



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.003.05.2018

P/17/010

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/17/010 – Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/62/2018 z dnia 27 czerwca 2017 r.; 2. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/63/2018 z dnia 27 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str.7-8)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin, Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ udzielanie przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Szczecinie wsparcia konsumentom na rynku ubezpieczeniowym w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 3 sierpnia 2018 r.

Miejski Rzecznik Konsumentów w Szczecinie (dalej: Rzecznik lub MRK), udzielając wsparcia klientom podmiotów działających na rynku ubezpieczeniowym, rzetelnie realizował działania, określone w art. 42 ustawy z dnia 16 lutego 2007 o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: ustawa o okik)², z zastrzeżeniem ustaleń w zakresie informowania konsumentów przedstawionych poniżej. Rzecznik udzielił 2572 porad dotyczących ubezpieczeń, w tym 777 porad dotyczących umów ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (dalej: ubezpieczenia z UKF). Ponadto w 35 przypadkach występował do ubezpieczycieli w sprawach skarg złożonych przez konsumentów usług ubezpieczeniowych, z których 14 zakończyło się pozytywnie dla konsumentów, 20 negatywnie, a w jednym przypadku sprawa pozostawała w toku.

W czterech sprawach MRK podjął się reprezentowania grup konsumentów w sporach sądowych dotyczących ubezpieczeń z UFK, liczących łącznie 1395 osób. Jedno z tych postępowań zostało zakończone, a klienci zakładów ubezpieczeń odzyskali 7,1 mln zł.

Rzecznik informował zwracających się do niego konsumentów o możliwych sposobach postępowania w celu dochodzenia ich roszczeń. Nie informował natomiast o terminach przedawnienia ich roszczeń, przy czym w żadnym ze stwierdzonych przypadków terminy przedawnienia nie były jeszcze na tyle bliskie, by zagrożenie przedawnieniem miało charakter bezpośredni.

Nie wszystkie informacje udostępnione na stronie internetowej MRK były aktualne i precyzyjne. Nieprawidłowość ta nie spowodowała obniżenia oceny ogólnej, gdyż nie wpłynęła negatywnie na skuteczność działań Rzecznika

¹ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 798, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

- 1) W okresie objętym kontrolą Miejskim Rzecznikiem Konsumentów w Szczecinie była Pani Longina Kaczmarek. Zadania Rzecznika realizowane były przez Biuro Rzecznika, w którym zatrudnionych było pięć osób.

(dowód: akta kontroli str. 9, 723-724)

Do zadań MRK, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o okik, należało zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Porady udzielane były w Biurze Rzecznika, na dyżurach w filiach Urzędu Miasta, telefonicznie oraz pisemnie. Udzielone porady ewidencjonowano w systemie elektronicznym, który zawierał kolejny numer sprawy, imię i nazwisko konsumenta, nazwę przedsiębiorcy i określenie przedmiotu sporu. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. MRK udzielił 59.904 porad, z czego 2.572 (4,3%) dotyczyło usług ubezpieczeniowych. W powyższej liczbie udzielono łącznie 777 porad dotyczących ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, co stanowi 1,3% wszystkich porad. Najwięcej porad klientom zakładów ubezpieczeń udzielono w 2015 r. (811 porad) a najmniej w 2017 r. (301 porad).

(dowód: akta kontroli str.1-6, 11, 28, 34-36,725-729)

MRK w 2008 r. nawiązał stałą współpracę z Rzecznikiem Ubezpieczonych³ w zakresie ochrony interesów klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowego. Współpraca w szczególności dotyczyła przesyłania skarg konsumentów, stałego kontaktu w sprawach wymagających niezwłocznej interwencji oraz dostępu do materiałów edukacyjnych dla konsumentów. Współpraca była kontynuowana po przekształceniu się Rzecznika Ubezpieczonych w Rzecznika Finansowego w 2015 r. MRK w okresie od początku 2014 r. do połowy 2018 r. przekazał 132 sprawy odpowiednio do Rzecznika Ubezpieczonych/Rzecznika Finansowego, co oznacza, że w 5,1% wszystkich spraw dotyczących ubezpieczeń załatwionych w tym okresie przez MRK polegało na przesyłaniu materiałów w celu rozpatrzenia ich przez Rzecznika Ubezpieczonych/Rzecznika Finansowego. O przekazaniu sprawy MRK decydował sam bądź po zasięgnięciu opinii konsumenta, biorąc pod uwagę charakter sporu, jaki zaistniał, oraz wagę i charakter zarzutów podnoszonych we wniosku, a także możliwości organizacyjne działania, jakimi dysponują Rzecznik Ubezpieczonych/Rzecznik Finansowy i MRK.

(dowód: akta kontroli str. 12-23, 25-26, 54)

- 2) Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik do zadań rzecznika konsumentów należało występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. MRK w kontrolowanym okresie występował do przedsiębiorców w 11.261 sprawach, w tym w 35 sprawach dotyczących ubezpieczeń (0,3% ogółu wystąpień). Ponad 82% wystąpień w zakresie ubezpieczeń dotyczyło spraw ubezpieczeń z UFK, a prawie 18% pozostałych ubezpieczeń. Najwięcej wystąpień MRK do podmiotów ubezpieczeniowych miało miejsce w 2014 r. W 2017 r. i pierwszych siedmiu miesiącach 2018 r. MRK nie występował do ubezpieczycieli, a wpływające do niego wnioski o pomoc prawną były kierowane do Rzecznika Finansowego.

³ Porozumienie o współpracy z dnia 15 maja 2008 r. pomiędzy Rzecznikiem Ubezpieczonym z siedzibą w Warszawie i Miejskim Rzecznikiem Konsumentów w Szczecinie. Ww. porozumienie zostało zastąpione porozumieniem z dnia 5 lipca 2018 r. zawartym z Rzecznikiem Finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-23, 25-26, 54,62)

Szczegółowym badaniem objęto 30 pisemnych skarg konsumentów na działalność podmiotów z rynku ubezpieczeń, w ramach załatwiania których MRK wystąpił do przedsiębiorców na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik. W wyniku interwencji MRK w zakresie spraw ubezpieczeń z UFK 12 wniosków lub skarg, tj. 34,3% ogółu, zakończonych zostało pozytywnie dla konsumentów – zwrotem 100% zainwestowanych kwot lub zawarciem satysfakcjonujących konsumentów ugód. Pozostałe 17 spraw zostało zakończonych z wynikiem negatywnym dla konsumenta. W jednym badanym przypadku dotyczącym ubezpieczenia na życie i dożycie konsument wycofał wcześniej złożony wniosek o pomoc prawną.

Konsumenci w przypadku wystąpień MRK, które nie zakończyły się uwzględnieniem przez przedsiębiorców roszczeń konsumentów byli informowani na piśmie o możliwych kolejnych krokach prawnych, w tym o możliwości złożenia zawiadomienia do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadku zbiorowego naruszenia interesów konsumentów oraz wniosku do Rzecznika Ubezpieczonych/Rzecznika Finansowego lub pozwu do sądu powszechnego. MRK informowała o możliwości pomocy w przypadku podjęcia przez konsumenta kolejnych kroków prawnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pisemna informacja przekazywana konsumentowi nie zawierała informacji o zagrożeniu przedawnienia dochodzonych roszczeń. Wprawdzie w żadnym ze stwierdzonych przypadków terminy przedawnienia nie były jeszcze na tyle bliskie, by zagrożenie przedawnieniem miało charakter bezpośredni to zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rzetelna informacja udzielana konsumentom powinna obejmować kwestie przedawnienia roszczeń, by konsument miał świadomość takiego ograniczenia dochodzenia roszczeń. W sytuacji gdy zarzut przedawnienia zostanie podniesiony w sądzie najprawdopodobniej będzie już za późno, by konsument mógł się przed nim skutecznie obronić. W związku z tym zasadne jest zamieszczanie wzmianki o terminie przedawnienia roszczeń majątkowych i sposobach przerwania jego biegu w każdej pisemnej informacji dotyczącej możliwości dochodzenia praw przez konsumenta.

(dowód: akta kontroli str. 61-238)

Opis stanu
faktycznego

MRK nie wytaczał powództw na rzecz konsumentów usług ubezpieczeniowych w indywidualnych sprawach oraz nie wstępował za ich zgodą do toczących się postępowań w sprawach o ochronę interesów konsumentów, co umożliwiał art. 42 ust. 2 ustawy o okik. Niepodejmowanie powyższych działań MRK uzasadnił ograniczonymi możliwościami organizacyjnymi i angażowaniem sił w inne zagadnienia z poza obszaru rynku ubezpieczeń. Natomiast wytaczał – jako reprezentant grupy – powództwa w postępowaniu grupowym w sprawie roszczeń konsumentów wynikających z umów ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str.1-6, 730)

- 3) W Biurze MRK stosowany był sformalizowany wzór wniosku o pomoc prawną (BMRK-1), w którym jako termin załatwienia sprawy wskazano 120 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Rzecznika w praktyce działań Biura Rzecznika przyjęta jest zasada, iż porady udzielane są niezwłocznie, a interwencje podejmowane są w terminie do 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 27, 29-31)

W zbadanych 30 sprawach Rzecznik występował do podmiotu oferującego usługi ubezpieczeniowe bez zbędnej zwłoki. Czas podjęcia takiej interwencji

przez MRK wyniósł średnio 12 dni roboczych, liczonych od daty zgłoszenia przez konsumenta wniosku o pomoc prawną, skargi lub od daty negatywnego rozpatrzenia przez przedsiębiorcę reklamacji konsumenta. W dwóch przypadkach MRK skierował do podmiotu oferującego usługi ubezpieczeniowe pismo w dniu otrzymania od konsumenta wniosku o pomoc prawną. W pozostałych przypadkach ze względu m.in. na zasadność oczekiwania na wyniki zgłoszonych przez konsumentów reklamacji termin podjęcia przez Rzecznika interwencji wynosił od pięciu do 20 dni.

(dowód: akta kontroli str. 63-238)

- 4) Do MRK zgłaszały się osoby, które wskazywały na rażąco wysokie koszty opłat likwidacyjnych, jakie poniosły w związku z rozwiązaniem umowy ubezpieczenia z UFK. Najwięcej takich spraw było zgłaszanych Rzecznikowi w latach 2012-2014. W szeregu przypadków wskazywano na fakt braku informacji o opłacie likwidacyjnej na etapie podpisywania umów. Dla osób, które rozwiązały umowy w pierwszych dwóch latach opłaty takie wyniosły nawet 100% zainwestowanych środków.

Analiza złożonych skarg i wniosków o pomoc prawną oraz wysoki stopień uprawdopodobnienia zasadności roszczeń skłoniły Rzecznika do podjęcia decyzji o przyjęciu funkcji reprezentanta grupy w postępowaniach grupowych⁴ przeciwko zakładom ubezpieczeń. Z Rzecznikiem nawiązała kontakt kancelaria prawna⁵, przedstawiając wszystkie aspekty prowadzenia postępowania grupowego, w tym projekt pozwu grupowego. MRK był informowany przez kancelarię na bieżąco o stanie spraw i były mu przedstawiane do zaakceptowania wszystkie pisma procesowe. MRK w toku prowadzonych spraw uczestniczył w rozprawach, rozmowach ugodowych oraz wystąpił do ubezpieczyciela z propozycją kolejnej ugody w sprawie związanej z nadal aktywnymi ubezpieczeniami. Propozycja ugody nie została zaakceptowana przez towarzystwo ubezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 27, 29-31)

Rzecznik, działając na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy o okik oraz art. 4 ust. 2 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, wytoczył trzy powództwa w 2014 r. i jedno w 2015 r. w sprawach związanych z ubezpieczeniami z UFK przeciwko dwóm zakładom ubezpieczeń. [...]⁶

Łączna wartość przedmiotu sporu w pozostałych trzech toczących się sprawach z pozwów zbiorowych, w których MRK pełni funkcję reprezentanta grupy 950 osób wynosi 15.161.053,14 zł.

W pozwie przeciwko kolejnemu zakładowi ubezpieczeń, dotyczącym rozwiązanych umów ubezpieczenia z UFK, MRK analogicznie, jak w zakończonej ugodą sprawie, wniósł o zwrot pobranych, w jego opinii bezprawnie, opłat likwidacyjnych. W dniu 12 września 2013 r. pomiędzy MRK a kancelarią prawną podpisane zostało porozumienie o objęciu funkcji reprezentanta grupy i zastępstwie procesowym w postępowaniu grupowym. Pozew o ustalenie wraz z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w postępowaniu

⁴ Postępowanie grupowe - sądowe postępowanie cywilne w sprawach, w których są dochodzone roszczenia jednego rodzaju, co najmniej 10 osób, oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Postępowanie grupowe normuje ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 573), dalej „ustawa o drwpg”

⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o drwpg w postępowaniu grupowym obowiązuje zastępstwo powoda (w tym MRK będącego reprezentantem grupy) przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że powód jest adwokatem lub radcą prawnym.

⁶ Wyłączono na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2018.1330 ze zm.).

grupowym w tej sprawie został złożony w sądzie w dniu 15 stycznia 2014 r. MRK za pośrednictwem strony internetowej informowała opinię publiczną o prowadzonym postępowaniu grupowym.

W dwóch sprawach, w których grupę tworzą osoby posiadające nadal aktywne polisy wniesiono o uznanie zapisów dotyczących opłat likwidacyjnych za niedozwolone i tym samym niewiążące członków grupy, co w przypadku korzystnego wyroku sądu umożliwiłoby członkom grupy wypłatę zgromadzonych środków bez żadnych dodatkowych opłat. Pozwy zostały złożone przez MRK w latach 2014 i 2015 i dotyczyły dwóch towarzystw ubezpieczeń. W jednym przypadku do dnia zakończenia kontroli NIK sąd wydał prawomocne postanowienie w przedmiocie składu grupy, natomiast w drugim przypadku istniała nadal możliwość przystąpienia do grupy.

(dowód: akta kontroli str. 10, 32, 329-722)

- 5) W ocenie Rzecznika istotną barierą ograniczającą skuteczność pomocy udzielanej konsumentom produktów ubezpieczeniowych jest fakt, że rzecznicy konsumentów nie są wymienieni wśród podmiotów, którym bank może udzielić informacji stanowiących tajemnicę bankową. Art. 104 i 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁷ nie wskazuje rzeczników konsumentów, jako podmiotu uprawnionego do żądania informacji zawierającej tajemnicę bankową. MRK informował konsumentów o konieczności dostarczenia stosownego upoważnienia, co powinno przyspieszyć tok sprawy, jednak w praktyce spotykał się z odmowami ze strony banków, które to motywowały między innymi niezgodnością podpisu widniejącego na upoważnieniu ze wzorem podpisu, złożonym w banku, bądź konieczności dodatkowego potwierdzenia prawidłowości upoważnienia, złożonego przez klienta. Formulowanie takich żądań przez banki wiązało się z koniecznością podejmowania dodatkowych czynności przez Rzecznika w celu uzyskania i przedstawienia dodatkowych upoważnień. NIK zwraca uwagę, że umowy ubezpieczeniowe, nawet jeśli są dystrybuowane przez banki, nie są wymienione w katalogu czynności bankowych. W związku z tym, w takich sprawach brak jest podstaw do żądania przez banki przedstawiania przez rzeczników konsumentów upoważnień do dostępu do tajemnicy bankowej. Kwestia dostępu rzeczników konsumentów do tajemnicy ubezpieczeniowej będzie przedmiotem analizy NIK, pod kątem sformułowania wniosków zmierzających do zmiany przepisów prawa.

MRK podkreślił, częsty fakt podchodzenia przez konsumentów do umów z nonszalancją, na co wpływ ma brak podstawowej wiedzy konsumenckiej. Niejednokrotnie konsumenci nie przykładali należytej wagi do konsekwencji dla ich sytuacji finansowej, jakie ze sobą niesie podpisanie umowy o charakterze finansowym. MRK podkreśla, że prowadzone działania informacyjne i apele o czytanie umów i dużą ostrożność w ich zawieraniu najczęściej nie mają wpływu na postępowanie konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 27,33, 37-51, 57-60)

Ustalone
nieprawidłowości

Podstawowe informacje na temat działalności MRK udostępnione były na stronie internetowej Rzecznika. Jednak według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli nie wszystkie informacje były aktualne, w tym:

- nie uwzględniono konieczności (od 2016 r.) zawarcia w pozwie informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu;

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.

- błędnie wskazano wartość przedmiotu sporu, w sprawach, które podlegają rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym;
- podano nieaktualne stawki minimalne opłat za czynności radców prawnych i adwokatów.

Informacje te w toku kontroli zostały zaktualizowane, a ponadto MRK zadeklarował przeprowadzenie kompleksowego przeglądu witryny internetowej pod względem rzetelności zawartych na niej informacji.

Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej MRK podejmuje działania po wyczerpaniu drogi reklamacyjnej. W ocenie NIK rolą Rzecznika jest również pomoc przy sporządzaniu i złożeniu reklamacji.

IV. Wniosek

Wniosek
pokontrolny

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 Kontroli⁸, wnosi o zamieszczenie na stronie internetowej MRK informacji o możliwości pomocy konsumentom przy sporządzaniu i złożeniu reklamacji.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 55-56)

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy
Jacek Cywiński
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Stanisław Jarosz

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Korczak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis