działając na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 *ustawy oik*, skierował wystąpienia do określonych przedsiębiorców w przedmiocie wyjaśnienia zarzutów podnoszonych w skargach konsumentów. W pozostałych sprawach udzielono konsumentom porad pisemnych.

(dowody: akta kontroli str. 60, 69, 83-84, 93, 108, 117, 133, 180-187)

W prowadzonym przez *Rzecznika* rejestrze, sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej, z uwagi na potrzeby sprawozdawcze, były ewidencjonowane, jako umowy poza lokalem i na odległość.

(dowód: akta kontroli str. 125-127)

Spośród 15 spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej, w których *Rzecznik* skierował wystąpienia do przedsiębiorców, w siedmiu przypadkach przedsiębiorcy przychyliłi się do stawianych zarzutów, w pięciu sprawach podtrzymali swoją decyzję, a konsumenci otrzymali w tych sprawach od *Rzecznika* poradę prawną o możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym, natomiast w trzech sprawach brak było odpowiedzi przedsiębiorcy na wystąpienie *Rzecznika*. W odniesieniu do dwóch spośród trzech wskazanych spraw w jednym przypadku konsument poinformował *Rzecznika* o pozytywnie załatwionej dla niego sprawie, natomiast w drugim przypadku sporządzony został pozew sądowy przeciwko przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

W okresie objętym kontrolą *Rzecznik*, na podstawie dyspozycji art. 43 ust. 3 *ustawy o oik*, nie przekazywał właściwej miejscowo delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) wniosków i nie sygnalizował problemów dotyczących ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej. Kilkakrotnie³ zawiadamiał natomiast UOKiK o stwierdzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. W sześciu powyższych przypadkach zawiadomienie dotyczyło przedsiębiorców⁴, którzy zawierali

³ W 2012 r. trzy razy, w 2014 r. jeden raz oraz w I poł. 2015 r. trzy razy.

⁴ W szczególności zawiadomienia dotyczyły naruszenia *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* przez przedsiębiorców: (1) który wprowadzał konsumentów w błąd, poprzez wywieranie błędnego wrażenia, że oferowany przez niego na pokazach handlowych preparat będący suplementem diety jest lekarstwem na każdą dolegliwość oraz nie informował konsumentów o prawie

z konsumentami umowy poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. Rzecznik nie miał informacji zwrotnej o efektach tych wystąpień.

(dowody: akta kontroli str. 112, 134-157)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie, *Rzecznik* nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie wystąpił, zgodnie z art. 114 *ustawy o okik*, o ukaranie przedsiębiorców naruszających obowiązek udzielenia *Rzecznikowi* wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia *Rzecznika*, mimo że przypadki takie miały miejsce.

Rzecznik wyjaśniła, że w okresie przedkontrolnym trzykrotnie występowała do Sądu Rejonowego w Kłodzku o ukaranie przedsiębiorców naruszających obowiązek udzielenia *Rzecznikowi* wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia, niemniej jednak, w żadnym z tych trzech przypadków Sąd nie przychylił się do wniosku *Rzecznika* i nie zasądził kary przewidzianej w art. 114 *ustawy o okik*. *Rzecznik* w wyjaśnieniach dodała, że „przy takim podejściu i praktyce Sądu oraz dużej liczbie spraw konsumenckich i ograniczonych zasobach ludzkich w biurze, uznała, że lepszym rozwiązaniem będzie skupienie się na zapewnieniu dobrej bieżącej obsługi konsumentów.”

(dowody: akta kontroli str. 65, 88, 113, 191-192, 195)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze identyfikowania i monitorowania zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą *Rzecznik* zidentyfikował 46 spraw, w których występowało powiązanie sprzedaży bezpośredniej z zaciągnięciem przez konsumenta kredytu lub pożyczki. Sprawy te zostały zakwalifikowane do kategorii umów zawieranych poza lokalem i na odległość. Większość przypadków dotyczyło sporządzenia pism o odstąpieniu od umowy sprzedaży lub kredytu przed upływem ustawowych terminów tj. 10 lub 14 dni i te sprawy zostały rozstrzygnięte na korzyść konsumentów.

