



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.14.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. Wykonanie planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99177 z dnia 11 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Rzecznik Finansowy, 02-001 Warszawa, Al. Jerozolimskie 87
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Wiktorow, Rzecznik Finansowy

II. Wprowadzenie

W 2015 r. nastąpiła zmiana organizacji i instytucji w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym¹ (zwaną dalej ustawą) określone zostały nowe zasady rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego, składanych przez klientów tych podmiotów oraz poszerzony zakres ochrony instytucjonalnej tych klientów.

Zgodnie z art. 54-56 tej ustawy, z dniem 11 października 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych (Rzecznik, RU) stał się Rzecznikiem Finansowym (Rzecznik, RF), Biuro Rzecznika Ubezpieczonych (BRU) Biurem Rzecznika Finansowego (BRF), a plan finansowy Biura Rzecznika Ubezpieczonych planem finansowym Biura Rzecznika Finansowego.

Ustawa określa zasady działania i zadania Rzecznika Finansowego w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Zadania te obejmują ochronę: klientów banków, zakładów ubezpieczeń, powszechnych towarzystw emerytalnych, towarzystw funduszy inwestycyjnych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, instytucji płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego, biur usług płatniczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Do dnia 10 października 2015 r. funkcjonował Rzecznik Ubezpieczonych, którego zasady działania i zadania określone były w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych² i obejmowały ochronę interesów tylko klientów podmiotów sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego. Na ten dzień został sporządzony bilans i rachunek zysków i strat. Suma aktywów i pasywów wyniosła 2.246,0 tys. zł, poniesione koszty działalności 5.285,8 tys. zł, a zrealizowane przychody – 5.994,9 tys. zł.

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r. (do dnia 10 października 2015 r. Rzecznika Ubezpieczonych). W ramach planu finansowego – zgodnie z obowiązującymi przepisami – finansowano zadania z zakresu ochrony klientów podmiotów rynku finansowego (do dnia 10 października

¹ Dz. U. poz. 1348, ze zm.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 290, ze zm.

2015 r. zadania z zakresu ochrony klientów podmiotów sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego).

Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, na podstawie art. 22 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz o Rzeczniku Ubezpieczonych, do dnia 10 października 2015 r. ponosiły podmioty sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura od dnia 11 października 2015 r. ponoszą wyżej wymienione podmioty rynku finansowego.

Zakres kontroli obejmował:

- planowanie przychodów i kosztów,
- wykonanie przychodów i kosztów, w tym efekty uzyskane w wyniku poniesionych kosztów,
- rzetelność ksiąg rachunkowych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Zrealizowane przez Rzecznika Finansowego w 2015 r. przychody wyniosły 7.918,0 tys. zł (w tym przychody RU – 5.994,9 tys. zł), a poniesione koszty 8.106,6 tys. zł (w tym koszty RU – 5.285,8 tys. zł).

III. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena i jej
uzasadnienie

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji przychodów i kosztów Rzecznika Finansowego w 2015 r. (do dnia 10 października 2015 r. Rzecznika Ubezpieczonych). Wydatki związane z działalnością Rzecznika i jego Biura ponoszone były z zachowaniem zasad gospodarności, celowości i oszczędności.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2) za 2015 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz przychodów i kosztów, a także należności i zobowiązań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywną i negatywną. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się oceną opisową.

publicznych w zakresie operacji finansowych⁴ i sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵.

Kontrola ujawniła uchybienia dotyczące:

- zasad dokonania zmian planu finansowego Rzecznika na 2015 r.; Rzecznik dwukrotnie zmienił plan finansowy na 2015 r.; zmiany te były uzasadnione, ale dokonując zmian nie w pełni uwzględniono postanowienia przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶;
- nieuzasadnionego opóźnienia wypłaty wynagrodzenia Rzecznika Finansowego za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r.;
- zawarcia umowy darowizny z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej bez wskazania okresu wykorzystania i sposobu rozliczenia przekazanej kwoty darowizny;
- nieuzasadnionego opóźnienia w przekazaniu korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r.;
- niezapewnienia rozwiązań w ewidencji księgowej umożliwiających szczegółowe rozliczanie kosztów działalności Rzecznika Finansowego w podziale na poszczególne sektory rynku finansowego.

IV. Wyniki kontroli

1. Planowanie przychodów i kosztów

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy na 2015 r. przygotowany był przez Rzecznika Ubezpieczonych i stanowił załącznik nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.⁷ W planie określone były środki finansowe na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura, tj. przychody i koszty na poziomie 7.551 tys. zł.

Przychody od krajowych zakładów ubezpieczeń przewidziano na poziomie 5.876 tys. zł, powszechnych towarzystw emerytalnych (PTE) – 1.093 tys. zł, zagranicznych zakładów ubezpieczeń – 574 tys. zł, a pozostałe przychody (odsetki) zaplanowano na poziomie 8 tys. zł.

W planie kosztów największą pozycję stanowiły koszty wynagrodzeń w wysokości 4.431,0 tys. zł. Koszty pozostałych usług obcych zaplanowano na kwotę 1.741,0 tys. zł, składek – 606,0 tys. zł, remontów – 37,0 tys. zł, pozostałych kosztów – 736,0 tys. zł.

Plan finansowy na 2015 r. był dwukrotnie zmieniany. Pierwszej zmiany dokonano w czerwcu 2015 r. uzasadniając zmianę planu podwyższeniem wskaźnika wpłat dla zakładów ubezpieczeń⁸. W zmienionym planie przychody i koszty przewidziano na poziomie 8.118 tys. zł, wyższym o 567,0 tys. zł od zapisanych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej. Zwiększone przychody miały być przeznaczone na pokrycie dodatkowych kosztów działalności oraz na zwiększenie z 50,0 tys. zł do 120,0 tys. zł darowizny dla Fundacji Edukacji Ubezpieczeniowej. Rzecznik Ubezpieczonych poinformował Departament Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów (DRRF MF) o zmianie planu pismem z dnia 25 czerwca 2015 r.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 153, ze zm.

⁸ Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, podwyższono z dniem 1 kwietnia 2015 r. wysokość wpłat dokonywanych przez zakłady ubezpieczeń z poziomu 0,01% do poziomu 0,0125% sumy składek przypisanych brutto. (Dz. U. poz. 425).

Druga zmiana dokonana została na wniosek DRRF MF w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, tj. ustawy powołującej Rzecznika Finansowego w miejsce Rzecznika Ubezpieczonych. Zmieniony plan finansowy, uwzględniający wzrost kosztów działania przekształconej instytucji, przekazany został do DRRF MF pismem z dnia 23 września 2015 r. Przewidziano w nim przychody i koszty w wysokości 8.806,0 tys. zł, wyższe o 688,0 tys. zł od przewidzianych w planie zmienionym w czerwcu 2015 r. Największy wzrost przewidziano w zakresie kosztów pozostałych usług obcych o 280,0 tys. zł, wynagrodzeń o 223,0 tys. zł oraz materiałów i energii o 101,0 tys. zł. DRRF MF nie zajął stanowiska w sprawie przekazanych dwukrotnych zmian planu finansowego Rzecznika na 2015 r. W piśmie z dnia 24 marca 2016 r. p. Piotr Nowak Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował NIK, że w przypadku zmian planów finansowych państwowych osób prawnych ustawa o finansach publicznych nie przewiduje trybu uzyskania zgody Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 3-8 oraz 38-94)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK ocenia, że dokonane przez Rzecznika dwukrotnie zmiany planu finansowego na 2015 r. były uzasadnione. Jednak dokonując zmian nie w pełni uwzględniono postanowienia art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ponieważ według tych przepisów koszty ujęte w rocznym planie finansowym mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych. Zdaniem NIK, w momencie dokonywania zmian planu finansowego w czerwcu 2015 r. Rzecznik miał powód do uznania, że jego przychody zrealizowane w ciągu 2015 r. będą wyższe niż prognozowane w pierwotnym planie finansowym. W przypadku zmiany dokonywanej we wrześniu 2015 r. nie było przepisów wykonawczych do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, które określałyby terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania należności na pokrycie zwiększonych kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. W związku z tym nie było przesłanek do uznania, że przychody zrealizowane w ciągu 2015 r. będą wyższe niż prognozowane w pierwotnym planie finansowym i pokryją zwiększone koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Zmiana planu finansowego Rzecznika Finansowego dokonana we wrześniu 2015 r. nie została uwzględniona w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015 przeprowadzonej ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015⁹. W piśmie z dnia 24 marca 2016 r. Pan Piotr Nowak Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował NIK, że nowelizacja ustawy budżetowej dokonana w grudniu 2015 r. była konsekwencją niedoborów po stronie dochodów budżetu państwa założonych w tej ustawie oraz generowaniem po stronie wydatkowej budżetu państwa tzw. *naturalnych oszczędności*, a zmiany dokonane w planie finansowym Rzecznika Finansowego były poza zakresem przedmiotowym tej nowelizacji. Jednocześnie wskazał, że zasady dokonywania zmian w planie finansowym Rzecznika Finansowego są analogiczne do stosowanych przez Rzecznika Ubezpieczonych.

2. Przychody Rzecznika Finansowego

Opis stanu
faktycznego

W zmienionym planie finansowym na 2015 r. przewidziano przychody w wysokości 8.806,0 tys. zł. Zrealizowane przychody (łącznie RU i RF) wyniosły 7.918,0 tys. zł i były niższe od planowanych o 888,0 tys. zł. Przychody te były wyższe o 527,9 tys. zł, tj. o 6,9%, od przychodów zrealizowanych w 2014 r.

⁹ Dz. U. poz. 2195.

Niepełne wykonanie planu przychodów w 2015 r. wynikało z niewydania przez Ministra Finansów do końca 2015 r. rozporządzenia określającego terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, o którym mowa w art. 20 ust. 5 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Rozporządzenie regulujące te kwestie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 25 marca 2016 r.¹⁰ W związku z tym, Rzecznik został pozbawiony możliwości realizacji w 2015 r. przychodów należnych na pokrycie kosztów związanych z rozszerzeniem zakresu jego działalności w IV kwartale 2015 r. Źródłem przychodów Rzecznika Finansowego w 2015 r. były wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych dokonywane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura¹¹. Pozostałe podmioty rynku finansowego, z uwagi na brak przepisów wykonawczych do ustawy, w 2015 r. nie dokonywały wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Przychody uzyskane od zakładów ubezpieczeń wyniosły 6.231,0 tys. zł, od powszechnych towarzystw emerytalnych – 1.197,7 tys. zł, a od zagranicznych zakładów ubezpieczeń – 477,2 tys. zł. Ponadto RF osiągnął przychody z działalności Sądu Polubownego w wysokości 1,1 tys. zł oraz przychody finansowe (odsetki) w kwocie 7,8 tys. zł i przychody operacyjne – 3,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.198-253)

Rozliczenie wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2014 r.

Stosownie do postanowień § 4-6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, Rzecznik Ubezpieczonych w terminie do dnia 31 sierpnia 2015 r. dokonał rozliczenia podziału kosztów jego działalności za 2014 r. W rozliczeniu tym obciążono kosztami straty za 2013 r.¹² zakłady ubezpieczeń w wysokości 323,5 tys. zł i powszechne towarzystwa emerytalne 85,6 tys. zł.

Na 56 krajowych zakładów ubezpieczeń podlegających rozliczeniu 34 miało nadpłatę, a 22 niedopłatę. Wszystkie rozliczane powszechne towarzystwa emerytalne (13) miały nadpłatę. Na 30 wpłacających zagranicznych zakładów ubezpieczeń 20 miało nadpłatę, a 10 niedopłatę. Siedem zagranicznych zakładów ubezpieczeń znajdujących się w ewidencji BRU nie przekazało deklaracji, w tym sześć w 2014 r. nie wpłaciło zaliczek. W pismach wysłanych do zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych w dniach 27 i 28 sierpnia 2015 r. RU poinformował, że nadpłaty zaliczane są na poczet zaliczek na rok następny bądź podlegają zwrotowi na pisemny wniosek wpłacającego. W 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych nie występował do podmiotów wpłacających zaliczki o umorzenie nadpłat.

(dowód: akta kontroli str. 171-197 oraz 251-253)

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura (Dz. U. poz. 397, ze zm.).

¹¹ Dz. U. poz. 153, ze zm. Zgodnie z art. 63 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, przepisy tego rozporządzenia zachowały moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 20 ust. 5 ww. ustawy, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

¹² Rozumianej jako różnica między faktycznie poniesionymi kosztami w 2013 r. a maksymalną dozwoloną prawem kwotą wpłat zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych, powiększoną o inne przychody 2013 r.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji przychodów w 2015 r. przez Rzecznika Finansowego.

NIK zwraca uwagę, że w rozliczeniu zaliczek na koszty działalności Rzecznika i jego Biura za 2014 r. Rzecznik obciążył zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne kosztami straty za 2013 r. w kwocie 409,1 tys. zł. Kwestię braku podstaw prawnych do pokrycia straty za 2013 r. wpłatami lat następnych NIK podniosła w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. Mimo tych uwag Rzecznik nie podjął działań w celu prawnego rozwiązania tego problemu.

3. Koszty działalności Rzecznika Finansowego

Opis stanu
faktycznego

Łączne koszty działalności (RU i RF) w 2015 r. wyniosły 8.106,6 tys. zł, w tym koszty działalności RF i jego Biura 2.820,8 tys. zł, co stanowiło 34,8% łącznych kosztów. Poniesione koszty były niższe o 699,4 tys. zł od przyjętych w zmienionym planie finansowym na 2015 r. Koszty te były wyższe o 1.265,7 tys. zł, tj. o 15,6%, od poniesionych w 2014 r.

Największe koszty dotyczyły wynagrodzeń w kwocie 4.034,6 tys. zł i usług obcych – 2.062,3 tys. zł. Koszty składek na ubezpieczenia społeczne wyniosły 593,7 tys. zł, zużycia materiałów i energii – 242,4 tys. zł, szkoleń – 110,8 tys. zł, a pozostałe koszty – 1.062,8 tys. zł¹³.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w BRF w 2015 r. wynosiło 6.201 zł i było niższe o 354 zł, tj. o 5,6%, niż w 2014 r. Spowodowane było to zatrudnieniem w IV kwartale 2015 r. młodych pracowników z niewielkim stażem pracy. Przeciętne zatrudnienie wynosiło (w pełnych etatach) 43 osoby i było wyższe od zatrudnienia w 2014 r. o cztery etaty. W pierwszych trzech kwartałach wynosiło 42 etaty, a w IV kwartale 48 etatów.

Po powołaniu z dniem 11 października 2015 r. instytucji Rzecznika Finansowego, Rzecznikowi Finansowemu nie wypłacono wynagrodzenia za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r. podając jako uzasadnienie brak stosownych przepisów w tej sprawie.

Od listopada 2015 r. prowadzona była korespondencja z organami władzy publicznej w celu ustalenia, według jakich zasad powinien być wynagradzany Rzecznik Finansowy. W odpowiedzi na kierowaną korespondencję w dniu 14 marca 2016 r. wpłynęła odpowiedź z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z której wynikało, że za okres od 11 października 2015 r. do 12 stycznia 2016 r., tj. do czasu wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁴, Rzecznikowi Finansowemu należało wypłacać wynagrodzenie na zasadach i w wysokości przysługującej wcześniej Rzecznikowi Ubezpieczonych¹⁵. Zaległe wynagrodzenie za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r. zostało wypłacone Rzecznikowi Finansowemu w dniu 14 marca 2016 r. na zasadach takich jakie były określone wcześniej dla Rzecznika Ubezpieczonych.

¹³ Pozostałe koszty obejmowały: ubezpieczenia majątkowe i osobowe, ryczałty, aktualizację rezerwy na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe – 591,9 tys. zł, pozostałe koszty operacyjne – 143,6 tys. zł, amortyzację – 142,4 tys. zł, inne świadczenia – 72,1 tys. zł, podatki i opłaty – 47,8 tys. zł, odpisy na ZFŚS – 47,5 tys. zł, podróże służbowe – 15,2 tys. zł i koszty finansowe – 2,3 tys. zł.

¹⁴ Dz. U. poz. 2261.

¹⁵ Szczegółowe zasady wynagradzania Rzecznika Ubezpieczonych określone były w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 10, poz. 91, ze zm.).

W kosztach usług obcych największe były koszty analizy skarg i ogólnych warunków ubezpieczenia oraz usług informatycznych w wysokości 1.081,7 tys. zł oraz koszty czynszu i opłat parkingowych – 552,9 tys. zł. Pozostałe koszty (pełnienia funkcji Administratora Bezpieczeństwa Informacji, usług bankowych i biurowych) wyniosły 231,5 tys. zł, usług pocztowych – 106,1 tys. zł, remontów – 58,8 tys. zł i telekomunikacyjne – 31,6 tys. zł.

Wysokie koszty materiałów, energii, szkoleń, remontów oraz pozostałych kosztów RF wynikały z powołania instytucji Rzecznika Finansowego i prowadzonych w związku z tym prac związanych z przygotowaniem pomieszczeń biurowych i infrastruktury informatycznej oraz szkoleniem pracowników i zakupem wyposażenia dla BRF. Między innymi wynajęto dodatkowo 196 m² powierzchni biurowej w cenie 62 zł za m², zakupiono meble za 33,2 tys. zł i systemy informatyczne za 115,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 125-158, 163-165, 268-393 oraz 395-408)

Rzecznik Ubezpieczonych w 2015 r. przekazał darowiznę w kwocie 120,0 tys. zł na rzecz Fundacji Edukacji Ubezpieczeniowej¹⁶. Zgodnie z umową w sprawie darowizny z dnia 31 lipca 2015 r. RU zobowiązał Fundację do wykorzystania darowizny na rzecz działalności edukacyjnej w obszarze ubezpieczeń określonej w statucie Fundacji. W umowie nie określono okresu wykorzystania i sposobu rozliczenia przekazanej kwoty.

Darowizna Rzecznika w 2015 r. stanowiła 67,7% wpłat na rzecz Fundacji. Wpłaty Rzecznika na rzecz Fundacji w poprzednich latach były mniejsze i wynosiły w 2014 r. 50,0 tys. zł, a w 2013 r. 15,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 9-13, 28-32 oraz 409)

W 2015 r. Biuro Rzecznika Finansowego nie dokonywało zakupów w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. Biorąc pod uwagę przewidywane zwiększenie kwoty dokonywanych zakupów, w związku z przekształceniem instytucji Rzecznika Ubezpieczonych w instytucję Rzecznika Finansowego i zwiększeniem zakresu zadań, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw przekształcenia Biura Rzecznika Ubezpieczonych w Biuro Rzecznika Finansowego zarządzeniem nr 2/2015 z dnia 8 października 2015 r. wprowadził Regulamin udzielania zamówień publicznych w Biurze Rzecznika Finansowego. Regulamin obejmuje zakupy od wartości powyżej 30,0 tys. zł. Dla zakupów o niższej wartości nie wprowadzono procedury zakupów.

(dowód: akta kontroli str. 3-5 oraz 9-27)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W 2015 r. Rzecznik Finansowy, kierując się zasadami gospodarności, celowości i oszczędności, prawidłowo realizował wydatki związane z jego działalnością, z wyjątkiem niżej przedstawionych uwag.

Zdaniem NIK, nieuzasadnione było opóźnienie wypłaty wynagrodzenia Rzecznika Finansowego za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r. Wynagrodzenie to powinno być wypłacone w wysokości określonej poprzednio dla Rzecznika Ubezpieczonych. Podstawę wypłaty tego wynagrodzenia stanowiły przepisy art. 2 pkt 2 i art. 3 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁸ w brzmieniu ustalonym ustawą

¹⁶ Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej została zarejestrowana w KRS w dniu 28 czerwca 2001 r. Fundację założył Rzecznik Ubezpieczonych, a głównym celem jej działalności jest organizowanie i wspieranie działań w zakresie podnoszenia edukacji ubezpieczeniowej ludności, w tym korzyści z ubezpieczeń majątkowych i osobowych oraz ochrony praw ubezpieczonych.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

¹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430, ze zm.

o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Podstawą ustalenia wysokości wynagrodzenia Rzecznika Finansowego były postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁹. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest sekwencja zmian dokonywanych ustawą o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym w ustawie o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, oraz przepis art. 54 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, zgodnie z którym w dniu jej wejścia w życie Rzecznik Ubezpieczonych staje się Rzecznikiem Finansowym.

NIK zwraca uwagę, że umowa darowizny z dnia 31 lipca 2015 r. na rzecz Fundacji Edukacji Ubezpieczeniowej nie wskazywała okresu wykorzystania i sposobu rozliczenia przekazanej kwoty darowizny oraz nie zabezpieczała interesów Rzecznika w zakresie osiągnięcia celów edukacyjnych.

Zdaniem NIK, działalność Rzecznika w zakresie prowadzenia działalności edukacyjnej powinna być transparentna i rozliczana zarówno z efektów prowadzonych działań, jak i zasad jej prowadzenia oraz finansowania.

Ponadto NIK zwraca uwagę na potrzebę uregulowania zasad dokonywania zakupów o wartości poniżej 30,0 tys. zł.

4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2015 r. Rzecznik Finansowy otrzymał łącznie 14.724 skarg i wniosków na działalność podmiotów rynku finansowego, w tym 14.273 z zakresu ubezpieczeń gospodarczych, 3.779 ubezpieczeń na życie, 9.812 pozostałych ubezpieczeń osobowych i majątkowych²⁰, 110 zabezpieczenia emerytalnego, oraz od 11 października 2015 r. do końca roku 341 wniosków na działalność podmiotów z pozostałych sektorów rynku finansowego.

Liczba skarg i wniosków na działalność podmiotów sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego w 2015 r. była mniejsza o 1.156, tj. o 7,5% niż w 2014 r.

Rzecznik uznał za uzasadnione i podjął interwencję w sprawie 13.523 skarg i wniosków z zakresu ubezpieczeń gospodarczych. Na 11.647 zakończonych interwencji, podmioty uznały roszczenia skarżących w przypadku 3.056 skarg i wniosków, tj. 26,2% interwencji Rzecznika.

W ramach konsultacji i udzielania porad z zakresu prowadzonej działalności pracownicy BRF przeprowadzili w 2015 r. 11.897 rozmów telefonicznych. W tym okresie do Rzecznika wpłynęły 172 wnioski (o 87,0% więcej niż w 2014 r.) o przedstawienie oświadczenia zawierającego istotny dla sprawy pogląd. Ponadto w 2015 r. Rzecznik przekazał do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) cztery wnioski o podejrzeniu stosowania przez ubezpieczycieli praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, złożył 11 propozycji uregulowań prawnych i skierował siedem wystąpień do zakładów ubezpieczeń i UOKiK w związku z dostrzeżonymi nieprawidłowościami w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczeń.

5. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Rzecznika Finansowego sprawozdań:

¹⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 91, ze zm.

²⁰ W przypadku 692 skarg i wniosków RF nie był uprawniony do ich rozpatrzenia.

- rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2),
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W ramach budżetu zadaniowego Rzecznik Ubezpieczonych w 2015 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 RB-BZ2 zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków na to zadanie ujętych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Kontrola wykazała, że:

- roczne sprawozdanie RB-BZ2 za 2015 r. sporządzone zostało w dniu 12 marca 2016 r. i w związku z tym nie uwzględniało wydatków wynikających z dokonanej w dniu 14 marca 2016 r. wypłaty zaległego wynagrodzenia Rzecznika Finansowego,
- sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2015 r. sporządzone zostało w dniu 5 lutego 2016 r. i w związku z tym nie uwzględniało zmian wprowadzonych w ewidencji księgowej do dnia 30 marca 2016 r., tj. do dnia sporządzenia bilansu.

Korekty rocznego sprawozdania RB-BZ2 za 2015 r. i sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r.

W 2015 r. w BRF 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. 260-271, 410-435 oraz 547-551)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca jednak uwagę, że stosownie do § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań finansowych jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, korekty sprawozdań powinny być sporządzane i przekazywane do odbiorcy sprawozdania niezwłocznie po dokonaniu zmiany stanu faktycznego w ewidencji księgowej lub stwierdzeniu błędu w uprzednio przekazanym sprawozdaniu. Księgi rachunkowe RF za 2015 r. zamknięto w dniu 30 marca 2016 r., a korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. przekazano do Ministerstwa Finansów w dniu 12 kwietnia 2016 r. Zdaniem NIK, korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. RF przekazał do Ministerstwa Finansów z opóźnieniem.

6. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych RF przeprowadzono na próbie 796 zapisów księgowych o łącznej wartości 2.752,6 tys. zł, obejmujących 100% zapisów księgowych pozapłacowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań RF za 2015 r. obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo.

W związku z powołaniem z dniem 11 października 2015 r. instytucji Rzecznika Finansowego, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów do spraw przekształcenia BRU w BRF, zarządzeniem nr 01/2015 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie aktualizacji zakładowego planu kont, wprowadził nowy plan kont (politykę rachunkowości) Biura Rzecznika Finansowego. W planie tym wprowadzono nowe konto syntetyczne 502 – koszty Biura RF, do którego dodano konta analityczne 502-1 – wydział ubezpieczeniowo-emerytalny, 502-2 – wydział bankowo-kapitałowy, 502-3 – wydział pozasądowego rozwiązywania sporów, 502-4 – wydział administracyjno-finansowy oraz 502-5 – koszty ogólne. Konta analityczne dla kont 502-1–502-4 odpowiadają schematowi organizacyjnemu BRF. Księgowanie kosztów jest podwójne, tzn. każde konto z działu „4” koresponduje z kontem działu „5”. Każdy koszt rodzajowy przypisywany jest do wydziału lub jeżeli niemożliwe jest przypisanie kosztu do wydziału, księgowanie odbywa się na koncie 502-05.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 254-259 oraz 436- 469)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca jednak uwagę, że przyjęte rozwiązania w nowym planie kont BRF nie umożliwiają precyzyjnego określenia kosztów działalności RU i jego Biura w podziale na poszczególne sektory rynku finansowego. Szczegółowe określenie tych kosztów jest niezbędne do rozliczenia zaliczek wpłacanych przez te sektory na koszty działalności RF.

Zdaniem NIK, w celu prawidłowej realizacji postanowień §§ 17-19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, niezbędne jest zapewnienie rozwiązań w ewidencji księgowej umożliwiających szczegółowe rozliczanie kosztów jego działalności w podziale na poszczególne sektory rynku finansowego, zgodnie z podziałem podanym w § 1 wyżej wymienionego rozporządzenia.

V. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²¹, wnosi o:

- 1) Dokonywanie zmian planu finansowego Rzecznika Finansowego zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
- 2) Wprowadzenie rozwiązań w ewidencji księgowej umożliwiających szczegółowe rozliczanie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura w podziale na poszczególne sektory rynku finansowego, zgodnie z podziałem podanym w § 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.
- 3) Wprowadzenie procedury dokonywania zakupów dla Biura Rzecznika Finansowego o wartości poniżej 30 tys. zł.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz.1096.

VI. 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 Departamentu Budżetu i Finansów 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.

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 26 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler
Jerzy Kukurba
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis