



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.14.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. Wykonanie planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler Jerzy Kukurba doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92699 z dnia 9 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

Jednostka kontrolowana Rzecznik Ubezpieczonych, 02-001 Warszawa, Al. Jerozolimskie 87

Kierownik jednostki kontrolowanej Aleksandra Wiktorow, Rzecznik Ubezpieczonych

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych na 2014 r.

Uzasadnienie oceny Uzasadnieniem oceny pozytywnej jest:

- ponoszenie i ewidencjonowanie kosztów przez Biuro Rzecznika Ubezpieczonych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- oszczędne gospodarowanie otrzymanymi środkami,
- realizowanie przychodów oraz rozliczenie wpłat na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura zgodnie z obowiązującym przepisami.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014² przychody zrealizowano w wysokości 7.391,1 tys. zł i były one wyższe o 1,3% od kwoty planowanej. Koszty realizacji zadań ustawowych Rzecznika Ubezpieczonych wyniosły 6.840,9 tys. zł, tj. 93,8% kwoty planowanej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania sporządzone przez Rzecznika Ubezpieczonych:

- roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb -N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dane wykazane w tych sprawozdaniach są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Ustawa budżetowa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz .U. z 2014 r., poz. 162).

systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

III. Wyniki kontroli

1. Planowanie przychodów i kosztów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 22a ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych³, Rzecznik Ubezpieczonych sporządził projekt planu finansowego na 2014 r. i w dniu 19 sierpnia 2013 r. przekazał Ministrowi Finansów wraz z pozytywną opinią Rady Ubezpieczonych⁴. Projekt przewidywał przychody ogółem na poziomie 7.094,0 tys. zł i koszty na poziomie 7.294,0 tys. zł oraz deficyt środków finansowych w wysokości 200,0 tys. zł. Na koniec roku należności miały wynieść 250,0 tys. zł, a zobowiązania 530,0 tys. zł (w tym zobowiązania wymagalne 320,0 tys. zł). Plan przewidywał zwiększenie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych w stosunku do 2013 r. o 407,0 tys. zł, tj. o 6,8%. W wyjaśnieniach do planu finansowego na 2014 r. z dnia 30 sierpnia 2013 r., przesłanych do Ministra Finansów stwierdzono, że zwiększenie planu kosztów wynika z wyższych kosztów najmu (Rzecznik zmuszony był do wynajęcia nowej siedziby, co zwiększyło koszty jego działalności o 186,0 tys. zł w skali roku) oraz z konieczności obsługi większej ilości skarg, co wiąże się z wyższymi kosztami usług obcych. Główna Księgowa Biura Rzecznika w piśmie z dnia 23 lutego 2015 r. wyjaśniła, że w planie kosztów na 2014 r. w pozycji pozostałe koszty funkcjonowania przewidziano dodatkowo kwotę 114,0 tys. zł na pokrycie części brakujących środków na sfinansowanie kosztów działalności Biura Rzecznika Ubezpieczonych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-45, 142-146)

Problemy z niewystarczającym poziomem finansowania działalności Biura Rzecznika Ubezpieczonych wynikały z wprowadzonych w 2013 r. zmian w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych⁵ i zmniejszeniem wpływów z tytułu wpłat zaliczek przez powszechne towarzystwa emerytalne na finansowanie działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura. Dlatego Rzecznik Ubezpieczonych, pismem z dnia 29 maja 2013 r., skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów p. Wojciecha Kowalczyka zwrócił się z prośbą o dokonanie zmian w sposobie finansowania jego działalności. W piśmie postulowano podwyższenie w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych maksymalnego wskaźnika wpłat zakładów ubezpieczeń przekazywanych na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych, liczonego od sumy składek przypisanych brutto do poziomu 0,02%, a w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura⁶ podwyższenie tego wskaźnika do poziomu 0,015%. W piśmie tym Rzecznik Ubezpieczonych postulował również wprowadzenie obowiązku ponoszenia kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych przez

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.

⁴ Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Rada Ubezpieczonych jest organem opiniodawczo-doradczym Rzecznika, powoływanym na wniosek Rzecznika przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, spośród kandydatów zgłoszonych przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 3 ww. ustawy.

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 522 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 lutego 2014 r.

zagraniczne zakłady ubezpieczeń wykonujące działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wniosek do Ministra Finansów w tej sprawie skierowała również Rada Ubezpieczonych w przyjętej w dniu 11 czerwca 2013 r. Uchwale nr 2/13. Uchwała przekazana została do Ministerstwa Finansów oraz do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych pismem Rzecznika Ubezpieczonych z dnia 10 lipca 2013 r.

Postulaty Rzecznika Ubezpieczonych zostały częściowo uwzględnione w ustawie z dnia 6 grudnia 2013 r. Zgodnie z art. 7 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy z dniem 1 lutego 2014 r. maksymalna składka ponoszona przez krajowe i zagraniczne zakłady ubezpieczeń z państwa członkowskiego Unii Europejskiej podniesiona została do poziomu 0,015% składki przypisanej brutto wszystkich zakładów ubezpieczeń. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura⁷ określono wysokość wpłat od zakładów ubezpieczeń od 1 lutego 2014 r. na poziomie 0,01% składki przypisanej brutto⁸.

Uwzględniając planowane zmiany w wysokości wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych, pismem z dnia 2 grudnia 2013 r. Rzecznik Ubezpieczonych przekazał do Ministerstwa Finansów korektę planu finansowego na 2014 r. Korekta dotyczyła podwyższenia o 200,0 tys. zł przychodów i zrównania ich z kosztami. W planie finansowym po korekcie nie przewidywano zobowiązań wymagalnych na koniec 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 46-54)

Zarządzeniem nr 4/2014 z dnia 20 października 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych dokonał przesunięć środków finansowych w ramach planu finansowego na 2014 r. W wyniku przesunięć zostały zwiększone o 352,0 tys. zł koszty usług obcych i o 7,0 tys. zł koszty amortyzacji. Zmniejszone zostały o 359,0 tys. zł koszty wynagrodzeń bezosobowych. Uzasadnieniem przesunięcia środków z kosztów wynagrodzeń bezosobowych na usługi obce była konieczność ich zabezpieczenia na wykonanie tego samego zadania, lecz realizowanego w innej formie prawnej. Uzasadnieniem zwiększenia środków na amortyzację była konieczność ich zabezpieczenia na koszty z tytułu umorzenia posiadanego i zakupionego sprzętu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

Uwagi do
prowadzonej
działalności

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania przychodów i kosztów oraz dokonywania zmian w planie finansowym na 2014 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że Rzecznik Ubezpieczonych w trakcie prac nad projektem planu finansowego na 2014 r. miał świadomość tego, że maksymalne dopuszczalne przepisami prawa wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych za 2013 r. nie pokrywają kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, określonych w ustawie budżetowej na rok 2013. W dokumentach przedstawianych Ministrowi Finansów oraz Sejmowi i Senatowi RP Rzecznik nie poinformował o tej sytuacji oraz o tym, że niedobór środków za 2013 r. planuje pokryć z wpływów 2014 r.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 153 ze zm.

⁸ W 2015 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura podwyższono wysokość wpłat do poziomu 0,0125% składki przypisanej brutto z dniem 1 kwietnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 425)

2. Wykonanie przychodów i kosztów

2.1. Wykonanie przychodów

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. przychody⁹ Rzecznika Ubezpieczonych wyniosły 7.391,1 tys. zł i były wyższe od planowanych o 97,1 tys. zł, tj. o 1,3% oraz o 1.049,3 tys. zł od zrealizowanych w 2013 r. Wyższe od planowanego wykonanie przychodów wynikało z podwyższenia w 2014 r. wskaźnika wpłat zaliczek wnoszonych przez zakłady ubezpieczeń i włączenia zagranicznych zakładów ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej do partycypowania w kosztach działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura. Przychody od krajowych zakładów ubezpieczeń w 2014 r. wyniosły 5.293,2 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych w 2013 r. o 1.281,6 tys. zł, tj. o 31,9%, natomiast przychody od powszechnych towarzystw emerytalnych wyniosły 1.557,3 tys. zł i były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 626,3 tys. zł, tj. o 28,7%¹⁰.

Przychody od krajowych zakładów ubezpieczeń stanowiły 71,6% przychodów ogółem, a od powszechnych towarzystw emerytalnych 21,1%. Przychody od zagranicznych zakładów ubezpieczeń wyniosły 460,7 tys. zł i stanowiły 6,2% przychodów ogółem. Przychody finansowe wyniosły 5.495,2 zł, przychody z działalności Sądu Polubownego 685,0 zł, a pozostałe przychody operacyjne 73.665,5 zł. W pozostałych przychodach operacyjnych głównymi pozycjami były umorzenia nadpłat zaliczek od zakładów ubezpieczeń w kwocie 46.983,8 zł i przychód w wysokości 25.000,0 zł ze sprzedaży samochodu służbowego.

W 2014 r. wpłaty zaliczek na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura dokonywało 28 zakładów ubezpieczeń na życie i 30 zakładów ubezpieczeń majątkowych, 14 powszechnych towarzystw emerytalnych oraz 25 zagranicznych zakładów ubezpieczeń. Zgodnie z § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura zakłady ubezpieczeń oraz powszechne towarzystwa emerytalne mają obowiązek informować Rzecznika Ubezpieczonych o kwocie podstawy naliczenia zaliczki, okresie jakiego dotyczy zaliczka oraz jej wysokości. Kontrola deklaracji zawierających wyżej wymienione informacje, złożonych w 2014 r. wykazała, że wszystkie krajowe zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne przesyłały co miesiąc wymagane rozporządzeniem informacje. Spośród zidentyfikowanych przez Biuro Rzecznika Ubezpieczonych 29 zagranicznych zakładów ubezpieczeń sześć przesłało deklaracje dopiero po interwencji Biura Rzecznika Ubezpieczonych w październiku i grudniu 2014 r., a cztery zakłady nie udzieliły odpowiedzi na pismo Rzecznika Ubezpieczonych w tej sprawie.

W pierwszym roku obowiązywania przepisów nakładających na zagraniczne zakłady ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej, wykonujące działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek pokrywania kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, wystąpiły problemy z egzekwowaniem wpłat zaliczek od tych podmiotów. Rzecznik Ubezpieczonych ustalił listę potencjalnych płatników zaliczek na podstawie spisu zamieszczonego na stronach internetowych Komisji Nadzoru Finansowego i do tych zakładów

⁹ Przychody rozumiane jako wpłaty z tytułu zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, w kwotach przed ich ostatecznym rozliczeniem, od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych oraz pozostałe przychody.

¹⁰ Mniejsze wpływy spowodowane były zmianami w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989 ze zm.) wprowadzonymi ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. w wyniku których zmniejszył się średni stan aktywów funduszy, który stanowi podstawę do naliczania wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura.

skierował pisma informujące o obowiązku ponoszenia przez nie opłat na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura. W 2014 r. z 23 zagranicznych zakładów ubezpieczeń umieszczonych w spisie KNF zaliczki wpłacało 19 zakładów. Pozostałe cztery zakłady nie przekazały deklaracji i nie dokonały wpłat zaliczek. Ponadto w 2014 r. zaliczki wpłacało sześć zagranicznych zakładów ubezpieczeń z krajów Unii Europejskiej, których nie było w spisie KNF, a które same poinformowały Rzecznika Ubezpieczonych o prowadzeniu działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i po wezwaniu przez Rzecznika Ubezpieczonych przekazały stosowne deklaracje.

Egzekwowanie przez Biuro Rzecznika Ubezpieczonych realizacji obowiązku przekazywania wyżej wymienionych deklaracji było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK w 2014 r. Wszystkie otrzymane w 2014 r. deklaracje Biuro Rzecznika Ubezpieczonych weryfikowało pod względem prawidłowości naliczenia zaliczki.

(dowód: akta str. 66, 76-119, 147-152 oraz 239-266)

Stosownie do postanowień § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, Rzecznik Ubezpieczonych dokonał w terminie do 31 sierpnia 2014 r. rozliczenia kosztów działalności za 2013 r.

Rozliczono kwotę 6.410,2 tys. zł, która wynikała z maksymalnej określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura kwoty możliwej do otrzymania od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych¹¹. Według rozliczenia łączna kwota wpłat należnych za 2013 r. była wyższa od faktycznie dokonanych wpłat zaliczek o 215,0 tys. zł, a niższa od planowanych w ustawie budżetowej kosztów na 2013 r. o 476,8 tys. zł. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2013 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, w wersji obowiązującej w 2013 r., koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych ponosiły zakłady ubezpieczeń do wysokości 0,01% składki przypisanej brutto. Jednak § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r. ograniczał możliwość wyrównania wpłat do kwoty wynikającej z kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej, bowiem wysokość należnych wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych nie mogła być wyższa niż suma należnych zaliczek, tj. 0,0071% składek przypisanych brutto zebranych w danym roku.

Zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne uzupełniły niedopłatę w kwocie 290,7 tys. zł w 2014 r. Jednocześnie z rozliczenia wynikało, że Rzecznik Ubezpieczonych powinien zwrócić zakładom ubezpieczeń lub zaliczyć na poczet zaliczek roku następnego nadpłaty w kwocie 75,7 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich w 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych zwracał się do zakładów ubezpieczeń o umorzenie kwot nadpłaconych zaliczek. Trzynaście zakładów ubezpieczeń wyraziło zgodę na całkowite lub częściowe umorzenie nadpłat na kwotę 47,0 tys. zł, cztery poprosiły o zwrot lub zaliczenie na poczet wpłat 2014 r., a dwa nie odpowiedziały na pismo Rzecznika Ubezpieczonych (nadpłata w wysokości 22,3 tys. zł).

NIK zwraca uwagę, że praktyka taka może godzić w reputację Rzecznika Ubezpieczonych jako instytucji, której ustawowym obowiązkiem jest podejmowanie działań w zakresie ochrony osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych

¹¹ Zgodnie z tym rozporządzeniem kwota wpłat zaliczek stanowiła 0,0071% składek przypisanych brutto zebranych w 2013 r. przez zakłady ubezpieczeń oraz 0,0008% średniej rocznej wartości aktywów otwartych funduszy emerytalnych zarządzanych przez powszechne towarzystwo emerytalne.

lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych.

(dowód: akta kontroli str.144-146 oraz 153-236)

W wyniku ustaleń kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2013 r. NIK skierowała do Rzecznika Ubezpieczonych wnioski o naliczanie i egzekwowanie odsetek od nieterminowych wpłat zaliczek na koszty działania Rzecznika Ubezpieczonych. W 2014 r. Biuro Rzecznika Ubezpieczonych naliczyło i pobrało odsetki od 11 podmiotów wpłacających na kwotę 95,5 zł. Zasady naliczania odsetek od nieterminowych wpłat zaliczek na poczet kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura uregulowane zostały aneksem z dnia 1 lipca 2014 r. do polityki rachunkowości Biura Rzecznika Ubezpieczonych. Według tych zasad odsetki nalicza się w okresach półrocznych.

(dowód: akta kontroli str.42-45, 64-66, 75)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji przychodów nie stwierdzono nieprawidłowości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, prawidłowo realizowano przychody, egzekwowano odsetki od nieterminowych wpłat zaliczek i zgodnie z przepisami w tym zakresie dokonano rozliczeń wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r.

W związku z ujawnieniem faktu przez Biuro Rzecznika Ubezpieczonych, że sześć zagranicznych zakładów ubezpieczeń mających siedzibę w krajach Unii Europejskiej prowadzi działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a nie ma ich w spisie prowadzonym przez KNF, Rzecznik Ubezpieczonych powinien przekazać taką informację do KNF.

2.2. Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura wyniosły 6.840,9 tys. zł i były niższe od planowanych o 453,1 tys. zł, tj. o 6,2%, oraz od kosztów poniesionych w 2013 r. o 149,1 tys. zł, tj. o 2,1%. Niższe od planowanych koszty to efekt niższych kosztów obsługi skarg i mniejszej ilości skarg wpływających do Rzecznika Ubezpieczonych oraz prowadzenia oszczędnej gospodarki finansowej ograniczającej się do zakupów uzasadnionych wyłącznie bieżącą realizacją zadań.

