

Wstęp

Pośrednictwo ubezpieczeniowe jest przykładem działalności gospodarczej o charakterze usługowym, która pozostaje w nierozzerwalnym związku funkcjonalnym z działalnością ubezpieczeniową. Nie jest ono jednak podtypem działalności ubezpieczeniowej, lecz samodzielnym rodzajem aktywności gospodarczej. Rozważania w niniejszej monografii zostały ograniczone do pośredników ubezpieczeniowych, gdyż ich udział w świadczeniu pośrednim usług ubezpieczeniowych oraz doradztwie w tym zakresie jest wiodący na rynku¹.

Zmiany w usługach ubezpieczeniowych stały się przyczyną destabilizacji rynku ubezpieczeń gospodarczych. Poziom ochrony interesów klientów tych usług wyraźnie nie nadążał za dynamicznym rozwojem i coraz bardziej skomplikowanym charakterem usług ubezpieczeniowych, w szczególności tych z komponentem inwestycyjnym. Ustawodawca unijny dostrzegł potrzebę zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony klienta na rynku ubezpieczeń oraz zapewnienia wysokiego poziomu zaufania społecznego do instytucji pośrednika ubezpieczeniowego. Zdaniem ustawodawcy unijnego świadczenie usług na tym rynku ma charakter na tyle złożony, że ochrona i zaufanie klienta powinny być wartościami priorytetowymi, realizowanymi poprzez nałożenie dodatkowych ustawowych

¹ O doniosłości działalności gospodarczej pośredników ubezpieczeniowych na rynku ubezpieczeń w pośredniczeniu usług świadczą pewne dane statystyczne. W dziale I ubezpieczeń na życie za pośrednictwem agentów ubezpieczeniowych w 2015 r. pozyskano 65,79% składki przypisanej brutto, natomiast brokerzy pozyskali 2,51% (co daje łącznie 68,30%). W dziale II w pozostałych ubezpieczeniach osobowych i majątkowych za pośrednictwem agentów ubezpieczeniowych w 2015 r. pozyskano 65% składki przypisanej brutto, a brokerzy pozyskali 18,57% (co daje łącznie 83,57%). Zob. więcej: http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_roczne/dzne_roczne.html (data odczytu: 30.09.2016).

wymogów zawodowych oraz obowiązków informacyjnych na pośredników ubezpieczeniowych i zakłady ubezpieczeń. Efektem nowego podejścia do tej problematyki jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (IDD)², a także dokonana zmiana struktury nadzoru nad rynkiem finansowym. Ponieważ zasady jawności i transparentności okazały się niewystarczającym instrumentem ochrony klienta usługi ubezpieczeniowej w relacji z pośrednikiem ubezpieczeniowym, dlatego konieczne stało się wzmocnienie aktywności państwa w tej dziedzinie poprzez konwergencję regulacyjną oraz konwergencję w sferze nadzoru, a także bezpośrednią ingerencję w kształt samej usługi ubezpieczeniowej. Celem wskazanych wyżej zmian w legislacji europejskiej oraz systemie nadzoru jest wzmocnienie ochrony klienta usługi ubezpieczeniowej w relacjach z pośrednikiem ubezpieczeniowym, a co za tym idzie – rozszerzenie zakresu uregulowania warunków podejmowania i wykonywania przez niego działalności gospodarczej. Działania te wynikają wprost z faktu, że dotychczasowe instrumenty ochrony klienta zawiodły i konieczne stało się wprowadzenie nowych instrumentów o charakterze publicznoprawnym, co w istotny sposób zwiększyło rolę państwa w tej ochronie. Uprawnienia nadzorcze o charakterze ostrożnościowym oraz regulacje *soft law* okazały się niewystarczające wobec coraz częstszych nieprawidłowości w świadczeniu usług ubezpieczeniowych oraz pojawienia się nowych, skomplikowanych rodzajów tych usług, gdyż nie zapewniły odpowiedniego poziomu ochrony klienta jako słabszej strony umowy ubezpieczenia. W nowych warunkach prawnych wynikających z przyjętej dyrektywy IDD oraz w ramach nowej struktury nadzoru klient ma być chroniony nie tylko bezpośrednio – z poziomu mikroostrożnościowego nadzoru krajowego i unijnego, ale również pośrednio – w skali makroostrożnościowej – na poziomie całej Unii Europejskiej. Usprawnienie mechanizmów nadzoru ma na celu dokładniejsze monitorowanie rynku finansowego, wykrywanie zagrożeń stabilności oraz lepszą koordynację i współpracę działalności organów nadzoru krajowego i unijnego. Organy nadzoru zostały wyposażone nie tylko w uprawnienia o charakterze ostrożnościowym, ale i w takie uprawnienia, które mogą stanowić podstawę do bezpośredniego wpływania na kształt usługi ubezpieczeniowej i usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego.

Zmiany w regulacji prawnej pośrednictwa ubezpieczeniowego stały się podstawą rozważań na temat jego aspektów publicznoprawnych. Są one zawarte w niniejszej monografii, która ukazuje się w czasie, gdy krajowy ustawodawca realizuje obowiązek implementowania dyrektywy IDD do polskiego systemu prawnego. Z tej przyczyny poglądy wyrażone w monografii stanowią głos w dyskusji

² Dz.Urz. UE L 26 z 02.02.2016, s. 19 (dalej jako IDD). Dyrektywa weszła w życie 23 lutego 2016 r., a państwa członkowskie mają czas na jej implementację do 23 lutego 2018 r.

na temat kształtu przyszłej regulacji prawnej pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce. Proces implementacji powinien służyć także podjęciu próby uporządkowania prawa polskiego w tym zakresie, ujednoczeniu pojęć oraz rewizji metod zmierzających do realizacji głównego celu regulacji unijnych, jakim jest ochrona klienta usługi ubezpieczeniowej w relacji z pośrednikiem ubezpieczeniowym.

W polskiej literaturze prawniczej brakuje kompletnego opracowania, którego przedmiotem byłyby publicznoprawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych. Istniejące opracowania dotyczą jedynie cywilnoprawnych aspektów pośrednictwa ubezpieczeniowego. Ta okoliczność oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa ubezpieczeniowego, związane z uchwaleniem dyrektywy IDD, stworzyły potrzebę kompleksowej prezentacji publicznoprawnych aspektów działalności pośredników ubezpieczeniowych, bowiem w obecnie obowiązującej regulacji unijnej są one dominujące.

Istotą niniejszej monografii jest, jako wiodąca i kompleksowa, analiza zmian i kierunków regulacji pośrednictwa ubezpieczeniowego w związku z koniecznością implementacji dyrektywy IDD. Celem tej analizy jest wskazanie trendów rozwojowych i wyjaśnienie przyczyn ich występowania w prawie unijnym, zarówno w odniesieniu do pośrednictwa ubezpieczeniowego, jak i doradztwa w zakresie usług ubezpieczeniowych oraz sposobów wykorzystania nowych rozwiązań w praktyce. Tego typu propozycje zmian mają charakter nowatorski. Celem niniejszej monografii jest wykazanie, że warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych są determinowane publicznoprawną ochroną klienta usługi ubezpieczeniowej. Zwiększenie ograniczeń swobody działalności gospodarczej pośredników ubezpieczeniowych (także transgranicznej), podwyższanie wymogów zawodowych, nakładanie na pośredników coraz większej ilości przedkontraktowych obowiązków informacyjnych o charakterze publicznoprawnym, a także rozszerzenie kompetencji nadzorczych wyznacza zakres bezpieczeństwa klienta usługi ubezpieczeniowej.

W monografii podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy obecnie obowiązujący model pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce wymaga zmian w aspekcie implementacji dyrektywy IDD, a także, czy model obecnie obowiązujący odpowiednio chroni klienta. W tym celu przeprowadzono rozważania na temat statusu prawnego agenta i brokera ubezpieczeniowego. Rozstrzygnięcia wymagają kwestie, czy na podstawie obowiązującego prawa pośrednicy ubezpieczeniowi wykonują zawód regulowany oraz któremu rodzajowi pośrednika ubezpieczeniowego należy przypisać świadczenie usługi doradztwa. Odpowiedź na to drugie pytanie jest tym bardziej istotna, że dyrektywa IDD dopuszcza świadczenie tego typu usługi przez każdego pośrednika, a odnośną szczegółową regulację pozostawia ustawodawcy krajowemu. W monografii wskazano propozycje rozwiązań w tym

zakresie, od tego bowiem, jakie rozwiązania zostaną ostatecznie przyjęte, będzie zależał kształt pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce, w tym model ochrony klienta usługi ubezpieczeniowej.

Celem badań objętych niniejszą monografią jest także wskazanie potrzeby ujednoczenia pojęć (w szczególności zdefiniowanie pojęcia klienta usługi ubezpieczeniowej i klasyfikacja jego rodzajów) oraz metod zmierzających do ochrony klienta poprzez stworzenie – odrębnego od konsumenckiego – reżimu ochrony klienta nieprofesjonalnego, co uczyni rynek ubezpieczeniowy bardziej spójnym w aspekcie rozwiązań obowiązujących na rynku inwestycyjnym, a w konsekwencji na całym rynku finansowym. Prowadzone rozważania mają na celu wykazanie konieczności postrzegania klienta na rynku nie jako konsumenta, ale jako słabszej strony umowy ubezpieczenia.

W monografii zwrócono uwagę na tendencję zwiększania kompetencji nadzorczych nad pośrednikami ubezpieczeniowymi. Analiza rozwiązań prawnych zawartych w dyrektywie IDD oraz w innych unijnych aktach prawnych wskazuje na powstawanie innego niż dotychczas obowiązujący w Polsce modelu nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń. Dostrzeżono konieczność poddania działalności gospodarczej pośredników ubezpieczeniowych nadzorowi połączonemu, tj. nadzorowi unijnemu i krajowemu. W związku z tym podjęto próbę wykazania, który z nadzorów ma charakter dominujący i jakie to rodzi konsekwencje prawne dla podmiotu nadzorowanego.

W monografii wykazano również, że dotychczasowy kierunek deregulacji na wewnętrznym rynku finansowym Unii Europejskiej, w postaci m.in. ograniczenia nadzoru jedynie do zagadnień finansowych (nadzoru finansowego), nie przyniósł oczekiwanych efektów. Obecnie wyraźnie zarysowuje się tendencja do wzmacniania kompetencji nadzorczych i poddania polityki ochrony klienta usługi ubezpieczeniowej wyłącznie reżimowi publicznemu. Niniejsza monografia jednoznacznie wskazuje, że unormowania wynikające z dyrektywy IDD mają – co do zasady – charakter publicznoprawny, a zawarte w dyrektywie IDD obowiązki informacyjne o charakterze publicznoprawnym oddziałują na sferę prywatnoprawną. Oznacza to, że pewne obowiązki informacyjne mające dotychczas charakter obowiązków prywatnoprawnych, stały się z woli ustawodawcy unijnego także obowiązkami publicznoprawnymi, gdyż w przypadku braku ich realizacji grozi pośrednikowi ubezpieczeniowemu sankcja administracyjna stosowana przez organ nadzoru. Dodatkowo za publicznoprawnym charakterem tych obowiązków przemawia fakt, że muszą znaleźć one zastosowanie niezależnie od wiążącej klienta umowy z pośrednikiem ubezpieczeniowym. Ponadto w monografii zostanie wykazane, że rozwiązania publicznoprawne zawarte w ustawodawstwie unijnym wpływają na kształt usługi ubezpieczeniowej, a nawet na występowanie tej usługi na rynku ubezpieczeniowym. Działania nadzorcze (zarówno na poziomie krajowym,

jak i unijnym) mogą bowiem doprowadzić do całkowitego wyeliminowania tej usługi z rynku w efekcie uznania jej charakteru za naruszający bezpieczeństwo klienta.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Rozdział pierwszy poświęcony jest genezie pośrednictwa ubezpieczeniowego w prawie polskim oraz w prawie Unii Europejskiej. Przeanalizowane ustawodawstwo w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego wykazuje przewagę elementów prawa publicznego nad prawem prywatnym. Najnowsze ustawodawstwo unijne wyraźnie wskazuje na odejście od deregulacji na rzecz wzrostu roli państwa jako gwaranta stabilności finansowej pośredników ubezpieczeniowych w sferze regulacji prawnej i nadzoru oraz zapewnienia bezpieczeństwa klienta usługi ubezpieczeniowej. W rozdziale tym omówiono również systematykę pośrednictwa ubezpieczeniowego i wskazano jego kwalifikację.

W rozdziale drugim przedstawiono zakres oraz wymogi podejmowania działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych. Wskazane zostały wymogi ustawowe dotyczące wykonywania działalności agencyjnej lub brokerskiej oraz odnoszące się do osób fizycznych wykonujących czynności agencyjne lub brokerskie, a także różnice pomiędzy reglamentacją działalności agencyjnej i brokerskiej. Znaczna część rozważań dotyczy nowych wymogów ustawowych dla pośredników ubezpieczeniowych wynikających z dyrektywy IDD. W rozdziale tym został scharakteryzowany także obowiązujący w Polsce model pośrednictwa ubezpieczeniowego na tle innych modeli pośrednictwa w wybranych porządkach prawnych państw UE. Ze względu na odgrywanie coraz większej roli usług ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym, zaprezentowany został w tym rozdziale także model pośrednictwa na rynku inwestycyjnym wraz z jego klasyfikacją na tle modelu pośrednictwa na rynku ubezpieczeniowym. Analiza tych modeli – w związku z implementacją dyrektywy IDD – pozwoliła przedstawić propozycję przebudowy modelu pośrednictwa ubezpieczeniowego, który korespondowałby z rynkiem inwestycyjnym i czynił rynek finansowy bardziej przejrzystym, uporządkowanym, zrozumiałym i bezpiecznym dla klienta.

Rozdział trzeci dotyczy analizy przedkontraktowych obowiązków informacyjnych, które pośrednik ubezpieczeniowy jest zobowiązany wypełnić wobec klienta. Zagadnienie to nabiera obecnie szczególnego znaczenia, gdyż dyrektywa IDD znacząco zwiększa ilość obowiązków informacyjnych pośrednika ubezpieczeniowego wobec klienta. Wykazano, że obowiązki te mają charakter publicznoprawny, bowiem do ich egzekucji powołane są organy nadzoru. Rozważania w tym względzie prowadzą do wniosku, że publicznoprawny charakter pewnych obowiązków informacyjnych, tj. obowiązek badania potrzeb klienta czy obowiązek świadczenia usługi doradztwa powoduje, iż mogą być one przedmiotem także kontraktowych stosunków cywilnoprawnych. Konsekwencją tego procesu jest przesunięcie

pewnej kategorii działań pośredników ubezpieczeniowych, dotychczas pozostających wyłącznie w reżimie prywatnoprawnym, do kategorii obowiązków publicznoprawnych, poddanych reżimowi administracyjnego nadzoru ze strony właściwych organów państwowych. Wynika to bezpośrednio z przepisów IDD i jest reakcją na nieskuteczność dotychczasowych form nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym. Zwrócono też tu uwagę na różnicę w zakresie obowiązków informacyjnych przy usługach ubezpieczeniowych o charakterze ochronnym i tych o charakterze inwestycyjnym. W rozdziale tym podjęto także próbę zdefiniowania i klasyfikacji adresata obowiązków informacyjnych, który w prawie ubezpieczeniowym dotychczas nie został określony. Zgłoszono potrzebę stworzenia ochronnego reżimu adresata informacji jako słabszej strony umowy ubezpieczenia, odrębnego od ochronnego reżimu konsumenckiego, właściwego dla prawa ubezpieczeń gospodarczych.

Rozważania w rozdziale czwartym dotyczą rzadko poruszanej w literaturze praktycznej problematyki związanej z transgraniczną działalnością gospodarczą pośredników na wewnętrznym rynku finansowym Unii Europejskiej, której podjęcie i wykonywanie jest determinowane ochroną klienta. Zostały w nim wskazane zasady i formy prowadzenia działalności transgranicznej przez pośredników ubezpieczeniowych w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Zwrócono uwagę na rozbudowanie katalogu kompetencji organów nadzorczych państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w dyrektywie IDD oraz na obowiązki pośredników ubezpieczeniowych związane z wykonywaniem działalności transgranicznej, w tym – względem organów nadzorczych. Pozwoliło to dostrzec, że nowe kompetencje nadzorcze z jednej strony gwarantują realizację zasady nadzoru nad każdą aktywnością transgraniczną pośrednika ubezpieczeniowego, a z drugiej strony – ograniczają korzystanie ze wskazanych swobód traktatowych. Zasadnicza wartość tych rozważań pozwala przyjąć, że transgraniczna działalność gospodarcza pośredników ubezpieczeniowych podlega nie tylko nadzorowi na poziomie krajowym (państwa pochodzenia czy państwa przyjmującego), ale także nadzorowi wykonywanemu przez organy unijne, których decyzje mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi decyzjami przyjętymi wcześniej przez krajowe organy nadzoru w danej sprawie.

Rozdział piąty dotyczy nadzoru nad działalnością gospodarczą pośredników ubezpieczeniowych. W tej części monografii w pierwszej kolejności przedstawiono kompetencje nadzorcze organów na poziomie unijnym, stosowane w ramach nadzoru makroostrożnościowego i mikroostrożnościowego, a także omówiona została współpraca w tym zakresie pomiędzy krajowym i unijnym organem nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych. W drugiej części tego rozdziału scharakteryzowano zadania i kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego względem pośredników ubezpieczeniowych oraz dokonano analizy nowych rozwiązań w zakresie

sankcji administracyjnych wynikających z dyrektywy IDD. Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy wskazują na odejście w ustawodawstwie unijnym od kierunku deregulacji i stosowania środków nadzoru głównie o charakterze ostrożnościowym, które nie zapewniły klientowi odpowiedniej ochrony w relacjach z pośrednikiem ubezpieczeniowym. Niezbędne stało się zatem wprowadzenie przepisów, które przekażą unijnym i krajowym organom nadzoru kompetencje o charakterze merytorycznym, bieżącym i ciągłym, wśród których można wskazać przykładowo możliwość władczej ingerencji w istotę i charakter usługi ubezpieczeniowej, która może na podstawie decyzji administracyjnej zostać wyeliminowana z rynku ubezpieczeniowego.

Zakres tematyczny monografii wpłynął na dobór stosowanych w niej badawczych metod prawniczych³. Złożoność zagadnień związanych z publicznoprawnymi aspektami prowadzenia i wykonywania działalności przez pośredników ubezpieczeniowych na płaszczyźnie materialnoprawnej nakazała uwzględnienie różnych metod badawczych. W pracy posłużono się kilkoma metodami prawniczymi właściwymi ze względu na przedmiot analizy, co zwiększyło możliwość bardziej kompleksowego przedstawienia podjętego tematu. Zasadniczą metodą badawczą przyjętą w opracowaniu jest metoda analizy dogmatycznej, w której uwzględniono logikę i argumentację, analizę oraz hermeneutykę. Zadaniem dogmatyki jest wyjaśnienie sposobu obowiązywania norm prawa przedmiotowego w relacji do celu danej regulacji prawnej i przy posłużeniu się regułami poprawnej argumentacji⁴. Metodę tę uzupełniono podejściem historycznym w prawoznawstwie, gdyż prawo stanowi część kultury społecznej i wielu instytucji nie da się wyjaśnić bez poznania ich genezy. W ograniczonym zakresie zastosowano także metodę prawnoporównawczą. Uzupełniająca rola przypadła metodzie ekonomicznej analizy prawa, która ma na celu m.in. przewidywanie efektów stosowania konkretnych rozwiązań prawnych, przez co wyznacza stopień ekonomicznej efektywności prawa. Kryterium efektywności stało się punktem odniesienia dla oceny związanych z przedmiotem badań regulacji prawnych i formułowania pod adresem ustawodawcy szczególnych propozycji *de lege ferenda*⁵.

³ Według J. Stelmach, B. Bożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 34, metody prawnicze mogą być postrzegane jako praktyczne (stosowane w interpretacji prawa przez praktyków), dogmatycznoprawne (stosowane w rozważaniach nad poszczególnymi instytucjami prawnymi) oraz teoretyczne (stosowane w teorii i filozofii). Zob. też: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 7.

⁴ Tak: L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 7 i n.

⁵ Zob. szerzej: *Ekonomiczna analiza prawa*, (red.) T. Giaro, Warszawa 2014; R. Stroiński, *Ekonomiczna analiza prawa, czyli w poszukiwaniu efektywności*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2002, z. 3; *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, (red.) J. Stelmach, M. Soniewicka, Warszawa 2007.

Zrealizowanie przedstawionych zadań badawczych zostało oparte na analizie dogmatycznej, która była prowadzona z wykorzystaniem dorobku piśmiennictwa ubezpieczeniowego (polskiego i obcego) oraz treści przepisów prawa polskiego i unijnego. Odwołanie się do rozwiązań obowiązujących na rynku inwestycyjnym stało się zasadne ze względu na wzrost znaczenia usług ubezpieczeniowych z komponentem inwestycyjnym. Porządkowanie i ujednocnianie przepisów prawa w tym zakresie czyni system bardziej spójnym i efektywnie wzmacnia pozycję klienta w relacji z pośrednikiem ubezpieczeniowym. Uwagi prawnoporównawcze stanowią jedynie tło dla wyводу w zakresie przedstawienia rozwiązań przyjętych w innych ustawodawstwach na wewnętrznym rynku finansowym Unii Europejskiej, które ewentualnie mogłyby się przyczynić do ukształtowania przyszłego modelu pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce oraz do rozstrzygnięcia wątpliwych kwestii.

Pragnę wyrazić podziękowania osobom, które dzieliły się ze mną swoją wiedzą i doświadczeniem w czasie powstawania tej monografii. Szczególne podziękowania kieruję pod adresem Pani Profesor Anny Walaszek-Pyziół, której wiedzy i troskliwej opiece naukowej oraz cierpliwemu wsparciu wiele zawdzięczam. Bardzo dziękuję Pani Profesor Bogusławie Gneli za stworzenie wspaniałych warunków rozwoju naukowego, życzliwą opiekę i serdeczność.

Dziękuję też Panu Profesorowi Marcinowi Orlickiemu za trud przygotowania recenzji wydawniczej monografii oraz za bardzo wnikliwe i cenne uwagi, które pozwoliły nadać jej ostateczny kształt.