



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.3.6.2023

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy
Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/003/KBF – Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów
rynku finansowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, związanych z zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/44/2023 z 29 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie od 1 stycznia 2021 r. do końca maja 2023 r. Miejski Rzecznik Konsumentów (dalej: MRK lub Rzecznik) funkcjonował w warunkach ograniczeń spowodowanych ogłoszeniem epidemii COVID-19 w Polsce ³ . Na skutek epidemii COVID-19 Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy wprowadził również ograniczenia finansowe w stosunku do działalności Rzecznika. Powyższe uniemożliwiło prowadzenie przez Wydział Miejski Rzecznika Konsumentów działalności edukacyjnej, oraz nie pozwoliło na dostosowanie zatrudnienia w Wydziale do realnych potrzeb w tym zakresie.
--------------	--

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W okresie do 14 do 20 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej był ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.), który następnie uchylono rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490) i zastąpiono od 20 marca 2020 r. do 15 maja 2022 r. i stanem epidemii na obszarze całej RP w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340, ze zm.), który od 16 maja 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. na obszarze całej RP ponownie ogłoszony został stanem zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. 1118).

Jednocześnie na skutek epidemii szereg instytucji odwołało imprezy i wydarzenia edukacyjne, w których mieli uczestniczyć pracownicy Miejskiego Rzecznika Konsumentów. W związku z decyzjami Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Miejski Rzecznik Konsumentów musiał zrezygnować z druku nowych ulotek, informatorów i publikacji. Wydział Rzecznika Miejskiego skupił się na udzielaniu porad konsumentom i szerokiej akcji informacyjno-edukacyjnej za pośrednictwem mediów elektronicznych.

W 2021 r. udzielono 10 194 porad osobistych lub telefonicznych, z czego tylko 380 (3,7%) dotyczyło usług finansowych i ubezpieczeniowych, w 2022 r. na 9795 porad osobistych i telefonicznych tylko 347 (3,5%) odnosiło się do usług finansowych i ubezpieczeniowych, a od 1 stycznia do 31 maja 2023 r. Rzecznik udzielił 3596 porad osobistych i telefonicznych, w tym 74 (2,1%) dotyczyło usług finansowych.

Działalność Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy i Miejskiego Rzecznika Konsumentów w zakresie realizacji zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego może świadczyć zarówno o niewystępowaniu w mieście stołecznym Warszawa istotnych zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań edukacyjnych, jak też o braku wiedzy klientów podmiotów rynku finansowego o dostępności i świadczeniu tego typu usług lub też o bezpośrednim zgłaszaniu się konsumentów z tego typu sprawami do właściwych organów w tym zakresie, które zlokalizowane są w Warszawie i dostęp do nich jest przez to ułatwiony

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego

Opis stanu faktycznego

Miejski Rzecznik Konsumentów spełnia wymagania określone w art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴. Wydział MRK formalnie posiada 17 etatów, ale faktycznie liczy 14 pracowników (dwa etaty są nieobsadzone – jeden od połowy 2021 r., a drugi od 1 czerwca 2023 r., a ponadto jedna pracownica przebywa na urlopie macierzyńskim od połowy 2021 r.). W badanym okresie Rzecznik występował z wnioskami o uzupełnienie zatrudnienia oraz przyznanie dodatkowych etatów. Wniosek z 27 stycznia 2020 r. nie został zrealizowany w związku z ograniczeniem wydatków wynikającym z pisma Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 1 kwietnia 2020 r., w którym Prezydent Warszawy zwrócił się do burmistrzów dzielnic oraz dyrektorów biur Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy o wstrzymanie wszystkich czynności zmierzających do zaciągania nowych zobowiązań finansowych. W zakresie wydatków bieżących wystąpił o odwołanie wszystkich planowanych do realizacji do końca 2020 r. i finansowanych lub współfinansowanych przez Miasto wydarzeń, eventów, pikników, koncertów, imprez o charakterze promocyjnym, kulturalnym, sportowym itp., zredukowanie do absolutnego minimum wydatków na promocję, całkowitą rezygnację z zakupu artykułów promocyjnych, zminimalizowanie kosztów realizacji publikacji i druków, takich jak foldery, informatory, druki promocyjne, wizerunkowe itp., zmniejszenie wydatków związanych z utrzymaniem Urzędu, przeanalizowanie realizowanych zadań i zrezygnowanie z realizacji tych zadań, które nie są obligatoryjne. Powyższe Prezydent Warszawy uzasadniał przewidywanym obniżeniem dochodów miasta stołecznego Warszawy wynikającym z obostrzeń dotyczących aktywności mieszkańców i ograniczeniem w życiu gospodarczym w związku z epidemią