(dowody: akta kontroli str. 122-123, 181-187)

do odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od dnia jej zawarcia; (2) który wprowadzał konsumentów w błąd, poprzez wywieranie błędnego wrażenia, że kontaktują się z Telekomunikacją Polską S.A (Orange), a zasadniczym celem proponowanej zmiany umowy jest obniżenie abonamentu, a nie zmiana operatora; (3) którego działania nosiły znamiona obejścia prawa poprzez organizowanie sprzedaży w formie pokazów, ale w oznakowanych przez siebie lokalach (salonach firmowych), co pozbawiało konsumentów prawa odstąpienia od umowy; (4) oraz (5) które wprowadzały konsumentów w błąd, poprzez przedstawianie się jako przedstawiciel dotychczasowego operatora telekomunikacyjnego konsumenta, a rozmowy prowadzona przez konsultantów prowadzone były w sposób sugerujący, iż konsument przedłuża obowiązującą umowę lub obniża opłatę abonamentową, a nie zawiera nową umowę z innym operatorem; (6) który wprowadzał konsumentów w błąd w trakcie oferowania usług pośrednictwa finansowego poprzez zobowiązanie się w trakcie rozmowy z konsultantem do wykonania nieodpłatnej usługi, tymczasem w rezultacie następowało przekazanie wykonania usługi jednej lub kilku lojalnościowym instytucjom finansowym, co prowadziło do niekorzystnego rozporządzenia mieniem konsumentów w postaci wygórowanych opłat za świadczenie usług, nieokreślonych w sposób jasny i przejrzysty w podpisywanych umowach.

W sześciu sprawach *Rzecznik*, działając na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 *ustawy oik*, skierował wystąpienia do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, przy czym tylko dwie sprawy dotyczyły odstąpienia od umowy kredytu w związku z zawartą przez konsumenta umową poza siedzibą przedsiębiorcy. Były to sprawy:

- nr RzK.732.83.2012 – konsument złożył do *Rzecznika* w dniu 19 września 2012 r. wniosek o udzielenie pomocy prawnej w sporządzeniu odstąpienia od umowy kredytu, zawartej przez przedstawiciela poza lokalem przedsiębiorcy, w związku z umową na zakup zestawu clinic, fotela, koldry,. Po analizie sprawy *Rzecznik* w dniu 26 września 2012 r. wystąpił do przedsiębiorcy, który w odpowiedzi z 17 października 2012 r. podtrzymał swoją decyzję. Postępowanie zostało przez *Rzecznika* zamknięte, a konsument otrzymał poradę prawną o możliwości dochodzenia praw przed sądem powszechnym;
- nr RzK.732.127.2014 – konsument złożył do *Rzecznika* w dniu 20 listopada 2014 r. wniosek o udzielenie pomocy prawnej w sporządzeniu odstąpienia od umowy kredytu w związku z umową na zakup poduszki masującej, zawartej przez przedstawiciela poza lokalem przedsiębiorcy. Po analizie sprawy *Rzecznik* w dniu 3 grudnia 2014 r. wystąpił do przedsiębiorcy, który w odpowiedzi z 29 grudnia 2014 r. przychylił się do zarzutów i zaakceptował rozwiązanie umowy.

(dowody: akta kontroli str. 191-192)

W zidentyfikowanych przez *Rzecznika* sprawach zgłaszanych przez konsumentów, które dotyczyły sprzedaży bezpośredniej powiązanej z zaciągnięciem przez konsumenta kredytu lub pożyczki, *Rzecznik* nie współpracował z innymi właściwymi organami (np. UOKiK), w celu zapewnienia konsumentowi kompleksowej pomocy. W jednym przypadku *Rzecznik* pomagał konsumentowi przy sporządzeniu wniosku do Arbitra Bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze działania w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów.

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

3.1. Powołanie rzecznika konsumentów oraz organizacja jego pracy

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie § 39 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku⁵, prowadzenie zadań samorządu powiatowego z zakresu ochrony praw konsumentów, w szczególności związanych z zapewnieniem bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej, należało do *Rzecznika*.

Zgodnie z art. 40 ust. 3 *ustawy o oik*, w strukturze organizacyjnej *Starostwa* przedstawionej w ww. regulaminie organizacyjnym, *Rzecznik* został bezpośrednio podporządkowany *Staroście*, a swoje zadania wykonywał przy pomocy

⁵ Uchwała nr II/20/2012 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku.



wyodrębnionego biura, w którym zatrudniona była jedna osoba pomagająca *Rzecznikowi* w wykonywaniu jego obowiązków.

