



WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jacek Jezierski

P/03/027

Nr KBF-41024-1/03

Warszawa, dnia 27 stycznia 2004 r.

Pan

Jan MONKIEWICZ

Przewodniczący Komisji Nadzoru

Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała w Urzędzie Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych realizację postanowień ustawy o działalności ubezpieczeniowej w zakresie ochrony osób ubezpieczonych. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2003 r. Do 31 marca 2002 r. powyższe zadania należały do kompetencji Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 listopada 2003 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Przewodniczącemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność organu nadzoru w tym zakresie. Zdaniem NIK, organ nadzoru przeprowadzał zbyt mało analiz formularzy ogólnych warunków ubezpieczenia, wzorów wniosków o ubezpieczenie i umów ubezpieczenia przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń. Niepełny był także nadzór nad prawidłowością stosowanych przez zakłady ubezpieczeń reklam. Pozytywnie należy natomiast ocenić, opracowanie po utworzeniu KNUiFE, procedur analiz OWU i

rozpatrywania skarg ubezpieczonych oraz podjęcie prac nad stworzeniem rejestrów skarg i OWU.

1. Wykonując obowiązek określony w art. 83 ust. 6 ustawy o działalności ubezpieczeniowej w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2003 r. zakłady ubezpieczeń przekazały do organu nadzoru 1.233 OWU (268 w 2001 r., 493 w 2002 r. i 462 w I półroczu 2003 r.). Od 1 stycznia 2001 r. do 31 marca 2002 r. PUNU analizował formularze jedynie okazjonalnie, zwykle w związku z rozpatrywaniem złożonej skargi lub w związku z kontrolą działalności zakładu ubezpieczeń. Natomiast KNUiFE przeanalizowała 254 OWU w okresie od 1 kwietnia 2002 do 30 września 2003 r., z czego 160 OWU zostało przeanalizowanych w ciągu około 6 miesięcy po wprowadzeniu zarządzeniem Przewodniczącego KNUiFE z dnia 21 marca 2003 r. procedury analizy OWU. Wprowadzenie tej procedury należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala na stosowanie jednolitego zakresu oceny oraz stwarza możliwość na podstawie dokonywanych analiz formułowania wniosków i wydawania na ich podstawie zaleceń dla wszystkich zakładów ubezpieczeń.

W wyniku analizy powyższych 254 OWU, w 73 przypadkach (28,7%) Urząd zwrócił się do zakładów ubezpieczeń o wyjaśnienie sformułowań zawartych w formularzach, z czego w ok. 25% przypadków zakłady ubezpieczeń podzieliły wątpliwości organu nadzoru i dokonały modyfikacji zapisów w OWU. W ocenie NIK, zgodność z prawem i jasność sformułowań zawartych w OWU i pozostałych formularzach związanych z zawieraniem umów ubezpieczenia służy ochronie osób ubezpieczonych. Dlatego przeprowadzanie przez organ nadzoru analizy tylko części OWU jest niekorzystne dla realizacji ustawowego obowiązku ochrony osób ubezpieczonych.

Ponadto NIK stwierdziła, że KNUiFE rozpoczęła również prace nad stworzeniem rejestru OWU. Obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. nowe regulacje, określające zasady prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, nie zobowiązują zakładów ubezpieczeń do przysyłania organowi nadzoru formularzy. Może to utrudnić tworzenie i bieżącą aktualizację rejestru. W ocenie NIK, prowadzenie rejestru jest zasadne i celowe. Dlatego, jako korzystne dla ochrony interesów osób ubezpieczonych należy uznać deklarację KNUiFE, iż od 1 stycznia 2004 r. będzie żądała od zakładów ubezpieczeń przysyłania formularzy na podstawie przepisów art. 207 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

2. Od początku 2001 r. do końca I półrocza 2003 r. do urzędu nadzoru wpłynęło około 2.282 skarg na działalność zakładów ubezpieczeń (w 2001 r. ok. 1000 skarg, w 2002 r. - 895, a w I półroczu 2003 r. – 387). W marcu 2003 r., zarządzeniem

Przewodniczącego KNUiFE, została wprowadzona procedura rejestrowania i postępowania w sprawie skarg. W toku kontroli sprawdzono postępowanie KNUiFE w przypadku 18 skarg i stwierdzono, że zostały rozpatrzone zgodnie z obowiązującą procedurą. Natomiast testowanie komputerowego systemu pomocniczego rejestracji skarg nie zostało zakończone do listopada 2003 r. i dlatego, że nie można jeszcze w pełni korzystać z rejestru skarg w analizie rodzajów zagrożeń dla interesów ubezpieczonych wynikających z działalności zakładów ubezpieczeń. Potwierdzeniem tego jest fakt, że Urząd nie był w stanie przedstawić precyzyjnej informacji o sposobie załatwienia skarg, podając jedynie, że za rozstrzygnięte zgodnie z oczekiwaniami uznać można ok. 20% przypadków.

W ocenie NIK, niewdrożenie rejestrów OWU i skarg oraz fakt, że nie są na bieżąco analizowane wszystkie OWU przesyłane przez zakłady ubezpieczeń, ogranicza możliwości Urzędu zapewnienia skutecznej ochrony osób ubezpieczonych. Z uwagi na znaczenie wniosków wynikających z analizy OWU i skarg dla działań kontrolno – nadzorczych, KNUiFE powinna rozważyć możliwość podjęcia działań, w szczególności o charakterze organizacyjnym, które umożliwiłyby wykonywanie powyższych zadań w pełnym zakresie.

3. Działania podejmowane przez organ nadzoru w celu monitorowania działalności reklamowej i informacyjnej zakładów ubezpieczeń (art. 83 ust. 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej) polegały na analizie artykułów, reklam i informacji dotyczących rynku ubezpieczeniowego i poszczególnych zakładów ubezpieczeń rozpowszechnianych w środkach masowego przekazu oraz analiz tekstów OWU i innych formularzy używanych przez zakłady ubezpieczeń. Jednakże dwa wszczęte przez Urząd postępowania w sprawie rozpowszechniania przez zakłady ubezpieczeń informacji mogących wprowadzić w błąd ubezpieczonych zostały podjęte na skutek złożonych skarg, a nie w wyniku analizy własnej organu nadzoru. Ponadto w jednym z tych przypadków postępowanie wszczęto wobec reklamy zakładu ubezpieczeń zamieszczanej w prasie, radio i telewizji.

Urząd zrezygnował z możliwości otrzymywania materiałów na temat działalności informacyjnej i reklamowej bezpośrednio od zakładów ubezpieczeń z uwagi na brak odpowiedniego sprzętu i oprogramowania umożliwiającego gromadzenie i analizę takich informacji. W złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach organ nadzoru poinformował, że rozważa podjęcie prac nad zmianą procesu monitorowania działalności reklamowej i informacyjnej zakładów ubezpieczeń. Obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. przepisy regulujące działalność organu nadzoru nie zawierają bezpośredniego zobowiązania organu nadzoru do dalszego sprawowania nadzoru w tym zakresie. Tym niemniej, zdaniem NIK, czynności te

powinny być kontynuowane w celu umożliwienia podjęcia działań mających zapobiec naruszeniu interesów osób ubezpieczonych, tj. realizacji działania określonego w art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

4. Ważnym elementem ochrony interesów osób ubezpieczonych jest prowadzenie kontroli brokerów ubezpieczeniowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania organu nadzoru w tym zakresie. W szczególności należy podkreślić kilkakrotne zwiększenie ilości przeprowadzonych kontroli brokerów w stosunku do roku 1998.¹ W 1998 r. przeprowadzono 5 kontroli brokerów, podczas gdy w 2001 r. – 37 kontroli, w 2002 r. – 23 kontrole, a w I półroczu 2003 r. – 15 kontroli. W trakcie 8 kontroli tj. 10,7% spośród przeprowadzonych ogółem w badanym okresie (75 kontroli), stwierdzono naruszenie prawa, skutkujące naruszeniem interesów osób ubezpieczonych. W efekcie dwóch przypadkach na brokerów nałożono kary pieniężne, w 4 zostały im odebrane zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej, a w dwóch wszczęto postępowanie administracyjne mające na celu cofnięcie zezwolenia. Na działalność brokerów wpłynęło 9 skarg (wszystkie dotyczyły naruszenia interesów osób ubezpieczonych), z czego w jednym przypadku skargę po postępowaniu wyjaśniającym i kontroli uznano za niezasadną, w dwóch przypadkach nałożono kary finansowe, w dwóch cofnięto zezwolenie na prowadzenie działalności brokerskiej, trzy są w trakcie rozpatrywania, a jedną załatwiono polubownie.

Łącznie w wyniku działań nadzorczych i kontrolnych w badanym okresie cofnięto 44 zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej, z czego w 38 przypadkach przyczyną było naruszenie interesów osób ubezpieczonych. W czterech przypadkach – na skutek przeprowadzonych kontroli i złożonych skarg - przyczyną cofnięcia zezwolenia było to, że broker pozostawał w stosunku pracy z zakładem ubezpieczeń lub prowadził działalność z naruszeniem interesu klienta, w 34 przypadkach brokerzy przestali spełniać warunki niezbędne do uzyskania zezwolenia (nie posiadanie polisy OC, członkowie zarządu nie mieli zdanych egzaminów brokerskich).

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia uwzględnienie w trakcie kontroli prowadzonych przez organ nadzoru w zakładach ubezpieczeń zagadnień dotyczących ochrony osób ubezpieczonych. W latach 2001 - 2003 na 28 przeprowadzonych kontroli (w tym 6 doraźnych) zagadnienia związane z ochroną interesów osób ubezpieczonych, tj. m. in. prawidłowość likwidacji szkód, sposób

¹ Ocena prawidłowości sprawowania tego nadzoru była przedmiotem kontroli sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem ubezpieczeń majątkowych i osobowych przeprowadzonej w 1999 r.

załatwiania reklamacji oraz wysokość prowizji wypłacanej pośrednikom ubezpieczeniowym badano w 16 kontrolach. W 8 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości polegające m. in. na niedopełnieniu terminu likwidacji szkód, nieuzasadnionym przedłużaniu likwidacji szkód, powierzeniu przedmiotowi zewnętrznemu wypłacania świadczeń ubezpieczeniowych i nieuzasadnionej odmowie wypłacenia świadczeń ubezpieczeniowych. W pięciu przypadkach zalecenia organu nadzoru zostały zrealizowane, a w trzech przypadkach termin ich wykonania został wyznaczony na koniec 2003 r.

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Kontynuowanie prac nad utworzeniem rejestru OWU oraz rejestru skarg w formie umożliwiającej sporządzanie na ich podstawie analiz.
2. Rozważenie możliwości kontynuowania monitorowania działalności reklamowej i informacyjnej zakładów ubezpieczeń, w tym występowania na podstawie art. 207 o przekazywanie wykorzystywanych materiałów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Przewodniczącego o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Przewodniczącemu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.