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1689, ze zm.; dalej: ustawa o okik.

koronawirusa SARS-CoV-2. Wstrzymanie postępowań dot. naboru na wolne stanowiska pracy i zawieszenia rozpatrywania wniosków o przyznanie dodatkowych etatów utrzymywane zostało w 2021 i 2022 r. W lutym 2023 r. Rzecznik ponownie zawnioskował o zwiększenie zatrudnienia w Wydziale, wskazując, że obecna obsada nie pozwala m.in. na realizację potrzebnych działań informacyjno-edukacyjnych. Zdaniem Rzecznika, optymalny stan zatrudnienia pozwalający na sprawną realizację zadań, w tym edukacyjnych, to 22 etaty. Wniosek jest wciąż procedowany.

Pracownicy Wydziału MRK korzystali ze szkoleń CEDUR⁵ organizowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Zadania z zakresu edukacji konsumenckiej realizowane były przez pracowników Wydziału Miejskiego Rzecznika Konsumentów i nie generowały dodatkowych kosztów. Możliwość realizacji zadań edukacyjnych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2023 r. była ograniczona z uwagi na fakt, że 14 marca 2020 r. w Polsce został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca 2020 r. stan epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. W tym czasie obowiązywały w całym kraju przepisy ograniczające możliwość kontaktów oraz organizacji wszelkiego rodzaju wydarzeń, m.in. o charakterze edukacyjnym, które dotyczyły także Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa. Prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej oraz wydatkowanie środków na tę działalność było ograniczone do minimum i skupiło się przede wszystkim na działalności on-line za pośrednictwem strony internetowej.

Ponadto w okresie objętym kontrolą podmioty współpracujące z Miejskim Rzecznikiem Konsumentów, w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2, również odwołały wiele imprez cyklicznych, takich jak: Targi Wiedzy Konsumenckiej, Senioralia, spotkania słuchaczy Uniwersytetu III Wieku, konferencje, itp. W tej sytuacji w okresie objętym kontrolą nie zrealizowano żadnego projektu edukacyjno-informacyjnego, w tym z zakresu edukacji finansowej konsumentów.

Rzecznik nie dysponuje własnym budżetem, a środki na jego działalność są przewidziane w budżecie Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi (wydatki związane z kadrami), Biura Informatyki i Biura Organizacji Urzędu (wydatki związane z zapewnieniem materiałów biurowych, sprzętu teleinformatycznego, obsługi kancelaryjnej itp.) oraz Biura Administracji i Spraw Obywatelskich, które tworzy warunki organizacyjno-administracyjne dla realizacji zadań MRK (w tym z zakresu edukacji konsumenckiej). W latach 2021-2023 nie planowano i nie wydatkowano środków na projekty edukacyjno-informacyjne Wydziału MRK z uwagi na ograniczenia wprowadzone decyzją Prezydenta m. st. Warszawy z 1 kwietnia 2020 r.

Do czasu zakończenia kontroli Rzecznik, nie zwracał się o przyznanie dodatkowych środków umożliwiających usprawnienie działalności Wydziału MRK czy też prowadzenie działalności edukacyjnej z uwagi na fakt, że nie został jeszcze rozpatrzony jego wniosek z lutego 2023 r. o zwiększenie zatrudnienia. Zdaniem Rzecznika zaplanowanie szerokiej kampanii informacyjnej spełniającej funkcję edukacyjną jest niemożliwe ze względu na zbyt małą liczbę pracowników Wydziału, a z kolei zaplanowanie kampanii jest warunkiem wystąpienia i ubiegania się o przyznanie dodatkowych środków finansowych.

(akta kontroli: str. 2-20, 88-98 i 145-150)

⁵ Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – inicjatywa szkoleniowa Komisji Nadzoru Finansowego mająca na celu edukację uczestników rynku finansowego w Polsce.

Miejski Rzecznik Konsumentów od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2023 r. realizował zadania edukacyjne w obszarze szeroko rozumianej edukacji konsumenckiej przy wykorzystaniu bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. W okresie objętym kontrolą zadania edukacyjne dokonywane były poprzez:

- zamieszczanie informacji na stronie internetowej www.konsument.um.warszawa.pl;
- udzielanie indywidualnym konsumentom porad i informacji osobiście oraz telefonicznie;
- udzielanie indywidualnym konsumentom informacji i wyjaśnień kierowanych do nich w pismach;
- współpraca z mediami, udzielanie wywiadów oraz komunikaty prasowe na stronie internetowej Urzędu.

Zakres tematyczny edukowania konsumentów obejmował zagadnienia zgłaszane przez konsumentów dotyczące w szczególności umów sprzedaży, umów o dzieło, usług turystycznych, a także usług finansowych.

Efektem współpracy MRK z innymi biurami Urzędu Miasta jest też strona internetowa Rzecznika, która ma charakter informacyjno-edukacyjny. Zawiera ona informacje i praktyczne wskazówki, które pozwalają konsumentowi zapoznać się z obowiązującym stanem prawnym w każdej sprawie i dziedzinie, samodzielnie podjąć działania potrzebne dla ochrony swoich praw. Na stronach poświęconych usługom finansowym znajdują się materiały dotyczące: instytucji finansowych (definicje i różnice między nimi), kredytów i pożyczek (definicje i różnice między nimi oraz informacje dotyczące m.in. zdolności kredytowej, zabezpieczenia kredytów i pożyczek, opłat i prowizji, nieuczciwych praktyk firm pożyczkowych), kredytu konsumenckiego, płatności i kart płatniczych, upadłości konsumenckiej, sposobu postępowania w przypadku reklamacji usług finansowych lub problemów ze spłatą zadłużenia i windykacji. Ponadto ze strony głównej Miejskiego Rzecznika Konsumentów jest możliwość bezpośredniego wejścia na strony instytucji zajmujących się szeroko rozumianą ochroną konsumentów (siedem instytucji, w tym m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznik Finansowy, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Europejskie Centrum Konsumenckie Polska). Na stronie tej znajduje się także informacja o niedozwolonych klauzulach (w tym o rejestrze klauzul niedozwolonych) oraz o nieuczciwych praktykach rynkowych wraz z przykładami. W Urzędzie m.st. Warszawy inne komórki organizacyjne ani zespoły nie realizowały zadań z zakresu edukacji klientów podmiotów rynku finansowego.

(akta kontroli: str. 2-20, 75-78 i 88-150)

Rzecznik współpracuje z szeregiem instytucji zajmujących się ochroną konsumentów, z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Finansowym, Europejskim Centrum Konsumenckim Polska, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, Urzędem Regulacji Energetyki, Urzędem Komunikacji Elektronicznej, Inspekcją Handlową, a w szczególności z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik zawiadamiał właściwe Delegatury UOKiK oraz Departament Analiz Rynkowych o niepokojących zjawiskach na rynku, w szczególności zwracając uwagę na nieuczciwe praktyki rynkowe stosowane przez przedsiębiorców. Do Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów UOKiK skierowano zawiadomienia o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Rzecznik jest również członkiem Rady Arbitra Bankowego przy Związku Banków Polskich. Komisja Etyki Bankowej przy Związku Banków Polskich w roku 2021 i 2022 otrzymała od MRK dwie informacje o skargach konsumentów związanych z zawieraniem umów z bankami, których warunki okazały się niekorzystne dla ich sytuacji finansowej. Rzecznik wskazał na skargi dotyczące działalności doradców finansowych w bankach i oferowania konsumentom produktów finansowych z naruszeniem ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Rzecznik współpracował z Rzecznikiem Ubezpieczonych, a obecnie współpracuje z Rzecznikiem Finansowym. Podstawą współpracy jest porozumienie zawarte 2 czerwca 2008 r., dotyczące usług ubezpieczeniowych, w tym przekazywania przez Rzecznika Ubezpieczonych materiałów edukacyjno-informacyjnych. W 2016 r. Rzecznik Ubezpieczonych został zmieniony na mocy ustawy w Rzecznika Finansowego oraz zmieniły się jego kompetencje. Rzecznik Konsumentów nie przedstawił dokumentów, które aktualizowałyby zakres współpracy między Rzecznikami. Strony uznały, iż nie ma potrzeby aktualizowania tej umowy. W okresie objętym kontrolą do Rzecznika Finansowego przekazano głównie umowy dotyczące sporów z towarzystwami ubezpieczeniowymi (łącznie 31 wniosków). Ponadto 19 stycznia 2023 r. skierowano do Rzecznika Finansowego pismo odnośnie działalności jednej ze spółek, dochodzącej od konsumentów roszczeń w zakresie wykraczającym poza odpowiedzialność ubezpieczycieli za likwidację szkody z tytułu OC.

(akta kontroli: str. 2-20, 75-94 i 148-150)

Rzecznik nie sporządzał odrębnych sprawozdań z podejmowanych działań edukacyjnych. Ze sprawozdań za rok 2021 i 2022 wynika, że Rzecznik w 2021 r. nie prowadził żadnych działań edukacyjnych, a w sprawozdaniu za 2022 r. nie ma żadnych informacji w tym zakresie.

W 2021 r. pracownicy Wydziału MRK udzielili w ramach poradnictwa w zakresie ochrony konsumentów 10 194 porad osobistych lub telefonicznych, z czego 380 (3,7%) dotyczyło usług finansowych i ubezpieczeniowych. Udzielono 471 wyjaśnień pisemnych, z czego 20 (4,2%) odnosiło się do usług finansowych i ubezpieczeniowych. Rzecznik wystąpił do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów w 1860 sprawach, z czego 48 (2,6%) dotyczyło usług finansowych i ubezpieczeniowych. W 34 sprawach współdziałał z innymi instytucjami, w tym cztery sprawy (11,8%) były związane z usługami finansowymi. Rzecznik pomagał konsumentom w samodzielnym dochodzeniu roszczeń przed sądem w 113 sprawach, z czego cztery sprawy (3,5%) dotyczyły usług finansowych.

W 2022 r. na 9795 porad osobistych i telefonicznych tylko 347 (3,5%) odnosiło się do usług finansowych i ubezpieczeniowych. Rzecznik udzielił 1866 porad pisemnych, z czego 65 (3,5%) dotyczyło usług finansowych i ubezpieczeniowych. Rzecznik współdziałał z innymi instytucjami w 30 sprawach, w tym w czterech sprawach odnoszących się do usług finansowych (13,3%). W sześciu (6,6%) sprawach dotyczących usług finansowych z 91 spraw pomagał konsumentom w samodzielnym dochodzeniu roszczeń przed sądami.

Od 1 stycznia do 31 maja 2023 r. Rzecznik udzielił 3596 porad telefonicznych, w tym 74 (2,1%) dotyczyło usług finansowych. Rzecznik udzielił 358 wyjaśnień, w tym 14 (4%) odnoszących się do usług finansowych, a w 706 sprawach występował do przedsiębiorcy (w tym w 25 - 3,5% sprawach dotyczących usług finansowych). Na 4801 spraw realizowanych w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2023 r. 135 spraw (2,8%) związanych było z usługami finansowymi.

W latach 2021-2022 Rzecznik był reprezentantem konsumentów m.in. w następujących postępowaniach grupowych:

- dwa postępowania w sprawie polisokat przeciw Towarzystwu Ubezpieczeń na Życie Europa S.A.;
- postępowanie w sprawie kredytów frankowych przeciwko Bankowi Zachodniemu WBK S.A. (obecnie Santander Bank Polska S.A.);
- postępowanie w sprawie kredytów frankowych przeciwko mBank S.A.

Udział porad prawnych na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego był niski. Tak niewielki zakres porad, wyjaśnień i wystąpień w sprawach dotyczących usług finansowych może świadczyć zarówno o niewystępowaniu w mieście stołecznym Warszawa istotnych zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań edukacyjnych przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów w stosunku do tej grupy konsumentów, jak też o braku wiedzy klientów podmiotów rynku finansowego o dostępności i świadczeniu tego typu usług lub też o bezpośrednim zgłaszaniu się konsumentów z tego typu sprawami do właściwych organów w tym zakresie, które zlokalizowane są w Warszawie i dostęp do nich jest przez to ułatwiony.

(akta kontroli: str. 21-74 i 145-150)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 1 grudnia 2023 r.

Kontroler
Jerzy Kukurba
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz



podpis



podpis

