



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KGP.410.006.01.2017
P/17/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/019 – Realizacja zadań w zakresie ochrony konsumentów przez Inspekcję Handlową
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. Badaniami zostały objęte również te działania jednostki kontrolowanej podejmowane przed, jak i po tym okresie, które miały bezpośredni wpływ lub związek z ustaleniem stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Małgorzata Kornaga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KGP/76/2017 z dnia 4 września 2017 r. 2. Rafał Szymański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KGP/80/2017 z dnia 18 września 2017 r. 3. Renata Iwaniuk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KGP/101/2017 z dnia 10 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ¹ Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 12 maja 2016 r. Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest Marek Niechciał. Od dnia 20 marca 2014 r. do dnia 21 stycznia 2016 r. Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów był Adam Jasser. Od dnia 22 stycznia 2016 r. do dnia 11 maja 2016 r. Adam Jasser pełnił obowiązki Prezesa Urzędu. Od dnia 4 czerwca 2008 r. do dnia 10 lutego 2014 r. Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów była Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel. Od dnia 11 lutego 2014 r. do dnia 19 marca 2014 r. Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel pełniła obowiązki Prezesa Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań UOKiK ukierunkowanych na zapewnienie skuteczności ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową³.

¹ Dalej: UOKiK lub Urząd.

² 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.

³ Dalej: IH lub Inspekcja.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prezes UOKiK, wypełniając ustawowe obowiązki, rzetelnie opracowywał okresowe plany kontroli oraz wydawał wytyczne zapewniające jednolitość sposobu przeprowadzania kontroli oraz nadzoru nad ich przebiegiem, a także wypełnianie obowiązków sprawozdawczych. Przedstawiał opinii publicznej wyniki działań Inspekcji, wykorzystując do tego m.in. portale społecznościowe. Prezes UOKiK aktywnie prowadził działania edukacyjno-informacyjne oraz promował alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich.

Współpraca i wymiana informacji z innymi podmiotami działającymi na rzecz ochrony konsumentów przebiegała prawidłowo. Otrzymywane przez UOKiK informacje były wykorzystywane w bieżącej działalności Inspekcji, a także uwzględniane przy konstruowaniu kierunków działania Inspekcji oraz okresowych planów kontroli.

Sprawy kadrowe i finansowe dotyczące organów Inspekcji, aczkolwiek pozostające poza bezpośrednimi kompetencjami Prezesa UOKiK, były omawiane na organizowanych cyklicznie spotkaniach Kierownictwa UOKiK i wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej. W sytuacjach powierzania Inspekcji Handlowej nowych ustawowych obowiązków, Prezes Urzędu podejmował próby pozyskania gwarancji otrzymania dodatkowych środków na ich realizację, już na etapie prac legislacyjnych. Próby te nie były jednak uwzględniane na etapie prac legislacyjnych nad ustawami budżetowymi. Prezes UOKiK organizował szkolenia dla pracowników IH, dotyczące m.in. nowych kompetencji Inspekcji, wyjaśnienia szczegółowych zagadnień kontrolnych lub pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych oraz sposobów ujednolicenia działań inspektoratów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła z punktu widzenia legalności i rzetelności stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące:

- przekroczenia ustawowych terminów zakończenia prowadzonych postępowań administracyjnych, wynoszące od kilkunastu dni do pięciu miesięcy, oraz istotne, nieuzasadnione opóźnienie we wszczęciu dwóch postępowań, odpowiednio o sześć i jedenaście miesięcy;
- nie wywiązania się przez Prezesa UOKiK z ustawowego obowiązku opracowywania kierunków działań Inspekcji, określonego w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o *Inspekcji Handlowej*⁴, w konsekwencji czego, po upływie terminu obowiązywania *Kierunków Działania IH na lata 2011-2013*, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 5 października 2016 r. organy Inspekcji Handlowej działały bez stosownego dokumentu kierunkowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Skuteczność działań Inspekcji na rzecz zapewnienia legalności i rzetelności działania przedsiębiorców

1.1. Diagnozowanie rynku oraz ustalanie kierunków działania Inspekcji Handlowej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 9 ust. 3 *ustawy o IH* Prezes UOKiK opracowuje kierunki działania Inspekcji.

W okresie objętym kontrolą (do 5 października 2016 r.) nie było dokumentu określającego takie kierunki. Z dniem 31 grudnia 2013 r. upłynął bowiem okres objęty opracowaniem pn. *Kierunki Działania Inspekcji Handlowej na lata 2011-2013*. Następny

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, dalej: *ustawa o IH*.

dokument w tym zakresie, zatytułowany *Kierunki działania Inspekcji Handlowej*, zatwierdzony przez Prezesa UOKiK bez daty, został przesłany do wszystkich wojewódzkich inspektorów IH w dniu 5 października 2016 r.

Kierunki działania IH obejmowały główne obszary funkcjonowania Inspekcji, wynikające z ustawowych zadań, tj. działania kontrolne dotyczące bezpieczeństwa produktów, jakości paliw oraz legalności i rzetelności obrotu produktami i usługami, prowadzenie poradnictwa konsumenckiego oraz ułatwianie rozwiązywania sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami.

Projekt *Kierunków działania Inspekcji Handlowej* opracowany został na podstawie materiałów przygotowanych przez Departament Inspekcji Handlowej UOKiK⁵ oraz Departament Nadzoru Rynku UOKiK⁶, z uwzględnieniem propozycji nadesłanych przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej. W dokumencie wskazano również te obszary działania przedsiębiorców, które w sposób szczególny były przedmiotem indywidualnych skarg konsumentów.

Prezes UOKiK analizował zdolność organizacyjno-finansową wojewódzkich inspektoratów IH⁷ do realizacji zadań, w tym m.in. w zakresie wysokości budżetów, zatrudnienia oraz wyszkolenia kadry inspektorów, w oparciu o dane pozyskiwane podczas okresowych spotkań z wojewódzkimi inspektorami IH. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁸ *ustawa o IH* nie daje Prezesowi UOKiK innych prawnych narzędzi do pozyskiwania wiedzy o sytuacji organizacyjno-finansowej WIH niż wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie wojewódzkich inspektorów IH, wyrażanie opinii dotyczących powołania lub odwołania zastępców wojewódzkich inspektorów IH oraz opiniowaniem projektów aktów prawnych określających zadania dla IH. Niezależnie od informacji pozyskiwanych podczas okresowych spotkań, wojewódzcy inspektorzy IH, przedstawiali Prezesowi UOKiK bieżące informacje o swojej działalności..

Organizacyjne uwarunkowania działalności Inspekcji Prezes UOKiK ustalił w *Wytocznych dotyczących planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej*⁹, opracowanych w 2010 r. i zaktualizowanych w marcu 2015 r.¹⁰

1.2. Współpraca Prezesa UOKiK z innymi podmiotami

W okresie objętym kontrolą żaden organ administracji rządowej nie zwracał się na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 6 *ustawy o IH* do Prezesa UOKiK z wnioskiem o dokonanie analiz i ocen funkcjonowania rynku oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów.

Współpraca Prezesa UOKiK z innymi podmiotami prowadzona była w czterech głównych obszarach: nadzoru rynku, artykułów rolno-spożywczych, artykułów nieżywnościowych i usług oraz w obszarze paliw.

Współpraca w obszarze nadzoru rynku

Prezes UOKiK na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o *systemie oceny zgodności*¹¹ oraz ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o *systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*¹² pełni rolę organu monitorującego system kontroli wyrobów nie-

⁵ Dalej: DIH.

⁶ Dalej: DNR.

⁷ Dalej: WIH.

⁸ Pismo z dnia 6 października 2017 r., znak DIH-0910-1(9)/17/AJ.

⁹ Dalej: *Wytoczne planowania*.

¹⁰ Dokument z dnia 27 września 2010 r., aktualizowany w dniu 20 marca 2015 r. z datą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2015 r.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1226, dalej: *ustawa o soz.*

¹² Dz. U. z 2017 r., poz. 1398, dalej: *ustawa o sozinr.*

żywnościowych oznaczonych znakiem CE¹³. System, oprócz WIH, tworzy osiem innych organów kontroli, niezależnych organizacyjnie od Prezesa UOKiK, tj. inspektorzy pracy i okręgowi inspektorzy pracy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, organy nadzoru budowlanego, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy urzędów morskich, wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego, Prezes Głównego Urzędu Miar i dyrektorzy okręgowych urzędów miar, organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organy celne¹⁴.

Jednym z narzędzi zapewniających skuteczność współpracy wszystkich organów tworzących krajowy system nadzoru rynku były posiedzenia stałego zespołu o charakterze opiniodawczo-doradczym pod nazwą Komitet Sterujący do spraw Nadzoru Rynku¹⁵. Celem działania Komitetu jest rozwój współpracy pomiędzy organami administracji uczestniczącymi w krajowym systemie, wymiana doświadczeń i informacji oraz zwiększanie skuteczności systemu poprzez ujednolicanie podejścia do stosowania przepisów unijnych i krajowych w tym obszarze. W posiedzeniach Komitetu brali udział także przedstawiciele ministerstw odpowiedzialnych za tworzenie przepisów prawnych w obszarze objętym systemem nadzoru rynku, tj.: Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Energii i Ministerstwa Finansów (reprezentujący pion celny).

Prezes UOKiK planując działania IH analizował sygnały docierające z rynku, szczególnie skargi konsumentów, doniesienia organizacji przedsiębiorców oraz informacje przekazywane przez inne organy administracji publicznej i instytuty badawcze czy laboratoria. Współpraca z organizacjami przedsiębiorców nie miała charakteru formalnego i odbywała się w różnych formach (spotkań, warsztatów, szkoleń dla przedsiębiorców przeprowadzanych przez przedstawicieli DNR lub dla inspektorów IH).

Współpraca w obszarze artykułów rolno-spożywczych

Prezes UOKiK podpisał dwa porozumienia o współpracy z organami urzędowej kontroli żywności: „Porozumienie w sprawie zasad współpracy przy wykonywaniu kontroli w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych” zawarte z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁶ i „Porozumienie o współdziałaniu i współpracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej” zawarte z Głównym Inspektorem Sanitarnym¹⁷.

Ponadto w ramach urzędowej kontroli żywności Prezes UOKiK stale współpracował z Głównym Lekarzem Weterynarii oraz Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W zakresie nie związanym z prawem żywnościowym Prezes UOKiK współpracował: z Ministrem Zdrowia oraz Głównym Inspektorem ds. Substancji Chemicznych w zakresie wyrobów tytoniowych, Prezesem Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Ministrem Zdrowia w zakresie przestrzegania przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Ministrem Rozwoju i Finansów w zakresie przepisów na temat informowania o cenach towarów i usług oraz z Departamentem Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier w Ministerstwie Finansów w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi (alkohol, papierosy).

¹³ Oznaczenie CE (z franc. *Conformité Européenne*) umieszczone na wyrobie jest deklaracją producenta, że oznakowany wyrób spełnia wymagania dyrektyw tzw. "Nowego Podejścia" Unii Europejskiej (UE).

¹⁴ Art. 38 ustawy o soz i art. 58 ustawy o sozinr.

¹⁵ W latach 2014-2017 odbyły się dwa posiedzenia Komitetu: 9 grudnia 2014 r. i 13 lipca 2016 r.

¹⁶ Porozumienie z dnia 21 grudnia 2009 r.

¹⁷ Porozumienie z dnia 28 grudnia 2010 r.

Współpraca w przypadku żywności polegała między innymi na:

- wspólnym opracowaniu zintegrowanego wieloletniego planu urzędowej kontroli żywności dla Polski (tzw. MANCP) na lata 2014 – 2019,
- przedstawianiu przez wyżej wymienione organy propozycji tematów do rocznych Planów kontroli IH opracowywanych przez Prezesa UOKiK,
- badaniu próbek pobranych w toku kontroli IH w laboratoriach innych organów urzędowej kontroli żywności,
- zlecaniu organom IH kontroli na wniosek współpracujących organów lub w reakcji na przekazane informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach, w tym otrzymywanych w ramach unijnych systemów powiadamiania o niebezpiecznej żywności i paszach oraz o oszustwach żywnościowych,
- wspólnych działaniach w zakresie podejmowania równoległych kontroli organów IH i Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych¹⁸ oraz w szczególnych przypadkach Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej,
- współuczestnictwo w audytach przeprowadzanych w organach urzędowej kontroli żywności.

W okresie objętym kontrolą Inspekcja przeprowadziła wspólnie z organami urzędowej kontroli żywności kontrole i działania o zasięgu ogólnokrajowym:

- cztery w ujęciu tematycznym z IJHARS na terenie całego kraju, w tym trzy w ramach realizacji skoordynowanych planów kontroli Komisji Europejskiej w celu ustalenia skali występowania nielegalnych praktyk przy wprowadzaniu do obrotu określonych rodzajów żywności (w kierunku ujawnienia zafałszowań koniną mięsa wołowego i produktów z deklarowanym mięsem wołowym, badania w kierunku autentyczności miodu, ujawnianie zafałszowań poprzez zamiany gatunków ryb),
- w porozumieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym, kompleksową kontrolę w zakresie jakości żywienia pacjentów w szpitalach. Na zlecenie Prezesa UOKiK w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym IH przeprowadziła kompleksową kontrolę zakładów gastronomicznych typu cateringowego przygotowujących posiłki dla pacjentów szpitali a Państwowa Inspekcja Sanitarna równolegle prowadziła kontrole w szpitalach w zakresie żywienia pacjentów. Wspólny komunikat oraz wspólna informacja o wynikach tych kontroli zostały zamieszczone na stronach internetowych obydwu organów,
- w uzgodnieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym Prezes UOKiK podjął działania informacyjne, a także przygotował dwa programy kontroli suplementów diety w zakresie ich jakości handlowej i prawidłowości wprowadzania do obrotu. W ramach współpracy ekspert z Państwowej Inspekcji Sanitarnej przeprowadził szkolenie inspektorów IH w zakresie obrotu i znakowania suplementów diety.

Współpraca w obszarze artykułów nieżywnościowych i usług

Prezes UOKiK prowadził współpracę z innymi podmiotami poprzez:

- uczestnictwo w Forum Współpracy w zakresie nadzoru nad chemikaliami, zawiązanym pomiędzy Głównym Inspektorem Sanitarnym, Głównym Inspektorem Pracy, Prezesem UOKiK, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Ministrem Finansów, Inspektorem do Spraw Substancji Chemicznych oraz Urzędem Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Strony Porozumienia współpracowały w celu zapewnienia sprawnego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działal-

¹⁸ Dalej: IJHARS.

ność w zakresie: produkcji, importu i obrotu substancjami chemicznymi i zawierającymi je mieszaninami, a także wyrobami zawierającymi w swoim składzie substancje chemiczne oraz stosowania substancji i mieszanin chemicznych oraz wyrobów zawierających w swoim składzie substancje chemiczne,

- doraźną współpracę w ramach członkostwa UOKiK w Zespole Ds. Fałszowania i Nielegalnego Obrotu Produktami Leczniczymi oraz Innymi Sfałszowanymi Produktami Spełniającymi Kryteria Produktu Leczniczego. Członkami tego Zespołu są: Główny Inspektor Farmaceutyczny, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Komenda Główna Policji, Narodowy Instytut Leków, Ministerstwo Finansów, Główny Inspektorat Sanitarny,
- uczestnictwo w Krajowym Forum Wymiany Informacji o Chemikaliach. W spotkaniach tego Forum udział biorą przedstawiciele: Ministerstwa Rozwoju, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Państwowej Inspekcji Pracy, Głównego Inspektora Sanitarnego, Prezesa UOKiK, Ministerstwa Zdrowia, Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. W ramach tego Forum organizowane były spotkania, których celem było ułatwienie wymiany oraz rozpowszechnianie informacji mających wpływ na bezpieczeństwo, rozwój, konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw w Unii Europejskiej,
- współpracę z Ministerstwem Środowiska i podległą mu Inspekcją Ochrony Środowiska – w zakresie nadzoru nad przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, opakowań i odpadów opakowaniowych, postępowania ze użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz bateriami i akumulatorami,
- współpracę z Ministerstwem Rozwoju – w zakresie uczestnictwa organów IH i przedstawicieli UOKiK w systemie IMI – Internal Market Information System, dotyczącą wymiany informacji o przedsiębiorcach mających siedzibę w kraju i prowadzących działalność również w innych krajach Unii Europejskiej,
- doraźną współpracę z Przemysłowym Instytutem Motoryzacji, Transportowym Dozorem Technicznym i Instytutem Transportu Samochodowego w zakresie nadzoru przez IH nad obrotem pojazdami, częściami samochodowymi oraz częściami wyposażenia w zakresie prawidłowości wprowadzenia do obrotu.

Współpraca w obszarze paliw

Poza współdziałaniem z IH, która prowadziła bieżącą kontrolę jakości paliw, Prezes Urzędu współpracował z innymi resortami i organizacjami w zakresie realizacji obowiązujących przepisów prawnych, w tym zwłaszcza z Ministrem Energii, odpowiedzialnym za przygotowanie aktów prawnych w zakresie polityki energetycznej państwa. UOKiK prowadził także współpracę z Urzędem Regulacji Energetyki w zakresie wymiany informacji o przedsiębiorcach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami. W przypadku ujawnienia, że oferowane przez przedsiębiorcę paliwa nie spełniają wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla danego rodzaju paliwa, wojewódzki inspektor IH kierował za pośrednictwem UOKiK, wystąpienia do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. WIIH przekazywały także informacje dotyczące ujawnionych nieprawidłowości w zakresie jakości paliw właściwym miejscowo Naczelnikom Urzędów Celnych i właściwym miejscowo Urzędom Kontroli Skarbowej.

Jednocześnie w przypadkach, gdy wyniki badań laboratoryjnych pobranych próbek paliw wykazały obecność wody w paliwie, WIIH przekazywały właściwym miejscowo jednostkom Urzędu Dozoru Technicznego¹⁹ informacje dotyczące przedsiębiorców, u których stwierdzono ww. nieprawidłowość. W sytuacji gdy z wyników badań laboratoryjnych wynikało, że w próbce benzyny frakcja wodna oddzieliła się od frakcji benzynowej WIIH kierowały do organów ścigania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W grudniu 2015 r. UOKiK nawiązał współpracę z UDT. Na podstawie porozumienia o współpracy²⁰ strony zobowiązały się do okresowej wymiany informacji na temat miejsc i podmiotów sprzedających paliwa ciekłe oraz gaz skroplony (LPG), wzajemnego przekazywania informacji o podmiotach prowadzących działalność na rynku paliw ciekłych, gdy na podstawie posiadanej wiedzy będzie można domniemywać niespełnienie przez te podmioty wymagań prawnych. Ponadto UOKiK współpracował z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców zajmujących się obrotem paliwami, w szczególności z Polską Organizacją Przemysłu i Handlu Naftowego, Polską Izbą Paliw Płynnych oraz Polską Organizacją Gazu Płynnego. Współpraca ta opierała się głównie na wymianie informacji o przedsiębiorcach zajmujących się obrotem paliwami, które następnie były wykorzystywane do aktualizacji prowadzonych w UOKiK wykazów, a także udziału w organizowanych przez te organizacje wydarzeniach branżowych.

Współpraca UOKiK z podmiotami zagranicznymi

Inspektorzy IH i pracownicy DNR uczestniczyli w programie wymiany urzędników corocznie ogłaszanym przez Komisję Europejską, w obszarze nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych oraz współpracy organów ochrony konsumentów²¹. Był to instrument wdrażający założenia wieloletniego unijnego programu polityki ochrony konsumentów na lata 2014-2020²². Celem programu było przede wszystkim dzielenie się doświadczeniem, wiedzą i dobrymi praktykami przez specjalistów egzekwujących przepisy z obszaru nadzoru rynku, bezpieczeństwa produktów i ochrony konsumentów, aby zapewnić jednolitość stosowania przepisów harmonizacyjnych na terenie Unii Europejskiej.

Prezes UOKiK oraz przedstawiciele IH, uczestniczyli w unijnych inicjatywach i międzynarodowych projektach kontrolnych związanych z bezpieczeństwem nieżywnościowych produktów konsumenckich mając na uwadze, że zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa konsumentów na Jednolitym Rynku nie jest możliwe bez ścisłej współpracy z partnerami z pozostałych państw członkowskich. IH prowadzi kontrole wynikające ze zobowiązań Prezesa UOKiK we wspólnych projektach kontrolnych oraz w związku z uczestnictwem w unijnych systemach wymiany informacji – RAPEX²³ i ICSMS²⁴.

Współpraca w ramach projektów międzynarodowych odbywała się na podstawie umów grantowych podpisywanych w imieniu konsorcjum organów nadzoru rynku państw członkowskich przez organizację PROSAFE²⁵ oraz w imieniu Komisji Euro-

¹⁹ Dalej: UDT.

²⁰ Porozumienie z dnia 21 grudnia 2015 r.

²¹ Exchange of officials - the General Programme Safety Directive (GPSD) and the Consumers Protection Cooperation (CPC).

²² The multiannual Consumers' programme – 2014-2020.

²³ Europejski System Szybkiej Wymiany Informacji o Produktach Niebezpiecznych.

²⁴ Unijny system informacyjno-komunikacyjny do celów nadzoru rynku.

