

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 22)
z dnia 5 lipca 2016 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 22)

5 lipca 2016 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

- rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej;
- informacja Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2015 r.;
- sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Krzysztof Kwiatkowski** prezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Dorota Karczewska** wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownik Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli ze współpracownikami, witam panią Dorotę Karczewską wiceprezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ze współpracownikami, witam panią Grażynę Wróblewską przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, witam państwa.

Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma, więc przystępujemy do realizacji punktu pierwszego posiedzenia, rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej. Bardzo proszę, proszę panie prezesie.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chciałbym podziękować za możliwość zaprezentowania tej informacji, bo ona ma wyjątkowy charakter. Pierwszy raz dotykaliśmy tego typu zagadnień w prowadzonej przez siebie kontroli. Kontrolę tę przeprowadzał Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stąd obecność dwóch wicedyrektorów tego departamentu zaangażowanych w tę kontrolę, to jest pana dyrektora Michała Wilkowicza i pana dyrektora Krzysztofa Pietrzykowskiego.

Sama kontrola była przeprowadzona z inicjatywy, z wniosku Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, która zgłosiła do NIK wnioski o przeprowadzenie takiej kontroli.

Jeżeli państwo pozwolą, to kilka zdań wprowadzających w ogóle, jakiego zagadnienia w kontekście problematyki sprzedaży bezpośredniej dotykamy. Sprzedaż bezpośrednia to metoda marketingu i sprzedaży detalicznej towarów i usług bezpośrednio konsumentom w ich domach lub w dowolnym innym miejscu, z dala od stałych sieci handlowych.

W Polsce ona odbywa się przede wszystkim poprzez tak zwany indywidualny kontakt sprzedawcy z klientem lub w trakcie pokazu (to też ciekawa forma sprzedaży, jeszcze do tego wrócimy), gdzie sprzedający przedstawia produkty grupie konsumentów. Musimy także pamiętać, że to bardzo duży i rozwijający się sektor handlu detalicznego, poza sklepami stacjonarnymi. Wielkość tej sprzedaży wykazuje stały wzrost w ciągu ostatnich pięciu lat. Ponad 5 mln osób zaangażowanych jest w sprzedaż bezpośrednią w Unii Europejskiej, a ponad 13 mln na całym kontynencie; mówię o osobach, które parają się, zajmują się sprzedażą bezpośrednią. Rynek sprzedaży bezpośredniej w całej Europie to już ponad 25 mld euro. Według danych Polskiego Stowarzyszenia Sprzedaży Bezpośredniej wartość sprzedaży bezpośredniej w 2014 r. wyniosła 2886 mln zł (mówię oczywiście o polskim rynku) i w prowadzenie sprzedaży bezpośredniej zaangażowanych jest prawie milion osób (szacunki mówią o 950 tys. osób), głównie są to kobiety; to jest także związane ze specyfiką tego rynku, m. in. jego ważnym elementem są sieci (nie będę podawał nazwy) sprzedaży bezpośredniej, które zajmują się np. handlem kosmetykami kobiecymi. Liczba zamówień w Polsce w 2014 r. wyniosła 35 mln, z czego 92% zostało zrealizowanych w sprzedaży indywidualnej, a 8% w sprzedaży grupowej, podczas prezentacji organizowanych na życzenie grona konsumentów.

Jednak to ta ostatnia forma wzbudza największe kontrowersje, z uwagi na praktyki, do jakich dochodzi w trakcie tej sprzedaży. Sprzedawcy często wykorzystują wiedzę z zakresu psychologii, marketingu, socjologii do oddziaływania na klientów. Metody socjotechniczne pozwalają zwiększyć skuteczność tej formy sprzedaży poprzez ukierunkowanie na grupy konsumentów, którzy są bardziej podatni na działania sprzedawców. Zdarza się, że oferowane produkty nie posiadają wszystkich cech czy też właściwości, które są im przypisywane lub sugerowane przez sprzedających, zaś kupujący podani są bardzo silnej presji ze strony sprzedawców. Popularnymi produktami oferowanymi w ramach sprzedaży bezpośredniej w Polsce są artykuły gospodarstwa domowego lub prozdrowotne produkty ukierunkowane na konsumentów z grupy wiekowej 60+. To jest ta grupa, w której najczęściej niestety przy sprzedaży bezpośredniej dochodzi do różnych form nieprawidłowości, to jest ta grupa wiekowa, która niestety najczęściej jest poddawana zabiegom socjotechnicznym powodującym sprzedaż produktu albo nieposiadającego określonych właściwości, albo na niekorzystnych z punktu widzenia kupującego zasadach finansowych.

Głównym celem naszej kontroli była ocena skuteczności systemu ochrony praw konsumenckich przed nieuczciwymi praktykami przy sprzedaży bezpośredniej, zaś cele szczegółowe kontroli odnosiły się do działań poszczególnych podmiotów zaangażowanych w ochronę konsumentów. W związku z tym skontrolaliśmy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz 29 rzeczników konsumentów (miejskich lub powiatowych) działających w urzędach miast lub w starostwach powiatowych. Kontrolą objęliśmy zakres działalności tych instytucji zawierający się między początkiem 2012 r. a 31 maja 2015 r. Wyjątkowość tej kontroli polegała także na tym, że wysłaliśmy ankiety do wybranych konsumentów, ale konsumentów, których wzięliśmy z próby tych, którzy korzystali z pomocy rzeczników konsumentów zgłaszając jakieś nieprawidłowości, które ich dotknęły przy korzystaniu przez nich ze sprzedaży bezpośredniej. Wysłaliśmy do nich około 1500 ankiet, około 500 czyli około 30% ankiet otrzymaliśmy zwrotnie mając bardzo szeroką próbę w tym zakresie.

Sprzedaż bezpośrednia stanowiła około 10% spraw z ogółu spraw, które trafiają do rzeczników konsumentów w Polsce. Z uzyskanych odpowiedzi od osób ankietowanych wynika, że głównym problemem, z którym konsumenci zwracają się do rzeczników było odstąpienie od umowy zawartej podczas pokazu towaru lub umowy kredytu na sfinansowanie towaru zakupionego podczas takiego pokazu. Pomoc udzielana przez rzeczników dotyczyła przede wszystkim udzielania porad prawnych, wskazówek do rozwiązania spraw oraz przygotowania pism. Ankietowani konsumenci generalnie dobrze oceniali pracę rzeczników konsumentów (mówimy o tej grupie, która się o pomoc do rzeczników zwróciła).

Jaką mamy ocenę ogólną z przeprowadzonej kontroli? W ocenie NIK istniejący system ochrony praw konsumenckich w sprzedaży bezpośredniej stwarza możliwość pomocy

indywidualnym konsumentom oraz reakcji na naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Działalność UOKiK oraz rzeczników konsumentów nie zapewnia jednak pełnej ochrony wszystkim nabywcom dóbr i usług, poza lokalem sprzedawcy.

W naszej ocenie UOKiK monitorował rynek sprzedaży bezpośredniej i stosownie do wyników monitoringu podejmował działania edukacyjne i informacyjne. Prezes UOKiK zainicjował zmiany, w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, dające mu nowe narzędzia służące ochronie praw konsumentów. (Będę do tego jeszcze za chwilę wracał.) System zgłaszania spraw przez konsumentów i udzielania porad przez rzeczników konsumentów odpowiedzialnych za ochronę praw konsumenckich pozwalała zainteresowanym konsumentom na uzyskanie fachowej pomocy, w terminach umożliwiających skorzystanie z przysługujących im praw.

Jednocześnie (i tu przechodzimy do drugiej części wniosków z kontroli) w trakcie kontroli ujawniono szereg nieprawidłowości, które odnosiły się w sposób szczególny do: znikomego wspierania konsumentów poprzez występowanie w ich imieniu z powództwem przeciwko przedsiębiorcom naruszającym ich prawa; długotrwałości trwania postępowań dotyczących podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów; utrudnionego dostępu do siedziby rzecznika dla osób starszych i niepełnosprawnych (z uwagi na to, jak często i w jak położonych lokalach rzecznicy wykonują swoje obowiązki); nieprowadzenia lub prowadzenia w ograniczonym zakresie edukacji przez rzeczników konsumentów; niedostosowania godzin pracy rzeczników do potrzeb konsumentów aktywnych zawodowo; braku ewaluacji przez UOKiK skuteczności działań edukacyjnych; braku realizacji wniosku NIK dotyczącego zmiany formy rejestru klauzul niedozwolonych, która nadal nie odpowiada potrzebom konsumentów i przedsiębiorców; niedostosowania wzoru sprawozdania z działalności rzeczników, pozwalającego na analizę ilościową i jakościową nowych zachowań sprzedawców i konsumentów.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 21 września 2015 ubiegłego roku w zakresie polityki konsumenckiej nie obowiązywał żaden dokument rządowy o charakterze strategicznym. W aktualnie obowiązującej „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów” brak jest mierników i kryteriów, według których można by oceniać, w jakim stopniu realizowane są jej zamierzenia, co NIK ocenia jako istotny mankament obecnego systemu ochrony praw konsumenckich.

I kilka informacji, które wynikają z przeprowadzonej kontroli. Jestem przekonany, że mogą państwa parlamentarzystów zainteresować.

W połowie skontrolowanych urzędów rzecznicy konsumentów byli zatrudnieni jedynie na część etatu, od 1/8 etatu, jak np. w gminie Kazimierz Wielki do 3/4 etatu w Kamieniu Pomorskim. W konsekwencji zatrudnienia rzeczników na część etatu byli oni zmuszeni do przyjmowania konsumentów i udzielania porad tylko w niektóre dni tygodnia i w krótszym wymiarze czasowym, np. w Lubartowie i Pińczowie rzecznicy przyjmowali przez dwa dni w tygodniu, z kolei część rzeczników przyjmowała interesantów tylko do godz. 12.00. Takie sytuacje w sposób szczególny utrudniają dostęp konsumentów do poradnictwa (tych, którzy jeszcze są aktywni zawodowo). Było to zresztą podnoszone z odpowiedziach na nasze ankiety, szczególnie przez osoby właśnie aktywne zawodowo, dla których wizyta w urzędzie w godzinach pracy często stanowi pewien problem.

W 24 na 29 skontrolowanych podmiotów siedziby rzeczników były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, w 5 siedziby nie były dostosowane. Utrudniony dostęp mieli konsumencie w Chrzanowie, Kłodzku, Otwocku, Pińczowie i w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu. Z kolei w Starostwie Powiatowym w Słupsku była – co prawda – platforma dla osób niepełnosprawnych, ale wejście do niej było zamknięte na klucz, a informacja, jak z niej skorzystać, nie była dostępna.

Izba oceniła również, że sprawy kierowane do rzeczników były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki i rzetelnie. Konsumenci zwracali się do rzecznika najczęściej z powodu utrudniania przez sprzedawcę odstąpienia od umowy lub niezwrócenia klientowi pieniędzy. Rzecznicy udzielali porad konsumentom oraz występowali do przedsiębiorców w zgłoszonych przez konsumentów sprawach.

Jedynie 11 rzeczników na 29 (to jest ważny fragment) skontrolowanych przygotowywało pozwy dla poszkodowanych konsumentów. Tylko 5 rzeczników wytoczyło powódz-

twa na rzecz konsumentów (mamy do czynienia często z osobami starszymi, często z osobami niezaradnymi, które czasami mają trudność w załatwianiu spraw urzędowych). NIK wskazuje, że regułą powinno być nie tylko informowanie, zwłaszcza osób starszych, ale także możliwość przygotowania pozwu przeciwko przedsiębiorcy, a także możliwość wytoczenia powództwa i wystąpienia przed sądem w imieniu konsumenta. Oczywiście, teraz mamy uruchomiony system bezpłatnej pomocy prawnej. Może by w jakiś sposób skoordynować prace tych dwóch systemów? Wcześniej, kiedy to analizowaliśmy, system bezpłatnej pomocy prawnej jeszcze – jako system finansowany przez budżet państwa – nie funkcjonował.

NIK wskazuje, że sprawy sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa były wykazywane w sprawozdaniach sporządzanych przez rzeczników razem ze sprawami sprzedaży na odległość, czyli sprzedaży przez internet, zaś sprawy dotyczące kredytów udzielanych na towary kupowane w sprzedaży bezpośredniej w ogóle nie były wyodrębniane, lecz traktowane jako sprawy związane ze sprzedażą bezpośrednią. W ocenie NIK forma sprawozdań powinna być dostosowana do zmian zachodzących na rynku konsumenciekim, by uzyskiwać dane pozwalające na analizę ilościową i jakościową nowych zachowań sprzedawców i konsumentów.

Kontrola wykazała również, że mniej więcej 2/3 spraw związanych ze sprzedażą bezpośrednią jest załatwianych po myśli konsumentów, czyli jeżeli już taka osoba, którą dotknęła jakaś forma nieprawidłowości przy sprzedaży bezpośredniej, zwróciła się do rzecznika (jest czasami kłopot, że te osoby po prostu się nie zwracają), to rzeczywiście ta forma pomocy był formą pomocy skuteczną. Rzecznicy w ramach swoich kompetencji przygotowywali – tak jak powiedziałem – pozwycy w niektórych przypadkach, w niektórych nie; sprzeczycy do wydanych nakazów zapłaty; czasami, odpowiedzi na pozycy; składali skargi na komornika oraz uczestniczyli w niektórych przypadkach w rozprawach sądowych. Przykładowo: bank zażądał od konsumenta spłaty kredytu, pomimo że konsument skutecznie odstąpił od umowy; po wysłaniu przez rzecznika pisma o zaprzestanie wysyłania konsumentowi wezwań do zapłaty i działań windykacyjnych, bank anulował umowę. Pokazujemy też te pozytywne przykłady, bo raporty zawsze wywołują jakąś dyskusję publiczną. Mamy też nadzieję, że dzięki temu znajdują się osoby, których dotknęły nieprawidłowości przy sprzedaży bezpośredniej, które skorzystają z usług rzecznika.

Prezes UOKiK rozpatrywał zawiadomienia dotyczące naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz skargi konsumentckie. Przedmiotem zawiadomień były głównie klauzule niedozwolone w treści umów, utrudnianie konsumentom odstąpienia od umowy, stosowanie przez przedsiębiorców praktyk wprowadzających w błąd konsumentów.

Izba zwróciła uwagę na długotrwałość prowadzonych postępowań wyjaśniających oraz w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowania wyjaśniające trwały średnio ponad 10 miesięcy, podczas gdy – zgodnie z ówczcześnie obowiązującymi przepisami – postępowania powinny się zakończyć maksimum w ciągu 60. dni.

Bardzo ważnym zagadnieniem z punktu widzenia konsumentów jest rejestr klauzul niedozwolonych. Pozwolę sobie przypomnieć, że w ramach swoich uprawnień Prezes UOKiK może wytoczyć powództwo do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony. W przypadku wydania wyroku uznającego wzorzec umowy za niedozwolony Prezes UOKiK dokonuje wpisu do rejestru klauzul niedozwolonych na podstawie odpisu prawomocnego wyroku, przesłanego przez sąd. W skontrolowanych przez nas sprawach zdarzało się, że pomiędzy datą ostatecznego wyroku a datą wpisania klauzuli niedozwolonej do rejestru mijało od 75 do 122 dni, co przedłużało stan, w którym przedsiębiorca mógł w dalszym ciągu korzystać z zakazanego przez sąd wzorca umowy. Po kontroli NIK Prezes UOKiK zobowiązał się do wysłania pisma do właściwych sądów w celu ugruntowania współpracy w zakresie sprawnego przekazywania odpisów wyroków sądu do urzędu, w celu jak najszybszego wprowadzenia ich do rejestru.

NIK pozytywnie ocenia wejście w życie w dniu 17 kwietnia br. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta wyposażyła Prezesa UOKiK w nowe narzędzia służące ochronie praw konsumentckich, m. in. wprowadzyła instytucję tzw. tajemniczego klienta, która

umożliwi uzyskanie informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jest to również wyjście naprzeciw podnoszonemu przez NIK pogładowi, że Prezes UOKiK w większym zakresie powinien przeprowadzać kontrole przedsiębiorców, a nie wyłącznie pozyskiwać dowody w prowadzonych postępowaniach w drodze wymiany korespondencji. Prezes UOKiK w wyniku nowelizacji przepisów będzie mógł wydawać decyzje tymczasowe, które umożliwiają szybką reakcję na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów. Jeżeli w toku postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów zostanie udowodnione, że praktyka przedsiębiorcy może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, decyzja tymczasowa zobowiąże przedsiębiorcę do natychmiastowego zaniechania określonych działań.

Podsumowując – uwagi i wnioski. W naszej ocenie monitoring rynku prowadzony przez UOKiK powinien skutkować przygotowaniem dokumentu zawierającego planowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów działania a następnie ocenę skutków ich realizacji. Takim dokumentem powinna być w naszej ocenie, zgodnie z art. 31 pkt 4 ustawy o UOKiK rządowa polityka konsumencka. Dlatego też NIK wskazuje na konieczność uzupełnienia przez Prezesa UOKiK projektu rządowej polityki konsumenckiej o określenie celów, środków i metod ewaluacji działań w określonym horyzoncie czasowym. Uzupełnienie to jest w naszej ocenie niezbędne z punktu widzenia możliwości oceny skuteczności działań realizowanych przez Prezesa UOKiK w tym zakresie. Uważamy także, że niezbędne jest zapewnienie przez Prezesa UOKiK terminowości postępowań wyjaśniających oraz postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Uważamy także, że Prezes UOKiK powinien prowadzić ewaluację oceny skuteczności prowadzonych przez urząd działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do konsumentów, tak by wiedza o ich prawach była efektywnie przekazywana różnym grupom konsumentów i dotyczyła wszystkich rodzajów sprzedaży. Ze szczególnym zaniepokojeniem odbieramy ten sygnał, że największą grupę stanowią osoby starsze. Akcja edukacyjno – informacyjna powinna być w sposób szczególnie skierowana do tej grupy wiekowej, jako tej, która – jak się okazuje – jest najbardziej podatna na niedozwolone formy sprzedaży.

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie wzorca sprawozdania z działalności rzeczników konsumentów. Wskazujemy jednocześnie, że forma sprawozdań powinna być dostosowana do zmian zachodzących na rynku konsumenckim, by uzyskiwać dane pozwalające i na analizę jakościową jak i ilościową zachowań sprzedawców i konsumentów, ujawnionych w wyniku monitoringu rynku, szczególnie że odnosimy się do rynku sprzedaży bezpośredniej, który jest niezwykle dynamicznie rozwijającym się, z uwagi chociażby na zakres osób w nim zaangażowanych. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej wyróżnia się dużą liczbą sprzedawców zaangażowanych w formy sprzedaży bezpośredniej.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że w toku formułowania ocen zamieszczonych w niniejszej informacji mieliśmy przede wszystkim na względzie dobro konsumenta i skuteczność jego ochrony przed nieuczciwymi praktykami w sprzedaży bezpośredniej, oczywiście także zauważając to, że w tę formę sprzedaży jest zaangażowana duża grupa Polek i Polaków, dla wielu za nich stanowi to jakąś formę dodatkowego zarobkowania. W sposób szczególnie dostrzegamy tu patologie, które pojawiają się przy sprzedaży bezpośredniej, w tej jednej formie sprzedaży, czyli w tak zwanych pokazach zamkniętych, na których dochodzi do najczęstszych decyzji o zakupie, z którego później konsument z różnych względów chce się wycofać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z państwa chce zabrać głos? Może pani? Jak wygląda sprawa działań UOKiK w imieniu pokrzywdzonych?

Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Dorota Karczewska:

Dziękuję, panie przewodniczący. Dziękuję NIK za sporządzenie tego raportu, albowiem sprzedaż bezpośrednia, szczególnie skierowana do konsumentów w starszym wieku jest tematem ważkim. Państwo posłowie otrzymujecie również liczne skargi konsumenckie, gdzie emanacja niezadowolonych konsumentów na pewno następuje. Oczywiście,

w UOKiK doskonalimy swój warsztat pracy. Złożyliśmy wyjaśnienia, których oczekiwała NIK i NIK je przyjęła.

Natomiast problem, który nadal wszyscy tutaj identyfikujemy i on również został zidentyfikowany w raporcie NIK, to jest problem zarządzania skargą konsumencką, tą indywidualną. Jeżeli mówimy o systemie ochrony konsumentów Polsce, o ile z pociąganiem do publicznoprawnej odpowiedzialności nie mamy problemów, bo od tego jest UOKiK, o ile z fałszowaniem żywności nie mamy problemu, bo mamy inspekcję handlową, o tyle dzisiaj, jeżeli chodzi o pomoc indywidualnemu konsumentowi, to jest tutaj pewna praca do odrobienia. Oczywiście jest system indywidualnej pomocy prawnej oparty na powiatowych i miejskich rzecznikach konsumentów, ale – jak pan prezes wspominał – często ten system nie działa dlatego, że nie jest on zetatygowany. Dlatego, jeżeli pan przewodniczący pyta o pomoc indywidualnym konsumentom, szczególnie przy wnoszeniu pozwów, to na pierwszej linii służą właśnie tą pomocą powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów, ale – tak jak powiadam – nie zawsze na pełny etat, czasami na jedną piątą etatu. Czyli tutaj istnieje po stronie rzeczników chociażby tak bariera czasowa, dlatego pozwów nie składają.

Tą kontrolą nie były objęte organizacje społeczne, które dofinansowuje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a które również mogą składać pozwyc. Dzisiaj w UOKiK razem z tymi organizacjami społecznymi, z Federacją Konsumentów, ze Stowarzyszeniem Konsumentów Polskich, ze stowarzyszeniami powiatów zastanawiamy się, jak znaleźć źródła finansowania? Jest pytanie o źródła finansowania. W budżecie państwa prawdopodobnie trudno będzie o takie środki. Jest pewien pomysł. Dzisiaj nie chciałabym o nim mówić, on nabiera rumieńców, ale oprócz rzeczników konsumentów chcielibyśmy w pewnych programach zachęcać również Federację Konsumentów i inne organizacje społeczne do tego, żeby również w większym wymiarze te pozwyc składały.

Tu jedno zastrzeżenie. Pamiętajcie państwo, konsument 60+ to nie jest konsument, który chce pójść do sądu, to jest konsument, który chce być załatwiony elegancko, zgodnie z dobrymi obyczajami. Takim światkiem, które stanowi istotny element tego systemu, jak myślę, może być tutaj o ustawa o alternatywnych sposobach rozwiązywania sporów, jutro na posiedzeniu Komisji będziemy o tej ustawie rozmawiać. Jest to również szansa na takie ludzkie załatwienie sprawy, szczególnie dla konsumentów seniorów, na których często informacja o tym, że trzeba pójść do sądu, złożyć pozew, działa negatywnie. Ci ludzie nie chcą chodzić do sądu.

Panie przewodniczący, potrzeba zbudowania dzisiaj takiego szczonego systemu, gdzie w indywidualnych sprawach pomogą czy to organizacje społeczne (źródła finansowania szukamy), czy też rzecznicy konsumentów, których trzeba doetatyzować. Natomiast, żeby to nie biura poselskie były tym głównym uczestnikiem odpowiadania na skargi konsumenckie. Tak że w takich słowach mogę odpowiedzieć na to pańskie pytanie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan, panie prezesie, zdaje się powiedział o pięciu sprawach skierowanych do sądu?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Niepełne są te statystyki, dlatego że nie kontrolowano wszystkich rzeczników. Natomiast, jeżeli sięgnęlibyśmy do pełnych statystyk, ilość wytoczonych pozwów w latach 2010 – 2014, to ta liczba rośnie, w 2010 było ich 3683, w 2011 – powyżej 4 tys., czyli liczba pozwów wytaczanych przez rzeczników na rzecz indywidualnych konsumentów, to jest około 4 tys. rocznie. Niestety, nie mam danych, ile z tych pozwów dotyczyło sprzedaży bezpośredniej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Aha, 4 tys., tak?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Okolo 4 tysięcy.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Na 29 rzeczników, których kontrolowaliśmy, tylko 5 wytaczało powództwa na rzecz konsumentów, a kilkunastu przygotowywało, ale już bez wytaczania sprawy, czyli repre-

zencacji. Najwięcej powództw – chyba warto to pochwalić – na blisko 30 rzeczników, wytoczył miejski rzecznik w Warszawie; on wytoczył – w tej grupie, którą badaliśmy – 12 pozwów i 10 spraw przed sądem wygrał. Czyli ponad połowa rzeczników tą formą wsparcia osób się nie zajmowała.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A ilu tych rzeczników jest w Polsce zatrudnionych?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Okolo 360.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

360?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A pani liczy pełnoetatowców, czy te ćwiartki i połówki też?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

To są te ćwiartki również.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A jak wygląda struktura? Na jakim szczeblu jest już radca prawny, ktoś z wykształceniem prawniczym?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

To jest tylko marzenie, żeby rzecznik miał jakiegokolwiek biuro. On nie ma radcy prawnego. Sam sobie radzi. Przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów działa rada rzeczników i poprzez nasz departament prawny czasami staramy się służyć opinią prawną naszym rzecznikom. Natomiast rzeczywiście takiej pomocy prawnej radcy nie mają, aczkolwiek trzeba jasno powiedzieć, że często sami rzecznicy są radcami prawnymi. Taka sytuacja też występuje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W Warszawie – ilu tych urzędników jest? Ale nie w tym waszym centralnym urzędzie, tylko do obsługi miasta, konsumentów, którzy zgłaszają się z konkretnymi problemami?

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Musieliśmy dokładnie policzyć. Jest Biuro Rzecznika Konsumentów, czyli nie jest to jedna osoba, jest kilkanaście osób; jest Federacja Konsumentów, która ma własne biuro; jest Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, które w tej chwili obsługuje projekt – infolinię i jest Stowarzyszenie dla Powiatów, które obsługuje projekt e – porady, czyli również takie porady na odległość.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak?

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Przekonaliśmy się z takiej analizy, która również dotyczyła tej kontroli, że biuro mniej więcej się pojawia, czyli że rzecznik ma współpracowników, także z wykształceniem prawniczym; może jednego; w miastach na prawach powiatów, mniej więcej powyżej stu tysięcy. Warszawa jest rzeczywiście takim dobrym wyjątkiem, stąd statystyki lepsze, że biuro ma kilka osób i tam są zatrudnieni radcy prawni, którzy także od strony prawnej przygotowują.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli, w powiatowym mieście, jak ta struktura wygląda?

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

W małych miastach na ogół jest to część etatu, jedna osoba; w trochę większych – na cały etat; a gdzieś w miastach powyżej stu tysięcy – oczywiście są wyjątki od tej zasady – pojawia się biuro, czyli rzecznik ma do pomocy współpracownika lub współpracowników.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, czy są jakieś uwagi, jakieś pytania? Proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję serdecznie. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w zasadzie powinniśmy pomagać i oddziaływać na fazę przed szkodą, a cała dyskusja była nastawiona na fazę po szkodzie. Tu jest pies pogrzebany, że tak naprawdę problemy zaczynają się od pojęcia „sprzedaż bezpośrednia”, bo proszę zwrócić uwagę na niekonsekwencję. Gdybyśmy popatrzyli, jak jest zdefiniowana „sprzedaż bezpośrednia artykułów rolnych”, czym się nie zajmowaliście. To jest ktoś, kto wytwarza produkt i oferuje go bezpośrednio na rynku.

Tutaj mamy do czynienia z zupełnie inną sytuacją, a mianowicie, jakiś produkt, gdzieś wytworzony, zwykle nie wiemy gdzie, jest oferowany przez wyspecjalizowane firmy, które organizują owe pokazy, często w owej najgorszej formule pokazu zamkniętego, który jest niczym innym, tylko elementem prania mózgow. Stąd pierwsze pytanie, czy rzeczywiście jesteście pewni, że na tym etapie nic nie można zrobić? Czy pokaz bezpośredni tak naprawdę jest tą formą, której chcieliby? Przecież taki pokaz powinien być zgłoszony rzecznikowi praw konsumentów, pokaz zamknięty, z taką możliwością, że rzecznik tam może być. To byłaby pierwsza uwaga.

Druga uwaga dotyczy faktu, że mamy rzeczywiście system bezpłatnej pomocy prawnej. Ale proszę zwrócić uwagę, do kogo on jest skierowany? On jest tak ustawiony, że on jest skierowany do osób o słabej pozycji, czyli osób, które wymagają wsparcia. Natomiast, gdybyśmy sobie wyobrazili, że system pomocy prawnej jest również rozciągnięty na wszelkie kwestie konsumenckie, więc każdy obywatel Rzeczypospolitej może w ramach bezpłatnego systemu pomocy prawnej zgłosić kwestię konsumencką, wtedy (panie kiwają głowami na „nie”, może poproszę rzeczywiście o ustosunkowanie się) mielibyśmy jak gdyby większe możliwości oddziaływania i reagowania w tym zakresie, bo – dochodzę do problemu trzeciego – rzeczywiście, w małych powiatach rzecznik praw konsumentów jest to bardzo często druga funkcja osoby, traktowana siłą rzeczy jako dodatkowa. Ci ludzie nigdy nie będą mocni w tym, co robią, bo nie są w stanie, bo żeby się poświęcić, nadążyć ze zmianami, to trzeba rzeczywiście być na cały etat, mieć jakieś wsparcie, a przecież jest to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, które starostowie robią, bo muszą. Tak że zwracam uwagę na te kwestie, bo rzeczywiście należałoby poszukiwać rozwiązań, które by spowodowały, że to nie będzie dodatkowa funkcja, tylko to będzie jakaś funkcja o charakterze zasadniczym. Stąd moja myśl o tym systemie pomocy prawnej. To mogłaby być jakaś fuzja, jakiś rodzaj fuzji tych systemów wsparcia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy jeszcze ktoś chciał zabrać głos? Nie ma zgłoszeń. Proponuję, żeby Komisja przyjęła do wiadomości informację Najwyższej Izby Kontroli. Czy są jakieś uwagi? Nie ma.

Proszę, panie prezesie.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Ja tylko tak szybko do pana posła. Mamy nadzieję, że to rozwiązanie, które wprowadza możliwość korzystania z instytucji tajemniczego klienta, będzie takim narzędziem, które będzie można wykorzystać przy tej najbardziej obciążonej nieprawidłowościami sytuacji, pokazów zamkniętych. Też chciałbym podkreślić, że ze strony UOKiK dostrzegamy naprawdę szereg działań edukacyjnych, które podejmuje UOKiK na płaszczyźnie bardziej systemowej. Na poziomie rzeczników jest dużo większy problem, bo nie mają budżetu na ten cel. W tych przypadkach np., gdzie wymieniliśmy części etatów osób, które się zajmują tymi obowiązkami, mieliśmy też w tej grupie takie przykłady, że była to osoba, która wykonywała funkcję naczelnika w urzędzie i miała jakby dołożone do swoich kompetencji obowiązki rzecznika i była to część etatu.

Wiceprezes UOKiK Dorota Karczewska:

Jeszcze do tego systemu pomocy prawnej; konsumencki system pomocy prawnej jest dedykowany wszystkim obywatelom i nie należy tego mieszać z bezpłatnym systemem pomocy prawnej, który się ukonstytuował. Dzisiaj te oba systemy funkcjonują, ale musze

powiedzieć, że w sprawach konsumenckich trzeba dużej specjalizacji. Ja bym chyba jednak nadal tworzyła ten system konsumencki.

Jak pan powiedział, panie pośle, bardzo poważną kwestią jest generowanie tych praktyk, bo – co do zasady – uczciwie działający przedsiębiorca, jeżeli sprzedaje na odległość, to powinien kontrolować i honorować prawa konsumenta, typu – prawo odstąpienia od umowy. Muszę powiedzieć, że rzeczy, które dzisiaj dzieją się na pokazach zamkniętych, to są już sprawy z pogranicza przestępczości. Dzisiaj stoimy przed dylematem, czy to u nas powinno się budować system dochodzeniowo-śledczy, czy jest takie pozwolenie, żeby coś takiego w UOKiK powstało? Może należałoby intensyfikować wszelkiego rodzaju działania po stronie prokuratury, po stornie organów ścigania, żeby tamte postępowania nie były umarzane. Ja dzisiaj nie mam przy sobie statystyk, ale rokrocznie wiele zawiadomień o patologiach, o tych działaniach z pogranicza prawa na pokazach zamkniętych trafia do prokuratury i te postępowania są po prostu umarzane, z powodów pewno państwu znanych. To jest niedobrze.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Przepraszam, ale chciałem jeszcze powiedzieć, że z tym tematem wiąże się temat, który może być ciekawy dla Komisji. W tym roku przeprowadzamy kontrole – ona się częściowo wiąże także z uwagi na grupę, która korzysta z tej formy zakupu – suplementów diety. To jest rynek już w Polsce wielkości kilku miliardów złotych. Okazuje się, że prawie niekontrolowany. To będą bardzo ciekawe wnioski z tej kontroli, które chciałbym przedstawić Komisji. Delikatnie mówiąc, po wstępnych informacjach – tak kontrola jeszcze trwa – można mieć wrażenie, że od hasłem „suplement diety” możemy dzisiaj w Polsce sprzedawać wszystko. Rynek żywności jest w Polsce dosyć dobrze kontrolowany, rynek leków jest dosyć dobrze kontrolowany, mówię oczywiście o parametrach jakościowych produktu. A okazuje się, że jak jest tak zwany suplement diety, to mówimy o różnych środkach, odchudzających, jakichś suplementach witaminowych, to tak naprawdę ten system kontroli – delikatnie mówiąc – jest mało efektywny i sprzedać można prawie wszystko. Ale to, jak mówię, bardzo chętnie o tym poinformujemy. Dotyczy podobnej grupy wiekowej w sposób szczególny, adresowany jest do niej i zakres nieprawidłowości tutaj nas zaskoczył.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Przechodzimy do punktu drugiego: informacja Przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izby Obrachunkowych o wynikach kontroli koordynowanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2015 r.

Pani przewodnicząca, ja o chwilkę przerwy, dosłownie dwie minuty, proszę.

Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

W imieniu Krajowej Rady bardzo dziękuję za umożliwienie zaprezentowania wyników tych kontroli na posiedzeniu Komisji. W posiedzeniu Komisji uczestniczą ze mną pani Luiza Budner – Iwanicka, prezes RIO Gdańsk, która była koordynatorem kontroli dotyczącej dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2013 – 2014 oraz przedstawicielki RIO we Wrocławiu, która była koordynatorem kontroli w zakresie inwentaryzacji składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011 – 2014, panie: Stanisława Olejnik, naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej, Ewelina Gardy i Wioletta Mikulska, zastępcy naczelnika w tym wydziale.

Kontrole koordynowane prowadzone były na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2014 r. W grudniu 2014 r. został określony zakres tych kontroli. I tak, kontrola dotycząca inwentaryzacji składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego obejmowała lata 2011-2014, natomiast kontrola w zakresie dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego obejmowała lata 2013 – 2014.

Jeżeli chodzi o tematykę tych kontroli, to podejmując te tematy Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uznała, że inwentaryzacja stanowi najistotniejszy element

kwalifikacji majątku jednostek samorządu terytorialnego. Często zdarza się, że z różnych przyczyn obraz stanu tego majątku i źródeł jego finansowania ujawniony w księgach rachunkowych nie pokrywa się z rzeczywistością. Inwentaryzacja jest elementem rachunkowości, dlatego przeprowadzając ją jednostka samorządu terytorialnego, tak jak każda inna jednostka sektora finansów publicznych, powinna stosować określone przepisy ustawy o rachunkowości.

Ustawa o rachunkowości formułuje szereg zasad dotyczących przeprowadzania rachunkowości. Jedną z tych zasad dotyczy wiarygodności danych w księgach rachunkowych jednostki, zawartych w dokumentacji księgowej w postaci zapisów księgowych. Muszą one być zgodne z faktycznym przebiegiem zdarzeń gospodarczych. Wyniki kontroli ukazują złożoność kluczowych obowiązków ustawowych związanych z przeprowadzaniem inwentaryzacji, a skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, o których za chwilę tutaj pani naczelnik powie, wskazują, że prawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie wyników inwentaryzacji jest zadaniem trudnym, które wymaga uprzedniego przyjęcia pewnych rozwiązań organizacyjnych, zapewniających prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych w danej jednostce.

Natomiast, jeżeli chodzi o drugą kontrolę, kontrolę dotyczącą dochodów z mienia z umów cywilnoprawnych, to celem tej kontroli było sprawdzenie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego określonego w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych ustawowego obowiązku ustalania przypadających im należności pieniężnych z umów o charakterze cywilnoprawnym, w tym z tytułu umów oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania w zakresie realizacji dochodów ze sprzedaży mienia. Przedmiotem czynności kontrolnych były w szczególności działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych, prowadzenie postępowań mających na celu wyegzekwowanie tych zaległości z poszczególnych tytułów oraz prawidłowości stosowania umów dotyczących tych spośród należności pieniężnych, które stanowią dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej.

Zagadnienia będące przedmiotem kontroli dochodów z mienia stanowią ważny element procesu gospodarowania mieniem należącym do jednostek samorządu terytorialnego i procesu pozyskiwania przez te jednostki dochodów własnych. Stąd też ten temat jest tematem kontynuowanym w roku 2016, ale już w zakresie nie dochodów ze sprzedaży, a dochodów z najmu i dzierżawy składników majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Prawidłowe gospodarowanie mieniem pozwala na rzeczywiste przedstawienie wartości tego mienia także w informacji o stanie mienia komunalnego, tak że jest jednym z elementów, które dołączony jest do sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Skala nieprawidłowości, jakie zostały ujawnione w wyniku tych dwóch kontroli nie jest może zbyt duża w tej badanej grupie, ale wskazuje na to, że jednostki samorządu terytorialnego mają określone problemy z gospodarowaniem w tym zakresie, jak i w zakresie inwentaryzacji.

Teraz, jak powiedziałam na wstępie, pani prezes Budner – Iwanicka przedstawi główne ustalenia w zakresie realizacji dochodów z mienia. Bardzo proszę.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Luiza Budner-Iwanicka:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, przedstawiając ustalenia, których dokonano w trakcie przeprowadzonej przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe kontroli w zakresie dochodów zmieniających z umów cywilnoprawnych chciałam powiedzieć, że kontrolą objęto łącznie na terenie całego kraju 84 jednostki samorządu terytorialnego, w tym 21 gmin wiejskich, 21 miast, 26 gmin miejsko-wiejskich, 5 miast na prawach powiatu, 9 powiatów i 2 województwa samorządowe.

Czynności kontrolne dotyczyły takich zagadnień jak: udzielania lub zwrotu bonifikat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnych, zarówno nieruchomości gruntowych,

budynków jak i lokali mieszkalnych i lokali usługowych, a także problematyki umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych w obrocie cywilnoprawnym z tychże tytułów, stanowiących dochody budżetów tych jednostek. Tak jak wspomniała już pani przewodnicząca, przedmiotem czynności kontrolnych były działania w tym zakresie podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013 – 2014.

Jeżeli chodzi o ustalenia kontrolne, to w wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych w ramach tej kontroli koordynowanej do kontrolowanych jednostek skierowano 183 wnioski pokontrolne. Do wniosków pokontrolnych złożono jedynie w dwóch przypadkach zastrzeżenia, które zostały oddalone przez kolegia właściwych regionalnych izb obrachunkowych. Zastrzeżenia wniesione zostały przez Burmistrza Miasta i Gminy Dobczyce w zakresie obciążania nabywcy kosztami wyceny nieruchomości przed dokonaniem sprzedaży tej nieruchomości, a drugi rodzaj zastrzeżeń dotyczył kwestii związanych z nieujmowaniem w wykazie nieruchomości przewidzianych do sprzedaży wszystkich obligatoryjnych elementów informacyjnych dotyczących ogłoszenia o sprzedaży tychże nieruchomości. Tak jak wspomniałam wcześniej, kolegia izb, mianowicie odpowiednio – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w odniesieniu do zastrzeżeń Burmistrza Miasta i Gminy Dobczyce i Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w odniesieniu do zastrzeżeń Burmistrza Miasta Lublińca, oddaliły te zastrzeżenia z uwagi na ich niezasadność.

Na podstawie wyników kontroli złożono jedno zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, mianowicie Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wskazując na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych takie zawiadomienie skierował do rzecznika dyscypliny w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przeciwko Burmistrzowi Miasta i Gminy Busko-Zdrój, zarzucając mu niewłaściwe wykonywanie czynności w zakresie kontroli zarządczej w związku z brakiem wiedzy de facto o tym, że część zaległości z tytułu zwrotu z tytułu nienależnie pobranych bonifikat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych nie została wyegzekwowana. Na kanwie tego konkretnego przypadku również Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach złożyła zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z dokonywaniem przez pracownika urzędu miasta, konkretnie radcę prawnego, czynności polegających na fałszowaniu dokumentacji związanej z rzekomym prowadzeniem postępowania o zwrot niesłusznie udzielonych bonifikat. Z informacji, które mam na dzień dzisiejszy, postępowanie przeciwko radcy prawnemu jest w toku w prokuraturze, natomiast, jeśli chodzi o postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – sprawa została zakończona poprzez wydanie przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach orzeczenia stwierdzającego winę burmistrza dotyczącą niedochowania standardów kontroli zarządczej w kontekście do rozpatrywanego przypadku.

Jeżeli chodzi o zakres i rodzaj nieprawidłowości, jakie zostały stwierdzone w trakcie kontroli koordynowanych, to należy podkreślić, że przeprowadzone kontrole wykazały, że jednostki – co do zasady – terminowo i prawidłowo ustalały należności w zakresie dochodów objętych czynnościami sprawdzającymi, czyli zarówno w zakresie dochodów ze sprzedaży nieruchomości komunalnych, jak i dochodów wynikających z przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nieprawidłowości w tym zakresie odnotowano głównie w ramach sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz ogłaszania postępowań przetargowych. Nieprawidłowości polegały na niezamieszczaniu wymaganych prawem informacji w tychże dokumentach. Ponadto w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że kontrolowane jednostki obciążały nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia. Łączna kwota poniesionych przez nabywców kosztów z tym związanych według danych wykazanych w protokołach kontroli, oczywiście na próbie 84 kontrolowanych jednostek, wyniosła 170 289, 98 zł. Występowały także przypadki obciążania nabywców nieruchomości kosztami opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości na podstawie zapisów uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad zbycia nierucho-

mości, co jest niezgodne z postanowieniami art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przeprowadzone kontrole wykazały również, że w 60% kontrolowanych jednostek nie wprowadzono regulacji wewnętrznych określających zasady i tryb dochodzenia należności z tytułów cywilnoprawnych. Ustalenie procedur wewnętrznych – w związku z brakiem jasnych zasad ustawowych – wyznaczających jednostkom finansów publicznych obowiązki w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych, w naszej ocenie są dosyć istotne i potrzebne; aczkolwiek, z drugiej strony, kontrole wykazały, że w większości przypadków nawet wobec braku tych procedur jednostki doskonale radziły sobie z prawidłowym przeprowadzaniem czynności związanych ze zbyciem nieruchomości komunalnych, czy dokonaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komunalnych na rzecz dotychczasowych wieczystych użytkowników, jak również bardzo dobrze radziły sobie z kwestiami związanymi z egzekwowaniem zaległości związanych czy to z zaległościami po stornie nabywców nieruchomości komunalnych, czy też z należnościami jednostek samorządu terytorialnego związanymi chociażby ze zwrotami udzielonych wcześniej bonifikat, w przypadkach zbycia nieruchomości przez właścicieli przed upływem pięciu lat od przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czy też wykorzystywania tych nieruchomości na inne cele niż cele udzielonych bonifikat.

To, co jest ważne, to, co wydaje mi się bardzo istotne, jeżeli chodzi o ustalenia tej kontroli, to żadna z regionalnych izb obrachunkowych przeprowadzająca czynności kontrolne nie stwierdziła przypadków przedawnienia należności, będących dochodami budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym zakresie. Pomimo istnienia pewnych zaległości, czynności egzekucyjne w większości przypadków były podejmowane w sposób terminowy i w sposób skuteczny, o czym świadczą dane zawarte w przygotowanym materiale. Właśnie, co istotne, w żadnym przypadku nie doszło do przedawnienia uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodzenia. To świadczy, w naszej ocenie, o skuteczności działań egzekucyjnych jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Jednocześnie trzeba też powiedzieć, że w większości kontrolowanych jednostek czynności kontrolne wykazały, że nie nastąpiły przesłanki do podejmowania działań interwencyjnych. Świadczy to o tym, że podmioty zobowiązane do uiszczania należności wobec budżetów jednostek dokonywały tego w sposób terminowy i w sposób pełny. Mianowicie, w przypadku przekształceń, na przykład, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, dotyczyło to 62% kontrolowanych jednostek; w przypadku sprzedaży nieruchomości gruntowych i budynków, aż 75% kontrolowanych jednostek; lokali mieszkalnych – 81% kontrolowanych jednostek; lokali użytkowych – aż 95% kontrolowanych jednostek.

Biorąc powyższe pod uwagę, mając na względzie niewielką ilość nieprawidłowości w zakresie ustalania należności można stwierdzić, że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w sposób prawidłowy wykonują dyspozycje wynikające z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w zakresie zarówno ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, jak również w zakresie terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca KR RIO Grażyna Wróblewska:

To tyle, jeżeli chodzi o tę kontrolę, natomiast, jeżeli chodzi o kontrolę inwentaryzacji składników mienia, proszę panią naczelnik Olejnik. Bardzo proszę, takie ogólne ustalenia.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO we Wrocławiu Stanisława Olejnik:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, pragnę przedstawić informację o wynikach kontroli w zakresie inwentaryzacji składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego.

Rachunkowość jednostki obejmuje swym zakresem inwentaryzację. Inwentaryzacja stanowi najistotniejszy element weryfikacji majątku każdej jednostki. Inwentaryzacja jest to okresowe ustalenie lub sprawdzenie w sposób udokumentowany rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Przepis prawa, który określa zagadnienia związane z tą tematyką zawarty jest w art. 4 ust. 3 pkt 3 oraz w art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości. Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja umożliwi doprowadzenie wiarygodności danych zgromadzonych w systemie rachunkowości, wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, czyli weryfikacją wiarygodności danych zgromadzonych w systemie rachunkowości, a tym samym zapewnia rzetelność i kompletność ksiąg rachunkowych oraz sprawozdania finansowego. Umożliwia też rozliczenie osób odpowiedzialnych za powierzone im mienie. Inwentaryzacja jest też instrumentem kontroli zarządczej, a rzetelne przeprowadzenie i rozliczenie tej inwentaryzacji – podstawowym mechanizmem kontroli. Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji, albo przeprowadzenie jej i rozliczenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Materialnoprawną podstawę tej odpowiedzialności są przepisy art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości, określające częstotliwość i metody przeprowadzenia inwentaryzacji oraz obowiązek udokumentowania jej przeprowadzenia i wyniku, powiązania wyniku inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych.

Kontrola obejmowała zagadnienia związane z przygotowaniem i organizacją inwentaryzacji, w tym zakresie: wewnętrznych regulacji i prawidłowości sporządzania dokumentów inwentaryzacyjnych (zarządzeń, arkuszy spisowych, zestawień zbiorczych, itp.); przebieg inwentaryzacji, w tym, jakimi metodami była ona przeprowadzona i terminowość jej przeprowadzenia; rozliczenie wyników inwentaryzacji, w tym prawidłowość ustalania, wyjaśniania i rozliczania różnic inwentaryzacyjnych; ewidencję księgową związaną z rozliczeniem różnic inwentaryzacyjnych.

Do kontroli wytypowano łącznie 88 jednostek samorządu terytorialnego, w których urzędach przeprowadzono tę kontrolę. Kontrola była przeprowadzona w 3 województwach samorządowych, w 14 powiatach, w 5 miastach na prawach powiatu, w 16 gminach miejskich, w 24 gminach miejsko-wiejskich, w 26 gminach wiejskich.

Przeprowadzone kontrole ujawniły nieprawidłowości w wielu obszarach objętych badaniami kontrolnymi. Najwięcej nieprawidłowości ujawniono w zakresie nieprzeprowadzenia bądź zastosowania niezgodnych z ustawą o rachunkowości metod inwentaryzacji w odniesieniu do: nieruchomości zaliczanych do środków trwałych; składników aktywów będących własnością innych jednostek, powierzonych im do sprzedaży, przechowywania lub używania; należności od podmiotów prowadzących księgi rachunkowe, w tym z tytułu udzielonych pożyczek.

Najwięcej problemów ze wszystkich metod inwentaryzacji stwarza w praktyce spis z natury. Jest to metoda najbardziej czasochłonna, angażująca wiele osób w jednostce, dotyczy aktywów o znacznej wartości. Najważniejszym akcentem praktycznym rozliczenia spisu z natury jest zapewnienie sprawnego jego przebiegu, w tym wyznaczenie sztywnych terminów, w których powinien być rozliczony przez komisję inwentaryzacyjną, a także terminu, w którym to rozliczenie powinno być zatwierdzone przez kierownika jednostki i ujęte w księgach roku, w którym inwentaryzacja została przeprowadzona.

Nieprawidłowości występowały w różnym stopniu na każdym etapie procesu inwentaryzacyjnego. W toku kontroli ujawniono liczne przypadki postępowania niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi, często występowały nierzetelne zachowania (działania lub zaniechania) zarówno ze strony kierowników jednostek jak i ich głównych księgowych.

Istotne nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: nieobjęciu inwentaryzacją wszystkich składników aktywów i pasywów; przeprowadzeniu inwentaryzacji niezgodnie z istniejącymi przepisami prawa, ustalonymi procedurami czy instrukcjami wewnętrznymi; niewystarczającej lub nierzetelnej kontroli przeprowadzenia inwentaryzacji; nierozliczeniu lub nieprawidłowym rozliczeniu inwentaryzacji w roku, w którym inwentaryzacja została przeprowadzona. Kontrola wykazała nierzetelne dokumentowanie

inwentaryzacji gruntów, środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, oraz wartości niematerialnych i prawnych, w sposób wskazujący na przeprowadzenie jej w drodze spisu z natury, pomimo, że nie jest możliwe dokonanie spisu ich ilości z natury (zliczenia, zmierzenia, zważenia). Nieprawidłowości występujące w niektórych jednostkach świadczą również o istotnym naruszeniu przepisów o rachunkowości.

Przyczyn wystąpienia nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji jest wiele, ale najczęściej są one konsekwencją niezajomości, nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących rachunkowości, niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej, a także niewłaściwego wykonywania obowiązków przez pracowników. W wielu przypadkach przeprowadzenie inwentaryzacji zgodnie z przepisami było niemożliwe z powodu nieprawidłowo prowadzonej rachunkowości jednostki oraz nieprawidłowości w zakresie gospodarowania mieniem.

Nieprawidłowości w zakresie gospodarowania mieniem dotyczyły głównie: nadawania środkom trwałym numerów inwentarzowych w sposób niepozwalający na właściwą identyfikację spisywanego składnika inwentarza (oznaczenie tym samym numerem inwentarzem wielu przedmiotów tego samego rodzaju, np. szaf metalowych czy innego wyposażenia); nieuwjęcia w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości gruntów pod drogami; braku powierzenia pracownikom jednostki odpowiedzialności za poszczególne składniki majątku; niestosowania obowiązujących przepisów wewnętrznych; nieprawidłowego prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych przez komórki organizacyjne czy wydziały oraz nieprawidłowego obiegu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi; nieprzygotowaniu przez kierowników komórek organizacyjnych pól spisowych przed rozpoczęciem inwentaryzacji oraz nieskutecznej kontroli wewnętrznej (zarządczej), która nie zapobiegała powstaniu tych nieprawidłowości.

Pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości w poszczególnych jednostkach, dokonana ocena inwentaryzacji, odnosząca się przede wszystkim do wypełnienia obowiązku objęciem inwentaryzacją składników majątku, przestrzegania ustalonych przez kierownika jednostki procedur odnoszących się do organizacji prac inwentaryzacyjnych, rozliczenia wyników inwentaryzacji, była na ogół pozytywna. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności jednostki powinny stać się podstawą do opracowania odpowiednich wniosków w zakresie usprawnienia zasad gospodarowania mieniem i prowadzenia rachunkowości.

Nieprawidłowości, jakie zostały stwierdzone, a były one związane z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy o rachunkowości w zakresie właśnie inwentaryzacji, można podzielić na sześć zasadniczych grup, czyli: zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji poszczególnych aktywów i pasywów (polegające na niewydaniu przez kierownika jednostki, pomimo ustawowego obowiązku zarządzenia o jej przeprowadzeniu) lub objęcie inwentaryzacją wszystkich aktywów i pasywów; drugim takim zagadnieniem jest przeprowadzenie czynności inwentaryzacyjnych w sposób niezgodny z przepisami prawa, w tym zastosowanie niewłaściwej metody inwentaryzacji, niezachowanie terminu przeprowadzenia inwentaryzacji; trzecim zagadnieniem jest nieudokumentowanie lub niewłaściwe udokumentowanie wyników inwentaryzacji; czwartym – nierozliczenie wyników inwentaryzacji w księgach roku, którego dotyczyła; piątym – niedokonanie spisu z natury środków trwałych będących własnością innych jednostek oraz nieprawidłowe regulacje wewnętrzne jednostek dotyczące zagadnienia inwentaryzacji.

Ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji były przedmiotem skierowanych do kierowników jednostek samorządu terytorialnego, przesłanych również do przewodniczących rad i sejmików, 60. wystąpień pokontrolnych wskazujących źródła, przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary oraz osoby odpowiedzialne oraz 171 wniosków zmierzających do ich usunięcia i usprawnienia kontrolowanej działalności, w celu niedopuszczenia do ponownego ich wystąpienia w przyszłości. W skierowanych wystąpieniach do pozostałych 28 jednostek, ze względu na niestwierdzenie nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie, nie formułowano wniosków pokontrolnych, gdyż wystąpiły tam nieprawidłowości mające charakter incydentalny lub zostały one wyeliminowane w trakcie kontroli; wtedy udzielano stosownego instruktażu.

We wnioskach pokontrolnych RIO wskazywały na konieczność podjęcia stosownych działań w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz zapobieżenia powstania ich w przyszłości, a także zapewnienia przeprowadzenia inwentaryzacji zgodnie z istniejącymi przepisami, również przepisami wewnętrznymi.

Odpowiedzialność za prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji w jednostce ponosi kierownik jednostki, gdyż on jest odpowiedzialny za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości, jest więc odpowiedzialny za prawidłowość i terminowość przeprowadzenia wszystkich czynności inwentaryzacyjnych. Aby rzetelnie wywiązywać się ze swoich obowiązków, powinien on zadbać przede wszystkim o wydanie wewnętrznych przepisów określających zasady i sposób oraz terminy przeprowadzenia inwentaryzacji, jak również jej udokumentowanie. Z kontroli wynika, że w 33 jednostkach na 88 objętych kontrolą, kierownik jednostki powierzył pracownikowi jednostki, w tym głównemu księgowemu, odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji, polegającej na uzgodnieniu składników majątku drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacją wartości tych składników oraz drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanych w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia nierozliczenia ewentualnych różnic.

Jak wcześniej wspomniałam, przeprowadzone kontrole w zakresie inwentaryzacji zostały przeprowadzone w 88 jednostkach. Ilość wniosków pokontrolnych skierowanych do tych jednostek to 171. Na podstawie nieprawidłowości, jakie zostały stwierdzone zostały przygotowane 32 zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w których wskazano na 75 czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji w jednostkach sektora finansów publicznych są czynami określonymi w art. 18 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę przejść do uwag końcowych.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO we Wrocławiu Stanisława Olejnik:

Inwentaryzacja stanowi integralną część rachunkowości jednostki, jej przeprowadzenie bez naruszenia przepisów prawa zapewnia rzetelność ksiąg rachunkowych oraz informacji prezentowanych w sprawozdaniach finansowych. Inwentaryzacja jest mechanizmem kontroli zarządczej, który powinien być przez kierownika jednostki w odpowiedni sposób wykorzystywany. Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości w głównej mierze było niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez kierowników jednostek w zakresie organizacji procesu inwentaryzacji oraz sprawowania bieżącego nadzoru nad dobrą pracą, a tym samym nad rachunkowością jednostki. Dlatego istotnym narzędziem kontroli zarządczej w tym zakresie jest ustalenie przez kierownika jednostki prawidłowych, zgodnych z prawem, wewnętrznych procedur inwentaryzacji oraz właściwy dobór pracowników przeprowadzających inwentaryzację. Przejrzyste określenie zadań i zakresu odpowiedzialności pracowników oraz ustalenie terminów, w jakich powinny być wykonane czynności inwentaryzacyjne oraz rozliczeniowe, w sposób znaczący ogranicza ryzyko nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uważa za celowe wprowadzenie przepisów wzmacniających system kontroli zarządczej w zakresie rachunkowości poprzez określenie konkretnych zadań kierowników jednostek, dotyczących inwentaryzacji. Proponowana zmiana przepisów polegać powinna na wprowadzeniu jako szczególnej zasady rachunkowości jednostek budżetowych samorządowych zakładów budżetowych obowiązku ustalenia przez kierownika jednostki w formie pisemnej procedur dotyczących inwentaryzacji oraz jej aktualizowania, odpowiadających specyfice danej jednostki, w szczególności w zakresie zadań kierownika jednostki, głównego księgowego i pracowników wykonujących czynności w zakresie inwentaryzacji, terminów przeprowadzenia czynności inwentaryzacyjnych oraz terminów ich rozliczania, jak również sposobu dokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji. Dodatkowo Krajowa Rada

Regionalnych Izb Obrachunkowych proponuje również wprowadzenie – jako szczególnej zasady rachunkowości jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – przepisu umożliwiającego kierownikowi jednostki zmiany metody inwentaryzacji budynków i budowli stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy są jakieś uwagi, jakieś pytania? Nie ma.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Jeżeli można, jedno pytanie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Składniki majątkowe często mają charakter niematerialny, a więc licencje, a więc programy, a więc bazy danych, materiały promocyjne, itd., itd. Często te składniki majątkowe mają znacznie większą wartość, niż na końcu wykazany brak jednego krzesła, prawda? Czy w tym zakresie jesteśmy na bieżąco ze zmianami, z technologią pracy, czy w tym zakresie pojawiły się jakieś wnioski, czy te jednostki rzeczywiście prawidłowo rejestrowały i inwentaryzowały te składniki o charakterze niematerialnym?

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO we Wrocławiu Stanisława Olejnik:

W tej chwili coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego zakupuje różnego rodzaju programy, w których ewidencjonowane są właśnie te programy, licencje i inne materiały promocyjne, właśnie przede wszystkim o tej dużej wartości i w związku z tym stwierdzamy, że w większości są one właśnie prowadzone prawidłowo, przynajmniej w zakresie jednostek, które obejmowaliśmy kontrolą w okresie 2011- 2014 r., bo takie lata były objęte kontrolą.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

To jeszcze dodatkowo, czy ustawa o rachunkowości nadała za tą zmianą, z przeniesieniem punktu ciężkości z rzeczy materialnych na niematerialne?

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO we Wrocławiu Stanisława Olejnik:

Ustawa o rachunkowości tak naprawdę zawiera dwa artykuły, które bardzo ogólnie określają te zagadnienia, o których tu informowaliśmy państwa, w związku z tym m. in. te nasze propozycje, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, które przytoczyłam na końcu, żeby rozważyć ewentualnie możliwość wnioskowania o dokonanie zmian, rozszerzenie również kompetencji kierowników jednostek, jak i zobowiązanie ich do obowiązkowego opracowania procedur, które będą obowiązywały przeprowadzenie tej pełnej inwentaryzacji w taki, a nie w inny sposób.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proponuję, żeby Komisja przyjęła również do wiadomości przedstawioną informację. Nie ma uwag. A więc, dziękuję paniom bardzo za przygotowanie materiałów, za udzielenie informacji. Dziękuję.

Proszę państwa, w ostatnim punkcie, w sprawach informacyjnych, chciałem państwu powiedzieć, że z powodu prac związanych z przygotowaniem opinii Komisji dotyczącej sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli z działalności w roku 2015, jutrzejsze posiedzenie Komisji nie odbędzie się.

Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.