



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-26-02/2013
P/13/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/038 – Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontroler</i>	Jerzy Piasecki, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87421 z dnia 1 października 2013 r. [Dowód akta: kontroli str. 1 – 2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Częstochowie, 42-217 Częstochowa, ul. Śląska 11/13 ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta Częstochowy ² [Dowód akta: kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości³, działalność Urzędu w zbadanym zakresie w latach 2011 - 2013 r. (I półrocze).

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę, że Miejskiego Rzecznika Konsumentów⁴ powołano zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także prawidłowo zapewniono jego dostępność dla konsumentów. Nadto działania Rzecznika podejmowane były rzetelnie i bezzwłocznie, prawidłowo prowadzona była edukacja konsumentów i współpraca z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵, do którego w terminie kierowano sprawozdania z działalności Rzecznika.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na błędnym – w stosunku do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów – ustaleniu w strukturze organizacyjnej Urzędu podległości Rzecznika i podporządkowaniu go zastępcy Prezydenta, a nie Prezydentowi Częstochowy.

¹ Dalej „Urząd”

² Dalej „Prezydent”

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

⁴ Dalej „Rzecznik”

⁵ Dalej „UOKiK”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja poradnictwa konsumenckiego

1.1. Powołanie rzecznika konsumentów

Opis stanu
faktycznego

Rzecznik w Urzędzie zatrudniony był na podstawie umowy o pracę z dnia 5 stycznia 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4-6]

Rzecznik spełniał wymogi określone w art. 40 ust. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶, (posiadał wyższe wykształcenie oraz ukończone studia podyplomowe w zakresie prawa konkurencji i ochrony konsumentów, a także ponad 22-letnie doświadczenie zawodowe). Rzecznik uzupełniał kwalifikacje o szkolenia i warsztaty m.in. z zakresu przepisów prawa na rynku bankowych i finansowym, telekomunikacyjnym, handlu na odległość oraz poza lokalem przedsiębiorstwa, sprzedaży konsumenckiej, usług bankowych z ubezpieczeniem kredytu, ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 7–14]

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu z dnia 16 marca 2009 r. oraz z dnia 1 czerwca 2012 r. określono zakres działania Biura Rzecznika, który odpowiadał przepisom art. 42 ust. 1 ustawy o OKiK. W ww. Regulaminach podano, że do zadań Rzecznika należało m.in. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, wytaczanie powództw na rzecz konsumentów oraz występowanie za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcją Handlową oraz organizacjami konsumenckimi, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, prowadzenie edukacji konsumenckiej, udzielanie innych form pomocy prawnej w zakresie ochrony praw konsumentów oraz wykonywanie innych zadań, np. wynikających z ustawy z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę⁷ wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, z ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁸. Według schematu organizacyjnego Rzecznik podlegał bezpośrednio pierwszemu zastępcy Prezidenta.

[Dowód: akta kontroli str.16-17, 20 i 22]

Procedur określających działania Rzecznika, a dotyczących sposobu rejestracji i rozpatrywania spraw do niego kierowanych, w tym w szczególności terminów ich rozpatrywania, nie określono. W Urzędzie obowiązywały ogólne zasady rejestracji i rozpatrywania spraw kierowanych do Urzędu, które obowiązywały również Rzecznika. W okresie objętym kontrolą obowiązywała instrukcja z dnia 9 marca 2008 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie elektronicznego zarządzania dokumentami (uchylona z dniem 31 grudnia 2011 r.), instrukcja kancelaryjna z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie zasad wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania

⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej „ustawa o OKiK”.

⁷ Dz. U. t.j. z 2012 r., poz. 1225.

⁸ Dz. U. Nr 171, poz. 1206.

archiwów zakładowych⁹. W ww. dokumentach określono m.in. sposób postępowania z dokumentami dostarczonymi do Urzędu w postaci papierowej, dokumentów z platformy PeUP, poczty elektronicznej, faksem, na nośnikach danych, mylnie skierowanych oraz z doręczaniem dokumentów za pośrednictwem poczty, gońców, w postaci elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str.23–35]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: wbrew art. 40 ust. 3 ustawy o OKiK, zgodnie z którym rzecznik konsumentów winien być bezpośrednio podporządkowany prezydentowi miasta, w strukturze Urzędu ustalono podległość Rzecznika zastępcy Prezydenta.

Odpowiedzialnym za wydawanie aktów prawnych w formie zarządzeń m.in. dotyczących organizacji pracy Urzędu był Prezydent, który wyjaśnił, że Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów w strukturze Urzędu podlega Prezydentowi za pośrednictwem zastępcy Prezydenta w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym. Mając na uwadze konieczność doprecyzowania obowiązujących zapisów w Regulaminie Organizacyjnym będzie dokonana modyfikacja zapisów regulaminowych.

[Dowód: akta kontroli str. 36-37, 39]

W zarządzeniu Prezydenta z dnia 11 października 2013 r., wydanym w trakcie kontroli NIK, ustalono podległość Rzecznika bezpośrednio Prezydentowi.

[Dowód: akta kontroli str. 40]

1.2. Dostępność rzecznika konsumentów dla obywateli

Opis stanu
faktycznego

Prezydent zarządzeniem nr k/35/11 z dnia 14 października 2011 r. ustalił regulamin pracy Urzędu. Wynika z niego m.in., że dla wyodrębnionej grupy pracowników obsługujących interesantów m.in. Rzecznika czas pracy ustalono w następujący sposób: w poniedziałki, środy i czwartki biuro rzecznika miało przyjmować interesantów w godzinach od 7³⁰ do 15³⁰, we wtorki od 7³⁰ do 17⁰⁰, a w piątki od 7³⁰ do 15⁰⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 41-44]

Na portalu Urzędu Miasta Częstochowy po adresie <http://www.czestochowa.pl>, w zakładce Ochrona Konsumentów, zamieszczone zostały m.in. następujące informacje o działalności Rzecznika, do której zaliczono:

- bezpłatne poradnictwo konsumenckie,
- sprawy procesowe w zakresie ochrony praw konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- występowanie w sprawach o uznanie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów,
- występowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umownego za niedozwolone,
- występowanie w sprawach o uznanie stosowania przez przedsiębiorców praktyk monopolistycznych.

Ponadto wskazano tam godziny przyjęć stron (tożsame, jak w zarządzeniu Prezydenta z 14 października 2011 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 45]

⁹ Dz. U. Nr 14, poz. 67

Rzecznik informował obywateli o swojej działalności poprzez wywiady i artykuły dotyczące zagadnień z pracy Rzecznika w gazetach lokalnych: w Życiu Częstochowy, Gazecie Wyborczej oraz w ogólnopolskich i lokalnych rozgłoszeniach radiowych, telewizyjnych, np. RMF MAX, Radio Jura, TVN TURBO, TV ORION. W latach 2011, 2012 i 2013 (I półrocze) Rzecznik odpowiednio 33, 30 i 11 razy udzielał wywiadów w mediach. Dotyczyły one m.in. usług telekomunikacyjnych, sprzedaży internetowej, „umów na odległość”.

[Dowód: akta kontroli str. 46-52]

Sprawy zgłaszane do Rzecznika z wykorzystaniem poczty elektronicznej lub telefonicznie, wykazywane były w rejestrach porad. Ponadto, zgodnie z treścią sprawozdań z działalności Rzecznika za lata 2011 i 2012, udzielał on ustnych porad odpowiednio 6 966 i 7 376 oraz pomagał interpretować przepisy prawne.

[Dowód: akta kontroli str. 53-62 i 63-84]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

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

2.1. Zakres poradnictwa konsumenckiego świadczonego przez rzecznika konsumentów

Opis stanu faktycznego

W rejestrze spraw za lata 2011, 2012 i 2013 (I półrocze) zaewidencjonowano odpowiednio 6 966, 7 376 i 3 199 porad, w tym odpowiednio 542, 464 i 180 porad dotyczących klientów instytucji finansowych (sektor bankowy, SKOK, parabankowy oraz sektor ubezpieczeniowy). Wszystkie sprawy zgłoszone telefonicznie, pocztą elektroniczną oraz osobiście zostały zarejestrowane w ewidencji udzielonych porad.

[Dowód: akta kontroli str. 63, 64, 74, 75 i 85]

W latach 2011, 2012 i 2013 (I półrocze) do Rzecznika wpłynęło, odpowiednio: 511, 623 i 332 skarg z tego 38, 33 i 13 dotyczyło skarg na działania sektora finansowego (sektor bankowy 33, SKOK 5, ubezpieczeniowy 25, usług płatniczych i pieniądza elektronicznego 1, rynek kapitałowy i towarowy 5, oraz inne 15).