²⁵ Product Safety Enforcement Forum of Europe – międzynarodowa organizacja powstała w 1990 r. z misją wzmocnienia nadzoru rynku w zakresie bezpieczeństwa produktów oraz usług, poprzez

pejskiej – jej agencję wykonawczą CHAFEA²⁶. W ramach projektów, na poziomie krajowym UOKiK koordynował działania inspektorów IH z wybranych WIIH. Inspektoraty były typowane do projektów ze względu na strukturę rynku lokalnego (np. większość importerów wyrobów pirotechnicznych zlokalizowana jest na terenie woj. łódzkiego i lubuskiego), możliwości organizacyjne (dostępność kadr i środków finansowych) oraz znajomość języków obcych przez inspektorów, gdyż dokumenty projektowe i sprawozdania z badań są przeważnie w języku angielskim. W projektach międzynarodowych uczestniczyły inspektoraty w: Gdańsku, Łodzi, Lublinie, Katowicach, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

W 2014 roku rozpoczęto realizację projektu Joint Action 2013, w ramach którego przeprowadzono badania laboratoryjne i działania kontrolne zabawek²⁷.

W 2015 roku rozpoczęto realizację dwóch projektów unijnych: projektu EEPLIANT 2014²⁸, mającego na celu poprawę współpracy i wzmocnienie organów nadzoru rynku w egzekwowaniu przepisów z obszaru wymagań ekoprojektu i etykietowania energetycznego, w tym przeprowadzono badania laboratoryjne źródeł światła oraz wymianę dobrych praktyk kontrolnych; oraz projektu Joint Action 2014, w ramach którego przeprowadzono badania laboratoryjne i kontrolę wyrobów pirotechnicznych oraz elektronarzędzi²⁹.

W 2016 roku rozpoczęto realizację projektu Joint Action 2015, w ramach którego przeprowadzono badania laboratoryjne i kontrole właściwości chemicznych zabawek oraz zrealizowano działanie polegające na opracowaniu metodologii szacowania ryzyka wyrobów konsumenckich³⁰.

W 2017 roku rozpoczęto realizację kolejnego projektu Joint Action 2016, w ramach którego zostaną zrealizowane badania laboratoryjne i kontrole w zakresie domowego sprzętu elektrycznego, zabawek elektrycznych i elektronarzędzi³¹.

W 2017 r. organy IH brały udział w międzynarodowym projekcie MSTRY15 – dotyczącym kontroli opon. W ramach projektu organy IH kontrolowały prawidłowości oznakowania oraz pobierały próbki opon do badań.

(dowód: akta kontroli str. 959-1238)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 października 2016 r. działalność Inspekcji Handlowej prowadzona była bez stosownego dokumentu, określającego kierunki działania Inspekcji Handlowej. Przyczyną zaistnienia tej nieprawidłowości było niewywiązanie się ówczesnego Prezesa UOKiK z ustawowego obowiązku opracowania takiego dokumentu, po upływie okresu, jaki obejmowały *Kierunki działania Inspekcji Handlowej na lata 2011-2013*. W nowym

ułatwienie współpracy organów monitorujących na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

²⁶ Consumers, Health, Agriculture and Food – agencja wykonawcza ds. konsumentów, zdrowia, rolnictwa i żywności.

²⁷ Umowa grantowa nr 2013 82 01; rozpoczęcie: styczeń 2014 r., zakończenie w kwietniu 2016 r.

²⁸ Energy Efficiency Complaint Products 2014, umowa grantowa nr 649894 – projekt zakończył się 1 lipca 2017 r.

²⁹ Umowa grantowa nr 666174; projekt rozpoczął się w maju 2015 r., a zakończył się 15 lipca 2017 r.

³⁰ Umowa grantowa nr 705038; projekt rozpoczął się w kwietniu 2016 roku, a zakończył się w czerwcu 2018 r.

³¹ Umowa grantowa nr 739851; rozpoczęcie projektu nastąpiło 1 września 2017 r., zakończenie przewidziano w listopadzie 2019 r.

dokumencie wyznaczającym kierunki działania Inspekcji, powstałym dopiero w 2016 roku nie określono zakresu czasowego jego obowiązywania.

Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK³² *ustawa o IH* nie określa okresu na jaki należy opracować kierunki działania. Zgodnie z *Wytycznymi planowania* kierunki są opracowywane na okres zgodny z okresem funkcjonowania „*Strategii polityki konsumenckiej*”, przy czym dla obecnie obowiązujących kierunków nie określono terminu ich obowiązywania. Będą one zmieniane w zależności od zaistniałej sytuacji wynikającej ze zmiany: *Polityki ochrony konkurencji i konsumentów*, zakresu zadań Inspekcji lub sytuacji na rynku.

Odnosząc się do wyjaśnień NIK podkreśla, że wprawdzie ustawa faktycznie nie ustala okresu obowiązywania Kierunków działania Inspekcji Handlowej, to jednak okres taki powinien być określany, zgodnie z praktyką stosowaną do 2013 r.³³ Przemawiają za tym względy celowości i rzetelności działania, znajdujące swój wyraz także w postanowieniach przywołanych już *Wytycznych planowania* (pkt I A). Zgodnie z tym dokumentem *Kierunki działania IH* powinny obejmować okres tożsamy z okresem obowiązywania *Strategii polityki konsumenckiej*. Aktualnie obowiązuje *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów* przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2015 r., dla której także nie został wyznaczony okres obowiązywania. NIK podtrzymuje w tym zakresie krytyczną uwagę wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 października 2015 r.³⁴ dotyczącym kontroli *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej*. Niezależnie od powyższego, w ocenie NIK, jeżeli okoliczności wymienione w wyjaśnieniach Wiceprezesa UOKiK (sytuacja na rynku, zakres zadań Inspekcji) przemawiają za odstępieniem od wyznaczania horyzontu czasowego *Kierunków*, to odstępienie to powinno być poprzedzone stosowną korektą odnośnych postanowień *Wytycznych planowania*.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prawdliwość prowadzenia kontroli produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu oraz kontroli usług

2.1. Działalność kontrolna produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu oraz kontroli usług

Opis stanu faktycznego

Prezes UOKiK, zgodnie z art. 9 ust. 3 *ustawy o IH* opracowuje okresowe Plany kontroli. Plany kontroli Inspekcji opracowywane były na okres jednego roku kalendarzowego i obejmowały tematy kontroli w wyodrębnionych czterech obszarach:

- dyrektywy nowego podejścia,
- ogólne bezpieczeństwo produktów,
- artykuły rolno-spożywcze,
- inne artykuły nieżywnościowe i usługi.

³² Pismo z dnia 6 października 2017 r., znak DIH-0910-1(9)/17/AJ.

³³ Do 2013 r. obowiązywały *Kierunki działania Inspekcji Handlowej na lata 2011-2013*, zbieżne z okresem obowiązywania przyjętej przez Radę Ministrów *Polityki konsumenckiej na lata 2010-2013*.

³⁴ Znak: KGP.410.005.01.2015 P/15/019.

Przy opracowywaniu propozycji do Planu kontroli Inspekcji uwzględniano następujące czynniki:

- ustawowe zadania określone dla IH,
- kierunki działania IH,
- wyniki kontroli z ubiegłych lat,
- skargi konsumentów,
- potrzeby rynków lokalnych,
- możliwości finansowe wojewódzkich inspektoratów.

Przy opracowywaniu Planu kontroli IH nie była sporządzana odrębna analiza ryzyka. Wojewódzcy inspektorzy IH brali udział w opracowywaniu Planu kontroli IH przekazując do UOKiK swoje propozycje tematów do Planu kontroli. Niezależnie od propozycji nadsyłanych przez wojewódzkich inspektorów IH w Planie uwzględniano również:

- propozycje innych organów administracji państwowej i samorządowej oraz organizacji konsumenckich,
- wyniki analizy skarg i informacji otrzymanych od konsumentów, przedsiębiorców, przedstawicieli mediów lub innych organów krajowych i zagranicznych, w tym informacji uzyskanych za pośrednictwem unijnych systemów RAPEX i ICSMS.

Zasady sporządzania Planu kontroli określone zostały w *Wytycznych planowania*.

W latach 2014 do końca II kwartału 2017 r. w *Planie kontroli IH* ujęto kolejno: 5 770, 5 887, 5 664 i 2 210³⁵ kontroli. Z uwagi na fakt, że w wielu przypadkach wykonanie kontroli ujętych w Planie kontroli wymagało przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych w innych jednostkach (np. u innych niż kontrolowanych dystrybutorów towaru) łączna ilość kontroli określanych jako „planowe” była wyższa i wynosiła odpowiednio: 9 088, 8 844, 7 883 i 4 019. Roczne plany wyznaczały tematy kontroli o znaczeniu krajowym lub ponadwojewódzkim. Funkcję koordynacyjną kontroli planowych sprawował Prezes UOKiK, który zapewniał ich spójność, terminowość realizacji oraz wymianę informacji o stwierdzonych problemach. Kontrole planowe przeprowadzano na podstawie programów kontroli określających m.in.:

- podstawę prawną do przeprowadzenia kontroli,
- cel kontroli,
- podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli,
- wykaz przepisów prawnych regulujących zagadnienia objęte zakresem kontroli,
- założenia organizacyjne kontroli,
- termin oraz zakres przekazania sprawozdania z kontroli,
- dane osoby odpowiedzialnej za koordynację kontroli.

Niezależnie od kontroli planowych, Prezes UOKiK zlecał wojewódzkim inspektorom IH przeprowadzenie dodatkowych kontroli, w tym interwencyjnych, w związku z otrzymanymi skargami lub informacjami o występujących nieprawidłowościach, w tym za pośrednictwem unijnych systemów RAPEX i ICSMS.

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK zlecił przeprowadzenie 255 kontroli dodatkowych, w tym 166 kontroli w obszarze nadzoru rynku, 44 – w obszarze artykułów rolno-spożywczych oraz 45 – w zakresie artykułów nieżywnościowych i usług.

³⁵ Kontrole planowe w 2017 r. bez kontroli planowych rocznych.

Wyniki przeprowadzonych kontroli zleconych były analizowane przy opracowywaniu Planu kontroli IH na kolejny rok kalendarzowy.

2.2. Prowadzenie przez Prezesa UOKiK postępowań administracyjnych

Prezes UOKiK zgodnie z art. 5 ust. 2 *ustawy o IH* w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji prowadził, jako organ wyższego stopnia, postępowania odwoławcze od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów IH. Ponadto, na podstawie przepisów odrębnych³⁶, Prezes UOKiK wszczynał i prowadził postępowania administracyjne, w których ustalenia kontroli prowadzonych przez WIIH stanowiły podstawę wszczęcia postępowania.

