



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.003.06.2018
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. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

2. Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, ul. Michała Drzymały 30, 05-800 Pruszków.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maksym Gołoś, starosta od 14 grudnia 2015 r., wcześniej kierownikami jednostki kontrolowanej byli:

– Zdzisław Szipera od 1 grudnia 2014 r. do 8 grudnia 2015 r.

– Elżbieta Smolińska od 18 listopada 2002 r. do 1 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 806)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Pruszkowie w związku z realizacją zadań związanych z ochroną konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Pruszkowie (dalej Rzecznik lub PRzK) podejmował stosowne działania na rzecz ochrony praw konsumentów korzystających z usług i produktów ubezpieczeniowych, polegające na udzielaniu porad konsumentom, pomocy w przygotowywaniu pozwów i wystąpień do ubezpieczycieli, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów² (dalej ustawa o okik) oraz podjął się pełnienia funkcji reprezentanta grupy w sprawie sądowej dotyczącej ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (dalej UFK). W zbadanych 32 sprawach ubezpieczeniowych Rzecznik bez zbędnej zwłoki informował konsumentów o możliwych sposobach rozwiązania ich problemów. W niektórych przypadkach informacje te nie zawierały wzmianki o terminie przedawnienia roszczeń majątkowych, szczególnie w sprawach, w których wnioski złożone były w formie pisma konsumenta lub kopii reklamacji przekazanej do wiadomości Rzecznika.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje w przedmiotowej kontroli 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Reakcja Rzecznika na zgłaszane przez konsumentów nieprawidłowości w działalności podmiotów oferujących produkty ubezpieczeniowe

Opis stanu faktycznego

1. Zadania rzecznika konsumentów realizowane były w komórce organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Pruszkowie (dalej Starostwo), a uchwałą z dnia 10 maja 2018 r. Zarządu Powiatu Pruszkowskiego w strukturze Starostwa utworzone zostało Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 724-729, 794)

Do zadań PRzK, zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o okik należy zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Porady były udzielane telefonicznie, w bezpośrednich rozmowach z konsumentami oraz pisemnie. Każda porada ewidencjonowana była w rejestrze, w którym nadawany był kolejny numer, data i opis formalno-prawnych warunków sprawy oraz typ reklamacji.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. Rzecznik udzielił ogółem 5.611 porad, w tym 207 porad dotyczących usług ubezpieczeniowych (tj. 3,7% ogółu porad). Siedem porad dotyczących ubezpieczeń udzielił w 2014 r., 27 w 2015 r., po 19 w latach 2016-2017 i 135 porad w 2018 r. Porady, w konsekwencji których konsumenci nie składali wniosków o pomoc prawną, z powodu ich niedokumentowania nie były przedmiotem badania NIK.

(dowód: akta kontroli str. 9-22, 39-84, 787, 795, 801)

2. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy o okik do zadań Rzecznika należy występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. Rzecznik sporządził 740 wystąpień do przedsiębiorców ogółem, z których 32 stanowiły zgłoszone pisemnie sprawy związane z usługami świadczonymi na rynku ubezpieczeniowym. Połowa wystąpień dotyczyła odmowy wypłaty odszkodowań, a druga połowa wysokości pobieranych opłat likwidacyjnych przy rozwiązywaniu umów ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi. PRzK występował z interwencją w sytuacji, gdy otrzymywał zarówno pisemny wniosek z prośbą o interwencję, jak i w sytuacji, gdy otrzymywał do wiadomości kopię reklamacji wysłanej do zakładu ubezpieczeń.

Kontrolą objęto 32 sprawy, tj. 100% pisemnych zgłoszeń konsumentów dotyczących ubezpieczeń.

Od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. uznaniem reklamacji konsumenta w wyniku działań Rzecznika zakończyło się 12 spraw (tj. 37,5% ogółu), cztery znajdowały się w toku (12,4%), w dziesięciu sprawach przedsiębiorca nie uznał reklamacji (31,3%), a w sześciu³ sprawach Rzecznik nie posiadał informacji o ewentualnej kontynuacji postępowania reklamacyjnego oraz jego rozstrzygnięciu z powodu ustania kontaktu konsumenta z Rzecznikiem (18,8%).

Skargi konsumentów rozpatrywane były sprawnie, a czas jaki upływał od przyjętego wniosku konsumenta, do wystąpienia Rzecznika do przedsiębiorcy wynosił od trzech do 22 dni.

W zbadanej próbie w 14 sprawach Rzecznik, podejmując pisemną interwencję po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego z przedsiębiorcą, informował

³ Wśród tych sześciu spraw, jedna dotyczyła informacji o możliwości przystąpienia do pozwu grupowego przeciwko jednemu z zakładów ubezpieczeniowych, w jednej sprawie konsument przestał kontaktować się z Rzecznikiem po otrzymaniu propozycji ugody ze strony zakładu ubezpieczeń oraz informacji od Rzecznika o możliwościach jego wystąpień w przypadku niezaakceptowania propozycji zakładu ubezpieczeń, a w czterech sprawach konsumenci zaprzestali kontaktów z Rzecznikiem.

konsumentów o możliwości zwrócenia się do Rzecznika Finansowego, do Centrum Mediacji Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego lub dochodzenia praw konsumenta w drodze postępowania sądowego w procesie cywilnym. W pozostałych 18 sprawach informacje takie nie były przekazywane, ponieważ zakończyły się w sposób satysfakcjonujący dla konsumenta, brak było podstaw do kontynuowania sprawy (nieuzupełnienie dokumentów lub rezygnacja z postępowania przez konsumenta) lub sprawy pozostawały w toku.

(dowód: akta kontroli str. 23-539, 722-723, 731-786, 796-801, 803)

3. W badanym okresie konsumenci nie byli, poza jednym wyjątkiem przekazania informacji na żądanie konsumenta, pisemnie informowani o ustawowych terminach przedawnienia ich roszczeń. Rzecznik wyjaśniła, że *udzielając bezpłatnej pomocy prawnej nie ma obowiązku informowania o dacie przedawnienia. Zarzut przedawnienia powinien być podnoszony w sądzie, który decydować będzie o jego zasadności.*

Jednocześnie jednak informacje przypominające o istnieniu przepisów regulujących terminy przedawnienia roszczeń zawierane są w formularzach wniosków o interwencję przeznaczonych dla konsumentów, stosowane w Pruszkowie od 2015 r. W przypadku skargi/reklamacji skierowanej bezpośrednio do przedsiębiorcy i przekazanej Rzecznikowi do wiadomości, konsumenci nie mają możliwości uzyskania takich informacji. W zbadanych przypadkach nie zachodziło ryzyko przedawnienia roszczeń w niedługim okresie czasu.

(dowód: akta kontroli str. 96, 137, 211, 258, 283, 717-723, 787, 796-801)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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. Stosowana przez Rzecznika praktyka różnicuje traktowanie konsumentów ze względu na sposób złożenia skargi w kwestii możliwości uzyskania wiedzy o ryzyku przedawnienia roszczeń majątkowych. 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.

Opis stanu
faktycznego

4. W dniu 28 marca 2014 r. wpłynął do Powiatowego Rzecznika Konsumentów wniosek o podjęcie przez Rzecznika funkcji reprezentanta grupy konsumentów w postępowaniu grupowym unormowanym przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁴ przeciwko jednemu z zakładów ubezpieczeń o zwrot kwot pobranych przez ten zakład w postaci „opłaty za wykup” lub „opłaty likwidacyjnej”, w związku z rozwiązaniem przez konsumentów umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

(dowód: akta kontroli str. 540-543)

Rzecznik został reprezentantem grupy konsumentów i w dniu 10 kwietnia 2014 r. zawarł umowę z kancelarią prawniczą (dalej Kancelaria), której przedmiotem jest wykonywanie zastępstwa prawnego w postępowaniu, w tym zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi I i II instancji oraz przed Sądem Najwyższym. Zobowiązanie Kancelarii obejmowało także podejmowanie dopuszczalnych obowiązującymi przepisami działań mających na celu powiększenie składu grupy. W dniu 9 maja 2014 r. Kancelaria przekazała do Rzecznika kopię pozwu, który został wniesiony przeciwko jednemu z zakładów ubezpieczeń w dniu 8 maja 2014 r. i dotyczył grupy 28 osób. W wyniku

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 573.

ogłoszenia w prasie o wszczęciu postępowania grupowego z powództwa Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Pruszkowie oraz o możliwości przystąpienia do tego postępowania nowych członków grupy, a także w wyniku późniejszych działań sądu, prawomocnym postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zatwierdził grupę liczącą 165 osób.

Wyrokiem z dnia 10 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził na rzecz każdego ze 165 konsumentów zwrot „opłat za wykup” i „opłat likwidacyjnych” pobranych przez pozwanego bez podstawy prawnej. Łączna kwota zwrotu zasądzonego na rzecz wszystkich konsumentów wyniosła 2.461,8 tys. zł. Sąd na rzecz każdego z konsumentów zasądził również odsetki ustawowe od dnia przystąpienia do postępowania do dnia zapłaty. Sąd jednocześnie umorzył postępowanie co do kwoty 30,8 tys. zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 31 lipca 2015 r. do dnia zapłaty co było wynikiem ograniczenia⁵ przez powoda powództwa co do roszczeń siedmiu osób.

W dniu 21 lipca 2017 r. pozwany zakład ubezpieczeń wniósł apelację do Sądu Apelacyjnego I Wydział Cywilny w Warszawie. Na dzień zakończenia kontroli sprawa była ciągle w toku.

(dowód: akta kontroli str. 544-716, 730, 802)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ 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

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 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 października 2018 r.

Kontroler
Maria Anna Rzepecka
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵ Ograniczenie powództwa dotyczyło części roszczeń siedmiu członków grupy i nie zmieniło liczby jej członków.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

