

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.430.009.2016

Nr ewid. 80/2016/P/16/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

## WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO RZECZNIKA FINANSOWEGO W 2015 R.

Warszawa maj 2016 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja o wynikach kontroli  
wykonania planu finansowego  
Rzecznika Finansowego w 2015 r.**

---

Dyrektor Departamentu  
Budżetu i Finansów

  
Stanisław Jarosz

---

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

  
Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 13.05. 2016 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **Spis treści**

<b>I. Wprowadzenie .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>5</b>
1. Ocena ogólna.....	5
2. Sprawozdawczość .....	5
3. Uwagi i wnioski .....	5
<b>III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika     Finansowego .....</b>	<b>7</b>
1. Planowanie przychodów i kosztów .....	7
2. Przychody .....	8
3. Koszty .....	9
4. Sprawozdania .....	11
5. Księgi rachunkowe .....	11
6. Wykonanie zadań .....	11
<b>IV. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>13</b>
<b>Załączniki .....</b>	<b>14</b>

## I. Wprowadzenie

W 2015 r. weszły w życie zmiany prawne, organizacyjne i instytucjonalne w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Do dnia 10 października 2015 r. działał Rzecznik Ubezpieczonych, którego zadania zostały określone w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych<sup>1</sup> i obejmowały ochronę interesów klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowo-emerytalnego.

Zgodnie z art. 54-56 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>2</sup> (zwaną dalej: ustawą o RF), z dniem 11 października 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych (dalej: RU) stał się Rzecznikiem Finansowym (dalej: RF), Biuro Rzecznika Ubezpieczonych (dalej: BRU) – Biurem Rzecznika Finansowego (dalej: BRF), a plan finansowy Biura Rzecznika Ubezpieczonych – planem finansowym Biura Rzecznika Finansowego.

Ustawa o RF określiła 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.

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r. (do dnia 10 października 2015 r. Rzecznika Ubezpieczonych). Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>.

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.

Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, na podstawie art. 22 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, ponosiły do dnia 10 października 2015 r. podmioty sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o RF koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura ponoszą od dnia 11 października 2015 r. podmioty rynku finansowego.

Zrealizowane 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).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 290, ze zm. Tytuł ustawy uległ zmianie. Aktualnie ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 477).

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1348, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna

W wyniku badania przychodów i kosztów zrealizowanych przez Rzecznika Finansowego w 2015 r. (do 10 października 2015 r. Rzecznika Ubezpieczonych) NIK nie stwierdziła nieprawidłowości. Wydatki związane z działalnością Rzecznika i jego Biura ponoszone były z zachowaniem zasad gospodarności, celowości i oszczędności.

Stwierdzono natomiast następujące uchybienia:

- dwukrotna zmiana planu finansowego na 2015 r., dokonana została niezgodnie z zasadami określonymi w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>,
- niedostatecznie zabezpieczono interes Rzecznika w umowie darowizny, zawartej z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej, z uwagi na niewskazanie okresu wykorzystania i sposobu rozliczenia przekazanych środków,
- ze zwłoką sporządzono i przekazano korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego przedstawiona została w załączniku nr 4 do informacji.

### 2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2) za 2015 r. oraz 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 przekazują prawdziwy obraz kosztów, a po korekcie z kwietnia 2016 r. także należności i zobowiązań. Dokumenty te, z wyjątkiem korekty sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r., zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>5</sup> i sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>6</sup>.

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.

### 3. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę na dwa rozwiązania prawne, które mogą spowodować trudności we właściwej realizacji gospodarki finansowej przez Rzecznika Finansowego.

1. W § 4 ust. 2 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<sup>7</sup> zostało przyjęte uregulowanie, że koszty Rzecznika w danym roku nie mogą przekraczać kwoty kosztów zaplanowanych w planie finansowym Rzecznika, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na dany rok. Zdaniem NIK, przepis ten wyklucza możliwość

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 397, ze zm.

dokonywania przez Rzecznika zmian planu finansowego (zwiększenia kosztów), jaka jest przewidziana dla jednostek sektora finansów publicznych na podstawie art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, bez zmiany ustawy budżetowej. Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu zapobiega samowolnemu zwiększeniu kosztów przez Rzecznika w przypadku uzyskania zwiększonych przychodów, może jednak powodować nadmierne usztywnienie w przypadku konieczności zwiększenia kosztów z uwagi na nieprzewidziane okoliczności. Zwiększenie to wymagałoby nowelizacji ustawy budżetowej, co należy uznać za mało prawdopodobne w sytuacji, gdyby zmiana miała dotyczyć wyłącznie planu finansowego Rzecznika. NIK poddaje pod rozwagę, by zamiast bezwarunkowego ograniczenia zawartego w rozporządzeniu Ministra Finansów przyjęte zostało rozwiązanie ustawowe analogiczne, jak stosowane wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub parków narodowych, by zmiana planu Rzecznika mogła być dokonana za zgodą właściwego ministra.

2. W omawianym rozporządzeniu Ministra Finansów nie uregulowano kwestii rozliczenia braku przychodów na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od podmiotów finansujących są w danym roku niższe od kosztów faktycznie poniesionych w ramach limitu określonego w ustawie budżetowej.

NIK zwróciła uwagę na tę kwestię w informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. – wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych. Po rozliczeniu w 2014 r. wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r. okazało się, że łączne należne wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych były niższe od kosztów określonych w ustawie budżetowej na rok 2013<sup>8</sup>. Różnica między faktycznie poniesionymi kosztami a zrealizowanymi przychodami wyniosła 433,7 tys. zł. Wynikało to głównie z niedostosowania do aktualnych potrzeb uregulowań rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura<sup>9</sup>, określających wysokość tych wpłat w 2013 r., mimo że było to możliwe w świetle postanowień art. 22 ust. 1 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzecznika Ubezpieczonych. Zmiany wprowadzone do tej ustawy oraz wydanie nowych rozporządzeń wykonawczych pozwoliły uzyskać Rzecznikowi w 2014 r. przychody w wysokości wystarczającej na pokrycie brakujących środków na sfinansowanie kosztów jego działalności w 2013 r., ale rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura<sup>10</sup> ograniczały wysokość należnych w danym roku wpłat na pokrycie kosztów jedynie do wysokości kosztów poniesionych w tym roku przez Rzecznika, nie większych jednak niż suma należnych wpłat. Brak więc było podstaw prawnych do żądania od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych dopłat na pełne pokrycie kosztów poniesionych przez Rzecznika w 2013 r., oraz do pokrycia straty za 2013 r., tj. różnicy między faktycznie poniesionymi kosztami roku 2013 a maksymalnie dozwoloną prawem kwotą wpłat zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych powiększoną o inne przychody roku 2013, wpłatami lat następných.

W związku z tym NIK przedstawiła w informacji stanowisko, że niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu umożliwienie rozliczenia brakujących środków na koszty działalności Rzecznika i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych są niższe od kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej. Kwestia ta nie została jednak uregulowana ani w stosunku do Rzecznika Ubezpieczonych, ani – po zmianach instytucjonalnych – w stosunku do Rzecznika Finansowego.

<sup>8</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. poz. 169, ze zm.).

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 90 poz. 522, ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 lutego 2014 r.

<sup>10</sup> Z 2011 r. i 2014 r.

### III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego

#### 1. Planowanie przychodów i kosztów

Plan finansowy Rzecznika Ubezpieczonych na 2015 r. był zamieszczony w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.<sup>11</sup> W planie finansowym RF określone były przychody i koszty na poziomie 7.551 tys. zł.

Plan był dwukrotnie zmieniany. Pierwszej zmiany dokonano w czerwcu 2015 r., uzasadniając zmianę planu podwyższeniem wskaźnika wpłat dla zakładów ubezpieczeń<sup>12</sup>. W zmienionym planie przychody i koszty przewidziano na poziomie 8.118 tys. zł, tj. 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.

Druga zmiana dokonana została w związku z uchwaleniem ustawy o RF, 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 zajęł stanowiska w sprawie przekazanych dwukrotnych zmian planu finansowego Rzecznika na 2015 r. Zmiany planu finansowego Rzecznika nie zostały uwzględnione w ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015 uchwalonej ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015<sup>13</sup>. 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 oraz 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.

NIK oceniła, że dokonane przez Rzecznika zmiany planu finansowego na 2015 r. były uzasadnione. Dokonując zmian nie w pełni uwzględniono jednak postanowienia art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym koszty ujęte w rocznym planie finansowym mogą ulec zwiększeniu jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych. Tymczasem w momencie dokonywania zmian zrealizowane przychody Rzecznika były niższe od prognozowanych w rocznym planie finansowym.

Zdaniem NIK, w momencie dokonywania zmiany 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 RF, 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 by przyjąć, że przychody zrealizowane w ciągu 2015 r. będą

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 153, ze zm.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2195.

wyższe niż prognozowane w zmienionym w czerwcu planie finansowym i pokryją zwiększone koszty działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Uwarunkowania prawne w zakresie zmiany planu finansowego Rzecznika Finansowego zmieniły się po wejściu w życie przepisów 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. Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia koszty Rzecznika w danym roku nie mogą przekraczać kwoty kosztów zaplanowanych w planie finansowym Rzecznika stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na dany rok.

Zdaniem NIK, taki zapis w rozporządzeniu uniemożliwia dokonywanie samodzielnych (przez Rzecznika) zmian planu finansowego Rzecznika (zwiększenia kosztów), nawet po spełnieniu warunków określonych w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, bez zmiany ustawy budżetowej (nowelizacji załącznika do ustawy budżetowej zwiększającej koszty Rzecznika).

## 2. Przychody

### 2.1. Realizacja przychodów

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 od przychodów zrealizowanych przez RU w 2014 r. o 527,9 tys. zł, tj. o 6,9%.

Niepełne wykonanie planu przychodów w 2015 r. wynikało z niewydania przez Ministra Finansów do końca 2015 r. rozporządzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 5 ustawy o RF. Rozporządzenie z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 25 marca 2016 r. W związku z tym, Rzecznik został pozbawiony możliwości realizacji w 2015 r. przychodów na pokrycie kosztów związanych z rozszerzeniem zakresu jego działalności w IV kwartale 2015 r. Zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia zaliczki na poczet kosztów Rzecznika za okres od dnia 11 października do 31 grudnia 2015 r. podmioty rynku finansowego powinny wpłacić do dnia 9 maja 2016 r. W związku z tym, źródłem przychodów Rzecznika 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 Biura<sup>14</sup>. Pozostałe podmioty rynku finansowego, z uwagi na brak przepisów wykonawczych do ustawy o RF, nie dokonywały w 2015 r. wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Przychody uzyskane od krajowych 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.

Szczegółowym badaniem objęto całość przychodów Rzecznika w 2015 r. i nie stwierdzono nieprawidłowości.

Informacje o przychodach zrealizowanych w 2015 r. przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

### **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 dokonał w terminie do dnia 31 sierpnia 2015 r. rozliczenia zaliczek na koszty jego działalności za 2014 r.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 153, ze zm. Zgodnie z art. 63 ustawy o RF, 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 o RF.



W rozliczeniu tym obciążono zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne stratą za 2013 r. w kwocie 409,1 tys. zł, choć zdaniem NIK nie było do tego podstawy prawnej, co zostało omówione w części II niniejszej informacji, w pkt 3 Uwagi i wnioski.

## 2.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na dzień 31 grudnia 2015 r. należności wyniosły 659,0 tys. zł, w tym 97,3%, tj. 641,4 tys. zł, stanowiły należności z tytułu zaliczek za 2015 r. od podmiotów rynku finansowego na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura<sup>15</sup>.

Należności z tytułu zaliczek wynikały z niewydania w 2015 r. rozporządzenia w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Rozporządzenie Ministra Finansów regulujące te kwestie weszło w życie z dniem 9 kwietnia 2016 r. Zgodnie z § 20 tego rozporządzenia, podmioty rynku finansowego powinny ustalić zaliczkę na poczet kosztów Rzecznika za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r. w wysokości 0,89 kwoty, która byłaby od nich należna za ostatni kwartał 2015 r. i wpłacić w terminie do dnia 9 maja 2016 r.

## 3. Koszty

### 3.1. Wykonanie kosztów

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. zł<sup>16</sup>.

Informacje o wykonaniu kosztów w 2015 r. przedstawiono w załączniku nr 1 do informacji.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w BRF w 2015 r. wynosiło 6.201 zł i było niższe o 354 zł, tj. o 5,6% niż średnie wynagrodzenie w BRU 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.

Informacje o zatrudnieniu i wynagrodzeniach przedstawione zostały w załączniku nr 3 do informacji.

Po powołaniu z dniem 11 października 2015 r. instytucji Rzecznika Finansowego, Rzecznik Finansowy nie wypłacił sobie wynagrodzenia za okres od 11 października do 31 grudnia 2015 r. Przyczyną było niewymienienie Rzecznika Finansowego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe<sup>17</sup>.

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 państwowe<sup>18</sup> w brzmieniu ustalonym ustawą o RF. Podstawą ustalenia wysokości wynagrodzenia Rzecznika Finansowego powinny być postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>15</sup> Należności z tytułu zaliczek wyliczone na podstawie faktycznie poniesionych kosztów w podziale na koszty związane z sektorem ubezpieczeniowo-emerytalnym i koszty związane z pozostałymi sektorami rynku finansowego.

<sup>16</sup> 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 ZFSS – 47,5 tys. zł, podróże służbowe – 15,2 tys. zł i koszty finansowe – 2,3 tys. zł.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 91, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430, ze zm.

w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dotyczące wysokości wynagrodzenia Rzecznika Ubezpieczonych. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest sekwencja zmian dokonywanych ustawą o RF w ustawie o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, oraz przepis art. 54 ustawy o RF, zgodnie z którym w dniu jej wejścia w życie Rzecznik Ubezpieczonych staje się Rzecznikiem Finansowym.

Od listopada 2015 r. Rzecznik Finansowy prowadził korespondencję z organami władzy publicznej<sup>19</sup>, w celu ustalenia, według jakich zasad powinien być wynagradzany. 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 państwowe<sup>20</sup>, Rzecznikowi Finansowemu należało wypłacać wynagrodzenie na zasadach i w wysokości przysługującej wcześniej Rzecznikowi Ubezpieczonych<sup>21</sup>. 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.

W kosztach usług obcych największe były koszty analizy skarg i ogólnych warunków ubezpieczenia, usług informatycznych w wysokości 1.081,7 tys. zł oraz koszty czynszu i opłat parkingowych – 552,9 tys. zł. Pozostałe koszty (usług bankowych i biurowych oraz pełnienia funkcji Administratora Bezpieczeństwa Informacji) 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 oraz remontów 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 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej w cenie 62 zł za m<sup>2</sup>, zakupiono meble za 33,2 tys. zł i systemy informatyczne za 115,9 tys. zł.

W 2015 r. Biuro Rzecznika dokonywało zakupów, które nie wymagały stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę przewidywane zwiększenie wartości zamówień, 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 udzielania zamówień. NIK sformułowała wniosek o jej przygotowanie i wdrożenie.

Rzecznik Ubezpieczonych w 2015 r. przekazał darowiznę w kwocie 120,0 tys. zł na rzecz Fundacji Edukacji Ubezpieczeniowej<sup>23</sup>. Zgodnie z umową 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.

<sup>19</sup> Rzecznik zwracał się w tej sprawie do Szefa Kancelarii Prezydenta RP, Dyrektora Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Podsekretarza Stanu Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów.

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 2261. Rozporządzeniem tym, które weszło w życie z dniem 13 stycznia 2016 r., ustalono szczegółowe zasady wynagradzania Rzecznika Finansowego.

<sup>21</sup> 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 – w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 stycznia 2016 r.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

<sup>23</sup> 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.

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

### **3.2. Zobowiązania**

Zobowiązania Rzecznika na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosły 941,0 tys. zł i były wyższe od zobowiązań w 2014 r. o 230,4 tys. zł, tj. o 32,3%. W zobowiązaniach na koniec 2015 r. nie było zobowiązań wymagalnych. Wzrost zobowiązań na koniec 2015 r. wynikał z wejścia w życie w dniu 11 października 2015 r. przepisów ustawy o RF, które rozszerzyły zakres działalności Rzecznika i wprowadziły nowe rodzaje podmiotów współfinansujących koszty działalności Rzecznika i jego Biura. Wstępne rozliczenie kosztów działalności RF i jego Biura na większą liczbę podmiotów rynku finansowego wykazało, że Rzecznik zobowiązany będzie do zwrotu części zaliczek wpłaconych w 2015 r. przez zakłady ubezpieczeń w kwocie 382,8 tys. zł. Ponadto z uwagi na wzrost zatrudnienia o cztery etaty wzrosły zobowiązania z tytułu wpłat do ZUS oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Szczegółowe informacje o zobowiązaniach na koniec 2015 r. przedstawiono w załączniku nr 2 do informacji.

### **4. Sprawozdania**

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), z wyjątkiem korekty sprawozdania Rb-N, 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 dniu 30 marca 2016 r. zamknięto księgi rachunkowe RF za 2015 r., a korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. przekazano do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego w dniu 12 kwietnia 2016 r. Według § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów 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. W związku z tym NIK oceniła, że korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r. RF przekazał odbiorcom z nieuzasadnioną zwłoką.

### **5. Księgi rachunkowe**

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych Rzecznika 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 Rzecznika za 2015 r. obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

### **6. Wykonanie zadań**

Podstawowym zadaniem Rzecznika była ochrona interesów klientów podmiotów rynku finansowego (do dnia 10 października 2015 r. ochrona interesów klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowo-emerytalnego). W ramach realizacji tego zadania Rzecznik rozpatrywał skargi i wnioski oraz podejmował interwencje w sprawach z nimi związanych.

W 2015 r. Rzecznik otrzymał łącznie 14.724 skarg i wniosków na działalność podmiotów rynku finansowego, w tym 14.273 z zakresu ubezpieczeń, 110 zabezpieczenia emerytalnego i 341 wniosków

na działalność podmiotów z pozostałych sektorów rynku finansowego<sup>24</sup>. Liczba złożonych skarg i wniosków w 2015 r. była mniejsza o 705, tj. o 4,6% niż w 2014 r.

Rzecznik podjął interwencję w sprawie 13.523 skarg i wniosków<sup>25</sup>. Na 11.647 zakończonych spraw, roszczenia skarżących zostały uznane w przypadku 3.056 skarg i wniosków, tj. 26,2% interwencji Rzecznika. Pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w 2015 r., w ramach konsultacji i udzielania porad z zakresu prowadzonej działalności, 11.897 rozmów telefonicznych.

W 2015 r. do Rzecznika wpłynęły 172 wnioski (o 87,0% więcej niż w 2014 r.) o przedstawienie oświadczenia zawierającego pogląd istotny dla sprawy.

Ponadto Rzecznik przekazał w 2015 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) cztery zawiadomienia 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.

---

<sup>24</sup> Wnioski na działalność podmiotów z pozostałych sektorów rynku finansowego wpływały do RF po 11 października 2015 r.

<sup>25</sup> W przypadku pozostałych skarg i wniosków Rzecznik nie podjął jeszcze interwencji lub stwierdził brak przesłanek formalno-prawnych do podjęcia interwencji, udzielił wyjaśnień skarżącemu.

## **IV. Informacje dodatkowe**

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Rzecznika Finansowego, NIK wnioskuje w szczególności o:

1. 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.
2. Wprowadzenie procedury dokonywania zakupów dla Biura Rzecznika Finansowego o wartości poniżej 30 tys. zł.

W odpowiedzi z dnia 10 maja 2016 r. na wystąpienie pokontrolne Rzecznik Finansowy poinformował, że podjął działania w celu wprowadzenia procedury dokonywania zakupów towarów i usług o wartości poniżej 30 tys. zł.

W kwestii wprowadzenia rozwiązań w ewidencji księgowej umożliwiających szczegółowe rozliczanie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura w podziale na poszczególne sektory rynku finansowego Rzecznik poinformował, że wysokość należnych wpłat na pokrycie kosztów jego działalności oraz faktycznie poniesionych kosztów działalności będzie ustalał w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, bez podziału kosztów działania na poszczególne sektory rynku finansowego.

## Załączniki

### Załącznik 1. Przychody i koszty Rzecznika Finansowego

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej*	Plan po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Przychody ogółem, w tym:	7.391	7.551	8.806	7.918**	107,1	104,9	89,9
1.1.	przychody od podmiotów	7.312	7.543	8.798	7.906	107,1	104,9	89,9
1.2.	odsetki	5	7	7	8	160,0	114,3	114,3
1.3.	pozostałe przychody	74***	1	1	4	5,4	400,0	400,0
2.	Koszty ogółem, w tym:	6.841	7.551	8.806	8.107	118,5	107,4	92,4
2.1.	wynagrodzenia	3.866	4.431	4.654	4.035	104,4	91,1	86,7
2.2.	składki	552	606	642	594	107,6	98,0	92,5
2.3.	odsetki	6	13	13	2	33,3	15,4	15,4

\* Ustawa budżetowa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.)

\*\* Przychody w ujęciu memoriałowym wyniosły 8.107 tys. zł.

\*\*\* W 2014 r. 72 tys. zł pochodziło z tytułu umorzenia nadpłat zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych oraz ze sprzedaży samochodu służbowego.

## Załącznik 2. Zobowiązania Biura Rzecznika Finansowego

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		4:3
		2014	2015	
		tys. zł		%
1	2	3	4	5
1.	Zobowiązania ogółem, w tym:	711	941	132,3
1.1.	z tytułu podatków i opłat	51	53	103,9
1.2.	z tytułu składek ZUS	102	141	138,2
1.3.	z tytułu opłat na PFRON	3	5	166,7
1.4.	z tytułu dostaw towarów i usług	99	83	83,8
1.5.	z tytułu wynagrodzeń	120	60	50,0
1.6.	z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego	207	214	103,4
1.7.	pozostałe rozrachunki z pracownikami	1	1	100,0
1.4.	wobec zakładów ubezpieczeń	126	383	304,0

## Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w Biurze Rzecznika Finansowego

Lp.	Wyszczególnienie	2014			2015					10:5
		Wykonanie			Plan		Wykonanie			
		przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 etat	przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 etat	
		osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Ogółem, w tym:	39	3.035	6.555	51	3.334	43	3.280	6.201	94,6
1.1.	kierownictwo*	3	520	14.444	2	585	3	384	12.403	85,9
1.2.	administracja	36	2.515	5.890	47,5	2.749	41	2.846	5.809	98,6

\* W 2014 r. i do dnia 10 października 2015 r. były to osoby: Rzecznik Ubezpieczonych, Dyrektor Biura RU i Zastępca Dyrektora Biura RU. Od dnia 11 października 2015 r. były to osoby: Rzecznik Finansowy i Zastępca RF.



#### **Załącznik 4. Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r.**

Oceny wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2015 r. dokonano stosując kryteria<sup>26</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku<sup>27</sup>.

Przychody: 7.918,0 tys. zł

Koszty :8.106,6 tys. zł

Łączna kwota G : 16.024,6 tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów)

Waga przychodów w łącznej kwocie  $Wd = D : G = 7.918,0 : 16.024,6 = 0,4941$

Waga kosztów w łącznej kwocie:  $Ww = W : G = 8.106,6 : 16.024,6 = 0,5059$

Ocena częściowa przychodów: pozytywna (5) brak nieprawidłowości

Ocena częściowa kosztów: pozytywna (5) brak nieprawidłowości

Wynik końcowy  $Wk: 0,4941 \times 5 + 0,5059 \times 5 = 5$

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- zmiany planu finansowego zostały dokonane niezgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,
- zawarto umowę darowizny z Fundacją Edukacji Ubezpieczeniowej, która nie zabezpieczała odpowiednio interesu Rzecznika, z uwagi na brak wskazania okresu wykorzystania i sposobu rozliczenia przekazanych środków,
- Rzecznik Finansowy ze zwłoką przekazał korektę sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2015 r.

Ocena końcowa: opisowa

---

<sup>26</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

<sup>27</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>

**Załącznik 5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Minister Finansów
10. Rzecznik Finansowy