Prezes UOKiK w latach 2014 do końca I połowy 2017 r. prowadził w:

- 2014 r. – 642 postępowania administracyjne, w tym 125 postępowań odwoławczych od decyzji WIIH oraz 517 postępowań prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- 2015 r. – 736 postępowań, w tym 155 postępowań odwoławczych od decyzji WIIH, 581 postępowań prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- 2016 r. – 793 postępowania, w tym 175 postępowań odwoławczych od decyzji WIIH, 618 postępowań prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów,
- 2017 r. (do 30 czerwca) – 378 postępowań, w tym 83 postępowania odwoławcze od decyzji WIIH, 295 postępowań prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

Prezes UOKiK nie wszczynał postępowań administracyjnych w sytuacjach gdy:

- nie ustalono podmiotu wprowadzającego wyrób do obrotu, stwierdzono brak możliwości ustalenia łańcucha dystrybucji (brak kontaktu z przedsiębiorcą, zaprzestanie działalności gospodarczej), natomiast kontrolowani przedsiębiorcy dobrowolnie wycofali zakwestionowane wyroby z obrotu lub poddali je zniszczeniu,
- podmioty odpowiedzialne za udostępnianie wyrobów na rynku, podjęły dobrowolne działania polegające na wycofaniu wyrobów z obrotu, ich zniszczeniu lub usunięciu niezgodności wyrobów, a także powiadomieniu konsumentów o stwierdzonych niezgodnościach,
- występowało niskie ryzyko związane z używaniem produktów,
- miał miejsce znaczny upływ czasu od wprowadzenia produktu na rynek, brak lub niewielka ilość produktów na rynku,
- stwierdzono błędy proceduralne podczas kontroli IH (badania przeprowadzone w oparciu o nieistniejącą normę; norma, w oparciu o którą przebadano produkt, nie ma do niego zastosowania; nie zabezpieczono próbek produktów, zbyt mała liczba przebadanych produktów).

Szczegółową kontrolą NIK objęto 31 losowo wybranych postępowań administracyjnych. Zbadano też pięć spraw, w których Prezes UOKiK nie wszczynał postępowań administracyjnych z uwagi na brak możliwości ustalenia podmiotu wprowadzającego wyrób do obrotu lub stwierdzenie błędów proceduralnych podczas kontroli IH. Zba-

³⁶ Na podstawie: art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i jakości paliw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1928 ze zm., dalej: *ustawa o smikjp*), art. 74, art. 76 ust. 1, art. 85 ust. 1, art. 87 ust. 8 i ust. 9, art. 97 ust. 1 *ustawy o sozinr*, art. 41 ust. 1 *ustawy o soz*, art. 20 ust. 1, art. 25a ust. 1, art. 33a ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2016 r. poz. 2047).

dane postępowania administracyjne dotyczyły: kosztów przeprowadzonych badań paliw (sześć spraw), rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych przez WIIH (pięć spraw), ogólnego bezpieczeństwa produktów (20 spraw) i zakończone zostały wydaniem decyzji administracyjnej, w tym:

- w sześciu sprawach wydano decyzje nakładające na przedsiębiorców obowiązek pokrycia kosztów przeprowadzonych badań paliw,
- w czterech przypadkach rozpatrywania odwołań utrzymano w mocy decyzje wydane przez WIIH,
- w jednym przypadku uchylono decyzję w całości i zmniejszono wymiar kary nałożonej na przedsiębiorcę,
- w 20 przypadkach postępowań prowadzonych w związku ze stwierdzeniem zagrożeń stwarzanych przez produkty, postępowania administracyjne umorzono z uwagi na usunięcie przez przedsiębiorców zagrożeń lub wycofanie produktów z rynku.

Przepisami regulującymi terminowość prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań administracyjnych były: *Kodeks postępowania administracyjnego*³⁷, zgodnie z którym załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania³⁸ oraz ustawy stanowiącej *lex specialis* w stosunku do art. 35 § 3 *kpa*:

- art. 41 ust. 2 *ustawy o soz*, który stanowi, iż postępowanie nie może być prowadzone dłużej niż cztery miesiące,
- art. 76 ust. 2 *ustawy o sozinr*, zgodnie z którym postępowanie prowadzi się nie dłużej niż trzy miesiące,
- art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*³⁹ stanowiący, iż postępowanie powinno zostać zakończone niezwłocznie, nie później niż w terminie czterech miesięcy od wszczęcia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu spośród zbadanych 31 postępowań administracyjnych dopuszczono do przekroczenia ustawowych terminów załatwienia sprawy. Opóźnienia wynosiły od kilkunastu dni⁴⁰ do pięciu miesięcy (jedno postępowanie). Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁴¹ przekroczenie ustawowego terminu zakończenia postępowania wynikało z pracochłonności gromadzenia pełnego materiału dowodowego. W części spraw pojawiła się konieczność weryfikacji informacji uzyskanych w toku postępowania, a dotyczących kwestii mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, np. liczby produktów wprowadzonych na rynek; koniecznością przeprowadzenia, a następnie oczekiwania na wyniki kontroli IH u stron postępowania; prośbą strony postępowania o przedłużenie terminu na przedstawienie wymaganych dowodów z uwagi m.in. na dużą liczbę odbiorców, od których należało uzyskać oświadczenia o nieposiadaniu produktów lub odebrać kwestionowane produkty; koniecznością kilkukrotnego wezwania stron postępowania do uzupełnienia braków formalnych przekazanych dowodów.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U z 2017 r., poz. 1257), dalej: *kpa*.

³⁸ Art. 35 § 3 *kpa*.

³⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2047, dalej: *ustawa o obp*.

⁴⁰ W przypadku sprawy o sygnaturze DNR-70-111/15/MS.

⁴¹ Pismo z dnia 4 listopada 2017 r., znak: DIH-0910-1(16)/17/AJ.

W jednej sprawie Prezes UOKiK uznał natomiast za zasadne powołanie biegłego i przeprowadzenie dodatkowych badań laboratoryjnych produktu.

2. W odniesieniu do dwóch postępowań odnotowano istotne opóźnienie ich wszczęcia, po otrzymaniu akt sprawy przekazanych przez WIIH. W przypadku spraw opatrzonych sygnaturami DIH2-74-101/14/BS i DIH2-74-55/14/BS od dnia przekazania akt sprawy przez Wojewódzkiego Inspektora IH do dnia wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania administracyjnego upłynęło odpowiednio: sześć i jedenaście miesięcy.

Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁴² powyższe sprawy dotyczyły kontroli jakości paliw i były prowadzone zgodnie z ówczesnie obowiązującą ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*. W obu przypadkach kontrole wykazały, że paliwo nie spełniało wymagań jakościowych określonych w obowiązującym w dniu kontroli rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych⁴³. Prezes UOKiK jako zarządzający systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw powinien, zgodnie z art. 24 ust. 1 cyt. ustawy, wydać decyzje administracyjne zobowiązujące kontrolowanych przedsiębiorców do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań laboratoryjnych. W wyjaśnieniach wskazano, że analiza akt przekazanych do UOKiK wykazała, że w obu przypadkach kontrolowane przez inspektorów IH próbki paliw nie spełniające wymagań jakościowych pochodziły z partii paliwa zgromadzonego w zbiorniku, do którego były dolewki paliw z Litwy, Niemiec oraz Białorusi. W 2014 r., tj. w czasie kiedy do UOKiK zostały przekazane akta spraw, toczyły się zaawansowane prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, w szczególności dotyczące brzmienia klauzuli wzajemnego uznawania określonej w art. 3 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy. Ze względu na fakt, iż kwestie paliw pochodzących z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, Turcji lub państw członkowskich EFTA były również przedmiotem zmian w ówczesnie procedowanym projekcie ustawy, podjęto decyzję, iż postępowania w nowych sprawach, nie będą wszczynane do czasu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o smikjp.

W ocenie NIK powzięcie informacji o planowanych zmianach legislacyjnych w danym obszarze nie może determinować wielomiesięcznej zwłoki we wszczynaniu postępowań administracyjnych. Postępowania administracyjne winny być wszczynane z urzędu bezzwłocznie, na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wpływu akt sprawy do UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 1239-1304)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴² Ibidem.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1058).

3. Skuteczność egzekwowania prawa konsumenckiego przez organy Inspekcji

Opis stanu
faktycznego

W okresie 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2017 r. funkcjonowały dwa systemy rozwiązywania sporów konsumenckich. Pierwszy z nich, działający od 2001 r.⁴⁴ do 9 stycznia 2017 r., w obszarze alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR)⁴⁵ obejmował dwa narzędzia, tj. procedurę mediacji i stałe polubowne sądy konsumenckie. Drugi, nowy system, obowiązujący od dnia 10 stycznia 2017 r. uregulowany jest ustawą z dnia 23 września 2016 r. *o pozasądowym rozwiązaniu sporów konsumenckich*⁴⁶.

W ramach systemu obowiązującego do 9 stycznia 2017 r. wojewódzki inspektor IH na wniosek konsumenta lub z urzędu podejmował działania mediacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Mediacja polegała na zapoznaniu przedsiębiorcy z roszczeniem konsumenta, przedstawieniu stronom sporu przepisów mających zastosowanie w sprawie i ewentualnych propozycji polubownego zakończenia sporu. Brak zgody którejkolwiek ze stron na proponowany w toku mediacji sposób załatwienia sprawy, powodował odstąpienie od postępowania mediacyjnego.

W 2014 r. do WIIH wpłynęło 13 485 wniosków konsumentów o mediację. W kolejnych latach liczba ta spadała i wynosiła odpowiednio w 2015 r. 11 799 (spadek o 12,5%) i w 2016 r. 9 928 (spadek o 15,8%). Wnioski o mediację stanowiły w 2014 r. i w 2015 r. 69% ogółu skarg konsumenckich skierowanych do IH, a w roku 2016 r. 64%. Spośród złożonych w 2014 r. wniosków o mediację 67,3% zakończonych zostało pozytywnie dla konsumentów, tzn. strony zawarły porozumienie kończące ich spory. Wskaźnik ten w latach 2015 r. i w 2016 r. ukształtował się na zbliżonym poziomie (65%), pomimo tendencji spadkowej liczby składanych wniosków. W pozostałych przypadkach nie doszło do polubownego zakończenia sprawy ze względu na nieuznanie przez przedsiębiorców roszczeń konsumentów lub brak zgody konsumentów na zaproponowane warunki ugody.

(dowód: akta kontroli str. 809)

Alternatywnym narzędziem rozstrzygania sporów konsumenckich, obok procedury mediacji, były stałe polubowne sądy konsumenckie⁴⁷. Sądy konsumenckie funkcjonowały przy WIIH i powoływane były na podstawie umów o zorganizowaniu takich sądów, zawieranych przez wojewódzkich inspektorów z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi konsumentów lub przedsiębiorców oraz z innymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi. Sądy konsumenckie, w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami dla innych organów, rozstrzygały spory majątkowe wynikłe z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług zawartych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami oraz spory wynikłe z umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej lub gazowej, umów o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego lub umów o świadczenie usług i dystrybucji ciepła, umów sprzedaży oraz umów kompleksowych, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁴⁸.

⁴⁴ Stałe sądownictwo polubowne wprowadzone zostało *ustawą o IH*. Ustawa weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2001 r.

⁴⁵ ADR - *Alternative Dispute Resolution* – alternatywne metody rozstrzygania sporów.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1823, dalej: *ustawa o prsk*.

⁴⁷ Dalej: sądy konsumenckie.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.

W 2014 r. do sądów konsumenckich wpłynęło 2 515 wniosków. W kolejnych latach liczba wniosków spadała i wynosiła odpowiednio w 2015 r. – 2 209 (spadek o 12,2%) i 2016 r. – 1 884 wniosków (spadek o 14,7%).

(dowód: akta kontroli str. 809-810)

Regulacje dotyczące m.in. zakresu i sposobu sporządzania przez wojewódzkich inspektorów IH rocznych informacji o nieprawidłowościach, wniosków o mediację złożonych przez konsumentów w WIH⁴⁹ oraz wyników działalności sądu konsumenckiego przy WIH⁵⁰ zawarte zostały w *Wytycznych planowania*. Na podstawie przesłanych danych badana była przez Prezesa UOKiK dynamika wpływających spraw do WIH, ich rodzaj oraz sposób ich rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 808-809)

Nowy system, wynikający z wejścia w życie ustawy o prsk obowiązuje od dnia 10 stycznia 2017 r. i jest wynikiem implementacji pakietu legislacyjnego Unii Europejskiej⁵¹. Ustawa weszła w życie z blisko półtorarocznym opóźnieniem. Zgodnie z przepisami dyrektywy ADR, termin transpozycji jej przepisów do krajowego porządku prawnego upłynął w dniu 9 lipca 2015 r. Za implementację dyrektywy odpowiedzialny był Prezes UOKiK, ale obowiązek opracowania ustawy na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń do ustawy, spoczywał na Rządowym Centrum Legislacji⁵². W okresie czerwiec-grudzień 2015 r. powstało kilka wersji projektu ustawy oraz odbyły się spotkania przedstawicieli UOKiK i Rządowego Centrum Legislacji⁵³. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁵⁴, pomimo monitów ze strony przedstawicieli UOKiK, przekazanie przez RCL oficjalnej wersji projektu zostało opóźnione, co RCL tłumaczyło dużym obciążeniem innymi pilnymi projektami ustaw. RCL przekazało do UOKiK projekt ustawy w dniu 27 stycznia 2016 r., następnie po uwagach UOKiK, przesłało ostateczną wersję projektu w dniu 26 lutego 2016 r. Rada Ministrów przyjęła projekt w dniu 31 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1248)

Nowy system w dużym stopniu wykorzystywał dotychczas funkcjonujące na rynku podmioty ADR, lecz umożliwiał także włączanie do systemu nowych podmiotów, zapewniając tym samym pełne pokrycie geograficzne i sektorowe systemu ADR. Nowy system objął:

- podmioty ADR utworzone przez przedsiębiorców z danej branży (funkcjonujące lub nowopowstałe),
- publiczne podmioty ADR o charakterze sektorowym, usytuowane w strukturze lub przy organach administracji publicznej dla rozwiązywania ściśle określonych sporów w konkretnych sektorach rynku, tj.: branżowe organy administracji: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy,

⁴⁹ Załącznik nr 9 do Wytycznych planowania.

⁵⁰ Załącznik nr 11 do Wytycznych planowania.

⁵¹ Pakiet legislacyjny obejmował dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa ADR) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie ODR).

⁵² Rada Ministrów w dniu 31 marca 2015 r. przyjęła Założenia do projektu ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich.

⁵³ Dalej: RCL.

⁵⁴ Por. przypis nr 41.

- IH jako jeden z publicznych organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich, niezależnie od już posiadanego zakresu kompetencji dotyczących w szczególności mediacji; ustanowił IH jako organ właściwy w przypadku, kiedy brak jest innego właściwego podmiotu prowadzącego ADR.

UOKiK regularnie organizował spotkania z wojewódzkimi inspektorami IH, dotyczące tworzenia nowego systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Wojewódzkie inspektoraty aktywnie uczestniczyły w przygotowaniu do praktycznego wdrożenia ustawy i opracowywania do niej aktów wykonawczych, tj.:

- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *regulaminu organizacji i działania IH w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich*,
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie *zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów IH*,
- rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie *sposobu współdziałania organów IH z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów*,
- rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie *określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej*.

Projekty tych aktów bazowały głównie na propozycjach przekazywanych przez zespół roboczy kierowany przez WIIH w Katowicach, składający się z przedstawicieli wojewódzkich inspektoratów. Wojewódzkie inspektoraty, z uwagi na długoletnie doświadczenie w obszarze pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, opracowały projekty niezbędnych zmian legislacyjnych z uwzględnieniem dyrektyw unijnych, zachowując standardy swojej dotychczasowej działalności w zakresie ochrony praw i interesów uczestników rynku.

(dowód: akta kontroli str. 806-807)

W ramach nowego systemu, postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich prowadzone były przez uprawnione podmioty wpisane do rejestru⁵⁵. Postępowanie było wszczynane na wniosek konsumenta lub przedsiębiorcy złożony do uprawnionego podmiotu, właściwego dla rodzaju sporu konsumenckiego i odpowiadającego miejscu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Postępowanie miały na celu:

- zbliżenie stanowisk stron w celu rozwiązania sporu – postępowania takie odpowiadały m.in. formie negocjacji czy mediacji, które były prowadzone przez dwie zainteresowane strony,
- przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu.

Wejście w życie *ustawy o prsk* spowodowało przekształcenie sądów konsumenckich w stałe sądy polubowne, które tworzone były na podstawie umów o zorganizowanie takich sądów, zawartych przez WIIH z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów lub interesy przedsiębiorców oraz z innymi zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi. Sądy rozpatrywały spory o prawa majątkowe

⁵⁵ Prezes UOKiK prowadzi jawny rejestr. Wpis do rejestru następuje na wniosek podmiotu zainteresowanego uczestnictwem w systemie ADR, po spełnieniu warunków określonych w *ustawie o prsk*. W przypadku podmiotów ADR o charakterze publicznym wpis do rejestru jest zobowiązaniem *ex lege*. Prezes UOKiK przekazuje Komisji Europejskiej dane objęte rejestrem oraz informacje o zmianach tych danych.

wynikłe z umów zawartych między konsumentami a przedsiębiorcami, w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami dla innych organów i miały na celu rozstrzygnięcie sporu i narzucenie stronom rozwiązania. Spod właściwości sądów wyłączono spory w sprawach regulowanych *Prawem energetycznym*⁵⁶. W odniesieniu do postępowania ADR – przed sądem polubownym stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania cywilnego*.

Sądy działały na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych sądów polubownych przy wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej⁵⁷. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁵⁸, obecnie sądy były w trakcie organizacji; zawierane są nowe umowy i rozpoczynana jest działalność na nowych zasadach.

Sądy, które wyrażą wolę uczestnictwa w systemie ADR, będą zobowiązane dodatkowo spełniać wymogi podmiotu ADR, określone w ustawie oraz uzyskać wpis do rejestru podmiotów prowadzonego przez Prezesa UOKiK.

Podmioty uprawnione, zgodnie z art. 11 *ustawy o prsk*, sporządzają sprawozdanie ze swojej działalności:

- za każdy rok kalendarzowy i udostępniają je co najmniej na stronie internetowej, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego,
- i przekazują je Prezesowi UOKiK za okres 2 lat kalendarzowych, w terminie do dnia 30 kwietnia następującego po okresie sprawozdawczym.

Sprawozdanie o funkcjonowaniu i rozwoju podmiotów uprawnionych, Prezes Urzędu sporządza za okres 4 lat kalendarzowych i publikuje na stronie internetowej UOKiK oraz przekazuje je Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 809-810)

W okresie 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2017 r. Prezes UOKiK podejmował działania edukacyjno-informacyjne mające na celu promocję polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich. Przykładem takich działań są:

- debata „Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich – stan obecny, kierunki zmian (maj 2014 r.),
- konkurs „Amicus Consumentium” 2017 r. (I edycja),
- pismo promujące system ADR wśród przedsiębiorców, kwiecień 2017 r.

UOKiK opublikował także na stronie Urzędu 12 komunikatów prasowych dotyczących pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Do komunikatów dołączonych zostało 16 plików dźwiękowych i 3 graficzne. Informacje o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich UOKiK umieszczał także na portalu twitter. Efektem publikacji pięciu postów było 8 000 wyświetleń.

W grudniu 2016 r. UOKiK w ramach prowadzonych wśród przedsiębiorców działań informacyjnych związanych z wejściem w życie *ustawy o prsk* rozesłał pakiet informacyjny, w skład którego weszły: tekst ustawy, ulotka oraz zbiór odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania. W lipcu 2017 r. UOKiK upublicznił stronę internetową poświęconą tematyce ADR⁵⁹, a we wrześniu 2017 r. rozpoczął miesięczną kampanię skierowaną do konsumentów pod hasłem „Polub polubowne”. Akcja informacyj-

⁵⁶ Zgodnie z art. 31a *Prawa energetycznego* postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów między odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym a przedsiębiorstwami energetycznymi oraz pomiędzy prosumentami będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi prowadzi Koordynator do spraw negocjacji działający prze Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1356.

⁵⁸ Pismo z dnia 20 września 2017 r., znak: DIH-0910-1(4)/17/AJ.

⁵⁹ www.polubowne.uokik.gov.pl

na objęła działania w internecie: emisję spotów w serwisach społecznościowych (Facebook i Instagram), w serwisie wideo (YouTube), w serwisach VOD (tvp.pl, player.pl) oraz na ekranach w środkach komunikacji miejskiej w wybranych miastach, tj.: Poznań, Warszawa, Wrocław.

(dowód: akta kontroli str. 807-808)

W okresie objętym kontrolą, UOKiK zrealizował 10 projektów badawczych, na które składały się badania społeczne i analizy rynku. Stanowiły one odpowiedź na zachodzące na rynku zjawiska i przyczyniały się do kształtowania polityki konsumenckiej. Zrealizowano między innymi projekt dotyczący znajomości wśród przedsiębiorców pozasądowych metod rozstrzygania sporów konsumenckich w Polsce oraz badanie socjologiczne na temat pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich. Na realizację projektów badawczych UOKiK wydatkował w latach 2014 – 2016 łącznie 234,6 tys. zł, z czego w 2014 r. – 68,9 tys. zł (zaplanowano: 100,0 tys. zł), w 2015 r. – 64,1 tys. zł (100,0 tys. zł). W kolejnym roku wydatkowano na ten cel 101,5 tys. zł (118,0 tys. zł). Środki zaplanowane na badania w 2017 r. wyniosły 197,0 tys. zł. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁶⁰ projekty badawcze zrealizowane przez Urząd w latach 2014 – 2017 nie zostały podjęte w konsekwencji wyników kontroli przeprowadzonych przez IH.

(dowód: akta kontroli str. 957-958, 1309)

Prowadzenie list rzeczoznawców

W celu ułatwienia dostępu do specjalistów przy rozstrzyganiu sporów na rynku konsumenckim, zgodnie z art. 11 ust. 2 *ustawy o IH* wojewódzcy inspektorzy IH prowadzą listy rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług. Rzeczoznawcy są powoływani do wydawania opinii na zlecenie: konsumenta, przedsiębiorcy, stałego polubownego sądu konsumenckiego, wojewódzkiego inspektora, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy ochrona konsumenta.

Warunki prowadzenia list rzeczoznawców określone zostały w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości lub usług*⁶¹. Regulacje dotyczące m.in. formy przekazywania do UOKiK informacji z prowadzenia przez wojewódzkich inspektorów IH list rzeczoznawców, zawarte zostały w *Wytycznych planowania*⁶².

Wojewódzcy inspektorzy IH przekazywali UOKiK sprawozdanie z prowadzenia list rzeczoznawców w formie tabelarycznej⁶³ i w formie opisowej. Tabela, zgodnie z ustalonym wzorem, zawierała m.in. liczbę: rzeczoznawców wpisanych w danym roku na listę i skreślonych z listy, skarg na działalność rzeczoznawców w danym roku czy liczbę rzeczoznawców działających w danej branży. Tabelaryczny wzór sprawozdania zapewniał UOKiK porównywalność i kompletność przekazywanych w tym zestawieniu danych.

Według danych UOKiK⁶⁴ na koniec 2014 r. na listach rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług poszczególnych WIIH, znajdowały się 773 osoby (dopisano w ciągu roku 16 rzeczoznawców). W 2015 r. lista rzeczoznawców obejmowała 768 osób (dopisano w ciągu roku 22 rzeczoznawców), w 2016 r. liczba rzeczoznaw-

⁶⁰ Pismo z dnia 10 listopada 2017 r., znak: DIH-0910-1(17)/17/AJ.

⁶¹ Dz. U. z 2001 Nr 85, poz. 931.

⁶² UOKiK pismem z dnia 20 marca 2015 r., znak: DIH-074-22 (13)/10/MB, uzupełnił funkcjonujące od 27 września 2010 r. *Wytyczne planowania* o załącznik 12 *Sprawozdanie z prowadzenia list rzeczoznawców*.

⁶³ Załącznik nr 12 *Sprawozdanie z prowadzenia list rzeczoznawców do Wytycznych planowania*.

⁶⁴ Por. przypisy nr 41 i 60.

ców wpisanych na listę wzrosła o 27 osób i wynosiła na koniec roku 782. W 2014 r. z list rzeczoznawców skreślono 21 osób. W latach 2015-2016 z listy rzeczoznawców w 2015 r. dokonano 27 skreśleń, a 13 w 2016 r. Przyczyną skreślenia rzeczoznawców z list była rezygnacja lub zgon. W 2014 r. na działalność rzeczoznawców złożono 17 skarg. W kolejnych latach liczba skarg spadała i wynosiła odpowiednio w 2015 r. 14 (spadek o 17,6 %) i 2016 r. 10 (spadek o 28,6%).

(dowód: akta kontroli str. 810-811, 1308 - 1309)

W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań dla ujednolicenia sposobu dokonywania przez wojewódzkich inspektorów IH okresowej weryfikacji i analizy działalności rzeczoznawców. O problemach w działalności WIH wojewódzcy inspektorzy mieli obowiązek informowania Prezesa UOKiK m.in. w części opisowej rocznego sprawozdania albo podczas spotkań z kierownictwem Urzędu. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁶⁵ żaden z wojewódzkich inspektorów IH nie zgłosił istotnych nieprawidłowości w pracy rzeczoznawców wpisanych na listę, stąd UOKiK nie identyfikował przypadków skarg, które dotyczyłyby wadliwych, nieobiektywnych opinii wydawanych przez rzeczoznawców. Żadna ze skarg nie doprowadziła do skreślenia rzeczoznawcy z listy.

(dowód: akta kontroli str. 811, 943)

Upublicznianie informacji o wynikach kontroli IH

W okresie 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2017 r. Prezes UOKiK opublikował⁶⁶ na stronie www.uokik.gov.pl 61 komunikatów prasowych zawierających ustalenia kontroli planowych o znaczeniu krajowym i ponadwojewódzkim, przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową zgodnie z Planem kontroli IH. Wyboru informacji do publikacji Prezes UOKiK dokonywał w oparciu o wewnętrznie przyjęte kryteria, tj.: ustalenia kontroli, częstotliwość kontroli i aspekt konsumencki. Do komunikatów dołączonych zostało 109 plików dźwiękowych i 47 graficznych. Pliki dźwiękowe i graficzne uzupełniały przekaz kierowany w komunikatach prasowych do przedsiębiorców, konsumentów, dziennikarzy. Informacje o wynikach kontroli UOKiK umieszczał także na portalu twitter. Efektem publikacji 25 postów było 35 000 wyświetleń.

(dowód: akta kontroli str. 804, 933, 942-943)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK zwraca uwagę na fakt, że w Sprawozdaniach UOKiK z działalności Inspekcji Handlowej w 2014 r. oraz w 2015 r. zamieszczono błędne dane dotyczące: łącznej liczby rzeczoznawców znajdujących się na liście rzeczoznawców do spraw jakości lub usług, liczby rzeczoznawców wpisanych na listę oraz liczby rzeczoznawców skreślonych z listy⁶⁷. Informacje zawarte w kolejnych Sprawozdaniach nie były ze sobą spójne. Uzyskanie zgodnej ze stanem faktycznym liczby rzeczoznawców możliwe było dopiero po skorygowaniu (w trakcie trwania kontroli NIK i na wniosek kontrolerów) przez wojewódzkich inspektorów IH przedstawianych przez nich danych w tym zakresie.

W ocenie NIK, rzetelne sporządzanie przez UOKiK rocznych Sprawozdań z działalności IH wymaga weryfikacji prezentowanych przez poszczególnych wojewódzkich inspektorów IH danych (w tym dotyczących faktycznej liczby rzeczoznawców znajdujących się na liście).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

⁶⁵ Pismo z dnia 26 października 2017 r., znak: DIH-0910-1(12)/17/AJ.

⁶⁶ Na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o IH.

⁶⁷ Sprawozdanie z działalności IH za rok 2016 do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zostało przez UOKiK sporządzone.

4. Warunki prawne, organizacyjne i finansowe niezbędne do skutecznego działania organów Inspekcji

Koszty funkcjonowania Inspekcji Handlowej

Funkcjonowanie WIIH finansowane jest z budżetów wojewodów.

Według wyjaśnień Prezesa UOKiK⁶⁸ zakres realizowanych zadań przez organy IH jest skorelowany z posiadanymi przez WIIH zasobami finansowymi. Informacje o liczbie zatrudnionych inspektorów są uwzględniane przez Prezesa UOKiK przy planowaniu działalności kontrolnej na dany rok kalendarzowy. W badanym okresie WIIH nie zgłaszały problemów z realizacją Planu kontroli.

W ocenie Prezesa UOKiK⁶⁹ problemem organów IH są: rotacja kadr, szczególnie wśród młodych pracowników, niskie zarobki oraz powierzanie Inspekcji nowych zadań bez dodatkowych środków na ich realizację. Sprawy kadrowe i finansowe są zgłaszane i omawiane na organizowanych cyklicznie spotkaniach Kierownictwa UOKiK z wojewódzkimi inspektorami IH. Zdaniem Prezesa UOKiK, różnorodność zadań realizowanych przez Inspekcję wymaga, aby inspektorzy posiadali wysoko-specjalistyczną wiedzę. Proponowane wynagrodzenie nie jest atrakcyjne dla specjalistów, a dla wyszkolonych absolwentów praca w Inspekcji jest jedynie punktem wyjścia do dalszej kariery zawodowej. Ze względu na fluktuację kadr, zarówno w Urzędzie, jak i wojewódzkich inspektoratach ponownie ponoszone są koszty szkoleń nowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 8-43)

Problemem związanym z finansowaniem realizacji ustawowych zadań jest powierzanie organom IH nowych kompetencji bez zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. W sytuacjach powierzania IH nowych obowiązków, Prezes Urzędu podejmował bezskuteczne próby pozyskania dodatkowych środków na ich realizację, już na etapie prac legislacyjnych. Między innymi, w 2014 r. w trakcie prac nad poselskim projektem *ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw*, która rozszerzała zakres działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw zarządzanego przez Prezesa Urzędu o jakość paliw stałych, Prezes UOKiK informował Przewodniczącego Nadzwyczajnej Komisji ds. energetyki i surowców energetycznych oraz Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, iż kontrole jakości paliw stałych generować będą wydatki związane z badaniami laboratoryjnymi próbek paliw stałych oraz przygotowaniem organów kontroli do pobierania tych próbek. Prezes UOKiK skierował też pisma do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁷⁰ a następnie do Ministra Finansów⁷¹ informujące o wysokości kosztów związanych z kontrolą jakości paliw stałych i prośbę o ich uwzględnienie w budżetach Urzędu i WIIH.

W 2017 r. wznowiono prace nad nowelizacją *ustawy o smikp oraz wydaniem rozporządzeń w zakresie sposobu pobierania i badania próbek oraz wymagań jakościowych dla paliw stałych*. W związku z powyższym Prezes UOKiK ponownie przedstawił koszty jakie generować będą działania związane z realizacją nowego zadania jakim jest kontrola paliw stałych.

(dowód: akta kontroli str. 11-15, 44-56)

⁶⁸ Pismo z dnia 15 września 2017 r., znak DIH-0910-1-1(3)/17/AJ.

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Pismo z dnia 26 listopada 2014 r., znak DIH-74-116 (5)/14/AJ.

⁷¹ Pismo z dnia 4 grudnia 2014 r., znak DIH-74-116 (6)/14/AJ.

Laboratoria

W strukturze organizacyjnej UOKiK na dzień 15 września 2017 r. działało osiem laboratoriów⁷²: trzy badające artykuły nieżywnościowe (w Bydgoszczy, Lublinie i Łodzi) i pięć badających artykuły żywnościowe (w Warszawie, Kielcach, Katowicach, Olsztynie i w Poznaniu).

W okresie objętym kontrolą łączne koszty funkcjonowania laboratoriów (na które składały się koszty wynagrodzeń oraz koszty materiałowe i usług) wyniosły odpowiednio:

- 2014 rok – 10 778, 9 tys. zł, z tego wynagrodzenia 5 907,0 tys. zł (54,8%),
- 2015 rok – 12 014,5 tys. zł, z tego wynagrodzenia 5 802,5 tys. zł (48,3%),
- 2016 rok – 14 813,7 tys. zł, z tego wynagrodzenia 5 876,9 tys. zł (39,7%),
- do 30 czerwca 2017 roku – 4 311,2 tys. zł, z tego wynagrodzenia 2 928,0 tys. zł (67,9%).

W roku 2014 laboratoria zbadały 4 684 próbek (w tym zbadano 37 037 parametrów), w roku 2015 zbadano 4 340 próbek (w tym zbadano 34 821 parametrów) oraz w roku 2016 zbadano 4 367 próbek (w tym 37 991 parametrów).

Według wyjaśnień Prezesa UOKiK⁷³ obecnie istniejący potencjał laboratoriów Urzędu jest skorelowany z posiadanymi zasobami finansowymi. Badania laboratoryjne są istotnym elementem kontroli, więc aby wykrywać niezgodności, produkty muszą być badane specjalistycznymi metodami, co wymaga ponoszenia ciągłych nakładów inwestycyjnych na rozwój i doskonalenie metod badawczych. Zdaniem Prezesa Urzędu posiadane środki są niewystarczające, aby równocześnie utrzymać obecną bazę laboratoryjną (odtwarzanie zużytego sprzętu, naprawy bieżące) i prowadzić rozwój laboratoriów (tworzenie nowych laboratoriów, zakup specjalistycznego sprzętu i wdrażanie nowych metod badawczych).

Laboratoria Urzędu wykonywały badania jedynie na rzecz IH. W szczególnych przypadkach badania wykonywane są nieodpłatnie na rzecz innych instytucji, jak Policja, Służby Celne. Każdorazowo odbywa się to za indywidualną zgodą Wiceprezesa Urzędu, nadzorującego funkcjonowanie laboratoriów. Laboratoria nie prowadzą działalności komercyjnej.

Organy IH dostarczają próbki zgodnie z Planem kontroli. Zakres wykonywanych badań jest uzgadniany z laboratorium. Każdy inspektorat IH ma możliwość zlecenia dodatkowych badań produktów w laboratoriach, zależnie od aktualnych potrzeb, co jest wykorzystywane. Dotyczy to kontroli własnych jak i przekazywania próbek kontrolnych do badań.

Zasadność funkcjonowania laboratoriów (zarówno w zakresie laboratoriów istniejących oraz nowych) była przedmiotem analiz Kierownictwa Urzędu. Efektem tego jest np. likwidacja laboratorium we Wrocławiu. Ponadto opracowywane są kierunki rozwoju laboratoriów, mające służyć optymalizacji posiadanego potencjału oraz programowania rozwoju. Poza czynnikami ekonomicznymi jednym z argumentów za posiadaniem własnej bazy laboratoryjnej jest możliwość wsparcia eksperckiego zarówno wojewódzkich inspektoratów jak i departamentów merytorycznych, współpracujących z IH, to jest w szczególności DIH oraz DNR.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 57-60)

⁷² Do końca 2015 r. w strukturze organizacyjnej UOKiK było dziewięć laboratoriów. W 2015 r. zostało zamknięte laboratorium we Wrocławiu, które badało artykuły rolno-spożywcze. Zarówno sprzęt jak i pracownicy laboratorium we Wrocławiu wzmocnili potencjał pozostałych laboratoriów.

⁷³ Por. przypis nr 68.

Struktura Inspekcji Handlowej

Zagadnienie wyłączenia WIIH ze struktury wojewódzkiej administracji zespolonej oraz włączenia bezpośrednio w struktury UOKiK było przedmiotem w 2015 r. dyskusji pomiędzy wojewódzkimi inspektorami IH i Prezesem Urzędu. Było również przedmiotem spotkania Prezesa UOKiK z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), które odbyło się 13 czerwca 2016 r. Sekretarz Stanu w MSWiA przedstawił stanowisko, iż nie widzi możliwości realizacji takiego postulatu. W piśmie skierowanym do NIK w dniu 16 listopada 2017 r.⁷⁴ Sekretarz Stanu w MSWiA podtrzymał stanowisko w tej sprawie.

Według Prezesa Urzędu wyłączenie Inspekcji z administracji zespolonej pozwoliłoby na sprawniejsze kierowanie pracą IH zarówno pod względem merytorycznym jak i finansowym (różne budżety poszczególnych WIIH, brak środków na badania laboratoryjne, zróżnicowane wynagrodzenia w poszczególnych WIIH). Zadania wykonywane przez organy Inspekcji mają przede wszystkim charakter ogólnokrajowy (kontrola produktów wprowadzanych na rynek) a nie lokalny, istotny dla danego obszaru. Wojewodowie w niewielkim stopniu angażują organy IH w działania na rzecz społeczności lokalnej.

W dokumencie podsumowującym wymianę doświadczeń pomiędzy organami nadzoru rynku, realizowaną w ramach międzynarodowego projektu Joint Action 2014 GPSD CIMS REDIE⁷⁵ zwrócono uwagę na podwójną podległość organów IH, jako sytuację niekorzystną dla realizacji celów nadzoru rynku.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 61-85, 1372-1374)

Szkolenia

Prezes UOKiK organizował szkolenia inspektorów IH głównie w związku z nowymi kompetencjami Inspekcji, w celu wyjaśnienia zagadnień kontrolnych lub ujednolicenia działań wszystkich inspektoratów oraz w celu wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Szkolenia organizowane z inicjatywy Urzędu po wcześniejszym uzgodnieniu zagadnień z wojewódzkimi inspektoratami lub w związku z zapotrzebowaniem ze strony inspektoratów. Decyzje o przeprowadzeniu szkolenia podejmowane były na wniosek departamentów merytorycznych DIH i DNR, które ustalają potrzeby szkoleniowe IH.

W okresie objętym kontrolą łącznie zorganizowano 29 szkoleń, podczas których przeszkolono 1 366 osób.

Pracownicy Urzędu oraz inspektorzy IH uczestniczyli w programie wymiany urzędników w obszarze nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych, finansowanym przez Komisję Europejską, w ramach którego wymieniane były opinie i doświadczenia na temat funkcjonowania oraz procedur kontroli w systemie nadzoru rynku w danym państwie w celu ujednolicenia podejścia w Unii Europejskiej. Organizacją wymiany pracowników Inspekcji zajmuje się DNR w UOKiK. Ponadto laboratoria UOKiK organizowały narady przedkontrolne, na których omawiane były zagadnienia związane z pobieraniem próbek w ramach kontroli planowych.

(dowód: akta kontroli str. 18-20, 86-138)

Wytyczne i zalecenia zapewniające jednolitość postępowania Inspekcji

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 *ustawy o IH* do zakresu działania Prezesa Urzędu należy m.in. wydawanie wytycznych i zaleceń zapewniających jednolitość postępo-

⁷⁴ Pismo z dnia 16 listopada 2017 r., znak: DKiN-KKN-0740-3-13/2017.

⁷⁵ Spotkanie podsumowujące wyniki projektu odbyło się w dniach od 30 września do 2 października 2015 r.

wania Inspekcji oraz nadzór nad ich realizacją. W okresie objętym kontrolą zadanie to realizowane było w formie:

- odrębnych wytycznych lub zaleceń, które wydawane były najczęściej w związku ze zmianą przepisów dotyczących procedur kontroli o charakterze systemowym,
- programów kontroli, które w szczegółowy sposób określały sposób postępowania w toku kontroli produktów lub kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

Zalecenia oraz wytyczne o charakterze systemowym przekazywane były do wszystkich WIIH, natomiast programy kontroli otrzymywały inspektoraty uczestniczące w kontrolach. Według wyjaśnień⁷⁶ Wiceprezesa UOKiK merytoryczny nadzór nad realizacją wytycznych i zaleceń a także kontroli realizacji przez WIIH zadań Inspekcji odbywał się w trzech płaszczyznach:

- kontrole działalności WIIH prowadzone przez pracowników UOKiK; W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy kontrole (wszystkie w 2016 r.) w trzech wybranych WIIH tj. w Rzeszowie, Olsztynie i Szczecinie. W toku kontroli sprawdzono legalność i rzetelność dokumentowania postępowania kontrolnego i pokontrolnego. Ponadto pracownicy UOKiK w 2015 r. odbyli cztery wizyty w WIIH (w Gorzowie Wielkopolskim, w Kielcach (dwie) i Opolu), w trakcie których omówiono działalność inspektoratów.
- analiza akt kontroli przekazywanych Prezesowi UOKiK w ramach postępowania odwoławczego od decyzji wydawanych przez wojewódzkich inspektorów IH; w przypadku wystąpienia nieprawidłowości związanych z prowadzonymi kontrolami, Prezes UOKiK kieruje do WIIH pisma dyscyplinujące, w celu zapobieżenia nieprawidłowościom w przyszłości.
- analiza ustaleń kontroli realizowanych na podstawie programów kontroli zleconych przez Prezesa UOKiK zawartych w informacji zbiorczej z wynikami tych kontroli; o stwierdzonych uchybieniach koordynator lub naczelnik wydziału merytorycznego telefonicznie zgłasza uwagę osobie odpowiedzialnej za realizację programu kontroli w WIIH, natomiast w przypadku stwierdzonych istotnych lub powtarzających się nieprawidłowościach – w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 139-628)

W 2016 r. podjęto działania zmierzające do objęcia WIIH kompleksową kontrolą wewnętrzną. Do Planu kontroli na 2016 r. wpisano zadanie do zrealizowania „Wybrane zagadnienia z działalności wybranego WIIH (cztery inspektoraty rocznie) przez kolejne 4 lata od 2016 do 2019 roku”.

Wytypowane zostały obszary działalności WIIH, w których istnieje ryzyko występowania nieprawidłowości i na tej podstawie zrealizowano trzy kontrole WIIH w 2016 r.

Według wyjaśnień Wiceprezesa Urzędu⁷⁷ w związku z niewystarczającym zasobem kadrowym (od listopada 2016 r. do czerwca 2017 r. długotrwała nieobecność w pracy jednego z dwóch pracowników kontroli wewnętrznej) nastąpiło zawieszenie realizacji kontroli WIIH w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 929-932, 941, 945-947)

W celu ujednolicenia postępowania organów IH oraz organów urzędowej kontroli żywności, podjęta została współpraca z Głównym Inspektorem Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. M.in. opracowano przewodnik dotyczący

⁷⁶ Por. przypis nr 68.

⁷⁷ Por. przypis nr 65.

stosowania nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004⁷⁸.

Skargi na działalność WIIH

Na podstawie zarządzenia nr 19/2008 Prezesa UOKiK z dnia 25 września 2008 r. w sprawie skarg i wniosków⁷⁹ tego rodzaju skargi rozpatrywane były w Urzędzie przez Departament Prawny (DPR)⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 678-686)

W okresie objętym kontrolą do UOKiK wpłynęły 64 skargi na działalność WIIH. Dziesięć spośród nich zostało uznane przez UOKiK za zasadne. Skargi dotyczyły między innymi niezadowolonych z przeprowadzonej kontroli, mediacji lub z pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich; kwestionowały wyniki kontroli WIIH; zawierały zarzuty wobec WIIH wskazujące na niewłaściwe działanie w sprawie; obejmowały zarzuty odnośnie prowadzenia kontroli bez wcześniejszego zawiadomienia o niej lub dotyczyły braku pomocy przy załatwieniu reklamacji.

Analiza losowo wybranych 10 skarg, w tym czterech uznanych za zasadne wykazała, że zostały one załatwione terminowo i rzetelnie, zgodnie z przepisami *kpa*. Skarżący byli informowani w sposób rzeczowy i wyczerpujący o sposobie ich załatwienia. W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminach zawartych w *kpa* skarżący byli każdorazowo informowani o przewidywanym terminie załatwienia sprawy. Wydłużone terminy były dotrzymywane. W ramach postępowania skargowego DPR występował do właściwego WIIH, o przedstawienie stanowiska w sprawie. Całość materiałów zgromadzonych w postępowaniu skargowym była konsultowana z departamentami zajmującymi się kwestiami objętymi kompetencjami WIIH. Od 2015 roku sposób odpowiedzi na skargę był konsultowany przez DPR z Wiceprezesem UOKiK nadzorującym działania WIIH. Jeżeli w ocenie DPR, w związku ze skargą pojawiała się potrzeba podjęcia działań systemowych stosowny sygnał był też przekazywany do właściwego Wiceprezesa UOKiK. Realizację wniosków wynikających z rozpatrzenia z konkretnych skarg monitorują departamenty nadzorujące WIIH (w zależności od tematyki).

(dowód: akta kontroli str. 23, 629-639, 687-801)

Audyty działalności IH

W latach 2014-2017 w ramach przeprowadzonych audytów i misji informacyjnych przez Komisję Europejską w polskich organach urzędowej kontroli żywności oceniana była wyłącznie prawidłowość sprawowania nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych przez IH tj.:

- 13-24 października 2014 r. – ocena funkcjonowania kontroli urzędowych dotyczących możliwości poubojowego śledzenia mięsa, produktów mięsnych i surowych wyrobów mięsnych oraz produktów złożonych⁸¹,

⁷⁸ Dz. U. UE L Nr 304, str. 18 ze zm.

⁷⁹ Znowelizowanego zarządzeniem nr 8/2012 z dnia 5 lipca 2012 r.

⁸⁰ Skargi na Departament Prawny rozpatrywane były przez Prezesa UOKiK lub wyznaczonego przez niego Wiceprezesa Urzędu.

⁸¹ Audyt nr 2014-7237.

- 22-26 czerwca 2015 r. – ocena kontroli pozostałości pestycydów w produkcji ekologicznej⁸²,
- 12-20 listopada 2015 r. – ocena kontroli urzędowych przeprowadzanych w sektorze akwakultury i jej produktów, dokonanie przeglądu standardów, praktyk i otoczenia regulacyjnego, w którym sektor ten funkcjonuje⁸³,
- od 23 listopada do 4 grudnia 2015 r. – audyt mający na celu ocenę systemów kontroli dotyczących substancji dodatkowych i aromatów dymu wędzarniczego stosowanych w produktach i przetworach mięsnych,
- 2-6 czerwca 2014 r. oraz 24-28 października 2016 r. – ogólna ocena postępu wdrażania zaleceń poaudytowych⁸⁴,
- 21-31 marca 2017 r. – audyt dotyczący oceny systemu kontroli chronionych nazw geograficznych (ChOG), chronionych nazw pochodzenia (CNP), gwarantowanych tradycyjnych specjalności (GTS) produktów rolnych i środków spożywczych. Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁸⁵, mając na uwadze zalecenia audytu, z dniem 2 stycznia 2018 r. zostanie wprowadzona przez UOKiK procedura dotycząca analizy ryzyka dla tych produktów.

Audytorzy sformułowali zalecenia poaudytowe zmierzające do skorygowania zidentyfikowanych niedociągnięć oraz poprawy istniejących środków wykonawczych i środków kontroli. W odniesieniu do czterech audytów sprzed 2014 r. Urząd wykonał wskazane zalecenia.

Dotychczas nie wykonano zalecenia dotyczącego przeprowadzania audytów wewnętrznych i zagwarantowania, że spełniają one wymogi art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 882/2004⁸⁶ – Audytorzy KE poinformowani zostali, że obecna komórka kontroli wewnętrznej UOKiK będzie przeprowadzała audyty w wojewódzkich inspektoratach IH.

Według wyjaśnień Wiceprezesa Urzędu⁸⁷ UOKiK przyczyną niezrealizowania powyższego zalecenia były braki kadrowe i finansowe. W opinii Wiceprezesa systemowe zajmowanie się audytami wymaga odpowiedniego przygotowania, realizacji trwającej – w zależności od tematyki – od kilku dni do kilku tygodni w każdym z 16 wojewódzkich inspektoratów (w miarę potrzeb również w 34 delegaturach WIH), a także odpowiedniej ewaluacji wyników, w tym wprowadzenia spójnych wytycznych w tym zakresie do wszystkich inspektoratów, udziału w szkoleniach inspektorów itp. Audyty żywnościowe prowadzone są obecnie w Urzędzie jako bieżący monitoring realizacji planów i programów kontroli a także w formie kontroli wewnętrznych. Tego rodzaju formuła prowadzenia audytów została przyjęta przez audytorów Komisji Europejskiej i nie została oceniona jako nieprawidłowość, ale była nie w pełni satysfakcjonująca z uwagi na fakt, iż nie jest to formuła w pełni spójna z ustawodawstwem unijnym.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 929-941)

⁸² Audyt nr 2015-7488.

⁸³ Misja informacyjna nr 2015-7381.

⁸⁴ Audyty następce nr 2014-7013 i 2016-8846.

⁸⁵ Por. przypis nr 68.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem państwowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. U. UE L Nr 165, str. 1 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 6 przedmiotowego rozporządzenia „Właściwe organy przeprowadzają audyt wewnętrzny lub mogą przeprowadzić audyt zewnętrzny oraz podejmują środki właściwe w świetle wyników takich audytów, w celu zagwarantowania realizowania przez te organy celów niniejszego rozporządzenia. Audyty te podlegają niezależnej kontroli oraz są przeprowadzane w przejrzysty sposób”.

⁸⁷ Por. przypis nr 65.

Sprawozdawczość

Zgodnie z art. 11 ust. 1 *ustawy o IH* do zakresu działania wojewódzkich inspektorów IH należy między innymi sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności Inspekcji i przedkładanie ich Prezesowi UOKiK. Zakres oraz sposób prezentowania danych w sprawozdaniach WIIH, jak również określenie terminów ich przekazywania Prezesowi UOKiK, wobec braku uregulowania w *ustawie o IH*, zostały określone w *Wytycznych planowania*.

Wytyczne planowania zostały opracowane i wprowadzone przez Prezesa UOKiK w celu zapewnienia właściwego kierowania działalnością IH oraz realizacji zadań wynikających z *ustawy o IH*, dotyczących opracowywania kierunków działania IH oraz okresowych planów kontroli. Celem ich jest również ujednolicenie i uporządkowanie przesyłanej do Urzędu dokumentacji dotyczącej planowania działalności kontrolnej i sprawozdawczości z działalności IH.

Zgodnie z *Wytycznymi planowania* roczne sprawozdanie z działalności WIIH składa się z części tabelarycznej oraz opisowej. Termin przekazania zestawień do UOKiK upływał 25 stycznia roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, natomiast części opisowej – 10 lutego.

Wszystkie zestawienia, sprawozdania i informacje przekazywane są do UOKiK zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej.

W oparciu o powyższe dane, właściwe departamenty UOKiK (DIH i DNR) opracowywały syntezy, na podstawie których DIH sporządzał projekt rocznego sprawozdania z działalności IH, przedkładany Prezesowi UOKiK.

Ponadto w celu bieżącej informacji o działalności kontrolnej wojewódzcy inspektorzy IH sporządzali kwartalne informacje według wzoru stanowiącego załącznik do *Wytycznych planowania* wraz z częścią opisową. Termin przekazania kwartalnych informacji upływał w 25. dniu następnego kwartału.

Na podstawie sprawozdań terminowo przekazywanych przez wojewódzkie inspektoraty IH, w UOKiK opracowano sprawozdania z działalności Inspekcji Handlowej w roku 2014 i w roku 2015. Do dnia zakończenia kontroli nie opracowano sprawozdania za 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-26, 640-676)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem sprawozdawczości opisanej w punkcie 3. niniejszego wystąpienia.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone przez UOKiK roczne *Sprawozdanie z działalności IH w 2016 roku*, pomimo upływu dziewięciu miesięcy od momentu otrzymania wymaganych danych od wojewódzkich inspektorów IH.

Według wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK⁸⁸ przyczyną były braki kadrowe w DIH. W Departamencie w pierwszej kolejności wykonywane były zadania związane z planowaniem działalności kontrolnej WIIH poprzez przygotowanie programów kontroli, prowadzenie postępowań administracyjnych, opracowywanie wyników kontroli. Z dalszych wyjaśnień wynika, że dotychczas nie została sporządzona opisowa część sprawozdania, natomiast dane liczbowe zostały już zliczone i zweryfikowane.

⁸⁸ Ibidem.

NIK przyjmując przedstawione wyjaśnienia wskazuje, że wartość sprawozdania sporządzonego w odległym terminie od okresu, który to sprawozdanie obejmuje, jest znikoma.

(dowód: akta kontroli str. 929-932, 942)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁸⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających terminową realizację zadań przez Prezesa UOKiK, w tym prowadzenia postępowań administracyjnych.
2. Zapewnienie rzetelności i spójności informacji umieszczanych w rocznych Sprawozdaniach z działalności WIIH, poprzez weryfikację informacji przedstawianych przez WIIH.

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 Prezesa NIK.

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 12 grudnia 2017 r.

(-) Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.