W 2011 r. Rzecznik wystąpił 38 razy do instytucji finansowych w sprawach ochrony interesów klientów instytucji finansowych (liczba wystąpień we wszystkich zakresach spraw wyniosła 511), co stanowiło 7,4 % wystąpień we wszystkich sprawach. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły: sektora bankowego – 14, sektora ubezpieczeniowego – 15, sektora usług płatniczych i pieniądza elektronicznego – 1, podmiotów nie objętych nadzorem KNF – 8.

W 2012 r. Rzecznik wystąpił 33 razy (liczba wystąpień we wszystkich zakresach spraw wyniosła 623), co stanowiło 5,3 % wystąpień we wszystkich sprawach. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły: sektora bankowego – 12, sektora SKOK – 3, sektora ubezpieczeniowego – 8, rynku kapitałowego i towarowego – 5, podmiotów nie objętych nadzorem KNF – 5.

Natomiast w I połowie 2013 r. 2011 r. Rzecznik wystąpił (liczba wystąpień we wszystkich zakresach spraw wyniosła 332), co stanowiło 3,9 % wystąpień we wszystkich sprawach. Wystąpienia Rzecznika dotyczyły: sektora bankowego – 7, sektora SKOK – 2, sektora ubezpieczeniowego – 2, podmiotów nie objętych nadzorem KNF – 2.

[Dowód: akta kontroli str. 86–92]

W badanym okresie Rzecznik łącznie wstąpił do 18 spraw sądowych dotyczących ochrony konsumentów, w tym 17 spraw dotyczyło m.in. reklamacji w zakresie niezgodności towaru z umową lub gwarancją, niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W jednym przypadku dotyczącym sektora ubezpieczeniowego (PZU Życie) Rzecznik w dniu 30 listopada 2011 r. przygotował pozew, a następnie przystąpił w dniu 13 marca 2012 r. do sprawy po stronie jednego konsumenta. W dniu 23 kwietnia 2013 r. sprawa zakończyła się zasądzeniem żądanej kwoty na rzecz konsumenta.

[Dowód: akta kontroli str. 93-101]

Analiza terminowości załatwiania 50 spośród 84 spraw dotyczących klientów instytucji finansowych, wykazała m.in., że Rzecznik podejmował działania bez zbędnej zwłoki, tj. do 11 dni od daty zgłoszenia sprawy przez konsumenta. W 27 sprawach postępowanie zakończyło się wynikiem pozytywnym dla konsumenta.

[Dowód: akta kontroli str. 102-103]

W przypadku negatywnego załatwienia sprawy Rzecznik informował klientów instytucji finansowych o możliwości złożenia skargi do innych instytucji zajmujących się ochroną konsumentów, m.in. do UOKiK, do Komisji Nadzoru Bankowego czy Arbitra Bankowego działającego przy Związku Banków Polskich.

[Dowód: akta kontroli str.104-108]

W badanym okresie na skierowanych do Rzecznika 84 spraw dotyczących klientów instytucji finansowych 46 zakończyło się negatywnie. Rzecznik nie posiadał pełnej informacji o tym, jaka liczba z ww. 46 spraw została skierowana bezpośrednio przez konsumentów do sądu, gdyż jedynie w 11 przypadkach konsumenci poinformowali Rzecznika o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego po niekorzystnym rozstrzygnięciu sprawy. Z ww. liczby Rzecznik w trzech przypadkach posiadał wyroki sądowe dostarczone przez konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str.109-114]

2.2. Prowadzenie edukacji konsumenckiej

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. Rzecznik w Gimnazjum nr 12, 16 i 18 w Częstochowie oraz Szkole Muzycznej w Częstochowie prowadził zajęcia dla uczniów (w wymiarze ogółem 10 godzin lekcyjnych) z zakresu edukacji konsumenckiej. Tematami spotkań były w szczególności prawa konsumentów. Każdego spotkania Rzecznik posiadał przygotowany konspekt z założeniami spotkania.

W 2012 r. Rzecznik przeprowadził trzy spotkania, w Gimnazjum nr 12, Zespole Szkół im. J. Kochanowskiego oraz na Akademii Jan Długosza w Częstochowie. Ponadto w listopadzie 2012 r. odbył spotkanie z grupą seniorów. Łącznie przeprowadził cztery godziny lekcji konsumenckich.

[Dowód: akta kontroli str.115-126]

W pierwszym półroczu 2013 r. Rzecznik nie prowadził edukacji konsumenckiej w szkołach.

Jak wyjaśnił Rzecznik, przyczyną tego było m.in. odwołanie takich zajęć w dwóch klasach w Gimnazjum nr 16 w Częstochowie, zwiększenie liczby spraw napływających do rzecznika w tym okresie oraz zwiększona ilość spraw sądowych,

wymuszająca obecność rzecznika na rozprawach. Zaplanowane zajęcia na kwiecień 2013 r. zostaną zrealizowane w listopadzie 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 127]

Edukacja konsumencka była prowadzona za pośrednictwem gazet lokalnych (Gazeta Częstochowska), w telewizji lokalnej (Telewizja Orion) oraz w „Radiu Jura”. Edukacja konsumencka prowadzona była również za pośrednictwem rozdawanych ulotek, w których informowano np. o kredytach konsumenckich, „Życia w kredycie”, poradnik dla niewypłacalnych konsumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 46-52 i 129-133]

2.3. Współpraca rzecznika konsumentów 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 w 2011 r. i 2012 r., do właściwej miejscowo delegatury UOKiK sprawozdania roczne z działalności.

[Dowód: akta kontroli str. 63-84]

W okresie objętym kontrolą Rzecznik siedmiokrotnie wystosował zawiadomienia do UOKiK o problemach wymagających podjęcia stosownych działań przez ten urząd. Dwa zawiadomienia dotyczyły klientów instytucji finansowych.

W lutym 2011 r. Rzecznik przesłał pismo do Prezesa UOKiK, w którym zawiadomił o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez Sygma Bank Anonime SA polegającą na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz nieinformowaniu konsumentów o prawie do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa. W kwietniu 2011 r. Prezes UOKiK przesłał pismo do rzecznika, w którym informował, że w przypadku braku przesłanek do stwierdzenia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, nie będzie możliwe podjęcie wobec Banku czynności w ramach ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu, a w przypadku zawiadomienia dotyczącego nierespektowania prawa klientów do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa, Prezes Urzędu w ramach swych ustawowych kompetencji podejmie działania wobec Banku.

Ponadto w grudniu 2012 r. Rzecznik przesłał pismo do UOKiK Delegatura w Katowicach, w którym informował o stosowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych przy zawieraniu umów przez firmę Open Finance SA. Dyrektor Delegatury informował Rzecznika, iż w związku z gromadzeniem informacji w sprawie zawierania umów ubezpieczenia grupowego na życie i dożycie z ubezpieczonym funduszem kapitałowym przez ww. firmę przez Delegaturę Urzędu we Wrocławiu, dokumenty przekazane przez konsumenta w zakresie warunków ubezpieczenia zostały przekazane do Delegatury Urzędu we Wrocławiu w celu ewentualnego ich wykorzystania.

[Dowód: akta kontroli str.134-142]

W sprawie współpracy z KNF i Rzecznikiem Ubezpieczonych, Rzecznik wyjaśnił, że nie występował do ww. gdyż nie wystąpiły sprawy, które należałoby skierować do tych instytucji. Jednakże w przypadku poradnictwa, w sprawach z zakresu ubezpieczeń, rzecznik informował konsumentów o instytucji Rzecznika Ubezpieczonych, podając dane teleadresowe oraz informując o kompetencjach Rzecznika Ubezpieczonych.

[Dowód: akta kontroli str. 127]

Na terenie miasta Częstochowy działała jedna organizacja konsumencka - Klub Federacji Konsumentów. Do czasu zawieszenia działalności Klubu w 2012 r.,

Rzecznik utrzymywał stałą współpracę z jego Prezesem. Ponadto Rzecznik uczestniczył w szkoleniach organizowanych przez Radę Krajową Federacji Konsumentów. Stale współpracuje ze Stowarzyszeniem Rzeczników Konsumentów z siedzibą w Tarnowie, którego jest Sekretarzem.

[Dowód: akta kontroli str.128]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. 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 Katowicach.

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 18 listopada 2013 r.

Kontroler
Jerzy Piasecki
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Dyrektor
z up. Wicedyrektor

Przemysław Fedorowicz