Z danych przedstawionych w Sprawozdaniu Rzecznika Ubezpieczonych za 2014 r. wynika, że ilość skarg na zakłady ubezpieczeń i otwarte fundusze emerytalne w latach 1997-2013 systematycznie rosła. Natomiast w 2014 r. po raz pierwszy od 18 lat ilość skarg wpływających do Rzecznika Ubezpieczonych zmniejszyła się o 1.113, tj. o 6,7% w stosunku do 2013 r., czego nie można było przewidzieć na etapie planowania kosztów.

W strukturze kosztów Rzecznika Ubezpieczonych najwyższą pozycję stanowiły koszty wynagrodzeń. Były one niższe od planowanych o 11,2% i wyniosły 3.866,1 tys. zł, co stanowiło 56,5% kosztów ogółem. Niższe wykonanie planu kosztów w tym zakresie wynikało z niższych kosztów wynagrodzeń bezosobowych. Były one niższe od planowanych o 440,0 tys. zł, tj. o 34,6%, a w stosunku do planu po zmianach o 8,8%. Niższa realizacja kosztów w tym zakresie spowodowana była zmianą formy prawnej zawierania umów związanych z rozpatrywaniem skarg¹². Plan kosztów wynagrodzeń osobowych został zrealizowany w 100,0%.

Koszty pozostałych usług obcych wyniosły 1.858,6 tys. zł i stanowiły 27,2% kosztów ogółem, w tym na koszty wynajmowania pomieszczeń na potrzeby Biura Rzecznika

¹² Część osób zajmujących się skargami zamiast umów zlecenia przeszło na formę samozatrudnienia i w związku z tym umowy były zawierane w ramach pozostałych usług obcych.

Ubezpieczonych wydatkowano 506,3 tys. zł, a na usługi doradcze, konsultacyjne, prawne i informatyczne 1.078,6 tys. zł. Składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy wyniosły 552,0 tys. zł i stanowiły 8,1% kosztów ogółem.

(dowód: akta str.242-255)

W ramach wyposażania Biura Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. zakupiono urządzenie wielofunkcyjne, 5 zestawów komputerowych oraz 11 krzeseł ortopedycznych. Łączne wydatki wyniosły 56,5 tys. zł, tj. 0,8% kosztów ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 306-322)

Przeciętne zatrudnienie w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. wyniosło w pełnych etatach 39 osób i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. o jeden etat. Faktycznie zatrudnienie wzrosło o 0,58 etatu w związku z zawarciem w dniu 11 czerwca 2014 r. umowy o pracę na czas zastępstwa na stanowisku Głównego Księgowego. Potrzeba zawarcia takiej umowy wynikała ze zwolnienia lekarskiego, a następnie urlopu macierzyńskiego osoby zajmującej dotychczas to stanowisko. Nowa osoba na stanowisku Głównego Księgowego została zatrudniona od dnia 16 czerwca 2014 r. w wymiarze ½ etatu, tj. 20 godzin tygodniowo.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. wyniosło 6.555,0 zł i było niższe od przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. o 0,8%.

(dowód: akta kontroli str. 57-60 oraz 333)

Zobowiązania na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły 710,6 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na dzień 31 grudnia 2013 r. o 184,6 tys. zł, tj. o 35,2%. W zobowiązaniach Rzecznika Ubezpieczonych na koniec 2014 r. nie było zobowiązań wymagalnych. Wzrost zobowiązań wynikał głównie (w 50,9%) z wyższych niż planowano na 2014 r. wpłat zakładów ubezpieczeń. Na wzrost zobowiązań złożyły się także wyższe zobowiązania z tytułu wynagrodzeń (wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia i o dzieło naliczone za grudzień 2014 r. płatne w styczniu 2015 r.). Największą pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które łącznie z opłatami pochodnymi wyniosły 207,0 tys. zł, tj. 29,1% zobowiązań ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 334-335)

Po kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2013 r. NIK stwierdziła naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym, powodujące przekroczenie o 103 tys. zł limitu planu kosztów bez dokonania zmiany planu finansowego i złożyła stosowne zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów we wrześniu 2014 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego został złożony wniosek o ukaranie karami upomnienia Głównej Księgowej i Kierowniczką Zespołu Kadr i Administracji w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych.

(dowód: akta kontroli str. 120-139)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych otrzymał 15.429 skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych a interwencję podjął w stosunku do 13.624 skarg, tj. w 88,3%. Na 10.616 skarg, których rozpatrywanie i czynności interwencyjne zostały zakończone, 2.910 skarg, tj. 27,4% zakłady ubezpieczeń uznały za uzasadnione. W przypadku 98 skarg uznano roszczenia skarżących w drodze wyjątku. Interwencja Rzecznika Ubezpieczonych w przypadku 7.608 skarg zakończyła się wynikiem negatywnym. W 2014 r. pracownicy Biura Rzecznika Ubezpieczonych przeprowadzili 11.906 rozmów telefonicznych w ramach konsultacji i udzielania porad z zakresu prowadzonej działalności. Ponadto w 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych przekazał do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sześć wniosków o podejrzeniu stosowania przez ubezpieczycieli praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, złożył cztery propozycje uregulowań prawnych i skierował 14 wystąpień do zakładów ubezpieczeń i UOKiK w związku z dostrzeżonymi nieprawidłowościami w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczeń.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania przez Rzecznika Ubezpieczonych sprawozdań:

- Roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2),
- Sprawozdań finansowych za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³ oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

Rzecznik Ubezpieczonych w ramach budżetu zadaniowego w 2014 r. realizował jedno działanie – rozpatrywanie skarg oraz podejmowanie interwencji w sprawach z zakresu ubezpieczeń gospodarczych w ramach podzadania – ochrona interesów ubezpieczonych. W związku z tym badanie sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu na to zadanie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kontrola wykazała, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu były zgodne z ewidencją księgową.

W sprawozdaniu finansowym za IV kwartał 2014 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) wykazano zerowy stan należności wymagalnych oraz stan pozostałych należności w kwocie 1.822,10 zł. Stany te były zgodne z ewidencją księgową i wynikały z zapisów na kontach analitycznych.

W Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str.267-272)

¹³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rocznych sprawozdań budżetowych oraz skuteczności procedur kontroli prawidłowości ich sporządzania nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Rozliczenie wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r., dokonane w 2014 r. wykazało, że maksymalne dozwolone prawem wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych na ten cel były niższe od kosztów poniesionych w 2013 r. o 433,7 tys. zł. Ustawa o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych w art. 22 ust. 1 stanowi, że koszty działalności Rzecznika i jego Biura ponoszą zakłady ubezpieczeń oraz powszechnie towarzystwa emerytalne. Natomiast rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura¹⁵ ograniczyły wysokość należnych w danym roku wpłat na pokrycie kosztów jedynie do wysokości kosztów poniesionych w tym roku przez Rzecznika. Tak więc nie ma podstaw prawnych do żądania od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych dopłat na pełne pokrycie kosztów roku 2013 ani też do pokrycia straty za 2013 r.¹⁶ wpłatami lat następnymi. Rzecznik Ubezpieczonych, mimo straty poniesionej za 2013 r. i stanu prawnego uniemożliwiającego uzyskanie przychodów dla jej pokrycia, w 2014 r. nie podjął działań w celu rozwiązania tego problemu.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Podjęcie współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego w celu ustalenia listy zagranicznych zakładów ubezpieczeń z państwa członkowskiego Unii Europejskiej, które prowadzą działalność ubezpieczeniową na terenie Polski.
2. Zaproponowanie Ministrowi Finansów rozwiązań prawnych mających na celu umożliwienie pozyskania środków na pełne pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych są niższe od kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej.

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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁵ Z 2011 r. i 2014 r.

¹⁶ Rozumianej jako różnica między faktycznie poniesionymi kosztami roku 2013 a maksymalną dozwoloną prawem kwotą wpłat zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych, powiększoną o inne przychody roku 2013.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2015 r.

Kontroler
Jerzy Kukurba
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departamentu Budżetu i Finansów NIK
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis