

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.410.001.14.2015

Nr ewid. 107/2015/P/15/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2014 r.  
wykonanie planu finansowego  
Rzecznika Ubezpieczonych

Warszawa maj 2015 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*

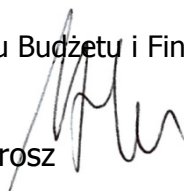
---

**Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2014 r.  
wykonanie planu finansowego  
Rzecznika Ubezpieczonych**

---

Dyrektor  
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz



---

Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes



Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 21 maja 2015 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. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>4</b>
1. Ocena ogólna .....	4
2. Sprawozdawczość .....	5
3. Uwagi i wnioski .....	5
<b>II. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych.....</b>	<b>7</b>
1. Planowanie przychodów i kosztów .....	7
2. Przychody .....	7
3. Koszty .....	9
4. Należności i zobowiązania .....	10
5. Realizacja podstawowych zadań .....	10
6. Sprawozdania.....	10
<b>III. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>12</b>

Rzecznik Ubezpieczonych jest państwową osobą prawną powołaną do reprezentowania interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Do zadań Rzecznika należy w szczególności:

- rozpatrywanie skarg w indywidualnych sprawach do niego skierowanych;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych oraz emerytur kapitałowych;
- występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych oraz emerytur kapitałowych;
- informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń i organizacji gospodarczych powszechnych towarzystw emerytalnych o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych i innych instytucji rynku ubezpieczeniowego;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów;
- inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową, lub osób uposażonych.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje z urzędu lub na wniosek osób, które wystąpiły do niego ze skargą lub prośbą o interwencję lub właściwych organów nadzoru, kontroli lub innych organów władzy publicznej.

Koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych<sup>1</sup>, ponoszą zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>.

## **I. Ocena kontrolowanej działalności**

### **1. Ocena ogólna**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>3</sup> wykonanie planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r.

Uzasadnieniem oceny pozytywnej jest:

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

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 290 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej, ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014<sup>4</sup> przychody (wpłaty z tytułu zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w kwotach przed ich ostatecznym rozliczeniem od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych oraz pozostałe przychody) zrealizowano w wysokości 7.391,1 tys. zł, tj. wyższej o 1,3% od kwoty planowanej. Koszty realizacji zadań ustawowych Rzecznika Ubezpieczonych wyniosły 6.840,9 tys. zł, tj. 93,8% kwoty planowanej.

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

## 2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania sporządzone przez Rzecznika Ubezpieczonych:

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

Dane wykazane w tych sprawozdaniach są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach.

## 3. Uwagi i wnioski

Po rozliczeniu w 2014 r. wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r. łączne należne wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych były niższe od kosztów określonych w ustawie budżetowej na rok 2013<sup>5</sup> o 476,8 tys. zł. Różnica między faktycznymi 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>6</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 Rzeczniku Ubezpieczonych.

Art. 22 ust. 1 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych<sup>7</sup> pozwalał na ustalenie wysokości wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika i jego Biura ponoszonych przez zakłady ubezpieczeń w wysokości 0,01% zbioru składek brutto i przez powszechne towarzystwa emerytalne w wysokości stanowiącej iloczyn średniej rocznej wartości aktywów otwartego funduszu emerytalnego zarządzanego przez dane powszechne towarzystwo emerytalne i stawki nieprzekraczającej 0,0015%. Przepisem § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura<sup>8</sup> Minister Finansów określił, że zakład ubezpieczeń ustala co miesiąc zaliczkę na poczet kosztów Rzecznika Ubezpieczonych w wysokości 0,0071% sumy składek przypisanych brutto w miesiącu poprzedzającym miesiąc, za który jest uiszczana zaliczka, a powszechne towarzystwo emerytalne ustala co miesiąc zaliczkę na poczet kosztów Rzecznika Ubezpieczonych w wysokości 1/12 kwoty stanowiącej iloczyn stawki 0,0008% i średniej rocznej wartości aktywów otwartego funduszu emerytalnego zarządzanego przez to powszechne towarzystwo emerytalne. Stawki te były niższe od określonych w art. 22 ust. 1 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych.

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura<sup>9</sup> od 1 stycznia 2014 r. zaliczki zakładów ubezpieczeń na poczet kosztów Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura zostały podwyższone do 0,01% sumy składek przypisanych brutto. Następnie na mocy art. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach

<sup>4</sup> Ustawa budżetowa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

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

<sup>7</sup> W brzmieniu obowiązującym do 31 stycznia 2014 r.

<sup>8</sup> W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2013 r.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1658.

emerytalnych<sup>10</sup>, od 1 lutego 2014 r. w art. 22 ust. 1 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych podwyższono do 0,015 % wskaźnik zbioru składek brutto oraz wprowadzono obowiązek ponoszenia wpłat na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujące działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura<sup>11</sup> utrzymano dla zakładów ubezpieczeń na 2014 r. wskaźnik sumy składek przypisanych brutto w miesiącu poprzedzającym miesiąc, za który uiszczana jest zaliczka na poziomie 0,01%.

Zmiany te pozwoliły uzyskać Rzecznikowi Ubezpieczonych w 2014 r. przychody w wysokości wystarczającej na pokrycie brakujących środków na sfinansowanie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w 2013 r., ale rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura<sup>12</sup> ograniczały wysokość należnych w danym roku wpłat na pokrycie kosztów jedynie do wysokości kosztów poniesionych w tym roku przez Rzecznika Ubezpieczonych, nie większych jednak niż suma należnych wpłat. Brak więc podstaw prawnych do żądania od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych dopłat na pełne pokrycie kosztów poniesionych przez Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura 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 następnych.

W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych mających na celu umożliwienie rozliczenia brakujących środków na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych są niższe od kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1717.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 153 ze zm. W 2015 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura (Dz. U. z 2015 r., poz. 425) podwyższono z dniem 1 kwietnia 2015 r. wysokość zaliczek zakładów ubezpieczeń do poziomu 0,0125% sumy składek przypisanych brutto.

<sup>12</sup> Z 2011 r. i 2014 r.

## II. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych

### 1. Planowanie przychodów i kosztów

Zgodnie z art. 22a ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Rzecznik Ubezpieczonych sporządził projekt planu finansowego na 2014 r. i w dniu 19 sierpnia 2013 r. przekazał Ministrowi Finansów wraz z pozytywną opinią Rady Ubezpieczonych<sup>13</sup>. Projekt przewidywał przychody ogółem na poziomie 7.094,0 tys. zł i koszty na poziomie 7.294,0 tys. zł oraz ujemny wynik finansowy w wysokości 200,0 tys. zł. Na koniec roku należności miały wynieść 250,0 tys. zł, a zobowiązania 530,0 tys. zł (w tym zobowiązania wymagalne 320,0 tys. zł). Plan przewidywał zwiększenie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w stosunku do 2013 r. o 407,0 tys. zł, tj. o 6,8%. W wyjaśnieniach do planu finansowego na 2014 r. z dnia 30 sierpnia 2013 r. przesłanych do Ministra Finansów stwierdzono, że zwiększenie planu kosztów wynika z wyższych kosztów najmu (Rzecznik zawarł w 2013 r. umowę najmu nowej siedziby<sup>14</sup>, co zwiększyło koszty jego działalności o 186,0 tys. zł w skali roku) oraz z konieczności obsługi większej liczby skarg, co wiąże się z wyższymi kosztami usług obcych. Z wyjaśnień Głównej Księgowej Biura Rzecznika wynika, że w planie kosztów na 2014 r. w pozycji pozostałe koszty funkcjonowania przewidziano dodatkowo kwotę 114,0 tys. zł na pokrycie części brakujących środków na sfinansowanie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w 2013 r.<sup>15</sup> O takim sposobie sfinansowania niedoboru środków na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r. nie poinformowano Ministerstwa Finansów.

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

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Rzecznika Ubezpieczonych dotyczącą planowania przychodów i kosztów oraz dokonywania zmian w planie finansowym na 2014 r. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że Rzecznik Ubezpieczonych w trakcie prac nad projektem planu finansowego na 2014 r. miał świadomość tego, że należne wpłaty zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych za 2013 r. nie pokryją kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura określonych w ustawie budżetowej na rok 2013. W dokumentach przedstawianych Ministrowi Finansów oraz Sejmowi i Senatowi RP nie poinformował o tej sytuacji oraz o tym, że niedobór środków za 2013 r. planuje pokryć z wpływów 2014 r. i lat następnych.

### 2. Przychody

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przychodów przez Rzecznika Ubezpieczonych.

W 2014 r. przychody<sup>16</sup> Rzecznika Ubezpieczonych wyniosły 7.391,1 tys. zł i były wyższe od planowanych o 97,1 tys. zł, tj. o 1,3% oraz o 1.049,3 tys. zł od zrealizowanych w 2013 r. Wyższe od planowanego wykonanie

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, Rada Ubezpieczonych jest organem opiniodawczo-doradczym Rzecznika, powoływany na wniosek Rzecznika przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego.

<sup>14</sup> Budynek, w którym mieściła się dotychczasowa siedziba został wystawiony na sprzedaż przez syndyka masy upadłościowej w 2013 r.

<sup>15</sup> Z rozliczenia wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura za 2013 r. wynika, że kwota brakujących środków wyniosła 433,7 tys. zł.

<sup>16</sup> Przychody rozumiane jako wpłaty z tytułu zaliczek na koszty działalności Rzecznika i jego Biura w kwotach przed ich ostatecznym rozliczeniem, od zakładów ubezpieczeń i PTE oraz pozostałe przychody.

przychodów wynikało z podwyższenia w 2014 r. wskaźnika zbioru składek brutto dla zaliczek wnoszonych przez zakłady ubezpieczeń i włączenia zagranicznych zakładów ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujących działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do partycypowania w kosztach działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura. Dane dotyczące przychodów zostały przedstawione w załączniku nr 1 do informacji.

Przychody od krajowych zakładów ubezpieczeń w 2014 r. wyniosły 5.293,2 tys. zł i były wyższe od zrealizowanych w 2013 r. o 1.281,6 tys. zł, tj. o 31,9%, a od powszechnych towarzystw emerytalnych 1.557,3 tys. zł i były niższe od zrealizowanych w 2013 r. o 626,3 tys. zł, tj. o 28,7%<sup>17</sup>. Przychody od zagranicznych zakładów ubezpieczeń wyniosły 460,7 tys. zł i stanowiły 6,2% przychodów ogółem. Ponadto Rzecznik Ubezpieczonych w 2014 r. osiągnął przychody finansowe w wysokości 5.495,2 zł (głównie z lokowania wolnych środków – 5.220,52 zł), z działalności Sądu Polubownego 685,0 zł, oraz pozostałe przychody operacyjne w wysokości 73.665,5 zł. W pozostałych przychodach operacyjnych głównymi pozycjami były umorzenia nadpłat zaliczek od zakładów ubezpieczeń w kwocie 46.983,8 zł i przychód w wysokości 25,0 tys. zł ze sprzedaży samochodu służbowego.

W 2014 r. wpłaty zaliczek na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura dokonywało 28 zakładów ubezpieczeń na życie i 30 zakładów ubezpieczeń majątkowych, 14 powszechnych towarzystw emerytalnych oraz 25 zagranicznych zakładów ubezpieczeń. Zgodnie z § 3 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura zakłady ubezpieczeń oraz powszechne towarzystwa emerytalne mają obowiązek informować Rzecznika Ubezpieczonych o kwocie podstawy naliczenia zaliczki, okresie jakiego dotyczy zaliczka oraz jej wysokości. Kontrola deklaracji zawierających wyżej wymienione informacje złożonych w 2014 r. wykazała, że wszystkie krajowe zakłady ubezpieczeń i powszechne towarzystwa emerytalne przesyłały co miesiąc wymagane rozporządzeniem informacje.

W pierwszym roku obowiązywania przepisów nakładających na zagraniczne zakłady ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej, wykonujące działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek pokrywania kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, wystąpiły problemy z egzekwowaniem wpłat zaliczek od tych podmiotów. Rzecznik Ubezpieczonych ustalił listę potencjalnych płatników zaliczek na podstawie spisu zamieszczonego na stronach internetowych Komisji Nadzoru Finansowego i do tych zakładów skierował pisma informujące o obowiązku ponoszenia wpłat na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura. W 2014 r. z 23 zagranicznych zakładów ubezpieczeń umieszczonych w spisie KNF zaliczki wpłacało 19 zakładów. Pozostałe cztery zakłady nie przekazały deklaracji i nie dokonały wpłat zaliczek. Ponadto w 2014 r. zaliczki wpłacało sześć zagranicznych zakładów ubezpieczeń z krajów Unii Europejskiej, których nie było w spisie KNF, a które same poinformowały Rzecznika Ubezpieczonych o prowadzeniu działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i po wezwaniu przez Rzecznika Ubezpieczonych przekazały stosowne deklaracje.

Stosownie do postanowień § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, Rzecznik Ubezpieczonych dokonał w terminie do 31 sierpnia 2014 r. rozliczenia kosztów działalności za 2013 r. Należne wpłaty za 2013 r. wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r.<sup>18</sup> wyniosły 6.410,2 tys. zł. Według rozliczenia kwota wpłat należnych za 2013 r. była wyższa od faktycznie dokonanych wpłat zaliczek o 215,0 tys. zł, a niższa od planowanych w ustawie budżetowej kosztów na 2013 r. o 476,8 tys. zł. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, w wersji obowiązującej w 2013 r., koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych ponosiły zakłady ubezpieczeń do wysokości 0,01% zbioru składek przypisanych brutto. Jednak § 2 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2011 r. ograniczał możliwość wyrównania wpłat do kwoty wynikającej

<sup>17</sup> Mniejsze wpływy spowodowane były zmianami w organizacji i funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych wprowadzonymi ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, w wyniku których zmniejszył się średni stan aktywów funduszy, który stanowi podstawę do naliczania wpłat zaliczek na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura.

<sup>18</sup> Zgodnie z tym rozporządzeniem kwota wpłat zaliczek stanowiła 0,0071% składek przypisanych brutto zebranych w 2013 r. przez zakłady ubezpieczeń oraz 0,0008% średniej rocznej wartości aktywów otwartych funduszy emerytalnych zarządzanych przez powszechne towarzystwo emerytalne.



z kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej, bowiem wysokość należnych wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych nie mogła być wyższa niż suma należnych zaliczek, tj. 0,0071% składek przypisanych brutto zebranych w danym roku.

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

NIK zwraca uwagę, że praktyka występowania o umorzenie nadpłat może godzić w reputację Rzecznika Ubezpieczonych jako instytucji, której ustawowym obowiązkiem jest podejmowanie działań w zakresie ochrony osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych.

### 3. Koszty

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Rzecznika Ubezpieczonych kosztów w 2014 r.

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

W strukturze kosztów Rzecznika Ubezpieczonych najwyższą pozycję stanowiły koszty wynagrodzeń. Były one niższe od planowanych o 11,2% i wyniosły 3.866,1 tys. zł, co stanowiło 56,5% kosztów ogółem. Niższe wykonanie planu kosztów w tym zakresie wynikało z niższych kosztów wynagrodzeń bezosobowych. Były one niższe od planowanych o 440,0 tys. zł, tj. o 34,6%, a w stosunku do planu po zmianach o 8,8%. Niższa realizacja kosztów w tym zakresie spowodowana była zmianą formy prawnej zawierania umów związanych z rozpatrywaniem skarg<sup>19</sup>. Plan kosztów wynagrodzeń został zrealizowany w 100,0%. Przeciętne zatrudnienie w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. w pełnych etatach wyniosło 39 osób i było wyższe o jeden etat od przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. Faktycznie zatrudnienie wzrosło o 0,58 etatu w związku z zawarciem w dniu 11 czerwca 2014 r. umowy o pracę na czas zastępstwa na stanowisku Głównego Księgowego. Potrzeba zawarcia takiej umowy wynikała ze zwolnienia lekarskiego, a następnie urlopu macierzyńskiego osoby zajmującej dotychczas to stanowisko. Nowa osoba na stanowisku Głównego Księgowego została zatrudniona od dnia 16 czerwca 2014 r. w wymiarze ½ etatu, tj. 20 godzin tygodniowo. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. wyniosło 6.555,0 zł i było niższe o 0,8% od przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r. Dane dotyczące zatrudnienia zostały przedstawione w załączniku nr 3 do informacji.

Koszty pozostałych usług obcych wyniosły 1.858,6 tys. zł i stanowiły 27,2% kosztów ogółem, w tym na koszty najmu pomieszczeń na potrzeby Biura Rzecznika Ubezpieczonych wydatkowano 506,3 tys. zł, a na usługi doradcze, konsultacyjne, prawne i informatyczne 1.078,6 tys. zł. Składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy wyniosły 552,0 tys. zł i stanowiły 8,1% kosztów ogółem.

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

<sup>19</sup> Część osób zajmujących się skargami zamiast umów zlecenia przeszło na formę samozatrudnienia i w związku z tym umowy były zawierane w ramach pozostałych usług obcych.

#### 4. Należności i zobowiązania

Należności na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły 11,9 tys. zł. Najwyższy udział w należnościach (84,0%) miały należności z tytułu kaucji wpłaconej przez Rzecznika Ubezpieczonych w związku z umową najmu lokalu biurowego.

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

#### 5. Realizacja podstawowych zadań

Działalność merytoryczna Rzecznika Ubezpieczonych nie była w 2014 r. przedmiotem kontroli NIK. Z danych statystycznych przedstawionych w sprawozdaniu Rzecznika Ubezpieczonych za 2014 r. wynika, że w 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych otrzymał 15.429 skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych. Rzecznik podjął interwencję w przypadku 13.624 skarg, tj. w 88,3% otrzymanych skarg. W przypadku pozostałych skarg Rzecznik nie podjął interwencji<sup>20</sup>. Na 10.616 skarg, wobec których Rzecznik Ubezpieczonych zakończył czynności interwencyjne w 2014 r., 2.910 skarg, tj. 27,4% zostało uznanych przez zakłady ubezpieczeń za uzasadnione. W przypadku 98 skarg uznano roszczenia skarżących w drodze wyjątku, a interwencja w przypadku 7.608 skarg zakończyła się wynikiem negatywnym. W 2014 r. do Rzecznika Ubezpieczonych wpłynęło 125 skarg z zakresu zabezpieczenia emerytalnego. W przypadku 100 skarg Rzecznik, z przyczyn podobnych jak w przypadku skarg z zakresu ubezpieczeń gospodarczych, nie podjął interwencji. Czynności interwencyjne podjęto w 25 sprawach, z czego osiem skarg zakończyło się pozytywnie dla skarżących, natomiast siedem zakończyło się odmownie. W pozostałych sprawach prowadzone były czynności wyjaśniające.

W 2014 r. pracownicy Biura Rzecznika Ubezpieczonych przeprowadzili 11.906 rozmów telefonicznych z zakresu ubezpieczeń gospodarczych i zabezpieczenia emerytalnego. Ponadto w 2014 r. Rzecznik Ubezpieczonych złożył do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sześć wniosków o podejrzeniu stosowania przez ubezpieczycieli praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Rzecznik złożył w 2014 r. cztery propozycje uregulowań prawnych i skierował łącznie 14 wystąpień do Zakładów Ubezpieczeń i UOKiK w związku z dostrzeżonymi nieprawidłowościami w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczeń.

#### 6. Sprawozdania

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania przez Rzecznika Ubezpieczonych:

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

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>21</sup> oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>22</sup>.

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (RB-BZ2) były zgodne z ewidencją księgową.

<sup>20</sup> Przyczyną niepodjęcia interwencji było: stwierdzenie braku przesłanek formalno-prawnych do interwencji, udzielenie wyjaśnień, o które zwracał się konsument, przesłanie skargi do wiadomości bez wyraźnej prośby o interwencję, niekompletność dokumentacji, wycofanie skargi, brak właściwości Rzecznika Ubezpieczonych do podjęcia interwencji.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

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

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

### III. Informacje dodatkowe

Po kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2013 r. NIK wniosła o:

- 1) naliczanie i egzekwowanie odsetek od nieterminowych wpłat zaliczek na koszty działalności Biura Rzecznika Ubezpieczonych, zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych;
- 2) egzekwowanie, wynikającego z rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura, obowiązku informowania w okresach miesięcznych Rzecznika Ubezpieczonych o podstawie naliczenia zaliczki, okresie jakiego dotyczy oraz jej wysokości;
- 3) zapewnienie efektywnej kontroli nad rozliczeniem wpłat zaliczek na koszty działania Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura oraz nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych.

Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. potwierdzają, że wnioski zostały zrealizowane.

Po kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2013 r. NIK złożyła zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyły one dokonania wydatku bez upoważnienia określonego planem finansowym jednostki. Limit kosztów związanych z utrzymaniem Biura Rzecznika Ubezpieczonych ustalony w ustawie budżetowej<sup>27</sup> na 2013 r. został przekroczony o 103 tys. zł. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów we wrześniu 2014 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego został złożony wniosek o ukaranie upomnieniami Głównej Księgowej i Kierowniczkii Zespołu Kadr i Administracji w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych.

Wystąpienie pokontrolne z kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. zostało skierowane do Rzecznika Ubezpieczonych w dniu 23 kwietnia 2015 r. NIK wniosła w nim o:

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

W odpowiedzi z dnia 5 maja 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych poinformował, że wystąpi z zapytaniem do Komisji Nadzoru Finansowego, czy oprócz wymienionych w wykazie zagranicznych zakładów ubezpieczeń z państw członkowskich Unii Europejskiej, które prowadzą działalność ubezpieczeniową na terenie Polski, posiada informację o innych zagranicznych zakładach ubezpieczeń, które sprzedają jakiegokolwiek ubezpieczenia na terenie Polski.

Rzecznik Ubezpieczonych nie udzielił informacji, czy zwróci się do Ministra Finansów o uregulowanie kwestii rozliczenia brakujących środków na koszty działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura w przypadku, gdy należne wpłaty od zakładów ubezpieczeń i powszechnych towarzystw emerytalnych będą niższe od kosztów przewidzianych w ustawie budżetowej. Natomiast wyjaśnił, że niedobór przychodów nad kosztami w 2013 r. w wysokości 433,7 tys. zł zostanie pokryty nadwyżką przychodów nad kosztami, która wystąpiła w 2014 r. w wysokości 550,0 tys. zł. Jednakże, zdaniem NIK, zgodnie z przepisami prawa Rzecznik Ubezpieczonych nie będzie miał możliwości dokonać tego typu operacji, bowiem rozporządzenie Ministra Finansów z 2014 r. w sprawie wpłat na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Ubezpieczonych i jego Biura ogranicza wysokość należnych w danym roku wpłat na pokrycie kosztów jedynie do wysokości kosztów poniesionych w tym roku przez Rzecznika Ubezpieczonych. Tak więc nie ma możliwości pokrycia deficytu z 2013 r, tj. części kosztów 2013 r. wpłatami na koszty działalności dotyczącymi 2014 r.

<sup>27</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

## Załącznik 1. Plan finansowy Rzecznika Ubezpieczonych i jego wykonanie w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.		6:3	6:4
		Wykonanie	Plan	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	6	7	8
1.	Przychody ogółem,	6.342	7.294	7.391	116,5	101,3
	w tym :	6.335	7.284	7.386	116,6	101,4
1.1.	przychody własne					
1.2.	dotacje	-	-	-	-	-
1.3.	odsetki	7	10	5	71,4	50,0
2.	Koszty ogółem,	6.991	7.294	6.841	97,9	93,8
2.1.	wynagrodzenia	4.305	4.305	3.866	89,8	89,8
2.2.	składki	536	580	552	103,0	95,2
2.3.	odsetki	8	13	6	75,0	46,2
2.4.	majątkowe	0	0	0	-	-
3.	Wynik finansowy brutto	0	0	0	-	-
4.	Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0	0	0	-	-
5.	Wynik finansowy netto	0	0	0	-	-

## Załącznik 2. Zobowiązania Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		4:3
		2013 r.	2014 r.	
		tys. zł		%
1	2	3	4	5
<b>1.</b>	<b>Zobowiązania ogółem:</b>	<b>526</b>	<b>711</b>	<b>135,2</b>
1.1.	z tytułu podatków i opat	52	51	98,1
1.2.	z tytułu składek ZUS	77	102	132,5
1.3.	z tytułu opłat na PFRON	3	3	100,0
1.4.	z tytułu dostaw towarów i usług	71	99	139,4
1.5.	z tytułu wynagrodzeń	80	120	150,0
1.6.	z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego	210	207	98,6
1.7.	pozostałe rozrachunki z pracownikami z tytułu	1	1	100,0
1.8.	potrąceń z list płac	0	1	-
1.9.	wobec zakładów ubezpieczeń	32	126	393,8

## Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w Biurze Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2013 r.			2014 r.					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
<b>1.</b>	<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>38</b>	<b>3.014</b>	<b>6.609</b>	<b>38</b>	<b>3.035</b>	<b>39</b>	<b>3.035</b>	<b>6.555</b>	<b>99,2</b>
1.1.	kierownictwo**	3	502	13.941	3	520	3	520	14.444	103,6
1.2.	administracja	35	2.512	5.980	35	2.515	36	2.515	5.890	98,5

\* W przeliczeniu na pełne etaty. Faktyczne przeciętne zatrudnienie wyniosło w 2014 r. 38,58 etatu i dla tej wielkości zostało wyliczone przeciętne wynagrodzenie roczne.

\*\* Rzecznik Ubezpieczonych, Kierownik Biura RU i jego Zastępca.

\*\*\* Zatrudnienie administracji wzrosło w stosunku do planu w związku z urlopem macierzyńskim głównej księgowej i zatrudnieniem osoby na zastępstwo.

#### **Załącznik 4. Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r.**

Oceny wykonania planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych w 2014 r. dokonano stosując kryteria<sup>28</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku<sup>29</sup>.

Przychody: 7.391 tys. zł

Koszty: 6.841 tys. zł

Łączna kwota G : 14.232 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga przychodów w łącznej kwocie  $Wd = D : G = 0,5193$

Waga kosztów w łącznej kwocie:  $Ww = W : G = 0,4807$

Ocena cząstkowa przychodów: (5) pozytywna – brak nieprawidłowości

Ocena cząstkowa kosztów: (5) pozytywna – brak nieprawidłowości

.

Wynik końcowy  $Wk = 5 \times 0,5193 + 5 \times 0,4807 = 5,0$

**Ocena ogólna: pozytywna**

---

<sup>28</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>29</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>



**Załącznik 7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

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