(dowody: akta kontroli str. 18, 55, 78-79, 102-103, 212-214)

Od dnia 1 maja 2007 r. na stanowisko *Rzecznika*, zgodnie z art. 40 ust. 1 *ustawy o okik* została powołana⁶ osoba, z którą *Starosta* zawarł w dniu 26 kwietnia 2007 r. umowę o pracę na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/2 etatu).

Osoba sprawująca funkcję *Rzecznika*, w momencie nawiązania stosunku pracy ze *Starostą*, spełniała jeden z wymogów określonych w art. 40 ust. 2 *ustawy o okik*, tj. posiadała wyższe wykształcenie prawnicze (odbyła studia na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim i uzyskała 18 czerwca 1997 r. tytuł magistra prawa).

(dowody: akta kontroli str. 7-10)

Szczegółowy zakres zadań *Rzecznika* określony został w §1 ust. 17 uchwały Zarządu Powiatu Kłodzkiego w sprawie organizacji wewnętrznej komórek organizacyjnych w *Starostwie*⁷, i był zgodny z art. 42 ust. 1 *ustawy o okik*, tj. obejmował:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów.

Ustalony w ww. uchwale zakres działania *Rzecznika* zawierał także zadania wynikające z art. 42 ust. 2 i 3 *ustawy o okik*, tj.:

- możliwość wytaczania powództw na rzecz konsumentów oraz wstępowanie za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
- wykonywanie zadań oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów.

Ponadto w ww. uchwale uszczegółowione zostały inne zadania *Rzecznika* określone w *ustawie o okik* lub w przepisach odrębnych, m.in. prowadzenie edukacji konsumenckiej, jak również występowanie do Prezesa UOKiK z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów *ustawy o okik* oraz o wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenckie.

Wszystkie zadania określone w ww. uchwale pokrywały się z przyjętym w dniu 29 lipca 2010 r. przez *Rzecznika* zakresem czynności.

(dowody: akta kontroli str. 12-13, 19-21)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Przed objęciem funkcji w dniu 1 maja 2007 r., *Rzecznik* zatrudniona była przez innego pracodawcę. Z przedstawionego Świadectwa pracy wynika, że w okresie tym, korzystała z urlopu wychowawczego w łącznym wymiarze ponad 76 miesięcy,

⁶ Uchwała nr VII/98/2007 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

⁷ Uchwała nr 91/2012 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie organizacji wewnętrznej komórek organizacyjnych w Starostwie Powiatowym w Kłodzku.



który zgodnie z art. 186⁵ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁸ wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Niemniej jednak okresu zatrudnienia nie należy jednak utożsamiać z wymaganą na stanowisku *Rzecznika* praktyką zawodową, która w momencie zatrudnienia na stanowisku *Rzecznika* wynosiła 32 miesiące. W związku z powyższym nie został spełniony wymógów posiadania, co najmniej pięcioletniej praktyki zawodowej, wynikający z art. 40 ust 2 ustawy o *okik*.

(dowody: akta kontroli str. 7-8, 11)

Wicestarosta Powiatu Kłodzkiego wyjaśniła, że obecny *Rzecznik* został powołany na stanowisko uchwałą Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 25 kwietnia 2007 r.⁹ po przeprowadzonym naborze na ww. stanowisko i z zapisów protokołu z przeprowadzonego naboru wynika, że aplikację złożyło 2 kandydatów, którzy w ocenie komisji konkursowej spełnili wymogi formalne.

(dowody: akta kontroli str. 198, 200-203)

3.2. Dostępność poradnictwa rzecznika konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o *okik*, obowiązek zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów realizowany był poprzez udzielenie przez *Rzecznika* w okresie kontrolowanym łącznie 6754 porad, z czego 1551 porad zostało udzielonych w 2012 r., 2260 porad w 2013 r., 2110 porad w 2014 r. oraz 832 porady w 2015 r.

Odsetek porad dotyczących umów zawieranych poza lokalem lub na odległość stanowił łącznie w kontrolowanych latach 9,7% (657 porady, w tym 118 porad dotyczących sprzedaży bezpośredniej (1,7%)), przy czym w konkretnych latach było to: 11,7% w 2012 r. (182 porady, w tym 9 porad dotyczących sprzedaży bezpośredniej (0,6%)), 14,4% w 2013 r. (325 porady, w tym 64 porady dotyczące sprzedaży bezpośredniej (2,8%)), 3,6% w 2014 r. (75 porady, w tym 36 porad dotyczące sprzedaży bezpośredniej (1,7%)) oraz 9,0% w 2015 r. (75 porady, w tym 9 porad dotyczących sprzedaży bezpośredniej (1,1%)).

(dowody: akta kontroli str. 68, 92, 116, 133)

W okresie objętym kontrolą, dostępność bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów zapewniona była poprzez przyjmowanie konsumentów w Biurze *Rzecznika*, od stycznia do sierpnia 2012 r. w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰ od poniedziałku do piątku (w czwartki do godziny 17⁰⁰), od września 2012 r. do czerwca 2015 r. – w godzinach od 7³⁰ do 14³⁰ od poniedziałku do piątku, natomiast od lipca 2015 r. – w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰ od poniedziałku do piątku, oraz osobiście przez *Rzecznika*, w okresie od stycznia 2012 r. do sierpnia 2013 r. w godzinach od 8¹⁵ do 12¹⁵ od poniedziałku do czwartku i od 11³⁰ do 15³⁰ w czwartki, natomiast od września 2013 r. do dnia kontroli – w godzinach od 8¹⁵ do 13¹⁵ od poniedziałku do czwartku.

(dowody: akta kontroli str. 55, 78, 102, 112, 228)

Rzecznik udzielał porad w bezpośrednim kontakcie z konsumentem, telefonicznie oraz pisemnie, w związku z wnioskami konsumentów skierowanymi do *Rzecznika* drogą pocztową (w formie papierowej) lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Porady pisemne obejmowały przede wszystkim pomoc w sporządzeniu zawiadomienia o niezgodności towaru lub usługi z umową, oświadczeń o odstąpieniu od umowy, opinii prawnej w przedstawionym przez konsumentów sprawach w oparciu o obowiązujący stan prawny oraz pomoc w wypełnianiu formularzy sądowych.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.

⁹ Nr VII/98/2007.



(dowody: akta kontroli str. 56-57, 80-81, 104-105)

Rzecznik informował społeczność lokalną o prowadzonej działalności za pomocą ogólnodostępnych informacji na jego temat zamieszczonych na portalu internetowym BIP i stronie internetowej¹⁰ Starostwa.

(dowody: akta kontroli str. 112, 215-227)

Siedziba Rzecznika znajdowała się w kamienicy przy ul. Kościuszki 7 w Kłodzku. Przy wejściu do kamienicy umieszczono tablicę informacyjną Starostwa, natomiast w holu głównym, na parterze kamienicy, znajdowała się tablica informacyjna z wymienionymi komórkami organizacyjnymi Starostwa (w tym Rzecznika), które mają swoją siedzibę w przedmiotowej kamienicy.

Biurowo Rzecznika znajdowało się w pokoju nr 301 na drugim piętrze, do którego można było się dostać klatką schodową z holu głównego. Budynek nie był wyposażony w windę. W pokoju Rzecznika o powierzchni ok. 30 m², zorganizowane było miejsce (biurko z krzesłem) dla osoby odwiedzającej biuro oraz trzy stanowiska pracy biurowej. Przed wejściem do biura (pokoju) znajdowała się poczekalnia z dwoma krzesłami i stolikiem oraz dostępną toaletą.

(dowód: akta kontroli str. 188-190)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Ustalone godziny pracy Rzecznika mogą utrudniać dostęp do jego porad szerokiemu kręgowi konsumentów, którzy chcieliby osobiście skorzystać z poradnictwa konsumenckiego czy też informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Spowodowane jest to przede wszystkim niepełnieniem przez Rzecznika dyżurów w godzinach popołudniowych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty, „struktura organizacyjna Starostwa określa dla Powiatowego Rzecznika Konsumentów 0,5 etatu i w takim wymiarze czasu pracy zatrudniony jest Powiatowy Rzecznik Konsumentów. Ponadto do Starostwa Powiatowego w Kłodzku nigdy nie docierały sygnały ze strony mieszkańców, aby organizacja pracy Rzecznika Konsumentów ograniczała dostęp mieszkańców do porad konsumentów”.

(dowód: akta kontroli str. 188-190, 198-199)

2. Siedziba Rzecznika znajduje się w miejscu do którego utrudniony jest dostęp dla osób starszych i niepełnosprawnych, co wynika w szczególności z braku windy oraz braku informacji o siedzibie Rzecznika umieszczonej przed wejściem do budynku, w którym mieści się Starostwo.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicestarosty, „siedziba Rzecznika mieści się w wynajmowanych pomieszczeniach należących do BZWBK. Fakt, że Powiat nie jest właścicielem budynku utrudnia czynności związane z organizacją pracy. Obecnie osoby niepełnosprawne i starsze mogą złożyć wniosek lub skargę dotyczącą spraw konsumenckich w Biurze Obsługi Klienta w budynku głównym, przy ul. Okrzei 1, gdzie znajduje się winda.”

(dowód: akta kontroli str. 188-190, 199)

3.3. Prowadzenie przez rzecznika konsumentów rejestrów spraw

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie nie zostały ustalone odrębne procedury działania Rzecznika, określające sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym

¹⁰ <<http://www.powiat.klodzki.pl/powiatowy-rzecznik-konsumenta>>.

w szczególności terminy ich rozpatrywania. Jak wskazał członek zarządu Powiatu Kłodzkiego „w Starostwie obowiązuje elektroniczny obieg dokumentów ESOD wprowadzony zarządzeniem nr 44/2014 Starosty Kłodzkiego z dnia 27 czerwca 2014 r. Prowadzenie spraw odbywa się w ramach programu IntraDok. Do spraw załącza się wszelkie wytworzone bądź powiązane dokumenty. Elektroniczny system obiegu dokumentów obowiązuje od maja 2008 r, a zarządzenie w tej sprawie było kilka razy zmieniane - obecnie obowiązuje to z 2014 r. Ponadto, w zarządzeniu nr 13/2011 roku w sprawie wyboru podstawowego sposobu dokumentowania i rozstrzygania spraw, ustalono, że podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw jest tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych wspomagany elektronicznie.”

(dowód: akta kontroli str. 23)

Tryb i sposób postępowania przy rejestracji spraw wpływających do Rzecznika oraz sposób dokonywania ich klasyfikacji przedstawiał się następująco. Konsument składa dokumenty papierowe, w tym obowiązkowo *Wniosek o udzielenie pomocy prawnej w Starostwie* w Biurze Obsługi Klienta. Pracownik z uprawnieniami operatora skanował dokument, wprowadza do systemu i rejestrował go w programie IntraDok. Każdorazowo po zarejestrowaniu dokumentu w systemie, operator drukował kod kreskowy i oznaczał nim oryginał. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do ww. Zarządzenia nr 44/2014, pisma dotyczące reklamacji towarów i usług były automatycznie przekazywane w programie IntraDok do Rzecznika, który klasyfikował sprawy według kategoriami określonych przez UOKiK oraz nadawał sprawie numer zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt¹¹. Przy ustaleniu kategorii spraw nie konsultowano się odrębnie z UOKiK

(dowód: akta kontroli str. 112, 164-166)

Sprawy skierowane do Rzecznika pisemnie prowadzone były w wersji elektronicznej w programie IntraDok oraz tradycyjnie w formie papierowej. Do spraw załącza się wszelkie wytworzone bądź powiązane dokumenty. Dla każdej sprawy prowadzonej elektronicznie zakładana jest automatycznie "metryczka", która pozwala odczytać wszystkie czynności oraz terminy wykonania tych czynności dla danej sprawy. Osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych, miały możliwość kontroli dokumentów i spraw podwładnych. Z poziomu swojego konta w IntraDoku, istniała możliwość sprawdzenia stanu i ilości załatwianych spraw i otrzymywanych dokumentów przez podwładnych.

Elektroniczny rejestr spraw posiadał kolumny, w których wyszczególniano: rodzaj sprawy, ze wskazaniem imienia i nazwiska konsumenta, datę rozpoczęcia sprawy i datę jej przydzielenia oraz datę zakończenia. Wszystkie sprawy pogrupowane były zgodnie z kategoriami spraw wymaganymi przez UOKiK.

Rzecznik rejestrował porady udzielone konsumentom w wyniku bezpośredniego kontaktu osobistego lub telefonicznego, poprzez wskazanie daty, godziny i tematu porady, a następnie w formie miesięcznych zestawień zawierających liczbę udzielonych porad w konkretnym dniu, z podziałem na kategorie spraw wymaganych przez UOKiK

(dowód: akta kontroli str. 23, 112, 125-132)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹¹ Rozporządzenie 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 zakładowych (Dz.U. z 2011 r., nr 14 poz. 67).

3.4. Rozpatrywanie przez rzecznika konsumentów spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów – dotyczących sprzedaży bezpośredniej

W wyniku badania dokumentacji wybranych 42 spraw (po 12 z lat 2012- 2014 oraz sześć z 2015 r.) zgłoszonych do *Rzecznika* i dotyczących sprzedaży bezpośredniej, ustalono, że:

- wszystkie z tych spraw były skargami na postępowanie przedsiębiorców i dotyczyły wypowiedzenia (2 sprawy) lub odstąpienia (40 spraw) od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorcy;
- wszystkie sprawy były rozpatrzone zgodnie z wnioskami konsumentów;
- 27 spraw zakończyło się udzieleniem przez *Rzecznika* porady prawnej o możliwości odstąpienia od zawartej umowy oraz opracowaniem oświadczenia lub wzoru pisma o odstąpieniu od umowy;
- w 15 sprawach *Rzecznik*, działając na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy *oikik*, skierował wystąpienia do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią w celu ochrony praw i interesów konsumentów;
- rozpatrzenie spraw odbywało się bez zbędnej zwłoki¹² i nie było przypadków nadmiernej przewlekłości postępowania;
- *Rzecznik* nie korzystał z uprawnień do wytaczania powództwa lub występowania, jako oskarżyciel publiczny w przypadkach określonych w art. 42 ust. 2 i 3 ustawy *o okik*;
- *Rzecznik* każdorazowo przedstawiał podmiotom prowadzącym sprzedaż bezpośrednią uwagi i opinie w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ich działaniu;
- *Rzecznik* niezwłocznie informował pisemnie zainteresowane osoby o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych przez nie spraw, a w przypadku, kiedy kierował wystąpienie do przedsiębiorcy – po otrzymaniu odpowiedzi niezwłocznie informował konsumentów o wyniku interwencji i stanowisku przedsiębiorcy.

(dowody: akta kontroli str. 180-191-192)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.5. Wywiązywanie się przez rzecznika konsumentów z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie *Rzecznik* terminowo przedkładał *Staroście* coroczne sprawozdania ze swojej działalności w roku poprzednim, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy *o okik*, a po ich zatwierdzeniu¹³ przekazywał¹⁴ je właściwej miejscowo Delegaturze UOKiK we Wrocławiu.

¹² W większości przypadków (21 na 27 spraw, w której *Rzecznik* udzielił porady pisemnej) porada prawna o możliwości odstąpienia od zawartej umowy oraz opracowanie oświadczenia lub wzoru pisma o odstąpieniu od umowy zostało załatwionych w tym samym dniu, w którym konsument złożył wniosek. W dwóch przypadkach był to jeden dzień, w jednym przypadku – cztery dni, w dwóch przypadkach – siedem dni i w jednym przypadku – dziewięć dni.

Natomiast wystąpienia do przedsiębiorców kierowane były średnio po 12 dniach od wpływu wniosku konsumenta, w szczególności po siedmiu dniach – trzy sprawy, od ośmiu do 14 dni – dziewięć spraw, powyżej 14 dni – trzy sprawy (po dniach 15, 16 lub 18 dniach).

¹³ Zarządzenie nr 28/2013 Starosty Kłodzkiego z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Kłodzku za rok 2012

Zarządzenie nr 24/2014 Starosty Kłodzkiego z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Kłodzku za rok 2013

Przekazywane przez *Rzecznika* informacje dotyczące działań przez niego podejmowanych, w szczególności obejmujące sprzedaż bezpośrednią, były rzetelne. *Rzecznik* w sprawozdaniach wskazywał na problem dotyczący sprzedaży bezpośredniej informując, że jedną z najliczniejszych grup udzielanych porad były sprawy dotyczące odstąpienia od umów zawartych poza siedzibą przedsiębiorstwa lub na odległość.

(dowód: akta kontroli str. 49- 119)

Rzecznik w swoich sprawozdaniach występował do UOKiK z propozycjami zmian zmierzających do poprawy realizacji praw konsumentów. Były to coroczne wnioski dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów, polegające na stałym inicjowaniu kampanii i działań edukacyjnych w celu wzrostu wiedzy konsumentów o przysługujących im prawach oraz konieczności współpracy wszystkich instytucji konsumenckich w celu wymiany doświadczeń i wypracowania jednolitych rozwiązań typowych problemów konsumentów. Wnioski te dotyczyły także pracy rzeczników, w zakresie umożliwienia konsumentom bezpłatnych konsultacji z rzeczoznawcami z poszczególnych dziedzin (przynajmniej w sprawach dotyczących najczęściej zawieranych umów) oraz utworzenia platformy internetowej z zamieszczonymi orzeczeniami sądów czy też wypracowanymi konkretnymi rozwiązaniami prawnymi w sprawach konsumenckich.

Rzecznik nie występował w innej formie niż w sprawozdaniach do UOKiK z propozycjami działań zmierzających do poprawy realizacji praw konsumentów. *Rzecznik* nie otrzymywał od UOKiK informacji zwrotnej o możliwości realizacji, wskazanych w sprawozdaniach postulatów czy też propozycji oraz informacji, w jaki sposób zostały one zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 89-91, 114-115, 123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.6. Skargi konsumentów dotyczące rozpatrywania spraw przez rzecznika konsumentów

Opis stanu
faktycznego

W związku z wprowadzonym w *Starostwie* Zintegrowanym Systemem Zarządzania ISO 9001 wdrożona została procedura PO-ORG/5u *Postępowanie w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Starostwa Powiatowego*. Procedura ta dotyczyła skarg składanych na pracowników *Starostwa* oraz działalność urzędu do rozpatrzenia których, właściwym organem był *Starosta*.

W *Starostwie* prowadzone były statystyki dotyczące ilości złożonych skarg oraz oceny ich zasadności. Terminowość rozpatrywania skarg monitorowana była na bieżąco.

(dowody: akta kontroli str. 24, 46-48, 204-209)

W okresie kontrolowanym nie było skarg zgłoszonych przez konsumentów dotyczących rozpatrywania spraw przez *Rzecznika*, jak również nie wystąpiły przypadki skarg zgłaszanych przez konsumentów, na działalność *Rzecznika*, do rozpatrzenia których, właściwy był inny organ niż *Starosta*.

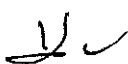
(dowody: akta kontroli str. 23, 206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarządzenie nr 21/2015 Starosty Kłodzkiego z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Kłodzku za rok 2015

¹⁴ Pismo RZK.730.2.2013 z dnia 25 marca 2013 r., pismo RZK.0642.1.2014 z dnia 27 marca 2014 r., pismo RZK0642.1.2015 z dnia 31 marca 2015 r.



3.7. Współpraca rzecznika konsumentów z innymi podmiotami

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą *Rzecznik* nie otrzymywał informacji o przypadkach nieuprawnionego wykorzystania lub zbierania danych osobowych przez podmioty prowadzące sprzedaż bezpośrednią, jak również nie otrzymywał skarg konsumentów związanych z działalnością telemarketingową związaną ze sprzedażą bezpośrednią. *Rzecznik* nie zgłaszał spraw dotyczących sprzedaży bezpośredniej organom Inspekcji Handlowej.

(dowód: akta kontroli str. 123)

Rzecznik czterokrotnie¹⁵ występował do Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie operatorów telekomunikacyjnych, którzy nie wywiązywali się z umów zawartych z konsumentami lub stosowali nieuczciwe praktyki rynkowe, celem podjęcia przez ten Urząd działań mających na celu pomoc konsumentom. *Rzecznik* nie miał informacji zwrotnej o efektach tych wystąpień.

(dowody: akta kontroli str. 62, 85, 110, 158-161)

W 2015 r. *Rzecznik* na podstawie art. 304 § 2 oraz art. 12 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*¹⁶ zawiadomił Prokuraturę Okręgową w Kłodzku o przypadku wskazującym na możliwość działania na szkodę konsumentów przez przedsiębiorcę tj. o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na doprowadzeniu wielu osób korzystających z usług tego przedsiębiorcy do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem znacznej wartości w wyniku wprowadzenia ich w błąd. Na dzień przeprowadzenia niniejszej kontroli, sprawa była w toku.

(dowody: akta kontroli str. 123, 162-163)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.8. Audyt rzecznika konsumentów

Opis stanu
faktycznego

W okresie kontrolowanym zadania *Rzecznika* związane z przedmiotem kontroli nie były objęte badaniami audytu wewnętrznego, na podstawie art. 274 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷.

W związku z wprowadzonym w *Starostwie* Zintegrowanym Systemem Zarządzania ISO 9001, na podstawie *Procedury auditów wewnętrznych i działań korygujących*, w następstwie zatwierdzonych przez *Starostę* *Harmonogramów auditów wewnętrznych* na dany rok, działalność *Rzecznika* była przedmiotem badań audytu wewnętrznego w roku 2012 (dwukrotnie), 2013 (dwukrotnie) i 2014. Podczas ww. auditów nie stwierdzono niezgodności oraz nie było konieczności wydawania decyzji w sprawach działań poauditowych. Ponadto w 2015 r. w *Starostwie* (w tym w komórce *Rzecznika*) przeprowadzono Audit zewnętrzny certyfikujący ISO. W raporcie z Audit z dnia 9 czerwca 2015 r. zarekomendowano dla *Starostwa* utrzymanie certyfikatu zgodnie z Normą PN-EN ISO 9001:2009.

(dowody: akta kontroli str. 23, 25-45)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁵ jeden raz w 2012 r. oraz trzy razy w 2014 r.

¹⁶ Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w obszarze systemu zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad.

4. Prowadzenie edukacji konsumenckiej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą *Starostwo* realizowało zadania z zakresu edukacji konsumenckiej, wynikające z art. 38 ustawy o oik m. in. poprzez:

- zamieszczenie przez *Rzecznika* artykułów dotyczących praw konsumentów na stronie internetowej¹⁸ i w BIP *Starostwa* oraz w prasie lokalnej¹⁹; artykuły te dotyczyły w szczególności praw konsumentów przy sprzedaży bezpośredniej jak również ostrzeżeń przed nieuczciwymi sprzedawcami zawierającymi umowy poza swoją siedzibą;
- spotkania *Rzecznika* z młodzieżą szkolną oraz udział w imprezach kierowanych do mieszkańców powiatu;
- rozpowszechnianie za pośrednictwem urzędów miast i gmin z terenu powiat kłodzkiego broszur informacyjnych i materiałów edukacyjnych (otrzymanych m.in. z UOKiK).

(dowody: akta kontroli str. 63, 86, 111, 123, 168-171, 174-179, 215-227)

Rzecznik współpracował z innymi rzecznikami jak również z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną praw konsumentów w tym z Federacją Konsumentów i Inspekcją Handlową. Współpraca ta polega na bieżącej wymianie informacji i doraźnej pomocy w załatwianiu spraw.

W badanym okresie *Rzecznik* podejmował współpracę z organizacjami seniorskimi w celu propagowania praw konsumentów. W 2014 r. uczestniczył w spotkaniach z organizacjami seniorskimi, tj. brał udział w imprezie plenerowej „Miasteczko medyczne dla seniorów” oraz w konferencji zorganizowanej w *Starostwie* pn. „Senior w powiecie”.

(dowody: akta kontroli str. 123-124, 172-173)

Rzecznik nie monitorował rynku sprzedaży bezpośredniej na terenie swojej jednostki samorządowej, poprzez uczestniczenie w prowadzonych prezentacjach, w szczególności w podmiotach prowadzonych przez samorząd.

Zgodnie z wyjaśnieniami *Starosty*, *Rzecznik* nie uczestniczył w prowadzonych prezentacjach, ponieważ rynek sprzedaży bezpośredniej na terenie jednostki samorządowej monitorowany jest na podstawie zgłoszeń konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 124)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze prowadzenia działalności edukacji konsumenckiej.

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

¹⁸ <<http://www.powiat.klodzki.pl/powiatowy-rzecznik-konsumenta>>.

¹⁹ Bezpłatna gazeta informacyjna PULS Powiatu Kłodzkiego.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

1. Aktywne korzystanie przez *Rzecznika* z uprawnień sankcyjnych, zgodnie z art. 114 ustawy o *okik*.
2. Rozważenie możliwości poprawienia dostępności siedziby *Rzecznika* dla osób starszych i niepełnosprawnych.
3. Rozważenie możliwości udzielania przez *Rzecznika* porad w zakresie m.in. ochrony interesów konsumentów również w godzinach popołudniowych lub w dniach wolnych od pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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* we Wrocławiu.

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.

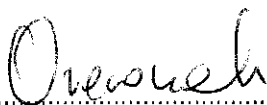
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia **21** sierpnia 2015 r.

Kontroler

Mariusz Orawczak

Starszy inspektor kontroli państwowej



Dyrektor

Najwyższej Izby Kontroli

Delegatury we Wrocławiu

DYREKTOR

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up. *Radosław Kujawinski*

.....
Radosław Kujawinski
Wicedyrektor



