



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-011-02/2013
P/13/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/038 – Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Katarzyna Michalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86513 z 4 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sopotu, ul. Tadeusza Kościuszki 25/27, 81-704 Sopot (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Karnowski Prezydent Miasta Sopotu (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Sopocie (dalej: „Rzecznik”) w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia przede wszystkim dostępność Rzecznika oraz niezwłoczne udzielanie porad i rzetelne rozpatrywanie spraw zgłaszanych przez klientów instytucji finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprawidłowym usytuowaniu Rzecznika w strukturze Urzędu;
- niepełnym określeniu zakresu zadań Rzecznika w obowiązującym od 29 marca 2013 r. do 9 października 2013 r. Regulaminie Organizacyjnym Urzędu;
- niepodejmowaniu przez Rzecznika działań edukacyjnych dla uczniów szkół publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja poradnictwa konsumenckiego

Opis stanu faktycznego

1.1. Rzecznik został zatrudniony przez Prezydenta Miasta na podstawie umowy o pracę z 23 lipca 2009 r., zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² (dalej: „ustawa o okik”).

(dowód: akta kontroli str. 8)

Rzecznik spełniał wymagania określone w art. 40 ust. 2 ustawy o okik, tj. posiadał wykształcenie wyższe prawnicze i co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

W badanym okresie – na podstawie dwóch kolejnych zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie powierzenia prowadzenia spraw gminy w swoim imieniu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

Wiceprezydentem Miasta, Sekretarzowi Miasta oraz Skarbnikowi Miasta³ - Rzecznik podporządkowany był organizacyjnie Wiceprezydent Miasta. Było to niezgodne z art. 40 ust. 3 ustawy o okik, który stanowi, że rzecznik konsumentów jest bezpośrednio podporządkowany prezydentowi miasta.

(dowód: akta kontroli str. 9-30)

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 28 marca 2013 r. zakres zadań Rzecznika, określony w § 39 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁴, był zgodny z art. 42 ust. 1 ustawy o okik, tj. obejmował:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;
- wykonywanie innych zadań określonych w ustawie o okik lub w przepisach odrębnych.

Ustalony w ww. Regulaminie zakres działania Rzecznika zawierał także zadania wynikające z art. 42 ust. 2 i 3 ustawy o okik, tj.:

- możliwość wytaczania powództw na rzecz konsumentów oraz wstępowanie za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
- wykonywanie zadań oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 33-49)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁵, obowiązującym od 29 marca 2013 r. zakres zadań Rzecznika został zmieniony i nie przewidywał:

- zadań określonych w art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o okik, tj. występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów oraz wykonywania innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych;
- współdziałania z organami Inspekcji Handlowej (art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik).

Zadania te wyszczególnione były natomiast w zakresie obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień Rzecznika z 24 lipca 2009 r. (niezmienionym od dnia zatrudnienia), a Rzecznik faktycznie występował do przedsiębiorców w sprawach ochrony konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 50-65)

W Urzędzie nie zostały ustalone odrębne pisemne procedury działania Rzecznika, określające sposób rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym także terminy ich rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Wiceprezydent Miasta (działając z upoważnienia Prezydenta Miasta) wyjaśnił, że nie istnieje obowiązek określania pisemnych procedur dla każdego

³ Nr 1223/2010 z 21 lipca 2010 r. ze zmianami i Nr 55/2011 z 27 stycznia 2011 r. ze zmianami

⁴ nadanego Zarządzeniem Nr 32/2011 Prezydenta Miasta Sopotu z 5 stycznia 2011 r. ze zm.

⁵ nadanym Zarządzeniem Nr 888/2013 Prezydenta Miasta Sopotu z 29 marca 2013 r.

stanowiska. W Urzędzie Miasta Sopotu istnieje system elektronicznego obiegu dokumentów, a kierownicy komórek organizacyjnych i pracownicy samodzielni podejmują działania i prowadzą sprawy wynikające z zadań i kompetencji, w tym odpowiadają za prawidłowy elektroniczny obieg dokumentów oraz stosowanie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

(dowód: akta kontroli str. 92)

Rzecznik rejestrował sprawy w teczkach założonych i oznaczonych zgodnie z jednolitym wykazem akt, ustalonym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁶ oraz rejestrze porad telefonicznych. Osobiste zgłoszenia konsumentów Rzecznik dokumentował w formularzu „Protokół interwencji zgłoszonej Miejskiemu Rzecznikowi Konsumentów”, odnotowując w nim m.in. dane konsumenta, treść zgłoszenia i udzielonej porady, a także podjęte w sprawie czynności. Rzecznik wyjaśniła, że formularz ten nie został w Urzędzie formalnie ustalony pisemną procedurą, jednak jest stosowany celem sporządzenia przejrzystej informacji o sprawach zgłaszanych osobiście, jak i o sposobie załatwienia wnoszonej sprawy. Interwencje zgłoszone przez konsumentów telefonicznie Rzecznik rejestrował w skrócie rozmów telefonicznych. W przypadku, gdy zgłoszone na piśmie interwencje konsumentów nie zawierały istotnych dokumentów i informacji dla oceny stanu faktycznego i prawnego, Rzecznik zwracał się o ich uzupełnienie.

(dowód: akta kontroli str. 66, 69, 81-82, 124)

- 1.2. Rzecznik był zatrudniony w Urzędzie na ¼ etatu i pełnił dyżur w siedzibie Urzędu przy ul. Kościuszki 25/27 dwa razy w tygodniu (wtorki i piątki) w godzinach 10:30-15:30. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące działalności Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 8, 73-78, 116)

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, iż na przestrzeni kilku lat nie wpłynęła żadna skarga, uwaga, czy sugestia, że wyznaczone godziny utrudniają bezpośredni kontakt z Rzecznikiem.

(dowód: akta kontroli str. 8, 79, 92-93)

Na stronie internetowej Urzędu (w zakładce: Urząd miasta/Sprawy do załatwienia) zamieszczono informacje dotyczące działalności Rzecznika, w tym m.in. o miejscu i godzinach jego dyżurów oraz formie zgłaszania spraw. Ponadto miejsce pełnienia dyżurów uwidocznione zostało na tablicy informacyjnej wywieszanej w holu głównym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 78)

Oprócz spraw zgłaszanych Rzecznikowi pisemnie, istniała możliwość zgłoszenia sprawy osobiście, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Niezależnie od formy zgłoszenia i udzielenia porady, wszystkie sprawy były rejestrowane przez Rzecznika chronologicznie (tj. według daty wpływu), w sposób umożliwiający sporządzenie sprawozdania z działalności Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 82)

⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67

Ustalone
nieprawidłowości

1. W badanym okresie Rzecznik nie był bezpośrednio podporządkowany Prezydentowi Miasta, co było niezgodne z art. 40 ust. 3 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 9-32)

Nieprawidłowości tej nie uzasadniają, zdaniem NIK, wyjaśnienia złożone przez Wiceprezydenta Miasta (z upoważnienia Prezydenta Miasta), że zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent Miasta jako kierownik Urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do wszystkich pracowników Urzędu, jednak kierując się zachowaniem równowagi w ilości zadań prowadzonych przez kierownictwo Urzędu oraz chęcią skupienia w jednych kompetencjach całej sfery społecznej Prezydent Miasta powierzył jednemu z Wiceprezydentów prowadzenie w swoim imieniu nadzoru nad sprawami dotyczącymi ochrony praw konsumenckich.

(dowód: akta kontroli str. 92)

W wyniku niniejszej kontroli Prezydent Miasta, Zarządzeniem Nr 1065/2013 z dnia 1 października 2013 r., dokonał zmiany podległości organizacyjnej Rzecznika, który od 1 października 2013 r. podlega już bezpośrednio Prezydentowi Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 83-86)

2. Od 29 marca do 9 października 2013 r. zakres zadań Rzecznika, określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁷, był niezgodny z art. 42 ust. 1 ustawy o okik. Nie zawarto w nim zadań:

- określonych w art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o okik, tj. występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów oraz wykonywania innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych,
- dotyczących współdziałania z organami Inspekcji Handlowej, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Wiceprezydent Miasta wyjaśnił, że zmiana zakresu zadań Rzecznika od 29 marca 2013 r. nastąpiła omyłkowo, z powodów technicznych podczas redagowania tekstu w wersji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 92)

W wyniku kontroli NIK Prezydent Miasta Zarządzeniem Nr 1075/2013 z 10 października 2013 r. ustalił zakres zadań Rzecznika – zgodny z art. 42 ust. 1 ustawy o okik.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁸, organizację poradnictwa konsumenckiego w Urzędzie.

2. Działania Rzecznika na rzecz ochrony praw klientów instytucji rynku finansowego

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. W okresie objętym kontrolą Rzecznik zarejestrował łącznie 120 spraw zgłoszonych przez klientów instytucji finansowych (45 w 2011 r., 51 w 2012 r. i 24 w I półroczu 2013 r.), co stanowiło 7,8% wszystkich spraw (1.533)

⁷ jak przypis 5.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zgłoszonych Rzecznikowi w tym okresie. Spośród 120 spraw 106 zgłoszonych zostało telefonicznie lub bezpośrednio w trakcie dyżuru Rzecznika w Urzędzie, a pozostałe 14 spraw przedstawiono Rzecznikowi na piśmie. Najwięcej spraw (85%) dotyczyło usług ubezpieczeniowych (57) i bankowych (45). Pozostałe dotyczyły: usług płatniczych i pieniądza elektronicznego (7), rynku kapitałowego i towarowego (5), usług świadczonych przez podmioty nieobjęte nadzorem KNF (3), sektora emerytalnego (1) i SKOK (1).

(dowód: akta kontroli str. 70, 101-115)

Badanie dokumentacji źródłowej 14 spraw zgłoszonych na piśmie Rzecznikowi przez klientów instytucji finansowych (w tym sześciu dotyczących instytucji ubezpieczeniowych, sześciu - bankowych, jednej - podmiotu usług płatniczych i jednej - podmiotu nieobjętego nadzorem KNF) w okresie objętym kontrolą wykazało, że Rzecznik:

- rozpatrywał sprawy konsumentów bez zbędnej zwłoki, każdorazowo udzielając odpowiedzi lub podejmując działania: w dniu następnym (osiem przypadków), w terminie 3 dni (pięć przypadków) oraz 4 dni (jeden przypadek) od dnia wpływu sprawy do Urzędu;
- w dwóch sprawach podjął działania określone w art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik, tj. wystąpił do przedsiębiorców w sprawie ochrony konkurencji i konsumentów – w jednym przypadku do instytucji ubezpieczeniowej w związku z dochodzeniem przez nią składki na podstawie automatycznie przedłużonej umowy ubezpieczenia, a w drugim do instytucji nieobjętej nadzorem KNF w związku z dochodzeniem spłaty pożyczki po odstąpieniu od umowy;
- nie podejmował działań w następujących przypadkach: nieuzupełnienia przez konsumentów dokumentów potwierdzających zasadność roszczeń i jednocześnie niezbędnych Rzecznikowi do ustalenia stanu prawnego i faktycznego sprawy, braku właściwości miejscowej lub kompetencji Rzecznika, braku podstaw do podejmowania działań;
- nie wytaczał powództw na rzecz konsumentów instytucji finansowych, ani nie wstępował za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
- informował klientów instytucji finansowych o możliwości zwrócenia się ze skargą do UOKiK (w przypadku zbiorowego naruszenia interesów konsumentów), czy sądów powszechnych.

Spośród dwóch spraw, w których Rzecznik podjął działania, jedna rozpatrzona została pozytywnie, a druga negatywnie. Rzecznik nie posiadał informacji, czy sprawa rozpatrzona negatywnie była w dalszej kolejności przedmiotem postępowania przed sądem powszechnym.

(dowód: akta kontroli str. 125-127)

- 2.2.** W okresie objętym kontrolą w ramach prowadzenia edukacji konsumenckiej Rzecznik odbył w dniach 22 marca 2011 r., 21 marca 2012 r. oraz 26 października 2012 r. spotkania ze studentami Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej w Gdańsku. Tematem spotkań było przedstawienie przepisów prawa dotyczących ochrony interesów konsumentów. Ponadto 22 kwietnia 2013 r. wygłosił referat na temat praw konsumentów dla osób w starszym wieku zgromadzonych na spotkaniu organizowanym przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie oraz Obywatelskie Biuro Porad Prawnych w Gdyni pod hasłem „Nie daj się oszukać”.

(dowód: akta kontroli str. 97-100)

Działania Rzecznika w zakresie edukacji konsumenckiej nie obejmowały uczniów szkół publicznych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 38 ustawy o okik. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o okik zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów.

(akta kontroli str. 68, 71)

2.3. W ramach współdziałania, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik, Rzecznik w okresie objętym kontrolą:

- udzielał informacji w odpowiedzi na pisma UOKiK (dotyczące wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia OC dla rzeczników), delegatur UOKiK lub innych rzeczników konsumentów (na temat przedsiębiorców prowadzących sprzedaż towaru poza lokalem przedsiębiorstwa, o ilości skarg konsumentów na działalność firm parabankowych lub na działalność wskazanego przedsiębiorcy),
- uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym i przeprowadzonym przez Federację Konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 117-123)

Ustalone
nieprawidłowości

Działania Rzecznika w zakresie edukacji konsumenckiej nie obejmowały uczniów szkół publicznych, pomimo że art. 38 ustawy o okik stanowi, iż zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej, w szczególności przez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 68, 71, 128)

Zarówno wyjaśnienia Pani Rzecznik, że charakter spraw do niej wpływających i wielkość jednostki ukierunkowały jej działalność edukacyjną na spotkania z konsumentami dorosłymi, jak i wyjaśnienia Wiceprezydent Miasta (nadzorujące pracę Rzecznika w okresie od lipca 2010 r. do 30 września 2013 r.) o sytuacji demograficznej Sopotu, nie uzasadniają, zdaniem NIK, braku wykonywania zadań nałożonych na samorząd ustawą o okik.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 94-95)

Wiceprezydent Miasta (z upoważnienia Prezydenta Miasta) poinformował o podjętej w trakcie kontroli NIK konsultacji Rzecznika z Naczelnikiem Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Sopotu na temat wprowadzenia przez placówki oświatowe edukacji konsumenckiej oraz o planowanych w listopadzie 2013 r. zajęciach w szkołach z udziałem Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 93)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Rzecznika na rzecz ochrony praw klientów instytucji rynku finansowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

- prowadzenie przez Rzecznika edukacji konsumenckiej uczniów szkół publicznych.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 23 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Dyrektor

Katarzyna Michalska
główny specjalista k.p.

podpis

podpis