



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-26-01/2013
P/13/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontroler	1. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87431 z dnia 10 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bytomiu, ul. Parkowa nr 2, 41-902 Bytom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Bartyła, Prezydent Miasta Bytomia (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2011 - 2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności powołanie Miejskiego Rzecznika Konsumentów² zgodnie z obowiązującymi przepisami, prawidłowe usytuowanie go w strukturze organizacyjnej Urzędu, poprzez podporządkowanie Prezydentowi Miasta Bytom, oraz prawidłowo zapewniano dostępność Rzecznika dla konsumentów. Nadto, działania Rzecznika podejmowane były rzetelnie i bezzwłocznie, prawidłowo prowadzona była edukacja konsumentów i współpraca z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów³, do którego w terminie kierowano sprawozdania z działalności Rzecznika.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja poradnictwa konsumenckiego

Opis stanu faktycznego

1.1. Powołanie rzecznika konsumentów

Rzecznik w Urzędzie zatrudniony był na podstawie umowy o pracę z dnia 15 października 1990 r., a jego kwalifikacje - wyższe wykształcenie prawnicze, a także ponad 5-letnia praktyka zawodowa - odpowiadały wymogom art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴. Rzecznik uzupełniał kwalifikacje o szkolenia i udział w konferencjach, m.in. z zakresu

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

² Zwanego dalej „Rzecznikiem”

³ Zwanego dalej „UOKiK”

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm., zwanej dalej „ustawą o okik”

przepisów prawa dotyczących kredytu konsumenckiego, jakości umów zawieranych z konsumentami oraz udziału rzecznika konsumentów w procesie cywilnym.

(dowód: akta kontroli str. 4, 158)

W dwóch, obowiązujących w okresie objętych kontrolą, regulaminach organizacyjnych Urzędu ustalono, że do zadań Rzecznika należą sprawy z zakresu ochrony konsumentów, wymienione w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów lub w przepisach odrębnych, a w szczególności:

- zapewnienie poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów.

W ww. regulaminach określono podległość stanowiska Rzecznika w strukturze organizacyjnej Urzędu i podporządkowanie go - zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o okik - Prezydentowi Miasta Bytomia.

(dowód: akta kontroli str. 18, 41)

W Urzędzie nie ustalono odrębnych zasad (procedur) działania Rzecznika dotyczących sposobu rejestracji i rozpatrywania spraw, w tym w szczególności terminów ich załatwiania. W Urzędzie obowiązywały w tym zakresie ogólne zasady rejestracji spraw, wynikające z 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 zakładowych⁵. Zgodnie z zarządzeniem nr 174 Prezydenta Bytomia z 9 maja 2011 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją w Urzędzie, pisma wchodzące i wychodzące były rejestrowane z wykorzystaniem programu komputerowego Mdok.3 (obieg spraw i dokumentów). W programie tym umieszczano skany otrzymanych i wysyłanych pism, a w wydzielonej zakładce rejestrowano sprawy prowadzone przez Rzecznika.

Ponadto, w obowiązującym w Urzędzie Systemie Zarządzania Jakością⁶, dla wystąpień do przedsiębiorców ustalono termin 14 dni do podjęcia działań w zarejestrowanej sprawie, jako wskaźnik dodatkowy w procesie. Dla działalności Rzecznika, polegającej na udzielaniu porad i informacji konsumenckich, wskaźnika dotyczącego terminu udzielenia porady nie określono

(dowód: akta kontroli str. 72 – 75, 87 – 89)

1.2. Dostępność rzecznika dla obywateli

Opis stanu faktycznego

Godziny pracy Rzecznika były tożsame z godzinami pracy Urzędu (7.30-15.00, w jednym dniu tygodnia dodatkowo do godz. 17.30), a informacje w tym zakresie były podane m.in. na stronie internetowej Urzędu.

Rzecznik informował lokalną społeczność o prowadzonej działalności poprzez sygnowaną przez siebie tablicę informacyjną w budynku Urzędu, na której umieszczone były informacje o działalności Rzecznika i porady dla konsumentów. W budynku Urzędu wykładane były także informatory, ulotki; były to publikacje otrzymane od instytucji wykonujących zadania w zakresie ochrony klientów oraz przygotowane w biurze Rzecznika. Informacje o działalności Rzecznika były upowszechniane także za pośrednictwem internetu.

Na portalu Urzędu Miasta Bytom pod adresem <http://www.bytom.pl>, w oddzielnej zakładce zamieszczono informacje o działalności Rzecznika, w tym: zakres jego

⁵ Dz. U. Nr 14, poz.67

⁶ Proces został opracowany na podstawie normy PN-EN ISO 9001:2008

zadań oraz jego uprawnienia (wytaczanie powództw na rzecz konsumentów, występowanie jako oskarżyciel publiczny), podano także definicję konsumenta. Umieszczone tam też były porady z zakresu spraw zgłaszanych Rzecznikowi, w tym porady dla klientów instytucji finansowych (np. „O kredycie konsumenckim”, „Jeśli masz roszczenie do banku”, „Jeśli zawarłeś umowę poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość”, „Jeśli nie stać cię na kredyt bankowy” oraz „O sądowym rozstrzygnięciu sporów”).

Ponadto, na stronie internetowej Urzędu umieszczano komunikaty Rzecznika o postanowieniach organów państwowych w sprawach istotnych dla konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 76 – 85)

W biurze Rzecznika udzielane były porady klientom zgłaszającym się bezpośrednio do Rzecznika, co odnotowywano w rejestrze, zawierającym dane o zgłaszanych przez klientów problemach oraz informacje o sposobie załatwienia sprawy. Rzecznik udostępniał także zgłaszającym formularz, służący do opisanie przez klienta sprawy wnoszonej do Rzecznika.

Sprawy wnoszone pisemnie, w tym zgłaszane poprzez pocztę elektroniczną, były rejestrowane w programie Mdok3. W sprawach tych były udzielane odpowiedzi, przy czym na skargi wnoszone pocztą elektroniczną udzielano, również w ten sposób, porad prawnych o charakterze ogólnym.

Sprawy zgłaszane telefonicznie były odnotowywane w zestawieniu tabelarycznym, w którym wskazywano datę zgłoszenia oraz tematykę zgłoszenia (w podziale na umowy sprzedaży i usługi, które następnie były podzielone na poszczególne rodzaje dokonanych zakupów i usług).

(dowód: akta kontroli str. 72, 86)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Działania rzecznika konsumentów na rzecz ochrony praw klientów instytucji rynku finansowego

Opis stanu faktycznego

2.1. Zakres poradnictwa konsumenckiego świadczonego przez rzecznika konsumentów

W badanym okresie do Rzecznika wpłynęło ogółem 11.875 spraw, z tego: 4.653 w 2011 r., 4.680 w 2012 r. i 2.542 w 2013 r. Z ww. liczby, 650 spraw, odpowiednio: 222 (4,8%), 321 (6,9%) oraz 107 (4,2%), skierowanych było przez klientów instytucji finansowych (w tym 43 sprawy wniesiono na piśmie).

Najwięcej spraw – 638 - dotyczyło sektora bankowego oraz sektora ubezpieczeniowego, 10 spraw dotyczyło podmiotów nie objętych nadzorem KNF, po jednej sprawie było z sektora SKOK oraz z sektora usług płatniczych i pieniądza elektronicznego.

Spośród 43 spraw wniesionych do Rzecznika pisemnie przez klientów instytucji finansowych, 25 spraw zostało załatwionych poprzez udzielenie pisemnej odpowiedzi, będącej poradą prawną, a w pozostałych 18 sprawach Rzecznik wystąpił do przedsiębiorcy. Na sprawy skierowane pocztą elektroniczną, odpowiedź była kierowana również w ten sam sposób i - jak zaznaczano w treści odpowiedzi - była poradą prawną o charakterze ogólnym.

Średni czas rozpatrywania spraw liczony jako okres od wpłynięcia sprawy do udzielenia odpowiedzi skarżącemu lub wystąpienia do przedsiębiorcy, dla ww. 43

spraw wynosił: 7 dni w 2011 r., 6 dni w 2012 r. i 9 dni w 2013 r. Na powyższe dane wpływ miały dwie sprawy, w których porada prawna została udzielona po upływie 16 dni (w 2011 r.) i 21 dni (w 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 95 –108)

Rzecznik w przypadku tych dwóch spraw wskazała w wyjaśnieniu konieczność dokonania szczegółowej analizy przepisów orzecznictwa oraz analizy zgromadzonych w sprawie dokumentów w poprzednich latach.

