



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF-4101-04-02/2013
P/13/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/038 - Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Piotr Mienicki, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85373 z dnia 20 sierpnia 2013 r. 2. Anna Grabarczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85377 z dnia 4 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) i jej Urzędu w zakresie ochrony praw klientów instytucji finansowych w okresie od początku 2011 r. do końca I półrocza 2013 r. Komisja nie zapewnia jednak pełnej ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku, gdyż nie jest upoważniona przepisami prawa do ingerowania w relacje między podmiotami nadzorowanymi a ich klientami, w szczególności gdy spór ma charakter cywilnoprawny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) rzetelnie analizował sygnały o możliwych nieprawidłowościach w zakresie ochrony praw klientów instytucji finansowych i identyfikował systemowe zagrożenia z nich wynikające. Zakres dalszych działań był jednak ograniczony z uwagi na możliwości prawne oraz kadrowe Urzędu. Najczęstszym sposobem reakcji UKNF na skargi było przekazanie sprawy podmiotowi nadzorowanemu, którego dotyczyła skarga. We wszystkich 30 losowo wybranych do badania przypadkach, gdy UKNF podejmował takie działania, podmiot rozpatrywał zarzuty skarżącego i przekazywał do Urzędu swoje stanowisko.

Urząd na ogół podejmował działania jeżeli problem miał znaczenie systemowe lub mógł powodować negatywne konsekwencje dla szerokiego grona uczestników rynku finansowego. Nie wszystkie sygnały o nieprawidłowościach były natomiast uwzględniane w planach inspekcji. Z dziesięciu zagadnień objętych badaniem przedmiotem inspekcji były trzy. Decydowały o tym w szczególności ograniczone możliwości kadrowe.

UKNF, zgodnie z przepisami regulującymi uprawnienia nadzorcze nad poszczególnymi rynkami, analizował wzorce umów i reklamy pod kątem ich

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

zgodności z prawem. We wszystkich dziesięciu przypadkach objętych badaniem podejmował działania zakończone wyeliminowaniem stwierdzonych nieprawidłowości bądź przekazaniem sprawy do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który ma w tym zakresie szersze kompetencje niż UKNF.

Urząd, adekwatnie do aktualnie zidentyfikowanych problemów oraz zapotrzebowania zgłaszanego przez uczestników rynku, podejmował działalność edukacyjną i informacyjną, mającą na celu upowszechnianie wiedzy z zakresu zasad funkcjonowania rynku finansowego. Urząd promował także możliwość rozwiązywania sporów przed Sądem Polubownym przy Komisji Nadzoru Finansowego. Działania te nie przyniosły jednak znaczących rezultatów, gdyż przedsiębiorcy finansowi zazwyczaj nie godzili się na poddanie się pod rozstrzygnięcia tego sądu, z uwagi na ostateczny charakter orzeczenia oraz brak możliwości odwołania do sądu powszechnego. KNF nie posiadając inicjatywy legislacyjnej przedstawiał m.in. Ministrowi Finansów i Prezes UOKiK propozycje zmian przepisów, polegających na wprowadzeniu Arbitrażu Konsumentckiego, od którego przysługiwałoby odwołanie do sądu powszechnego. Ta i inne propozycje rozwiązań prokonsumenckich nie zostały jednak uwzględnione. Wskazane uwarunkowania ograniczały skuteczność UKNF jako instytucji sprawującej funkcję ochrony praw klienta instytucji finansowych. Urząd zrealizował rekomendacje Grupy Roboczej Komitetu Stabilności Finansowej (KSF) do spraw instytucji parabankowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Postępowanie ze skargami klientów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do UKNF wpłynęło 21.778 skarg od klientów podmiotów rynku finansowego objętych nadzorem KNF. Co roku liczba skarg systematycznie rosła. Ponad 90% sygnałów przypadło na działania instytucji bankowych (10.427 skarg, tj. 47,9% ogółu) i ubezpieczeniowych (9.200 skarg, tj. 42,2% ogółu).

(dowód: akta kontroli str. 702-709)

Urząd, oprócz formy pisemnej, umożliwiał złożenie skarg za pomocą formularzy elektronicznych, dostępnych na stronie internetowej Komisji. Jednocześnie informował, że nie rozpatruje zgłaszanych zarzutów i nie zajmuje stanowiska w indywidualnej sprawie poruszanej w skardze. Urząd stoi na stanowisku, że przepisy prawa nie dają mu takich uprawnień. Otrzymane informacje są wykorzystywane do analizy praktyk rynkowych i podejmowania działań eliminujących naruszenia prawa i praktyki naruszające interesy konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 16-19)

Badanie dokumentacji 55 wybranych losowo skarg (25 na podmioty sektora bankowego, 12 na podmioty sektora ubezpieczeniowego, po 6 na podmioty sektora emerytalnego, sektora kapitałowego oraz pozostałe nadzorowane podmioty rynku finansowego) wykazało, że Urząd podejmował działania zgodne z ustalonymi procedurami wewnętrznymi². W 30 przypadkach UKNF przekazał skargi do instytucji nadzorowanych z prośbą o zajęcie stanowiska. We wszystkich przypadkach instytucje poinformowały Urząd o rozpatrzeniu zarzutów skarżącego. W 25 przypadkach UKNF nie wystosował pism do instytucji finansowych

² Do kwietnia 2012 r. obowiązywała „Procedura postępowania przez UKNF ze skargami wnoszonymi przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego na działalność podmiotów nadzorowanych”, od 26 czerwca 2012 r. „Instrukcja postępowania ze skargami wnoszonymi do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego na działalność podmiotów nadzorowanych”.

o rozpatrzenie zarzutów ze względu na charakter skarg, które nie kwalifikowały się do dalszego postępowania wyjaśniającego (pisma do wiadomości UKNF, skargi wskazujące na cywilnoprawny charakter sporu).

(dowód: akta kontroli str. 711-723, 1073-1076, 1655-1656)

Urząd dokonywał analiz otrzymywanych skarg, a ich wyniki przedstawiano między innymi w kwartalnych raportach przekazywanych Przewodniczącemu KNF i jego Zastępcom oraz dyrektorom komórek organizacyjnych UKNF sprawujących nadzór nad poszczególnymi grupami instytucji finansowych. Raporty te zawierały statystyczne informacje na temat skarg na podmioty nadzorowane na rynku finansowym oraz informacje na temat istotniejszych nieprawidłowości w ich działalności. W związku z zawartym Porozumieniem o Współpracy pomiędzy Rzecznikiem Ubezpieczonych i KNF, UKNF przygotowywał również kwortalne raporty dla Rzecznika, obejmujące statystyczne informacje na temat skarg na zakłady ubezpieczeń i oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń oraz na otwarte fundusze emerytalne.

Departament Ochrony Klientów (DOK) przekazywał do komórek organizacyjnych UKNF, prowadzących inspekcje w podmiotach nadzorowanych, analizy informacji pochodzących ze skarg na podmioty, w których planowano przeprowadzenie kontroli. W przypadku analiz dotyczących sektora ubezpieczeniowego i emerytalnego przekazywano także informacje na potrzeby oceny „Badanie i Ocena Nadzorcza” (BION). Wyniki prowadzonych analiz skutkowały między innymi zgłoszeniem określonych zagadnień jako propozycji do planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1254)

Na podstawie 10 losowo wybranych zagadnień zgłoszonych przez DOK jako propozycje do zbadania w czasie inspekcji ustalono, że departamenty merytoryczne Urzędu dokonywały analizy możliwości uwzględnienia tych propozycji w planowanych inspekcjach. Dwa zagadnienia zostały uwzględnione podczas inspekcji, a jedno planowane jest do weryfikacji w 2014 r. W pozostałych przypadkach problemy wynikające ze skarg nie były badane w czasie inspekcji ze względu na konieczność dostosowania planowanych kontroli do posiadanych zasobów kontrolnych, a także przeprowadzanie inspekcji problemowych nieobejmujących swym zakresem danych zagadnień. Nieujęcie zagadnień objętych skargami w planie inspekcji wynikało także z prowadzenia bezpośredniego monitoringu sprawy przez DOK oraz rezygnacji z przeprowadzenia inspekcji w danym podmiocie ze względu na proces łączenia jakiego podlegał.

(dowód: akta kontroli str. 1255-1282)

W badanym okresie, na podstawie zgłaszanych skarg, wśród problemów, które mogą rodzić negatywne konsekwencje dla szerokiego grona odbiorców usług finansowych Urząd zidentyfikował między innymi kwestie związane z funkcjonowaniem kart zbliżeniowych oraz sprzedażą produktów ubezpieczeniowych z Ubezpieczeniowym Funduszem Kapitałowym (UFK).

W okresie od początku 2011 roku do połowy 2013 roku do Urzędu wpłynęło łącznie 30 skarg dotyczących funkcjonowania kart zbliżeniowych, jednakże każdego roku liczba skarg w tym zakresie podwajała się. Zgłaszane problemy koncentrowały się na kwestii braku możliwości wyłączenia funkcji zbliżeniowej lub odmowy wydania przez bank karty bez takiej funkcji. Skarżący zgłaszali również obawy co do bezpieczeństwa kart zbliżeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 731-766)

W wyniku diagnozy problemu, w tym przeprowadzeniu ankiet wśród banków UKNF wskazał na potrzebę ograniczenia ryzyka związanego z używaniem kart zbliżeniowych przez ich posiadaczy, w szczególności poprzez umożliwienie klientom swobodnego wyboru w zakresie korzystania z funkcji zbliżeniowej w wydanej karcie płatniczej oraz stosowanie optymalnych mechanizmów zabezpieczających.

