



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.04.2015

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 Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94064 dnia 17 lipca 2015 r.

[dowód: akta kontroli str.1-2]

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu Aleja Wyzwolenia 20, 22, 22a, 24, 58-300 Wałbrzych

Kierownik jednostki kontrolowanej Jacek Cichura – Starosta Wałbrzyski¹

[dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Powiatowego Rzecznika Konsumentów³ w Wałbrzychu w przedmiocie 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 Starostwie, w tym dostępność Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Wałbrzychu dla obywateli jak również niebudzące zastrzeżeń działania Rzecznika na rzecz ochrony praw klientów w zakresie sprzedaży bezpośredniej oraz działalności w zakresie edukacji konsumenckiej, identyfikowania i monitorowania zagadnień związanych ze sprzedażą bezpośrednią, a także rzetelne i terminowe sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

I. Identyfikacja spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie do Rzecznika skierowano łącznie 5 108 spraw, w tym 462 sprawy (9,0%) dotyczyły transakcji zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość.

W kolejnych latach badanego okresu załatwiono:

- 2012 r. – 1 454 spraw, w tym 142 (10%) dotyczyło sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość, w siedmiu przypadkach transakcje były powiązane z kredytem,

¹ Od dnia 12 grudnia 2014 r. W okresie od dnia 15 kwietnia 2013 r. do dnia 11 grudnia 2014 r. funkcję tę pełnił Józef Piksa, a w okresie od 2 grudnia 2010 r. do 14 kwietnia 2013 r. – Robert Ławski.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: „PRK” lub „Rzecznik”.

- 2013 r. – 1 616 spraw, w tym 164 (12%) dotyczyły sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub dokonanej na odległość, w siedmiu przypadkach transakcje były powiązane z kredytem,
- 2014 r. - 1 414 spraw, w tym 113 (10%) dotyczyło sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość w jednym przypadku transakcja miała związek z kredytem,
- 2015 r. (do 30 czerwca) – 1 120 spraw, w tym 43 (4%) dotyczyły sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. w trzech przypadkach transakcje były powiązane z kredytem,

Po analizie ww. spraw Rzecznik interweniował na rzecz konsumentów w 301 przypadkach. Spośród tych spraw 49 (16,3%) dotyczyło sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość z tego w:

- 2012 r. – 102 sprawy, w tym 15 spraw (14,7%) dotyczyło sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość,
- 2013 r. – 73 sprawy, w tym 23 sprawy (31,5%) dotyczyły sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość;
- 2014 r. – 73 sprawy, w tym 4 sprawy (5,5%) dotyczyły sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość,
- 2015 r. (do 30 czerwca) 53 sprawy, w tym 7 spraw (13,2%) dotyczyło sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość.

W pozostałych sprawach udzielono konsumentom porad pisemnych i ustnych. Rzecznik monitorował przebieg spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią poprzez sprawdzanie ich stanu zaawansowania. W przypadku porad ustnych i pisemnych brak ponowienia zgłoszenia przez konsumenta traktowano jako informację o załatwieniu sprawy zgodnie z oczekiwaniami. W przypadku spraw przyjętych przez Rzecznika do osobistego prowadzenia, dokumentacja sprawy prowadzona była chronologicznie, aż do jej zakończenia.

[dowód: akta kontroli str. 8 -9, 10 – 96]

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

Rzecznik wskazał, że w pozycji sprawozdania „umowy poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość” wykazywane były przede wszystkim sprawy dotyczące zakupu towarów na prezentacjach i pokazach. W spisach spraw przypadki takie rozpoznawalne są głównie po nazwie przedsiębiorcy i przedmiocie zakupu. Jeśli umowa sprzedaży powiązana jest z umową kredytu lub pożyczki ewidencjonowana jest odrębnie. Ponadto, sprawy przekazywane według właściwości do innych instytucji ewidencjonowane są w odrębnym zbiorze.

[dowód: akta kontroli str. 97, 100]

W sprawach dotyczących sprzedaży bezpośredniej, w których Rzecznik skierował wystąpienia do przedsiębiorców, w 32 przypadkach przedsiębiorcy przychyliłi się do stawianych zarzutów, w dwunastu sprawach podtrzymali swoją decyzję - w tych sprawach konsumenci otrzymali od Rzecznika poradę prawną o możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym, natomiast pięć spraw pozostawało w toku.

[dowód: akta kontroli str. 8-9]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie przekazywał właściwej miejscowo delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”) informacji o których mowa w art. 43 ust. 3 ustawy o okik⁴, tj. nie kierował wniosków i nie sygnalizował problemów dotyczących ochrony konsumentów, które wymagałyby podjęcia działań przez organy administracji rządowej. Dyspozycja art. 43 ust. 3 ustawy okik realizowana była przez Rzecznika w ten sposób, że w sprawozdaniach rocznych ze swej działalności przedstawiał szczegółową informację dotyczącą tematyki oraz statystykę udzielanych prowadzonych spraw i udzielanych porad.

[dowody: akta kontroli str.10 – 96]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

II. Działania Powiatowego Rzecznika Konsumentów w przypadkach powiązania sprzedaży bezpośredniej z udzielaniem kredytów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rzecznik zidentyfikował 19 spraw, w których występowało powiązanie sprzedaży bezpośredniej z zaciągnięciem przez konsumenta kredytu lub pożyczki. Wszystkie te sprawy zostały zakwalifikowane do kategorii umów zawieranych poza lokalem i na odległość. We wszystkich przypadkach meritum sprawy sprowadzało się do utrudniania konsumentom odstąpienia od umów sprzedaży i powiązanych z nimi umów kredytowych/pożyczkowych lub rozliczeniem transakcji związanej z odstąpieniem od umowy. Interwencja Rzecznika okazała się skuteczna w 15 przypadkach. W czterech przypadkach nie doszło do polubownego załatwienia sprawy. Przyczyną niemożności polubownego załatwienia sprawy było w tych przypadkach brak dowodów na potwierdzenie prawa do skutecznego odstąpienia od umowy.

[dowód: akta kontroli str. 8 – 9, 10 - 96]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Rzecznika w obszarze interwencji w sprawach sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa powiązanej z kredytem lub pożyczką.

III. System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Wałbrzychu

1. Powołanie rzecznika konsumentów i organizacja jego pracy

Opis stanu
faktycznego

Powiatowym Rzecznikiem Konsumentów jest od dnia 6 stycznia 2003 r. Pani Anna Juszczyżyn-Sroka. Rzecznik jest zatrudniona w Urzędzie na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony i spełnia wymagania ustawowe oraz posiada stosowne kwalifikacje określone art. 40 ust. 2 ustawy o okik.

[dowód: akta kontroli str. 141, 142]

W latach 2012 – 2015 (I półrocze) usytuowanie Rzecznika w strukturze Urzędu odpowiadało wymaganiom art. 40 ust. 3 ustawy o okik tj. Rzecznik został podporządkowany bezpośrednio Staroście Wałbrzyskiemu i wykonywał swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego w strukturze Urzędu biura. Rzecznik w ramach swojej działalności korzystał z pomocy stażystki.

⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - Dz. U. z 2015., poz. 184, do dnia 4 lutego 2015 r. Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.

[dowód: akta kontroli str. 143 – 157, 158 - 368]

Zakres czynności Rzecznika określony w obowiązujących w latach 2012 – 2015 (I półrocze) regulaminach organizacyjnego Urzędu obejmował wszystkie zadania Rzecznika określone w art. 42 ust 1 i ust 2 ustawy o okik. Do zadań Rzecznika należało również rozpowszechnianie elementów wiedzy konsumenckiej w porozumieniu z placówkami oświatowymi, organizacjami społecznymi działającymi na obszarze powiatu oraz lokalnymi mediami. Regulaminowy i zarazem ustawowy zakres czynności rzecznika konsumenta został bezpośrednio powierzony Annie Juszczyszyn-Sroce, indywidualnym zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika. Fakt przyjęcia obowiązków o których mowa został potwierdzony podpisem pracownika.

W Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu nie ustalano odrębnych procedur funkcjonowania Rzecznika, o czym dalej poniżej.

[dowód: akta kontroli str. 143- 157; 158 – 368]

Właściwość terytorialna Rzecznika obejmowała zasadniczo gminy terenu powiatu ziemskiego wałbrzyskiego tj. gminy Boguszów Gorce, Czarny Bór, Głuszycza, Jedlina Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno Zdrój oraz Walim.

W latach 2012 do 2015 (I półrocze), z wyłączeniem okresu od 1 lipca 2013 r. do 31 lipca 2014 r. Rzecznik świadczył także usługi dla mieszkańców miasta Wałbrzycha. Podstawą takiego działania były uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr I/2/2013 z 8 stycznia 2013 r. oraz XXI/122/14 z 26 czerwca 2014 r. i porozumienia zawarte pomiędzy Gminą Wałbrzych oraz Powiatem Wałbrzyskim dotyczące utworzenia jednego wspólnego dla Powiatu Wałbrzyskiego i Miasta Wałbrzycha stanowiska powiatowego rzecznika konsumentów⁶.

W ww. porozumieniach określono sposób finansowania i rozliczania przez Miasto Wałbrzych zadań wykonywanych przez Rzecznika Na funkcjonowanie Powiatowego Rzecznika Konsumentów zatrudnionego w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu realizującego ww. zadania, Powiat Wałbrzyski otrzymywał dotację celową z budżetu Miasta. Zaistniała sytuacja wynikała z faktu uzyskania przez Gminę Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2013 r. statusu miasta na prawach powiatu⁶ i podjęcia decyzji o utworzeniu wspólnego dla obu jednostek samorządowych stanowiska Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

[dowód: akta kontroli str. 353 – 357]

2. Dostępność poradnictwa Rzecznika Konsumentów

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 udzielanie przez Rzecznika w okresie kontrolowanym łącznie 5 108 porad. Odsetek porad dotyczących umów zawieranych poza lokalem lub na odległość przedstawiono we wcześniejszej części tego wystąpienia.

Rzecznik udzielał porad w bezpośrednim kontakcie z konsumentem, telefonicznie oraz pisemnie w związku z wnioskami konsumentów skierowanymi do Rzecznika pisemnie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Poradnictwo i pomoc prawna na rzecz indywidualnych konsumentów prowadzona była od poniedziałku do piątku w godzinach urzędowania Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu tj. w poniedziałki, środy, czwartki od godz. 7.30 do godz. 15.30;

⁶ Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.), wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz. U. z 2012 r. poz. 853).

we wtorki od godz. 7.30 do 16.30; w piątki od godz. 7.30 do 14.30. Porady prawne udzielane były telefonicznie, pocztą e-mail i bezpośrednio w biurze. Polegały na: udzielaniu wszechstronnej informacji na temat przysługujących konsumentom praw i obowiązków, interpretacji obowiązujących przepisów, pomocy w redagowaniu pism reklamacyjnych, ukierunkowywaniu konsumenta w dochodzeniu roszczeń, udostępnianie broszur i literatury fachowej, aktów prawnych oraz orzecznictwa sądowego. 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.

Złożone sprawy przyjmowane były do osobistego prowadzenia przez Rzecznika. Zakres zgłaszanych spraw obejmował, obok roszczeń wynikających z jakości nabywanych towarów i usług, również dostawę mediów, usługi telekomunikacyjne, finansowe, turystyczne, przewozowe, edukacyjne, medyczne i in. Sprawy dotyczące jakości towarów i usług, wymagające wiedzy specjalistycznej, oględzin lub ekspertyzy, czy też kontroli u przedsiębiorcy, kierowane były do Delegatury Inspekcji Handlowej zgodnie z jej ustawowymi kompetencjami.

Rzecznik informował społeczność lokalną o prowadzonej działalności za pomocą ogólnodostępnych informacji, zamieszczonych na portalu internetowym BIP i stronie internetowej Starostwa, a także w ramach prowadzonej działalności informacyjno-edukacyjnej.

[dowód: akta kontroli str. 369 – 371]

W sprawie ustalenia godzin pracy Rzecznika, w tym nieuwzględnienia jego dyżurów poza rozkładowymi godzinami pracy Urzędu, Starosta Wałbrzyski wskazał, że rozkład czasu pracy Rzecznika jest dostosowany do czasu pracy Starostwa Powiatowego i wynika też z konieczności dostosowania funkcjonowania całego urzędu do pracy służb porządkowych. Starosta poinformował, że dotychczas mieszkańcy powiatów (Powiatu Wałbrzyskiego i Miasta Wałbrzych) nie sygnalizowali problemów w skontaktowaniu się z Rzecznikiem, który oferuje różne sposoby korzystania z jego pomocy jak np. kontakt za pomocą poczty elektronicznej czy też umówienie się na konsultację w dogodnym dla konsumenta terminie. Raz w tygodniu (wtorek) w Starostwie Powiatowym wydłużony jest czas pracy do godziny 16:30. W ocenie Starosty taka organizacja funkcjonowania biura Rzecznika dostatecznie zabezpiecza potrzeby mieszkańców.

[dowód: akta kontroli str. 140]

Do dnia 3 września 2015 r. biuro Rzecznika znajdowało się w siedzibie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu ul. Aleja Wyzwolenia 20, na pierwszym piętrze pok. 141. Przeprowadzone oględziny wykazały, że siedziba znajdowała się w pokoju o wymiarach 3 na 5 metrów wyposażonym w dwa biurka, regały na dokumenty itp. Brakowało miejsca, np. stołu, gdzie interesant mógłby zaprezentować posiadaną dokumentację czy też sporządzić pismo. W toku kontroli NIK zmieniono siedzibę biura Rzecznika eliminując część występujących dotychczas niedogodności. Z dniem 3 września 2015 r. siedziba biura została przeniesiona do pokoju nr 112 na I piętrze w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu.

Informacja o siedzibie Rzecznika została umieszczona przy wejściu do urzędu Starostwa, w hallu Urzędu na tablicy informacyjnej ze wskazaniem piętra i numeru pokoju. Siedzibę Rzecznika oznaczono w sposób wyróżniający się, łatwo zauważalny. Na drzwiach umieszczono tablicę informacyjną formatu A4 gdzie wskazano m.in. godziny urzędowania Rzecznika, telefony kontaktowe w tym telefon bezpłatnej infolinii konsumenckiej czynnej od poniedziałku do piątku od godziny 9 do godziny 17.

Przed Urzędem znajdował się ogólnodostępny parking, wyznaczono miejsca dla parkowania dla osób niepełnosprawnych. Wejście do Urzędu dostosowano do potrzeb osób niepełnosprawnych. Urząd nie był wyposażony w udogodnienia dla osób niepełnosprawnych umożliwiające swobodną komunikację z hallu na I piętro i dalej do siedziby Rzecznika. Urząd nie był wyposażony np. w windę, czy też inne urządzenia

[dowód: akta kontroli str.373 – 379]

3. Prowadzenie przez rzecznika konsumentów rejestrów spraw

W Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu nie ustalano w sposób sformalizowany odrębnych procedur⁷ działania Rzecznika tak w zakresie prowadzenia rejestrów spraw do niego kierowanych jak i udzielania przez niego porad.

Rzecznik wskazała, że brak procedur wynika z faktu, że każda ze spraw zgłaszanych przez konsumenta ma indywidualny charakter i często wymaga podejmowania niestandardowych działań, których nie da się sformalizować. Określenie jednolitego trybu i terminu załatwiania spraw utrudniałoby podejmowanie działań w sprawach trudnych czy wymagających pilnego załatwienia. Rzecznik wyjaśniała dalej, że sprawy rozpatrywane są bez zbędnej zwłoki w zgodzie z obowiązującymi przepisami, a priorytetem Rzecznika jest rozważne, merytoryczne, obiektywne i odpowiedzialne działanie.

[dowód: akta kontroli str.100– 102]

Tryb i sposób postępowania przy rejestracji spraw wpływających do Rzecznika oraz sposób dokonywania ich klasyfikacji przedstawiał się następująco

Wszystkie zgłaszane do Rzecznika sprawy podlegają rejestracji w prowadzonych na rejestrach i wykazach tj. miesięcznych wykazach porad telefonicznych i osobistych, prowadzonych według wzoru opracowanego przez Stowarzyszenie Konsumentów Polskich w uzgodnieniu z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), w których odnotowuje się ilość udzielonych porad w podziale na rodzaje umów.

O kwalifikacji do poszczególnych kategorii decyduje przedmiot udzielonej porady. Wykazy prowadzone były na bieżąco i aktualizowane stosownie do przesyłanych przez UOKiK tabel sprawozdawczych.

Porady udzielone na piśmie, tak w formie tradycyjnej jak i pocztą elektroniczną były ewidencjonowane według Instrukcji Kancelaryjnej w zbiorze pn. „Poradnictwo w zakresie spraw konsumenckich”⁸.

Przygotowane konsumentom pisma reklamacyjne, wnioski o mediację, odwołania, wezwania przedsądowe, pisma procesowe, do indywidualnego wniesienia, przechowywane są w wersji elektronicznej.

Wystąpienia pisemne oraz wnioski o przyjęcie sprawy przez Rzecznika opatrzone podpisem konsumenta rejestruje się w Elektronicznym Systemie Obiegu Dokumentów Starostwa Powiatowego⁹ oraz zgodnie z instrukcją kancelaryjną. Klasyfikacja spraw następuje na etapie sporządzania sprawozdania z działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów według przedmiotu sporu i wytycznych UOKiK.

⁷ W szczególności określających sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym terminów ich rozpatrywania.

⁸ Zbiór oznaczono jako PRK 731.

⁹ System oparty na programie „Intra – Dok”

W prowadzonym przez Rzecznika rejestrze, sprawy dotyczące sprzedaży bezpośredniej, z uwagi na potrzeby sprawozdawcze, były ewidencjonowane, jako umowy poza lokalem i na odległość. Rejestry spraw były prowadzone przez Rzecznika osobiście w formie dziennika, według Instrukcji Kancelaryjnej.

[dowód: akta kontroli str. 100 – 102]

Rejestr zawierał następujące dane: [1] liczba porządkowa – numer sprawy, [2] krótki opis sprawy, [3] oznaczenie od kogo wpłynęła, [4] daty wszczęcia i załatwienia sprawy, [5] uwagi o sposobie załatwienia sprawy.

Rzecznika rejestrował porady udzielone konsumentom w wyniku bezpośredniego kontaktu osobiście i telefonicznie, poprzez zapisywanie daty i tematu porady, a następnie w formie miesięcznych zestawień zawierających liczbę udzielonych porad w konkretnym dniu, z podziałem na kategorie spraw wymaganych przez UOKiK.

Analiza losowo dobranej próby 35 zapisów (po 10 zapisów rocznie i pięciu zapisów z 2015 r.) w rejestrach prowadzonych przez Rzecznika - ze zgromadzoną w tych sprawach dokumentacją wykazała, że zapisy rejestrów odzwierciedlają sposób prowadzenia spraw i odpowiadają ich przedmiotowi. Ponadto stwierdzono, że klasyfikacja spraw odpowiada kategoriom sprawozdawczym w przedmiotowym zakresie określonym przez UOKiK.

[dowód: akta kontroli str. 97, 380]

4. Rozpatrywanie przez Rzecznika spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów-dotyczących sprzedaży bezpośredniej

W wyniku badania dokumentacji wybranych 35 spraw (po 10 z lat 2012, 2013 i 2014 oraz pięciu z 2015 r.) zgłoszonych do Rzecznika i dotyczących sprzedaży bezpośredniej, ustalono, że:

- wszystkie z tych spraw były skargami na postępowanie przedsiębiorców i dotyczyły odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorcy;
- 34 z 35 analizowanych przypadków zakończyły się zgodnie z oczekiwaniami konsumentów;
- sześć spraw z 2014 r. zakończyło się udzieleniem przez Rzecznika porady prawnej o możliwości odstąpienia od zawartej umowy oraz opracowaniem oświadczenia lub wzoru pisma o odstąpieniu od umowy;
- w 29 analizowanych sprawach *Rzecznik*, działając na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy *okik*, skierował wystąpienia do przedsiębiorców prowadzących sprzedaż bezpośrednią w celu ochrony praw i interesów konsumentów;
- rozpatrzenie spraw odbywało się bez zbędnej zwłoki, nie stwierdzono również 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*,

W sprawie nie skorzystania z możliwości wytoczenia powództw wobec przedsiębiorców Rzecznik wskazała, że: bezpośrednie i aktywne zaangażowanie w proces cywilny traktowane jest jako wyjątek uzasadniony szczególnymi okolicznościami np. nietypowym, precedensowym charakterem sprawy, masowością roszczeń danego typu w których wyrok sądu mógłby być wskazówką w podobnych sprawach, szczególnymi względami społecznymi bądź szczególną sytuacją konsumenta. Preferowaną formą działalności Rzecznika jest doradztwo, pomoc w sporządzaniu pism procesowych konsumentom lub zwykle na wniosek sądu - przedstawienie sądowi poglądu istotnego dla sprawy. W analizowanym okresie przygotowano ogółem 31 tego rodzaju pism.

- 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.

Analizowane przypadki dotyczyły przede wszystkim zakupów artykułów – urządzeń paramedycznych, garnków i innych urządzeń na prezentacjach, zakupu usług telekomunikacyjnych. Zidentyfikowaną przez Rzecznika praktyką było celowe niedopełnianie przez sprzedawcę obowiązków informacyjnych co w konsekwencji utrudniało konsumentowi odstąpienie tak od umowy sprzedaży jak i związanej z nią umowy kredytu. W zidentyfikowanych przez Rzecznika sprawach zgłaszanych przez konsumentów, które dotyczyły sprzedaży bezpośredniej powiązanej z zaciągnięciem przez konsumenta kredytu lub pożyczki, nie zachodziła konieczność zaangażowania w sprawy innych organów (np. UOKiK), do zapewnienia konsumentowi kompleksowej pomocy.

[dowód: akta kontroli str. 415 - 420, 421]

5. Wywiązywanie się przez Rzecznika Konsumentów z obowiązków sprawozdawczych

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 zatwierdzeniu przekazywał je właściwej miejscowo Delegaturze UOKiK we Wrocławiu.

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. 13 - 96]

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, jak również wnioski dotyczące pracy rzeczników. Rzecznik nie występował w innej formie niż poprzez sprawozdania 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. 24 – 25, 48 – 49, 64 – 65]

6. Współpraca rzecznika konsumentów z innymi podmiotami

W analizowanym okresie Rzecznik współpracował z innymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw konsumentów. Ogółem w analizowanym okresie we współpracy z Inspektoratem Inspekcji handlowej w Wałbrzychu, Urzędem Komunikacji Elektronicznej lub z innymi rzecznikami procedowano 63 sprawy.

Do Rzecznika nie wpływały pisemne skargi dotyczące działalności telemarketerów związane ze sprzedażą bezpośrednią w zakresie łamania zakazu wynikającego z art. 172 ustawy Prawo telekomunikacyjne¹⁰.

[dowód: akta kontroli str.21, 22, 62 85]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Ustalone godziny pracy Rzecznika mogą utrudniać dostęp do niego 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.
2. Brak w Urzędzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu udogodnień komunikacyjnych dla osób starszych i niepełnosprawnych utrudnia tym osobom dostęp tak do biura Rzecznika Konsumentów jak też i do innych wydziałów Urzędu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Rzecznika w zakresie rozpatrywania spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów dotyczących sprzedaży bezpośredniej. NIK pozytywnie ocenia także zagadnienia związane z powołaniem Rzecznika i jego umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej urzędu. A także, mimo powyższej uwagi, w dostępność usług Rzecznika.

IV. Prowadzenie działalności edukacyjnej, współpraca z instytucjami zewnętrznymi, kontrola i audyt działalności Rzecznika

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik realizował zadania zakresu edukacji konsumenckiej poprzez organizowanie i uczestniczenie w lokalnych i ogólnopolskich konferencjach oraz spotkaniach z mieszkańcami Powiatu Wałbrzyskiego. Podczas konferencji szczególną uwagę zwracano na praktyki stosowane przy zawieraniu umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość informując o prawach konsumentów przy tego typu transakcjach. Wskazywano też na wynikające z tych praktyk zagrożenia i sposoby minimalizacji ryzyka związanego z takimi formami sprzedaży. Rzecznik co najmniej dwa razy do roku uczestniczył w audycjach emitowanych przez telewizję lokalną. Rzecznik przygotowywał publikowane w prasie lokalnej w tym artykuły dotyczące niektórych spraw konsumentów. Rzecznik aktywnie uczestniczył w konferencjach zorganizowanych przez Wałbrzyską Szkołę Zarządzania i Przedsiębiorczości pn. „Społeczna odpowiedzialność biznesu, a świadomość konsumencka” oraz „Alternatywne metody rozstrzygania sporów konsumenckich i możliwości wykorzystania podejścia procesowego” – materiały z konferencji opublikowano w zbiorach prac naukowych uczelni.

Ponadto, Rzecznik uczestniczył w ogólnopolskich akcjach edukacyjnych edukacyjno-informacyjnych realizowanych na poziomie lokalnym. I tak, w ramach akcji „Dzień przedsiębiorczości” zapoznano uczniów Zespołu Szkół Politechnicznych „Energetyk” w Wałbrzychu z zagadnieniami z zakresu prawa konsumenckiego i kompetencjami Powiatowego Rzecznika Konsumentów, w ramach akcji „Weź paragon”, „Nie daj się nabrać. Podczas akcji „Sprawdź zanim podpiszesz” rozprowadzono materiały edukacyjne za pośrednictwem gmin powiatu wałbrzyskiego, lokalnych mediów i strony internetowej Starostwa.

Poza wyżej wskazanymi działaniami edukacyjno-informacyjnymi Rzecznik zamieszczał na tablicy informacyjnej i udostępniał materiały edukacyjne

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.

(otrzymywane m.in. od UOKiK). Na stronie internetowej starostwa zamieszczano przydatne informacje dla konsumentów.

[dowód: akta kontroli str. 98, 106 – 109 – 139]

Rzecznik wskazała, że zadania z zakresu edukacji konsumenckiej w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu realizowane są systematycznie, według zgłaszanych potrzeb oraz stosownie do posiadanych możliwości finansowych. Działania te kierowane są zarówno do konsumentów stosownie do grup wiekowych oraz zawodowych (uczniowie, studenci, nauczyciele, emeryci i renciści), jak i do przedsiębiorców i organizacji.

[dowód: akta kontroli str.106]

Rzecznik we współpracy z organizacjami seniorskimi organizowała lub uczestniczyła w spotkaniach z mieszkańcami gmin Powiatu Wałbrzyskiego organizowanymi w ramach akcji „*Ufaj ale sprawdzaj*”. Kampanię tę skierowano głównie do konsumentów powyżej 50 roku życia. Celem kampanii było przybliżenie osobom starszym praktyk stosowanych przez przedstawicieli handlowych na rynku telekomunikacyjnym. Za zaangażowanie w kampanię Rzecznik otrzymał podziękowania Prezesa UKE.

Rzecznik włączył się w realizację kampanii UOKiK „*Bądź świadomym konsumentem 60+*” jako ekspert ds. konsumenckich uczestniczył w wykładach na Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Wałbrzyskiej Wyższej Szkole Zarządzania i Przedsiębiorczości. Do udziału w cyklu wykładów zaproszono członków lokalnych organizacji tj. Związku Emerytów i Rencistów, Związku Niewidomych, Klubu Federacji Konsumentów itp.

Rzecznik uczestniczył w spotkaniach z seniorami na zaproszenie Klubu Federacji Konsumentów w Nowej Rudzie, Wałbrzychu i Szczawnie Zdroju w ramach programu „*Pomoc i poradnictwo skierowane do konsumentów w społecznościach lokalnych*”. Szczególną uwagę zwracano na problemy dotyczące umów zawieranych na prezentacjach, a dotyczących zakupu garnków, pościeli, artykułów paramedycznych. Efektem tych spotkań było opracowanie planów dalszej współpracy.

[dowód: akta kontroli str. 109 – 139]

Odnosnie monitoringu rynku sprzedaży bezpośredniej Rzecznik wyjaśnił, że ze względu na „agresywność” metod stosowanych przez przedstawicieli handlowych i telemarketerów, często wysokie koszty umowy najczęściej powiązanej z zaciąganiem kredytu lub pożyczki oraz dużą wrażliwość społeczną dla tego problemu, zgłaszane sprawy są szczególnie wnikliwie analizowane, monitorowana jest skuteczność udzielonych porad, przygotowanych pism reklamacyjnych i prowadzonych mediacji. Monitoruje się również lokalny rynek sprzedaży konsumenckiej poprzez uczestnictwo w prowadzonych prezentacjach, głównie w miejscowych hotelach.

[dowód: akta kontroli str. 108]

Z rejestru skarg i wniosków Starostwa Powiatowego wynikało, że w latach 2012 – 2015 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęły skargi bądź wnioski dotyczące działalności Rzecznika.

[dowód: akta kontroli 381]

W ramach współdziałania z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną praw konsumentów oraz organizacjami seniorskimi wykorzystano działalność Delegatury Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej oraz Oddziałów Federacji Konsumentów w Wałbrzychu i Szczawnie Zdroju.

Czynności związane z ochroną praw konsumenta realizowano w ramach uzgodnionej z tymi instytucjami zasady nie dublowania działań oraz zastępstwa Rzecznika podczas jego nieobecności. W ramach współpracy, Rzecznik kierował

do Inspekcji Handlowej oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej wnioski o mediację w sprawie uznania żądań reklamacyjnych. O wynikach tych postępowań Rzecznik był informowany w razie potrzeby. W przypadkach nieskutecznej mediacji Rzecznik, na wniosek konsumenta podejmował czynności przedsądowe w ramach których w około 30% przypadków uzyskano zaspokojenie roszczeń konsumenta. W pozostałych przypadkach około 5 % spraw przygotowano pisma procesowe.

Rzecznik na bieżąco współpracował z Rzecznikami z sąsiednich powiatów oraz UOKiK szczególnie w zakresie wymiany informacji na temat sygnalizowanych problemów, podejmowanych działań, ich skuteczności oraz postępowań prowadzonych w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

[dowód: akta kontroli str. 106 – 108]

Działalność Rzecznika Konsumentów nie była w latach 2012 – 2015 (I półrocze) przedmiotem zadań audytowych. Z informacji udzielonej przez audytora wewnętrznego Starostwa wynikało, że działalność Rzecznika była analizowana corocznie podczas przeprowadzania analizy ryzyka oraz sporządzania planu zadań audytowych na dany rok. Działaniami audytowymi obejmowano te obszary gdzie ryzyko przekraczało 70 %, tymczasem, w analizie ryzyka sporządzanej na potrzeby przygotowania planów audytu ten obszar aktywności Rzecznika otrzymywał wyniki na poziomie 49,22 %.

[dowód: akta kontroli str. 382]

W 2013 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Wałbrzyskiego przeprowadziła kontrolę prawidłowości funkcjonowania instytucji Rzecznika. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str.383 – 411]

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia pozytywnie formy i zakres współpracy Rzecznika z prokonsumenckimi instytucjami zewnętrznymi.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli*¹¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu poprawę dostępności do biura Rzecznika dla osób starszych i niepełnosprawnych.
2. Rozważenie możliwości udzielania przez *Rzecznika* porad w zakresie m.in. ochrony interesów konsumentów również w godzinach popołudniowych lub w dniach wolnych od pracy.

Wnioski pokontrolne

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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 we Wrocławiu.

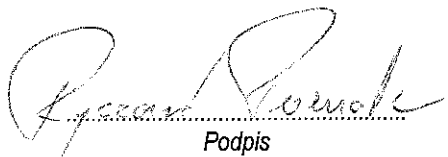
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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 1 października 2015 r.

Kontroler:
Ryszard Puchała
Główny Specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
z up. Dyrektora
Radosław Kujawiński
Wicedyrektor



Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up. Podpis
Radosław Kujawiński
Wicedyrektor