



Warszawa, dnia 27 maja 2014 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW**

**Podsekretarz Stanu
Wojciech Kowalczyk**

FN5/714/59-1/RDQ/2014/RD-44133

Pan
Andrzej Jakubiak
Przewodniczący Komisji Nadzoru
Finansowego

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. DPP/WOPIII/024/229/10/2013/2014/BW/ES, w sprawie uwag i propozycji legislacyjnych objętych protokołem rozbieżności dotyczącym projektu *Założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* w wersji z kwietnia 2013 r., pragnę zauważyć, iż zakres i kierunek zaproponowanych przez Pana Przewodniczącego zmian znacznie odbiega od naszych wspólnych ustaleń podjętych na spotkaniu w dniu 24 marca 2014 r.

Pragnę przypomnieć, że Komitet Rady Ministrów w dniu 9 maja 2013 r. zobowiązał Ministra Finansów we współpracy z Ministrem Spraw Zagranicznych, Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji do przygotowania nowego tekstu projektu założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej i skierowania go na posiedzenie Komitetu do Spraw Europejskich, który powinien się jednoznacznie odnieść do powstałych rozbieżności. Celem aktualnych prac legislacyjnych jest więc przygotowanie nowej wersji projektu *Założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* uwzględniającej zmiany wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), a także wyjaśnienie powstałych rozbieżności. Nowa ustawa powinna być implementowana do dnia 31 marca 2015. i wejść w życie - co do zasady - z dniem 1 stycznia 2016 r. Ministerstwo Finansów nie planuje podjęcia pilnych prac legislacyjnych mających na celu zmianę obowiązującej ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 950, ze zm.), w związku z tym zgłoszone przez Pana Przewodniczącego propozycje mające na celu nowelizację tej ustawy mogą być ewentualnie rozpatrywane o ile pozostają aktualne w planowanym nowym systemie wypłacalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

Jednocześnie proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia – jak się wydaje – do podstawowych kwestii pozostających dotychczas przedmiotem rozbieżności, dotyczących rekomendacji dla rynku ubezpieczeniowego, MiFID w ubezpieczeniach i postępowań osobowych.

I. Rekomendacje dla rynku ubezpieczeniowego

W ostatnim czasie Urząd Komisji Nadzoru Finansowego na swojej stronie internetowej opublikował kilka projektów wytycznych odnoszących się do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. Projektowane wytyczne i zasady przewidują nałożenie na podmioty rynku finansowego wielu dodatkowych powinności, które nie wynikają wprost z przepisów obowiązującego prawa. W ocenie Ministerstwa Finansów kierunek działań Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zmierzający do rozszerzenia obowiązków nałożonych na podmioty rynku finansowego poprzez wydawanie niemających umocowania w przepisach prawa wytycznych czy poprzez wydawanie proponowanych rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania zakładami ubezpieczeń może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

W demokratycznym państwie prawa wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Konsekwencją tak rozumianej praworządności jest prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji albo też w aktach prawnych podjętych na jej podstawie, właściwych do przydzielania w jakimś zakresie kompetencji prawotwórczych. Praworządny charakter działalności prawotwórczej mieści się w ramach zamkniętego systemu prawa, tzn. takiego, który został ukształtowany stosownie do zasad konstytucyjnych i który wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi lub nieznanymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie sformułowanych założeń prawodawstwa. W polskim systemie prawnym katalog aktów prawotwórczych powszechnie obowiązujących obejmuje: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) i ma on charakter zamknięty. Zamknięty charakter katalogu źródeł prawa oznacza, „że sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wyrastające poza ramy tego systemu pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności prawotwórczej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję pozbawia organ państwowy legitymacji działania” (*B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 87, Legalis*).

Pragnę również zauważyć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalizmu wyrażona w powyższym przepisie oznacza, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. „Konstytucja powinna precyzyjnie wskazywać podmioty, którym przyznaje określone kompetencje, i w

demokratycznym państwie prawnym nie do pomyslenia jest uzurpowanie sobie kompetencji przez jakikolwiek organ władzy publicznej. Kompetencji organu nie można domniemywać i to nawet, gdyby konkretne działanie było wskazane ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych” (*B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do art. 7, Legalis*). Każdy organ władzy publicznej, w tym Komisja Nadzoru Finansowego, w podejmowanych działaniach związany jest zasadą legalizmu.

Konstytucja RP nie wymienia wytycznych ani rekomendacji jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, natomiast Komisji Nadzoru Finansowego nie ma wśród organów uprawnionych do stanowienia prawa. Należy zauważyć, że art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, z późn. zm.) przyznaje Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienie do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. Podobne uprawnienia przysługują Narodowemu Bankowi Polskiemu (NBP). Kwestia powyższych uprawnień NBP była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. K 25/99 (OTK 2000/5/141) uznał, że przewidziane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim uchwały organów NBP (Zarządu NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej) nie stanowią aktów powszechnie obowiązujących, lecz „akty prawa wewnętrznego w ramach wyróżnionego w doktrynie systemu prawa bankowego”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością. (...) Dostrzegając niebezpieczeństwo „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego, Trybunał Konstytucyjny ogranicza możliwość takiej interpretacji do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja - Narodowy Bank Polski, zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne”. Podobne wnioski zostały sformułowane przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. I CKN 796/99 (LEX nr 38875) w odniesieniu do Komisji Nadzoru Bankowego, instytucji poprzedzającej Komisję Nadzoru Finansowego. Sąd Najwyższy wskazał, że zarządzeń Prezesa NBP ani uchwały Komisji Nadzoru Bankowego będących przedmiotem analizy Sądu Najwyższego „nie można zaliczyć do prawa powszechnie obowiązującego. Należą one do zróżnicowanej kategorii przepisów mających charakter wewnętrznych aktów normatywnych w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Komisja Nadzoru Bankowego nie jest organem konstytucyjnie wyposażonym w uprawnienia prawotwórcze. (...) Na gruncie art. 93 Konstytucji przyjmuje się, że system aktów prawa wewnętrznego ma - w zakresie podmiotowym - charakter systemu otwartego. Przepis ten określa cechy wewnętrznych aktów normatywnych przez wskazanie, że mogą one być wydawane na podstawie ustawy, podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty i nie mogą stanowić podstawy decyzji organów państwowych wobec obywateli i osób prawnych oraz innych

podmiotów”. Komisja Nadzoru Finansowego zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. W przeciwieństwie do Narodowego Banku Polskiego nie została ona umocowana w Konstytucji RP. Ponadto, przepis art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze finansowym określający zadania KNF, nie przewiduje wydawania przez nią aktów o charakterze wewnętrznym. Prawotwórcze uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego są ograniczone do udziału w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym.

Mając na uwadze, iż rekomendacje oraz dokumenty o podobnym charakterze nie zostały ujęte w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zasadne wydaje się traktowanie tych aktów jako nienormatywnych form działania administracji. Rekomendacje mogą stanowić interpretację przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś nakładać dodatkowe powinności, których przestrzeganie jest przedmiotem nadzoru i może pociągać za sobą negatywne konsekwencje dla podmiotu nadzorowanego. Podobny pogląd wyrażany jest w doktrynie. Jeszcze przed wprowadzeniem upoważnienia do wydawania rekomendacji dotyczących nadzoru bankowego przedstawiciele doktryny wskazywali, że należy je „traktować jako akty o cechach dydaktyki oficjalnej, kreującej modele działania banków wobec konkretnych typów ryzyk, bo służą prawidłowej ocenie i dotyczą prawidłowego zabezpieczenia przed konkretnymi ryzykami” (*J.A. Krzyżewski, Rekomendacje nadzorcze - charakter prawny i zakres mocy obowiązującej, PB 2000, Nr 7-8, s. 111-121*).

Działalność prowadzona na rynku finansowym, m.in. działalność ubezpieczeniowa, podlega wielu ograniczeniom. W świetle art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pierwszym wskazanym wymogiem jest określenie, że dopuszczalną formą ograniczania jest wyrażenie wyjątku tylko w formie ustawowej. Nie jest więc dopuszczalne skorzystanie przez władze państwowe czy to z innego ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionego w katalogu zawartego w art. 87 Konstytucji RP, czy też tym bardziej ograniczenie zasady na podstawie decyzji wydanej w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego. Procedura stanowienia przepisów rangi ustawowej została szczegółowo określona i obejmuje ona m.in. konsultacje społeczne oraz analizę w zakresie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. Drugim warunkiem jest to, że ograniczenie zasady wolności działalności gospodarczej może nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pragnę zauważyć, że obecnie polityka państwa zmierza do ograniczania barier związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Na przestrzeni ostatnich lat podjęto m.in. działania w zakresie legislacji, czego konsekwencją było uchwalenie ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622) oraz ustawy z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 232, poz. 1378). W tym kontekście nałożenie na podmioty rynku

finansowego obowiązków mających znaczenie dla prowadzonej przez nie działalności gospodarczej w drodze rekomendacji KNF o podobnym charakterze może budzić wątpliwości.

W związku z tym, że postulat przyznania organowi nadzoru prawa do wydawania rekomendacji zgłaszany jest w toku prac nad *projektem założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, mającym przede wszystkim na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 25 listopada 2009 r. 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłagalność II), należy zauważyć, że kompetencji do wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji w kształcie proponowanym przez Pana Przewodniczącego nie należy wywodzić z ww. dyrektywy ani innych aktów prawnych Unii Europejskiej.

Dyrektywa Wyłagalność II wyróżnia dwa rodzaje wytycznych: wydawane przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) nazywane są „guidelines” (mowa o nich w art. 71 ust. 3 i art. 248 ust. 6 dyrektywy) oraz wydawane przez krajowe organy nadzoru – „guidance” (motyw 75 i art. 31 ust. 2 lit. a dyrektywy). Przepisy dyrektywy Wyłagalność II przyznają EIOPA materialnoprawną podstawę do wydawania wytycznych (guidelines). Przepisy te stanowią konkretyzację proceduralnego art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych). Nieprzypadkowo wytyczne wydawane przez krajowe organy nadzoru w angielskiej wersji językowej zostały nazwane odmiennie (guidance). Zgodnie z art. 31 dyrektywy Wyłagalność II, organy nadzoru wykonują swoje zadania w sposób przejrzysty i odpowiedzialny z należyтым poszanowaniem ochrony informacji poufnych (ust. 1). Państwa Członkowskie zapewniają ujawnianie m.in. tekstów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych oraz ogólnych wytycznych w dziedzinie regulacji działalności ubezpieczeniowej (ust. 2 lit. a). Z treści art. 31 ust. 2 lit. a dyrektywy Wyłagalność II (ani z innych postanowień dyrektywy) nie wynika obowiązek wyposażenia krajowych organów nadzoru w kompetencję do wydawania wytycznych. Prawodawca europejski oczekując przejrzystości i odpowiedzialności w sposobie działania organów nadzoru nakazuje ujawniania nie tylko tekstów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, ale z uwagi na różnorodność systemów prawnych w UE również ogólnych wytycznych w dziedzinie regulacji działalności ubezpieczeniowej (jeżeli takie istnieją).

Zgodnie z ww. art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010, w celu ustanowienia spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii, EIOPA wydaje wytyczne i zalecenia skierowane do właściwych organów lub instytucji finansowych. Według ust. 3 ww. przepisu właściwe organy i instytucje finansowe dokładają

wszelkich starań, aby zastosować się do tych wytycznych i zaleceń. W ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym Urząd, podając uzasadnienie. Jeżeli jest to wymagane w wytycznej lub zaleceniu, instytucje finansowe jasno i szczegółowo informują, czy stosują się do tej wytycznej lub zalecenia. Należy mieć na uwadze, że ww. przepisy rozporządzenia – zgodnie z art. 288 TFUE – są bezpośrednio stosowane i nie wymagają implementacji do krajowego porządku prawnego. Istnienie wytycznych EIOPA nie implikuje również bezwzględnej konieczności wyposażenia krajowych organów nadzoru w odpowiadające im wytyczne czy zalecenia.

Niemniej w celu umożliwienia Komisji Nadzoru Finansowego wprowadzenia na polski rynek ubezpieczeniowy wytycznych i zaleceń Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), kierowanych bezpośrednio do właściwych organów nadzoru, można byłoby jednak rozważyć, aby polski organ nadzoru posiadał możliwość wydawania wytycznych kierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA wydawanych na podstawie art. 16 rozporządzenia 1094/2010.

II. MiFID w ubezpieczeniach

Generalnie należy podzielić pogląd, iż produkty o podobnym charakterze oferowane na rynku finansowym powinny być traktowane przez ustawodawcę w podobny sposób. Niemniej propozycje Pana Przewodniczącego w zakresie wzmocnienia ochrony klientów zakładów ubezpieczeń w analogiczny sposób jak ma to miejsce w przypadku świadczenia usług objętych zakresem dyrektywy MiFID nie wynikają z implementowanej dyrektywy Wypłacalność II, a z innych aktów europejskich i nie jest celowe włączenie ich do projektu *Założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*.

Niebawem zostanie ostatecznie przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych (obecnie trwają finalne prace lingwistyczne), które ma na celu poprawę przejrzystości rynku produktów inwestycyjnych, w tym ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych, dla inwestorów indywidualnych. Rozporządzenie będzie obowiązywało bezpośrednio bez konieczności jego implementacji. W art. 8 ust. 2 projektu rozporządzenia przewidziano, że podmioty oferujące produkty inwestycyjne są zobowiązane do udzielania informacji w formie przekazania tzw. dokumentu o kluczowych informacjach (*key information document*). Dokument zawierający kluczowe informacje będzie zawierał informacje dotyczące m.in. charakterystyki produktu, ryzyka i możliwych korzyści, kosztów, czasu posiadania produktu i możliwości wcześniejszego pobrania środków. Przepis art. 8 projektowanego rozporządzenia wskazuje, że dokument ten ma być krótki, napisany w zwięzły sposób, bez

używania żargonowych wyrażen, tak aby był go w stanie zrozumieć przeciętny lub typowy inwestor indywidualny, a także powinien być sporządzony według jednolitego formatu, aby inwestorzy byli w stanie z łatwością porównać różne produkty inwestycyjne. Należy nadmienić, iż art. 6 ust. 1 projektu rozporządzenia zobowiązuje, aby dokument ten był uczciwy, jasny i niewprowadzający w błąd. Zgodnie zaś z art. 13 ust. 1 projektu rozporządzenia osoba sprzedająca produkt inwestycyjny przekazuje inwestorom indywidualnym dokument zawierający kluczowe informacje nieodpłatnie. Ponadto, w świetle art. 14 projektu rozporządzenia twórca produktu inwestycyjnego jest obowiązany ustanawiać odpowiednie procedury i mechanizmy, które gwarantują inwestorowi indywidualnemu, który złożył skargę w odniesieniu do dokumentu zawierającego kluczowe informacje, otrzymanie merytorycznej odpowiedzi w odpowiednio krótkim terminie i w należyty sposób.

Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych uchylająca dyrektywę 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (MiFID II), która ma być przyjęta przez Radę w maju br., przewiduje m.in. nowelizację dyrektywy 2002/92/WE w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego. Nowelizacja dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego spowoduje konieczność dostosowania przepisów krajowych do nowych wymogów, przede wszystkim ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Projektowana nowelizacja przewiduje dodanie do dyrektywy IMD1 definicji ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego (*insurance-based investment product*) oraz przepisów, które odnoszą się do zapobiegania konfliktom interesów, identyfikowania konfliktów interesów oraz ogólnych zasad i informacji przekazywanych klientom. W świetle proponowanych przepisów państwa członkowskie UE wymagają, aby podczas świadczenia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego, pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń postępował uczciwie, rzetelnie i profesjonalnie, zgodnie z najlepszym interesem klientów. Nowelizacja wprowadza również możliwości ustanowienia przez państwa członkowskie UE zakazu przyjmowania lub pobierania opłat, prowizji lub innych korzyści pieniężnych płatnych lub przekazywanych pośrednikom ubezpieczeniowym lub zakładom ubezpieczeń przez jakąkolwiek osobę trzecią lub osobę działającą w imieniu osoby trzeciej w zakresie dystrybucji produktów inwestycyjnych opartych na ubezpieczeniu wśród klientów.

Obecnie na forum Unii Europejskiej toczą się prace nad projektem dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (IMD2), który przewiduje obowiązek badania potrzeb klientów. W świetle projektowanego art. 25 (ocena odpowiedniości i stosowności oraz sprawozdawczość wobec klientów), świadcząc usługę doradztwa, pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń powinni polecać produkty, które są dla danego klienta lub potencjalnego klienta odpowiednie. W przypadku, gdy pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń uzna, w oparciu o uzyskane od klienta informacje, że produkt lub usługa nie są stosowne dla klienta lub potencjalnego klienta, pośrednik ubezpieczeniowy lub zakład ubezpieczeń ostrzega o tym fakcie klienta lub potencjalnego klienta. Powyższy przepis został umieszczony w rozdziale

VII projektu dyrektywy IMD2, który zawiera dodatkowe wymogi w zakresie ochrony klientów w odniesieniu do ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych. Projekt dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego został zaprezentowany w lipcu 2012 r. W 2013 r. prace zostały wstrzymane, niemniej w dniu 19 maja br. projekt dyrektywy ponownie będzie przedmiotem prac Grupy Roboczej Rady Unii Europejskiej do spraw pośrednictwa ubezpieczeniowego.

Pragnę również zwrócić uwagę, że implementacja dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego będzie wymagała zmian w przepisach o pośrednictwie ubezpieczeniowym, a nie w przepisach dotyczących działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. W dodatku proponowane przez Pana Przewodniczącego zmiany w zakresie analizy potrzeb ubezpieczającego/ubezpieczonego odnoszą się wyłącznie do zakładów ubezpieczeń (nie obejmują pośredników ubezpieczeniowych), co nie gwarantuje jednolitego poziomu ochrony konsumentów oraz obciążeń przedsiębiorców.

Ponadto, w ocenie resortu finansów popularność umów ubezpieczenia o charakterze inwestycyjnym wynika m.in. z rozwiązań podatkowych. Dotyczy to w szczególności ubezpieczeń na życie i dożycie, w których świadczenie odpowiada składce powiększonej o określony w umowie wskaźnik (tzw. polisolokaty) oraz (w mniejszym stopniu) ubezpieczeń na życie i dożycie, w których świadczenie zakładu ubezpieczeń jest ustalane w zależności od wartości określonego indeksu lub wartości innego świadczenia bazowego (tzw. produkty strukturyzowane). W opinii Ministerstwa Finansów zasadne jest opodatkowanie dochodu z inwestowania składki z produktów ubezpieczeniowych analogicznie jak ma to miejsce w przypadku ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Wprowadzenie takiej zmiany zapewniłoby równe traktowanie świadczeń o charakterze inwestycyjnym z ww. rodzajów ubezpieczeń w rozumieniu przepisów podatkowych. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (który jest obecnie przedmiotem prac sejmowych) zakłada opodatkowanie świadczeń wypłacanych ubezpieczonym z tytułu dożycia.

III. Postępowania osobowe

W zakresie trybu weryfikacji kompetencji i reputacji osób, które faktycznie zarządzają zakładem ubezpieczeń, pragnę poinformować, iż podtrzymuję dotychczasowe stanowisko odnośnie zasadności przyznania organowi nadzoru możliwości zgłaszania sprzeciwu wobec tych osób (pkt 5 protokołu rozbieżności z kwietnia 2013 r.)

Zgodnie z art. 42 ust. 2 dyrektywy Wyłącalność II, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji informują organ nadzoru o wszelkich zmianach w kręgu osób, które faktycznie zarządzają zakładem lub pełnią inne kluczowe funkcje, podając wszystkie informacje niezbędne do dokonania oceny, czy nowe osoby powołane na stanowiska kierownicze w zakładzie spełniają wymogi dotyczące kompetencji i reputacji. Z uwagi na brzmienie tego przepisu


obowiązek weryfikacji kompetencji i reputacji nie może zostać ograniczony (tak jak obecnie) wyłącznie do dwóch członków zarządu zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji.

Proponowana w założeniach instytucja sprzeciwu gwarantuje organowi nadzoru możliwość weryfikacji kompetencji i reputacji osób pełniących kluczowe funkcje jak również nie będzie wstrzymywała prowadzenia przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji działalności gospodarczej.

Proponowane przez Pana Przewodniczącego wprowadzenie okresu 60 dni roboczych na wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie wyrażenia zgody na powołanie danej osoby w skład zarządu zakładu ubezpieczeń nie byłoby rozwiązaniem zapewniającym implementację art. 42 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II. Nie podzielam również poglądu że wprowadzenie takiej regulacji ograniczałoby okres „niepewności” związany z akceptacją kandydatury prezesa lub członka zarządu. Zgodnie bowiem z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Proponowane rozwiązanie byłoby przepisem szczególnym - *de iure* - wydłużającym termin załatwienia sprawy.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia uprzejmie proszę o ich przyjęcie.

Niebawem zostanie przesłana nowa wersja projektu *Założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, poprzez którą odniosę się również do pozostałych rozbieżności i kwestii podnoszonych przez Pana Przewodniczącego.


PODSEKRETARZ STANU
Wojciech Kowalczyk

Do wiadomości

Pan Ludwik Kotecki
Główny Ekonomista
Ministerstwa Finansów