(dowód: akta kontroli str. 724, 725, 767-807)

UKNF włączył się w przygotowanie „Rekomendacji w zakresie bezpieczeństwa kart zbliżeniowych”, które zostały wydane przez Radę ds. Systemu Płatniczego przy NBP w dniu 30 września 2013 r.

Urząd zamierza weryfikować stosowanie rekomendacji przez podmioty nadzorowane, w tym pozyskać informacje odnośnie zamierzonych harmonogramów dostosowań lub powodów ignorowania rekomendacji. Wdrożenie rekomendacji ma być weryfikowane podczas inspekcji przeprowadzanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 799, 808-819)

Do kart zbliżeniowych mają zastosowanie także zalecenia znowelizowanej Rekomendacji D Komisji Nadzoru Finansowego, wydanej w styczniu 2013 r., dotyczącej zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach. Komisja zwróciła w niej uwagę na konieczność stosowania możliwie niezawodnych metod i środków potwierdzania tożsamości i uprawnień klientów korzystających z elektronicznych kanałów dostępu. Postanowienia rekomendacji powinny zostać wdrożone przez banki do końca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 799, 1658-1660)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zarejestrowano łącznie 743 skargi (3,4% ogółu), dotyczące sprzedaży produktów ubezpieczeniowych z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Zagadnienia w nich poruszane koncentrowały się w szczególności na nieprawidłowościach w zakresie informacji udzielanych klientom na temat oferowanych produktów oraz na niedopasowaniu produktu do indywidualnych potrzeb. Klienci zwracali uwagę, iż podczas procesu sprzedaży produktów przekazywano im tylko część lub nieprawdziwe informacje na temat cech produktów i kosztów związanych z ich nabyciem, a także nie przekazywano im istotnych dokumentów określających zasady funkcjonowania danego produktu.

W przypadku otrzymania skargi organ nadzoru zwracał się do podmiotu nadzorowanego o zbadanie sprawy przez właściwą komórkę organizacyjną oraz wyjaśnienie wszelkich jej okoliczności i odniesienie się do stawianych przez klienta zarzutów. Z otrzymywanych wyjaśnień wynikało, iż w części spraw podmioty uznały roszczenia klientów. Z materiałów zgromadzonych w sprawach skargowych wynikało, że występowały przypadki składania przez konsumentów, w deklaracjach przystąpienia do ubezpieczenia, oświadczeń o zapoznaniu się z dokumentami oraz o akceptacji warunków ubezpieczenia, w tym kosztów z nim związanych.

(dowód: akta kontroli str. 725-727, 820-907)

UKNF od początku 2012 r. podejmował działania służące zapobieganiu i eliminacji zidentyfikowanych nieprawidłowości poprzez skierowanie w lutym 2012 r. pisma Przewodniczącego KNF do prezesów zarządów banków i zakładów ubezpieczeń oraz opublikowanie we wrześniu 2012 r. stanowiska organu nadzoru w sprawie pożądaných praktyk w obszarze bancassurance, w tym sprzedaży produktów inwestycyjnych. Ponadto pismem z 18 grudnia 2012 r. Zastępca Przewodniczącego KNF zobowiązał prezesów banków do przedstawienia informacji na temat sposobu wprowadzenia wytycznych KNF w zakresie praktyk sprzedażowych i konstrukcji

produktów inwestycyjnych. Urząd skierował także indywidualne wystąpienia wobec 6 banków, które przedstawiły niewystarczającą informację w odpowiedzi na powyższe pismo. W przypadku jednego podmiotu, którego praktyki budziły najwięcej zastrzeżeń skierowano pismo do Przewodniczącego Rady Nadzorczej, w którym zwrócono uwagę na negatywne praktyki podmiotu i potrzebę zaangażowania Rady w proces wdrażania postulowanych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 908-935, 944-973)

W 2013 r. bancassurance było przedmiotem badania w trakcie dziewięciu inspekcji problemowych oraz trzech kompleksowych. Do trzech banków skierowano zalecenia pionspekcyjne dotyczące bezpośrednio problematyki konsumenckiej związanej z bancassurance.

(dowód: akta kontroli str. 1675-1704)

KNF przedstawiała również propozycje zmian do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej³ oraz ustawy z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym⁴, mające na celu wzmocnienie ochrony konsumentów korzystających z produktów ubezpieczeniowych. Propozycje te były przekazywane w 2011 r. i w 2012 r. do Ministerstwa Finansów celem podjęcia stosownych działań. Dotyczyły one między innymi wprowadzenia w procesie sprzedaży produktów ubezpieczeniowych z elementem inwestycyjnym obowiązku badania, czy dany produkt odpowiada potrzebom klienta, co do sposobu zagospodarowania jego środków (między innymi co do poziomu ryzyka inwestycyjnego lub czasowego horyzontu inwestycji), ponadto rozszerzenia praw osób ubezpieczonych w ubezpieczeniach zawieranych na cudzy rachunek, w szczególności w tzw. ubezpieczeniach grupowych oraz wprowadzenia dodatkowych obowiązków informacyjnych ubezpieczycieli na rzecz klientów, w związku z oferowaniem tzw. produktów strukturyzowanych. Postulaty te zostały ponownie zgłoszone przez KNF w ramach prac nad projektem założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, przygotowanym przez Ministerstwo Finansów w związku z koniecznością implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁵ (Wyłącalność II). Propozycje te zostały odrzucone przez Ministerstwo, gdyż nie wynikały z implementacji powyższej Dyrektywy. Urząd zasadnie nie zgodził się z ich nieuwzględnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 277, 334, 386, 388, 401-404, 936-943, 1360-1366)

W 2013 r. UKNF przygotował także założenia do rekomendacji dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance obejmującej między innymi kwestie produktów ubezpieczeniowych z Ubezpieczeniowym Funduszem Kapitałowym. Projekt rekomendacji ma być skierowany do publicznych konsultacji do końca 2013 r.

Urząd zrealizował rekomendację Grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej do spraw instytucji parabankowych dotyczącą przeglądu rekomendacji KNF i przepisów prawa, które wypychają klientów poza sektor bankowy.

(dowód: akta kontroli str. 821-835, 1538-1647)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie rozpatrywania skarg klientów na instytucje finansowe nie stwierdzono nieprawidłowości.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 124, poz. 1154 ze zm.

⁵ Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1 ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Procedury UKNF dotyczące rozpatrywania skarg nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego nie określały terminów, w jakich powinny być wysłane odpowiedzi do skarżących oraz do instytucji finansowych o zbadanie sprawy. Badanie wykazało, że w 41 przypadkach Urząd wysłał odpowiedzi do skarżących przed upływem miesiąca, z czego w przypadku skarg składanych za pomocą elektronicznych formularzy skarżący otrzymywał pismo Urzędu z informacją o przyjęciu skargi w tym samym dniu, w którym skarga została wysłana. W przypadku dziewięciu badanych postępowań skargowych wysłanie pisma do wnoszącego skargę następowało w terminie od 34 do 72 dni, choć w pięciu przypadkach Urząd nie prowadził dalszego postępowania wyjaśniającego. W pięciu przypadkach dotyczących skarg na działalność OFE informacja do skarżącego została przekazana w terminie od 63 do 92 dni.

Dyrektor Departamentu Ochrony Klientów wyjaśniła, że najistotniejszym czynnikiem, który miał wpływ na szybkość udzielania odpowiedzi na skargi była stale rosnąca ich liczba przy jednocześnie ograniczonych zasobach kadrowych, które mają wpływ zarówno na czas przygotowania odpowiedzi przez pracownika prowadzącego sprawę, zatwierdzenie i podpisanie odpowiedzi przez Dyrektora lub Naczelnika, jak również na jej zarejestrowanie i przygotowanie do wysyłki. W przypadku niektórych spraw, dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na czas udzielenia odpowiedzi do skarżącego może być potrzeba przeprowadzenia dodatkowych konsultacji wewnętrznych w UKNF, np. z departamentem prawnym lub innym departamentem merytorycznym, w zakresie poprawności treści udzielanej odpowiedzi. Dyrektor DOK wyjaśniła, że wraz ze zmianami w zakresie liczby wpływających skarg, na bieżąco podejmowane były działania mające na celu przyspieszenie procesu procedowania ze skargami, na przykład zmiany organizacyjne polegające na wyodrębnieniu dwóch wydziałów zajmujących się skargami oraz delegowanie uprawnień na pracowników prowadzących sprawy skargowe do podpisywania określonej kategorii korespondencji do osób wnoszących skargi.

NIK, przyjmując do wiadomości przedstawione argumenty stoi na stanowisku, że wprowadzenie do procedur wewnętrznych, instrukcyjnych terminów rozpatrywania skarg miałoby charakter dyscyplinujący i stanowiłoby element kontroli zarządczej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie postępowanie Urzędu ze skargami składanymi przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. UKNF rzetelnie analizował skargi, identyfikował zagrożenia z nich wynikające oraz podejmował działania nadzorcze w celu eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości. Jednakże brak usankcjonowanych prawem kompetencji do rozpatrywania indywidualnych spraw obniża skuteczność Urzędu jako instytucji chroniącej prawa klientów instytucji finansowych.

2. Kontrola zgodności z prawem wzorców umów

Opis stanu
faktycznego

Przepisy prawa nie zobowiązują UKNF do badania wszystkich stosowanych przez podmioty nadzorowane wzorców umownych, ani nie zobowiązują podmiotów nadzorowanych do przekazywania wszystkich wzorców do organu nadzoru. W UKNF nie istnieje procedura określająca system kontroli wzorców umownych dla poszczególnych sektorów rynku finansowego, jednakże w praktyce Urząd dokonywał weryfikacji ich treści stosownie do uprawnień nadzorczych określonych w poszczególnych ustawach sektorowych. W badanym okresie Urząd przeanalizował 972 wzorce umowne (w tym ogólne warunki ubezpieczeń - OWU), z czego w 673 przypadkach podejmował działania w stosunku do podmiotów nadzorowanych, kierował sprawy do UOKiK lub przedstawiał zagadnienia izbom gospodarczym zreszającym podmioty nadzorowane. W 299 przypadkach UKNF

nie stwierdził nieprawidłowości. Kontrola sposobu postępowania wobec 10 wybranych losowo nieprawidłowości, zidentyfikowanych przy okazji analizy wzorców umownych (w tym OWU) wykazała, że Urząd każdorazowo podejmował działania zmierzające do ich wyeliminowania. W 7 przypadkach efekt ten został osiągnięty, w dwóch informacje o nieprawidłowości zostały przekazane do UOKiK, a w jednym przygotowano projekt pisma do izb gospodarczych zrzeszających podmioty nadzorowane o podjęcie działań.

(dowód: akta kontroli str. 218-219, 224-240, 658-662)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dokonywania kontroli zgodności z prawem wzorców umów. Urząd podejmował stosowne działania, ukierunkowane na wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Monitoring reklam

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie istnieje sformalizowana procedura ani metodyka monitoringu przekazów reklamowych rozpowszechnianych przez podmioty nadzorowane przez KNF. Prowadzony monitoring przekazów reklamowych obejmuje wybrane informacje reklamowe emitowane w telewizji, opublikowane w prasie, a także rozpowszechniane w internecie. Urząd monitoruje również informacje reklamowe rozpowszechniane w formie ulotek reklamowych oraz w postaci tzw. reklamy zewnętrznej (np. billboardów). W wyjątkowych okolicznościach, np. w sytuacji podejrzenia, że reklamujący się podmiot prowadzi działalność na rynku finansowym bez wymaganego prawem zezwolenia lub w swojej reklamie sugeruje, że podlega nadzorowi KNF, jego działalność reklamowa także jest przedmiotem analizy. Przekazy reklamowe nadzorowanych podmiotów analizowane są pod kątem ich zgodności z przepisami prawa. W przypadku stwierdzenia rozpowszechniania informacji reklamowych naruszających przepisy prawa, UKNF podejmował działania zmierzające do wyeliminowania nierzetelnego przekazu reklamowego. Wśród analizowanych reklam w okresie objętym kontrolą zakwestionowano treść 81 przekazów reklamowych. Do podmiotów finansowych wysłane zostały pisma interwencyjne. We wszystkich przypadkach podmioty zastosowały się do wniosków UKNF, informując Urząd o dostosowaniu materiałów reklamowych do wymogów prawa. Urząd zweryfikował przedstawione deklaracje.

(dowód: akta kontroli str. 11, 410-460)

W okresie objętym kontrolą do UKNF, za pośrednictwem Formularza zgłoszenia nieuczciwej reklamy, wpłynęło 26 sygnałów/zastrzeżeń odnośnie przekazów reklamowych podmiotów nadzorowanych przez KNF. W przypadku trzech sygnałów skierowano pisma interwencyjne do instytucji finansowych. Każdorazowo podmioty wprowadziły odpowiednie korekty. W 11 przypadkach Urząd, po przeanalizowaniu uznał sygnały klientów jako niezasadne, a w 12 przypadkach były to doniesienia niedostatecznie szczegółowe i precyzyjne.

UKNF nie dokonywał szczegółowej oceny reklam ani praktyk parabanków pod kątem stosowania przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim⁶. Jednakże w związku z prowadzeniem działań monitorujących, Urząd rozpoznał budzące wątpliwości praktyki w zakresie publikacji informacji reklamowych, dotyczących kredytu konsumenckiego z odwołaniem do kosztu

⁶ Dz. U. Nr 126, poz. 715 ze zm.

kredytu. Z uwagi na fakt, iż niniejsze obserwacje dotyczyły praktyk stosowanych nie tylko przez podmioty nadzorowane przez KNF, ale i te, które nadzorowi KNF nie podlegają, UKNF pismem z dnia 23 kwietnia 2012 r. zwrócił uwagę UOKiK na wspomnianą problematykę. Celem niniejszego wystąpienia było skoordynowanie działań obu Urzędów, zmierzające do skutecznego wyeliminowania kwestionowanej praktyki reklamowej.

(dowód: akta kontroli str. 410-459)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Urząd należycie monitorował przekazy reklamowe dotyczące podmiotów rynku finansowego.

4. Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę interesów klientów rynku finansowego

Opis stanu
faktycznego

W 2007 r. KNF zawarła Porozumienia o Współpracy z Prezesem UOKiK oraz z Rzecznikiem Ubezpieczonych. Porozumienia określały formy współpracy w zakresie zapewnienia ochrony interesów uczestników rynku finansowego oraz zapobiegania i przeciwdziałania występowaniu na rynku finansowym zjawisk mających charakter praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Strony zobowiązały się w szczególności do wymiany informacji na temat działań kontrolno-nadzorczych, wspólnych działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym, a także legislacyjnym i publicystyczno-naukowym. W okresie objętym kontrolą Urząd 42 razy przekazywał informacje o nieprawidłowościach do UOKiK oraz trzykrotnie do Ministerstwa Finansów. Jednocześnie UKNF otrzymał 102 informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach, z tego od Rzecznika Ubezpieczonych – 70, od Powiatowych (Miejskich) Rzeczników Konsumentów – 21, z UOKiK – 7 oraz z Ministerstwa Finansów – 4. Otrzymywane sygnały poddawane były analizie pod kątem kompetencji nadzorczych KNF. W kompetencjach Komisji znajdowała się tematyka poruszona w 92 powiadomieniach powyższych organów. W każdym przypadku Urząd podejmował działania nadzorcze w zależności od charakteru nieprawidłowości. Spośród zbadanych dziesięciu informacji o nieprawidłowościach w ośmiu przypadkach Urząd podjął działania, które doprowadziły do usunięcia nieprawidłowości przez instytucję finansową. Dwa powiadomienia dotyczyły podmiotów nienadzorowanych przez KNF. W jednym z nich UKNF powiadomił prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a w drugim umieścił instytucję na liście ostrzeżeń publicznych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 20-32, 218-223, 241-253, 657, 1812)

KNF, nie posiadając inicjatywy ustawodawczej, przedkładała projekty ustaw właściwym organom. Ponadto Komisja przedstawiała opinie do projektów ustaw oraz projektów założeń do ustaw, a także do projektów aktów wykonawczych. Projekty aktów normatywnych oraz uwagi KNF, przekazywane do Ministerstwa Finansów, były brane pod uwagę w ograniczonym zakresie. W badanym okresie

⁷ Na liście tej umieszczane są podmioty, które nie posiadają zezwoleń KNF. Środki pieniężne składane w tego typu podmiotach nie są objęte państwowymi gwarancjami, w szczególności: Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), systemu rekompensat prowadzonego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW) czy Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG).

z 10 projektów ustaw oraz projektów założeń do ustaw, opiniowanych przez Komisję, w dwóch przypadkach uwagi KNF zostały uwzględnione w całości, w dwóch przypadkach częściowo a w czterech - nieuwzględnione. Ponadto w dwóch przypadkach brak jest informacji o dalszych pracach nad projektem ustawy, w tym o ewentualnym uwzględnieniu uwag KNF. UKNF systematycznie monitował Ministerstwo Finansów w zakresie realizacji powyższych propozycji.

Oprócz projektów ustaw w sprawie działalności ubezpieczeniowej oraz pośrednictwa ubezpieczeniowego, omówionych w Rozdziale III pkt 1 niniejszego wystąpienia Komisja zgłosiła także, między innymi istotny postulat do projektu założeń do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym wraz z jego uzupełnieniem w zakresie renty dożywotniej w zamian za przeniesienie własności nieruchomości. Postulat KNF dotyczył zastrzeżenia możliwości świadczenia usług obsługi finansowej klienta wyłącznie przez zakłady ubezpieczeń, z uwagi na fakt, że konstrukcja produktu jest analogiczna do ubezpieczenia rentowego dożywotniego. KNF kierowała się w tym zakresie zapewnieniem usługobiorcom jak największego poziomu bezpieczeństwa finansowego, co gwarantują wymogi związane z działalnością ubezpieczeniową, natomiast w przedmiotowym projekcie przewiduje się świadczenie usług przez nową kategorię podmiotów spełniających jedynie szcątkowe wymogi organizacyjne i finansowe. Powyższa propozycja KNF do tej pory nie została uwzględniona.

W latach 2011-2013 KNF przekazywała corocznie do Ministra Finansów wykaz zgłoszonych, a niezrealizowanych postulatów legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.254-409, 654-656, 1298-1528, 1811)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena czasikowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UKNF w badanym obszarze. Urząd wypełniał postanowienia Porozumień o Współpracy zawartych przez KNF z Prezesem UOKiK oraz z Rzecznikiem Ubezpieczonych, a także zgłaszał do instytucji posiadających inicjatywę legislacyjną prokonsumenckie postulaty dotyczące wprowadzanych regulacji oraz zmian w przepisach istniejących. Zgłaszane propozycje przeważnie nie były uwzględniane.

5. Działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu
faktycznego

UKNF prowadził działalność edukacyjną i informacyjną na podstawie corocznie ustalanych planów.

Analiza potrzeb uczestników rynku dokonywana była przede wszystkim na podstawie zapytań wpływających do UKNF, potrzeb zgłaszanych w informacjach zwrotnych zawartych w ankietach, uzyskiwanych od uczestników seminariów organizowanych w ramach projektu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR) oraz na podstawie propozycji tematyki spotkań nadsyłanych przez instytucje zrzeszające podmioty nadzorowane przez KNF. Tematyka seminariów szkoleniowych i publikacji edukacyjnych wynikała również z rozszerzenia kompetencji KNF (np. w obszarze usług płatniczych), objęcia nadzorem nowych grup podmiotów (np. SKOK) oraz przyjęcia przez KNF nowych rekomendacji. Tematyka była także podyktowana bieżącą sytuacją na rynku finansowym, np. w związku z nasileniem się zainteresowania działalnością instytucji świadczących usługi bankowe bez zezwolenia KNF oraz działalnością parabanków i piramid finansowych. Realizacja pozaplanowych działań wykonywanych w trybie doraźnym była także konsekwencją aktualnej sytuacji panującej na rynku np. wejście w życie nowych przepisów, wzmożone zainteresowanie tematyką

oszustw na rynku finansowym, a także w odpowiedzi na prośby wpływające do UKNF od instytucji zewnętrznych.

Działania edukacyjne realizowane były przez UKNF przede wszystkim w ramach projektu CEDUR. W ramach tego projektu w okresie objętym kontrolą zorganizowano łącznie 127 seminariów szkoleniowych, w których wzięło udział łącznie ponad 8 tys. osób, w tym 69 spotkań zorganizowano dla podmiotów nadzorowanych przez KNF. Urząd zrealizował rekomendację Grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej do spraw instytucji parabankowych dotyczącą kontynuowania i intensyfikacji działalności edukacyjnej dla sędziów i prokuratorów oraz funkcjonariuszy organów ścigania. W badanym okresie przeprowadzono 40 szkoleń dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania. Również, zgodnie z ustaleniami KSF, Urząd zrealizował szkolenie e-learningowe pt. *Piramidy finansowe w kontekście przestępstwa prowadzenia działalności na rynku finansowym bez zezwolenia*, skierowane do sędziów i prokuratorów. Szkolenie zostało udostępnione w lutym 2013 r. na platformie e-learningowej zarządzanej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Urząd przeprowadził także dziewięć szkoleń dla instytucji ochrony praw konsumentów i innych grup odbiorców (między innymi nauczycieli podstaw przedsiębiorczości, notariuszy, związków zawodowych, pracodawców).

(dowód: akta kontroli str. 461-481, 1283-1297, 1529-1536)

W ramach działalności wydawniczej nakładem KNF przygotowano i wydano bezpłatne broszury edukacyjne, dotyczące różnych sektorów rynku finansowego w łącznym nakładzie 33,5 tys. egz. Broszury zostały rozesłane między innymi do: instytucji ochrony praw konsumentów, publicznych bibliotek wojewódzkich, organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców, przedstawicieli organów ścigania, Biur Porad Obywatelskich, Uniwersytetów Trzeciego Wieku, liceów ekonomicznych i szkół ponadgimnazjalnych uczestniczących w Olimpiadzie Wiedzy Ekonomicznej. Udostępniane były również podczas seminariów organizowanych w ramach projektu CEDUR oraz innych przedsięwzięć edukacyjnych. Są również ogólnodostępne na stronie internetowej KNF.

Ponadto w UKNF zorganizowano 22 przedsięwzięcia o tematyce finansowej, tj. warsztaty, wykłady i lekcje, w których łącznie wzięło udział ponad 2,4 tys. osób. UKNF podejmował również współpracę z innymi instytucjami, realizującymi przedsięwzięcia o charakterze edukacyjnym. W szczególności zorganizował 43 spotkania o tematyce finansowej w ramach XV i XVI Festiwalu Nauki, organizowanego przez Uniwersytet Warszawski. W spotkaniach tych wzięło udział blisko 3 tys. osób.

(dowód: akta kontroli str. 461-469, 479-481)

Urząd zlecił prasie wysokonakładowej publikację edukacyjne *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej* (dodatek do dziennika Gazeta Prawna – 120 tys. egz.) oraz dotyczącą dobrowolnego oszczędzania na cele emerytalne (tygodnik Wprost – 178 tys. egz.). W ramach realizacji rekomendacji Grupy roboczej KSF do spraw instytucji parabankowych, od listopada 2012 r., UKNF jest współorganizatorem kampanii społecznej – „Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz”. Celem kampanii jest zwrócenie uwagi społeczeństwa na ryzyka związane z zawieraniem umów finansowych, w tym przede wszystkim z zaciąganiem wysoko oprocentowanych krótkoterminowych pożyczek oraz z korzystaniem z usług finansowych, które nie podlegają szczególnemu nadzorowi państwa.

W okresie objętym kontrolą w UKNF zarejestrowano prawie 70 tys. odsłon w serwisie kampanii oraz blisko 7 tys. połączeń w ramach bezpłatnej linii telefonicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 461-469, 482-501, 504)

Głównym narzędziem prowadzenia przez UKNF działań informacyjnych jest serwis internetowy. Informacje prezentowane w serwisie obejmują między innymi listę ostrzeżeń publicznych, na której znajdują się podmioty prowadzące działalność bez odpowiedniego zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. Serwis zawiera także informacje na temat nadzorowanych rynków, publikacje (raporty i opracowania tematyczne), akty prawne, w tym także akty prawa wspólnotowego, informacje na temat aktywności w ramach instytucji UE i inne. W serwisie internetowym są także zakładki przedstawiające informacje przydatne dla konsumentów usług finansowych (Serwis konsumenta) oraz informacje na temat funkcjonowania Sądu Polubownego przy KNF (Sąd Polubowny).

W okresie objętym kontrolą zarejestrowano prawie 20 mln odsłon w serwisie internetowym KNF.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 461-469, 502)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze. UKNF w sposób odpowiedni do skali identyfikowanych problemów oraz zgłaszanych przez otoczenie potrzeb realizował działalność edukacyjno-informacyjną mającą na celu upowszechnianie wiedzy z zakresu zasad funkcjonowania rynku finansowego.

6. Działalność Sądu Polubownego przy KNF

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na 376 wniosków o rozstrzygnięcie sporu przez Sąd Polubowny przy KNF tylko w 21 przypadkach przedsiębiorcy wyrazili na to zgodę.

(dowód akta kontroli str. 1004-1011, 1648)

W ocenie UKNF, tak niska liczba zgód mogła wynikać w szczególności z ostatecznego charakteru orzeczenia Sądu Polubownego, od którego stronom nie przysługują zwykle środki odwoławcze, postrzeganie Sądu Polubownego przy KNF jako instytucji prokonsumenckiej, powiązanej z organem nadzoru oraz brak wiedzy na temat instytucji mediacji wśród potencjalnych uczestników postępowania polubownego.

(dowód akta kontroli str. 998)

Urząd podejmował działania w celu wyeliminowania powyższych barier, w szczególności w 2011 r. przygotował propozycje zmian legislacyjnych, polegających na wprowadzeniu Arbitrażu Konsumentckiego w ramach sądów polubownych działających przy organach administracji publicznej. Postulowano w nich między innymi, aby instytucje finansowe zobligowane były do poddania się rozstrzygnięciu przez arbitraż sporów konsumenckich do kwoty roszczeń w wysokości 10.000 zł, przy czym w przeciwieństwie do zwykłego postępowania polubownego od orzeczenia Arbitrażu Konsumentckiego istniałaby możliwość odwołania do sądu powszechnego. Propozycja ta była zgłaszana przez UKNF kilkakrotnie w 2011 r. i 2012 r., tj. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, UOKiK, Podsekretarza Stanu - Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

oraz do Ministra Finansów. Urząd nie otrzymał informacji zwrotnych na temat możliwości wprowadzenia postulowanych zmian legislacyjnych.

(dowód akta kontroli str. 367-368, 392-393, 1045-1070)

Urząd popularyzował możliwości rozwiązywania sporów przed Sądem Polubownym przy KNF między innymi w korespondencji kierowanej każdorazowo do osób skarżących. Ponadto w 2011 r. zorganizowano seminarium pt. „Mediacja w praktyce wymiaru sprawiedliwości” dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych, wydziałów cywilnych i gospodarczych, a w 2010 r. seminarium o tej tematyce dla uczestników rynku finansowego w tym powiatowych i miejskich rzeczników konsumenta.

(dowód akta kontroli str. 999, 1013-1017)

Na początku 2013 r. opracowano i z dniem 12 marca 2013 r. wprowadzono nowy regulamin Sądu Polubownego. Wprowadzone w nim zmiany, takie jak na przykład włączenie izb i stowarzyszeń zrzeszających instytucje finansowe do współtworzenia składu arbitrów, uwypuklenie niezależności Sądu od KNF (1/2 składu arbitrów powoływana z rekomendacji rynku, uniemożliwienie pełnienia funkcji arbitra pracownikowi UKNF lub członkowi KNF), wprowadzenie dwóch dróg postępowania – mediacja i arbitraż, wprowadzenie szczególnych kompetencji wymaganych od arbitrów i mediatorów, mają przyczynić się do zwiększenia zainteresowania polubownym rozwiązywaniem sporów przez instytucje finansowe.

(dowód akta kontroli str. 999, 1000, 1033-1044)

W listopadzie 2013 r. Urząd rozpoczął działania promocyjne związane z wprowadzonymi zmianami powyższego Regulaminu ukierunkowane na rozwój mediacji, takie jak publikacja nowej ulotki promocyjnej oraz emisja spotów reklamowych. W I połowie 2014 r. planowane jest przeprowadzenie seminariów adresowanych do instytucjonalnych uczestników rynku oraz sędziów sądów powszechnych.

(dowód akta kontroli str. 1648-1653)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Cena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze. W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził działania zmierzające do popularyzacji rozpatrywania sporów konsumenckich przez Sąd Polubowny przy KNF. Przyczyny braku efektów nie leżały po stronie UKNF.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 kontynuowanie działań w celu popularyzacji instytucji Sądu Polubownego przy KNF, w tym ścieżki mediacyjnej.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 7 grudnia 2013 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis