



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.3.10.2023

Pan  
Jacek Majchrowski  
Prezydent Miasta Krakowa  
Urząd Miasta Krakowa  
pl. Wszystkich Świętych 3-4  
31-004 Kraków

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa od 19 listopada 2002 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/48/2023 z 29 czerwca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: str. 1)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA** Od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2023 r. Rzecznik Konsumentów udzielił 90 porad prawnych dotyczących spraw finansowych, co stanowiło 0,6% wszystkich udzielonych przez niego porad. Natomiast w ramach realizacji rządowego programu nieodpłatnej pomocy prawnej, w punktach pomocy prawnej udzielono 1038 porad klientom podmiotów rynku finansowego, co stanowiło 4,2% wszystkich udzielonych w tych punktach porad.

Powyższe może świadczyć o występowaniu niewielkiej liczby istotnych zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań edukacyjnych dla konsumentów na terenie Krakowa, jak też o braku wiedzy klientów podmiotów rynku finansowego o dostępności i świadczeniu tego typu usług.

Pracownicy Biura Rzecznika Konsumentów aktualizowali wiedzę w zakresie usług finansowych, współpracowali z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oraz Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, przekazywali konsumentom wydawane przez te organy materiały i informowali o organizowanych szkoleniach, a także korzystali z merytorycznych rozstrzygnięć tych organów.

Na terenie miasta realizowano działania edukacyjne w postaci wydawania informatorów, poradników i publikacji, umieszczano na stronie internetowej Urzędu m.in. bezpłatne konferencje on-line, poświęcone ochronie praw konsumentów. Rzecznik przekazywał do umieszczenia na stronie internetowej Urzędu Miasta informacje dotyczące m.in.: umów z operatorami turystycznymi, reklamacji, umów poza lokalem i na odległość oraz niedozwolonych klauzul umownych. Rzecznik

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

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



prowadził stacjonarne wykłady dla seniorów z zakresu praw konsumenta w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Rzecznik prowadził doraźne szkolenia on-line dla uczniów szkół średnich i studentów z zakresu reklamacji usług telekomunikacyjnych, praw i obowiązków stron umów o świadczenie usług elektronicznych i bankowości elektronicznej

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### **Finansowanie i realizacja zadań związanych z edukacją klientów podmiotów rynku finansowego**

Opis stanu faktycznego

Miejski Rzecznik Konsumentów w Krakowie zatrudniony jest w pełnym wymiarze czasu pracy od 17 stycznia 2011 r. na podstawie umowy o pracę i bezpośrednio podlega Prezydentowi Miasta Krakowa. W Biurze Rzecznika (dalej: Biuro) zatrudnionych jest siedem osób, w tym jeden pracownik Sekretariatu, radca prawny oraz pięć osób posiadających ukończone wyższe studia prawnicze (w tym Rzecznik). Spełniają one wymagania określone w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>3</sup>. Ponadto Rzecznik ukończył studia podyplomowe w zakresie prawa konkurencji (w latach 1996-1997) oraz studia podyplomowe w zakresie prawa bankowego (w latach 2010-2011).

Zakres zadań Biura Rzecznika został określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Krakowa oraz w szczegółowym zakresie działania Wydziału Spraw Administracyjnych i jest zgodny z zakresem określonym w art. 42 ust.1 *ustawy o okik*. Zasady funkcjonowania Biura określono Zarządzeniem wewnętrznym nr 2/2020 Miejskiego Rzecznika Konsumentów z dnia 30 stycznia 2020 roku.

Budżet Biura ustalany jest corocznie w ramach budżetu zadaniowego Urzędu Miasta Krakowa (zadanie SA/OPK – Ochrona praw konsumentów). Realizacja planu po zmianach w latach 2020-2022 kształtowała się na poziomie 99%. Wykonanie planu przez Rzecznika w poszczególnych latach wynosiło odpowiednio 793,6 tys. zł (2020 r.), 756,5 tys. zł (2021 r.) i 828,9 tys. zł (2022 r.). W badanym okresie Biuro nie dokonywało żadnych zakupów usług edukacyjnych na rzecz konsumentów od zewnętrznych kontrahentów. Wydatki Biura obejmowały wynagrodzenia pracowników, ekspertyzy oraz wydatki na bieżące funkcjonowanie Biura.

W okresie objętym kontrolą realizacja zadań Rzecznika z zakresu edukacji konsumentów została częściowo ograniczona do kontaktów w trybie on-line z uwagi na sytuację związaną ze stanem zagrożenia epidemiologicznego spowodowanego wirusem SARS-CoV-2. W ramach realizowanych czynności Rzecznik podejmował działania edukacyjno-informacyjne przy wykorzystaniu wszelkich form kontaktu (indywidualnego, telefonicznego, pisemnego oraz poczty elektronicznej), również w trakcie udzielania porad i kierowania wystąpień do przedsiębiorców oraz przekazywania zwrotnej informacji konsumentom.

Rozwiązywanie bieżących problemów konsumenckich często zmierzało do udzielenia szerszych informacji o znaczeniu prewencyjnym, chroniącym konsumenta w przyszłości. W opinii Rzecznika każda udzielona porada i każde wystąpienie posiadało walor edukacyjny, ponieważ Rzecznik podawał podstawę prawną, wskazywał optymalny sposób działania w sprawie, uświadamiał konsumentom ich prawa i obowiązki. Konsument, a także przedsiębiorca, był wyposażony w wiedzę, jak

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm., dalej: ustawa o okik.



należałoby zachować się w konkretnej sprawie i jak należy postąpić w przyszłości w podobnych sytuacjach.

Wykłady Rzecznika dla seniorów w tradycyjnej formie zostały wznowione począwszy od października 2022 r. w Centrach Aktywności Seniora, które działają na zasadzie Klubów Seniora. W Krakowie działa 48 Centrów Aktywności Seniorów wyposażonych w odpowiednie zaplecze techniczne i infrastrukturę, które umożliwiają organizację szkoleń oraz kursów.

Potrzeby edukacyjne konsumentów usług finansowych Rzecznik oceniał na podstawie bieżącej liczby wniosków (skarg) składanych przez konsumentów do Biura Rzecznika. W okresie od początku 2021 do końca maja 2023 Rzecznik udzielił konsumentom łącznie 13 897 porad prawnych telefonicznie, osobiście i drogą elektroniczną. Rzecznik udzielił łącznie 90 porad prawnych dotyczących spraw finansowych (w 2021 r. – 35, w 2022 r. – 38, do 31 maja 2023 r. – 17), co stanowi 0,6% wszystkich porad.

(akta kontroli str. 17-25, 30-69, 113-119)

W badanym okresie na terenie Miasta i gminy Kraków Urząd Miasta realizował rządowy program funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej. W ramach tego programu w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2023 r. w 31 punktach nieodpłatnej pomocy prawnej udzielono ogółem 24 976 nieodpłatnych indywidualnych porad prawnych, w tym 1038 porady dotyczyły konsumentów usług finansowych, co stanowiło 4,2% wszystkich udzielonych porad. W ocenie NIK udział nieodpłatnych porad prawnych dla tej grupy konsumentów był niski, co może świadczyć o braku wiedzy klientów podmiotów rynku finansowego o dostępności i świadczeniu tego typu usług.

(akta kontroli str. 26-29)

Miejski Rzecznik Konsumentów w Krakowie podejmował w okresie od 1 stycznia 2021 do 31 października 2023 r. działania w zakresie edukacji konsumenckiej m.in. dla nabywców usług finansowych, w szczególności dla uczniów i seniorów. Rzecznik przekazywał do umieszczenia na stronie internetowej Urzędu Miasta informacje dotyczące m.in. umów z operatorami turystycznymi, reklamacji, umów poza lokalem i na odległość oraz niedozwolonych klauzul umownych.

Problematyka zagadnień realizowanych w okresie pandemii podczas kilku szkoleń online dla uczniów szkół średnich i studentów obejmowała zasady działania social mediów, w tym odpowiedzialności za zamieszczane komentarze i poglądy, działanie platform streamingowych, reklamacje usług telekomunikacyjnych, prawa i obowiązki stron umów o świadczenie usług elektronicznych, bankowość elektroniczna, bezpieczeństwo w sieci, przestępstwa internetowe, w tym informacje na temat jak uchronić się przed staniem się celem ataku hakerów, utratą i wyciekiem danych. Przykłady zostały omówione uwzględniając doświadczenia związane ze specyfiką pracy Rzecznika Konsumentów w Krakowie oraz działalności Wydziału do Walki z Cyberprzestępczością Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie.

Podczas wykładów dla seniorów Rzecznik omawiał prawa konsumenta w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Szczególny nacisk był kierowany na nauczanie postawy asertywnej i obronę przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Omawiane były zagadnienia związane z zawieraniem umów w życiu codziennym – sprzedaży, o świadczenie różnych usług, w tym finansowych. Zwracano uwagę uczestnikom jak łatwo zweryfikować przedsiębiorcę, prawidłowo sporządzić umowę, aby



zabezpieczała ona ich prawa. Przypomniano seniorom aby weryfikowali tożsamość osób, które chcą z nimi zawrzeć umowę już na etapie przedkontraktowym. Zwracano uwagę na znaczenie jakie mają w obrocie prawnym dane osobowe, w tym dane wrażliwe, komu i na jakich zasadach możemy je udostępnić. Szczegółowo omawiano procedurę reklamacyjną, jakie informacje winna reklamacja zawierać, w jaki sposób i w jakiej formie najlepiej ją złożyć, co zrobić kiedy przedsiębiorca odmawia jej przyjęcia, czym różni się ustawowa odpowiedzialność przedsiębiorcy tytułem rękojmi/niezgodności towaru z umową od odpowiedzialności gwarancyjnej gwaranta. Uczulano seniorów jak prawidłowo prowadzić rozmowę telefoniczną lub ją zakończyć, zablokować usługi SMS, MMS Premium, złożyć reklamację do Operatora telekomunikacyjnego, co zrobić w razie otrzymania wysokiej faktury, rachunku, bezpiecznie posługiwać się telefonem i Internetem w zakresie załatwiania różnych spraw. Tematyka wykładów Rzecznika w Centrach Aktywności Seniora zawierała także problematykę z zakresu zarządzania i planowania domowego budżetu jak i cyberbezpieczeństwa, w tym jak zweryfikować tożsamość osoby, która przedstawia się jako pracownik banku, co winno wzbudzić niepokój i jakich informacji banki nigdy nie żądają od swoich klientów. Jak i gdzie zgłosić fakt utraty dokumentu tożsamości, blokadę rachunku, napisać reklamację, a także gdzie szukać pomocy specjalistycznej w tego typu sprawach. Łącznie w wykładach Rzecznika w Centrach Aktywności Seniora w latach 2022 - 2023 wzięło udział około dwustu uczestników. Uczestnicy otrzymali „Informatory dla Seniora”, „Vademecum konsumenta” oraz „Poradniki konsumenta”.

(akta kontroli str. 113-156)

Współpraca Miejskiego Rzecznika Konsumentów w zakresie edukacji konsumenckiej z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego polegała na udziale Rzecznika i pracowników Biura Rzecznika w webinarium/seminariach organizowanych on-line, w tym m.in. „Nieautoryzowane transakcje płatnicze. Cyberbezpieczeństwo podczas zawierania transakcji elektronicznych z podmiotami rynku finansowego” (2022 r.); „Cyberbezpieczeństwo podczas zawierania transakcji elektronicznych z podmiotami rynku finansowego, ochrona konsumentów na rynku finansowym, w szczególności przed działalnością cyberprzestępców, uwzględniając takie metody oszustw, jak vishing i spoofing” (2023r.); „Kredyt konsumencki i hipoteczny” (2023 r.). UKNF udostępnił uczestnikom prezentacje ze wszystkich webinarium/seminariów poprzez ich wysłanie na pocztę e-mail obsługiwaną przez Rzecznika.

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę ww. organów na kwestię jakości prawodawstwa jako niezmiernie istotnego instrumentu skutecznej ochrony praw konsumentów. Wobec braku wyposażenia instytucji i organizacji konsumenckich w inicjatywę ustawodawczą oraz dialogu instytucjonalnego, ich głos w tym zakresie jest praktycznie niesłyszalny. Przykładem jest treść art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>4</sup>, dotyczącego podmiotów uprawnionych do pozyskiwania od banków informacji objętych tajemnicą bankową. Przepis ten nie wskazuje wprost instytucji rzecznika konsumentów oraz krajowych lub regionalnych organizacji, których celem jest ochrona interesów konsumentów jako podmiotów uprawnionych do żądania od banków informacji objętych tajemnicą bankową. Ta kwestia nie spotkała się ze zrozumieniem ze strony ustawodawcy. Z tego właśnie powodu z uwagi na zapis w jego aktualnym brzmieniu i enumeratywnie podaną listę podmiotów wymienionych do zasięgania takich informacji, skutkuje to powszechnie

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2324.

występującymi przypadkami odmowy udzielenia takich informacji przez banki i spadkiem liczby wystąpień Rzecznika w zakresie spraw finansowych. Tożsame problemy pojawiają się także w wypadku odpowiedzi na wystąpienia rzecznika konsumentów w sprawach dot. klientów firm ubezpieczeniowych, abonentów – stron umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych w zakresie przekazania informacji objętych tajemnicą ubezpieczeniową czy telekomunikacyjną, których to zakres przedmiotowy niektórzy przedsiębiorcy w sposób nieuprawniony starają się maksymalnie rozszerzać.

(akta kontroli str. 11-15,21-24)

Rzecznik przedkładał Prezydentowi Miasta oraz właściwej miejscowo delegaturze UOKiK, corocznie do 31 marca, sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim, zgodnie z art. 43 ust. 1 *ustawy o okik*. Informacje przekazywane w sprawozdaniach, dotyczące działań edukacyjno-informacyjnych podejmowanych przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów były zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 69-112)

#### **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.

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

Koordinator  
Dariusz Starnowski  
Doradca Ekonomiczny

.....  
podpis

.....  
podpis