(dowód: akta kontroli str. 111 –113)

W 2011 r. Rzecznik wystąpił dwukrotnie do instytucji finansowych w sprawach ochrony interesów ich klientów – do sektora bankowego (liczba wystąpień do przedsiębiorcy we wszystkich zakresach spraw wyniosła 624).

W 2012 r. Rzecznik w sprawach ochrony interesów klientów instytucji finansowych wystąpił 13 razy (liczba wystąpień we wszystkich zakresach spraw wyniosła 607).

Wystąpienia te dotyczyły spraw z zakresu sektora bankowego – 7, sektora ubezpieczeniowego – 2, oraz podmiotów nieobjętych nadzorem KNF – 4.

W I półroczu 2013 r. natomiast Rzecznik wystąpił 3 razy w sprawach dotyczących sektora bankowego, sektora SKOK oraz podmiotów nieobjętych nadzorem KNF. Wystąpienia te stanowiły 0,88 % ogółu wystąpień (341) w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 95 –108)

W sprawozdaniu za 2012 r. Rzecznik podał, że w sprawach ochrony interesów klientów instytucji finansowych wystąpił do przedsiębiorców 17 razy, uwzględniając w tej liczbie 4 dodatkowe sprawy, w których Rzecznik przygotował dla klienta projekty pism do postępowań sądowych lub polubownych.

W złożonych wyjaśnieniach Rzecznik podała, że 4 sprawy zostały wpisane do sprawozdania i zakwalifikowane jako wystąpienia do przedsiębiorców (do sektora finansowego), gdyż ich rodzaj i charakter wymagał wymienienia ich jako istotnych zagadnień w zakresie postępowań związanych z ochroną praw konsumenckich, a przy innej kwalifikacji, nie sposób ich wskazać w tej systematyce sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 153 –156)

W przypadku 9 z 18 wystąpień Rzecznika do konsumentów przyniosły one pozytywny rezultat dla klientów, natomiast w pozostałych 9 sprawach wystąpienia zostały zakończone negatywnie, przy czym z 13 wystąpień z 2012 r., 6 spraw zostało zakończonych pozytywnie, a 7 negatywnie dla klientów.

Natomiast w sprawozdaniu z działalności Rzecznika za 2012 r. omyłkowo zakwalifikowano 2 sprawy, do załatwionych pozytywnie, zamiast do załatwionych negatywnie. Powyższe nie miało jednak wpływu na funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 95 –108)

W sprawach objętych kontrolą Rzecznik nie wytaczał powództw ani też nie przystępował do sprawy.

W udzielonych odpowiedziach, zarówno mających charakter porady prawnej, jak i w przypadku informowania o nieuwzględnieniu przez przedsiębiorcę żądania klienta, Rzecznik informował o możliwościach zwrócenia się ze stosowną skargą do innych organów lub wystąpienia na drogę postępowania sądowego lub polubownego. W zgłoszonych skargach nie wystąpił przypadek zbiorowego naruszenia interesów konsumentów, toteż żadnego klienta nie skierowano do UOKiK.

W 11 sprawach, na wniosek klientów instytucji finansowych, Rzecznik sporządził projekty pism procesowych lub pism o podobnym charakterze. W szczególności sporządzone zostały:

- 3 projekty wniosku o wszczęcie postępowania przed Bankowym Arbitrażem Konsumenckim,
- 4 projekty sprzeciwu od nakazu zapłaty,
- 3 projekty pozwu,
- 1 projekt wniosku do banku o umorzenie postępowania egzekucyjnego.

W jednej sprawie dokonano korekty projektu ugody przedłożonej przez przedsiębiorcę.

Rzecznik posiadał informację o rozstrzygnięciu sądowym w jednej sprawie (ubezpieczeniowej), w której sporządził projekt sprzeciwu od zapłaty - sąd oddalił powództwo przedsiębiorcy w postępowaniu elektronicznym, uznając roszczenie za bezzasadne i przedawnione. W pozostałych sprawach Rzecznik nie otrzymał informacji o dokonanych rozstrzygnięciach.

(dowód: akta kontroli str. 95 – 108 , 111 – 113)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że informacja o ww. 4 wystąpieniach, w których Rzecznik przygotował dla klienta projekty pism do postępowań sądowych lub polubownych została wymieniona w sprawozdaniu z działalności Rzecznika w 2012 r., w zestawieniu mającym na celu przedstawienie aktywności Rzecznika w zakresie występowania do przedsiębiorców. Zdaniem NIK, taka forma działalności Rzecznika powinna być wykazana w zestawieniu obrazującym skalę udzielanych porad i informacji prawnej lub wytaczania pozwów na rzecz konsumentów (w wierszu dotyczącym przygotowania pozwów).

2.2. Prowadzenie edukacji konsumenckiej

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą Rzecznik realizował działania informacyjno–edukacyjne w zakresie wiedzy konsumenckiej, prowadząc zajęcia dla uczniów w szkołach średnich⁷. Młodzieży zostały przekazane materiały edukacyjne Rzecznika oraz pozyskane od instytucji wykonujących zadania ochrony konsumentów.

Ponadto, Rzecznik przekazał bytomskim szkołom programy edukacyjne proponowane m.in. przez UOKiK, w ramach prowadzonej kampanii społecznej „Nie daj się nabrać”, „Sprawdź zanim podpiszesz”. Materiały te miały posłużyć nauczycielom do przeprowadzenia samodzielnych zajęć z młodzieżą.

Na tablicach informacyjnych Urzędu i na jego stronie internetowej publikowane były materiały informacyjne, w tym m.in. w 2011 r. informacja o wykładach dla seniorów, w ramach kampanii UOKiK „60+ Edukacja konsumencka dla seniorów” i „Bądź świadomym konsumentem”. Informacje związane z ochroną konsumentów, w tym działalnością Rzecznika, były również przekazywane do bezpłatnych publikatorów, m.in. do „Gazety Miejskiej”⁸. Edukacja konsumencka była prowadzona również na stronie internetowej Urzędu, gdzie zamieszczano porady dla konsumentów oraz komunikaty Rzecznika.

(dowód: akta kontroli str. 109 –134)

⁷ W 2011 r. Rzecznik prowadził takie zajęcia w wymiarze 6 godzin lekcyjnych w Liceum Ogólnokształcącym w Bytomiu, w 2012 r. po 2 godziny w I LO w Bytomiu, w Zespole Szkół Gastronomiczno – Hotelarskich w Bytomiu oraz dla uczniów Zespołu Szkół Usługowo – Rzemieślniczych w Bytomiu (zajęcia były prowadzone w Urzędzie). W 2013 r. w I LO w Bytomiu przeprowadzone zostały zajęcia w łącznym wymiarze 8 godzin lekcyjnych oraz w Zespole Szkół Usługowo – Rzemieślniczych w Bytomiu w wymiarze 4 godzin lekcyjnych.

⁸ Wydawanej w latach 2008 – 2012.

2.3. Współpraca z UOKiK, KNF, Rzecznikiem Ubezpieczonych i organizacjami konsumenckimi

Opis stanu faktycznego

Rzecznik, dochowując terminu określonego w art. 43 ust 1 ustawy o okik (31 marca), przedłożył do właściwej miejscowo delegatury UOKiK sprawozdania roczne z działalności w 2011 r. i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 135 – 150)

W okresie objętym kontrolą Rzecznik wystosował jedno zawiadomienia do UOKiK (Delegatury w Poznaniu) o możliwości stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez przedsiębiorcę, posiadający wpis do ewidencji działalności gospodarczej w województwie wielkopolskim. Zdaniem Rzecznika, wzorzec umowy stosowany przez przedsiębiorcę zawierał postanowienia uznane za niedozwolone. W odpowiedzi z dnia 14 lipca 2011 r. UOKiK, po rozpoznaniu sprawy podał, że z uwagi na brak wystarczającej doniosłości stwierdzonych naruszeń, w ocenie Prezesa Urzędu, brak dostatecznych podstaw do wszczęcia postępowania w przedstawionej sprawie.

W 2012 r. Rzecznik przekazywał też na prośbę UOKiK informacje o zgłoszonych sprawach przez klientów instytucji finansowych pozabankowych.

W okresie objętym kontrolą Rzecznik nie kierował zawiadomień do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznika Ubezpieczonych. Natomiast w swojej działalności wykorzystywał informacje oraz ostrzeżenia istotne dla konsumentów, publikowane na stronach internetowych tych instytucji.

Współpraca z organizacjami konsumenckimi polegała na wymianie doświadczeń w zakresie np. dostępnych publikacji, możliwości prowadzenia postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 111 – 113, 126 – 134, 157)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹ 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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK

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.

Katowice, dnia 6 grudnia 2013 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Anna Hulboj
gł. specjalista kontroli państwowej**

.....