

Łukasz Zoń

„Deregulacja” zawodu brokera ubezpieczeniowego i reasekuracyjnego

Polski ustawodawca, zgodnie z upoważnieniem wynikającym z dyrektywy z 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, zastrzył warunki wykonywania działalności brokerskiej w stosunku do wymagań europejskich, wprowadzając w ustawie z 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym obowiązek uzyskania zezwolenia na wykonywanie takiej działalności. Pozostałe warunki, w tym dotyczące ustalenia przez państwo członkowskie warunków dotyczących właściwej wiedzy i umiejętności – odpowiadają wymogom tej dyrektywy.

Uchwalona w maju 2014 r. ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych wprowadza zmiany do ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym, w tym dotyczące zwolnienia pewnych kategorii osób z obowiązku zdawania egzaminu i skrócenia czasu doświadczenia zawodowego niezbędnego do uzyskania zezwolenia. Powyższą ustawą zniesiono również obowiązek doskonalenia umiejętności zawodowych brokerów przez odbywanie okresowych szkoleń zawodowych. Głównym jednak czynnikiem wpływającym na dostęp do zawodu brokera, a wynikającym z ustawy deregulacyjnej, jest wzrost sumy gwarancyjnej w obowiązkowym ubezpieczeniu OC brokera, co oznacza wyższą składkę od wzrastającej minimalnej sumy gwarancyjnej.

Słowa kluczowe: deregulacja, warunki wykonywania działalności brokerskiej, zezwolenia, egzaminy brokerskie, zwolnienia z egzaminów, aktualizacja sum gwarancyjnych w OC brokera, zniesienie obowiązku szkolenia zawodowego.

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych¹, która weszła w życie 10 sierpnia 2014 r., objęła swoim zakresem również nowelizację ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym², implementującą do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (IMD)³.

Przepisy dyrektywy IMD wymagają, aby pośrednicy ubezpieczeniowi byli zarejestrowani w stosownym rejestrze prowadzonym przez państwo członkowskie pochodzenia (art. 3). Wymagania zawodowe wobec pośredników to ustalone przez państwo członkowskie pochodzenia właściwa wiedza i umiejętności (art. 4). Powinni oni również cieszyć się nieposzlakowaną opinią, a warunkiem minimalnym jest fakt niebycia notowanym w zapisach policyjnych lub innych odpowiednikach krajowych w związku z ciężkimi przestępstwami przeciwko

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 768; dalej: ustawa deregulacyjna.

² Dz. U. Nr 124, poz. 1154, z późn. zm.; dalej: u.p.u.

³ Dz. U. UE L 9 z 15 stycznia 2003 r.; ang. Insurance Mediation Directive; dalej: dyrektywa IMD.

mieniu lub innymi przestępstwami związanymi z działalnością finansową; nie powinny również na nich ciążyć uprzednie orzeczenia o upadłości. Ponadto pośrednicy ubezpieczeniowi i reasekuracyjni zobowiązani są posiadać ubezpieczenie odpowiedzialności zawodowej, obejmujące całe terytorium Wspólnoty lub jakąś inną, porównywalną gwarancję odpowiedzialności wynikającej z zaniedbania zawodowego. W tym miejscu należy wskazać, że są to wymogi minimalne i państwa członkowskie mają prawo je zaostrzyć.

Przyjęte w Polsce rozwiązania w zakresie możliwości wykonywania zawodu przewidują dwa poziomy wymagań. Pierwszy dotyczy wykonywania czynności brokerskich, a drugi wykonywania działalności brokerskiej.

Czynności brokerskie i działalność brokerska zostały zdefiniowane w art. 4 pkt 2 u.p.u.⁴. Polski ustawodawca przyjął konstrukcję, w której broker ubezpieczeniowy⁵ może wykonywać czynności brokerskie wyłącznie przez osoby fizyczne spełniające wymagania określone w ustawie.

Prawo do wykonywania **czynności brokerskich** mają osoby fizyczne, które posiadają pełną zdolność do czynności prawnych, nie były prawomocnie skazane za niektóre umyślne przestępstwa⁶, dają rękojmię należytego wykonywania działalności brokerskiej, posiadają co najmniej średnie wykształcenie i zdały egzamin przed Komisją Egzaminacyjną dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych odpowiednio do zakresu działalności (art. 28 ust. 3 pkt 1 lit. a–e w zw. z art. 23 ust. 1 u.p.u.).

Działalność brokerska może być natomiast wykonywana przez brokerów ubezpieczeniowych będących osobami fizycznymi lub prawnymi, posiadającymi zezwolenie wydane przez organ nadzoru.

Oprócz wymienionych powyżej warunków, wydanie zezwolenia jest możliwe, jeżeli osoba fizyczna posiada odpowiednie doświadczenie zawodowe⁷. Istnieje również konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania działalności brokerskiej. Brokerem ubezpieczeniowym nie może być przedsiębiorca prawomocnie pozbawiony prawa prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z art. 373 lub art. 374 ustawy z dnia

⁴ Czynnościami brokerskimi są czynności w imieniu lub na rzecz podmiotu poszukującego ochrony ubezpieczeniowej, polegające na zawieraniu lub doprowadzaniu do zawarcia umów ubezpieczenia, wykonywaniu czynności przygotowawczych do zawarcia umów ubezpieczenia oraz uczestniczeniu w zarządzaniu i wykonywaniu umów ubezpieczenia, także w sprawach o odszkodowanie, jak również na organizowaniu i nadzorowaniu czynności brokerskich (działalność brokerska).

⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p.u. pośrednictwo ubezpieczeniowe w zakresie reasekuracji jest wykonywane wyłącznie przez brokerów ubezpieczeniowych posiadających zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej w zakresie reasekuracji (brokerów reasekuracyjnych).

⁶ Przeciwno życiu i zdrowiu, przeciwno wymiarowi sprawiedliwości, przeciwno ochronie informacji, przeciwno wiarygodności dokumentów, przeciwno mieniu, przeciwno obrotowi gospodarczemu, przeciwno obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, skarbowe.

⁷ W przypadku osób prawnych do wydania zezwolenia konieczne jest, aby wszyscy członkowie zarządu spełniali wymogi niezbędne do wykonywania czynności brokerskich (z wyjątkiem obowiązku zdania egzaminu), a przynajmniej połowa posiadała doświadczenie zawodowe i zdała egzamin.

28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze⁸, w czasie trwania orzeczonego zakazu.

Zarówno brokerzy ubezpieczeniowi, jak i osoby, za pomocą których wykonują oni czynności brokerskie, podlegają wpisowi do właściwego rejestru (art. 20 *in fine* i art. 23 ust. 2 u.p.u.).

Analiza przedstawionych powyżej warunków wykonywania działalności brokerskiej wskazuje, że polski ustawodawca, zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 4 ust. 6 dyrektywy IMD, zaostrzył warunki wykonywania działalności brokerskiej w stosunku do wymagań europejskich, wprowadzając obowiązek uzyskania zezwolenia. Co do pozostałych warunków należy stwierdzić, że odpowiadają one wymogom dyrektywy, w szczególności dotyczącym ustalenia przez państwo członkowskie warunków co do „właściwej wiedzy i umiejętności”.

2. Nowe wymogi dotyczące wykonywania czynności brokerskich

Rozwiązania dotyczące ułatwienia dostępu do wykonywania zawodu brokera wprowadzone ustawą deregulacyjną odnoszą się, co oczywiste, przede wszystkim do ułatwienia uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Ustawodawca zdecydował o zwolnieniu pewnych osób z obowiązku zdawania egzaminu oraz skrócił czas doświadczenia zawodowego, umożliwiającą uzyskanie zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej.

Obowiązek zdawania egzaminu nie dotyczy dwóch grup osób (art. 28 ust. 5a i 5b u.p.u.). Pierwszą grupę stanowią osoby, które łącznie spełniają dwa warunki:

- w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej co najmniej przez 5 lat wykonywały czynności bezpośrednio związane z czynnościami brokerskimi, odpowiednio w zakresie ubezpieczeń lub reasekuracji;
- posiadają pozytywną opinię brokera ubezpieczeniowego (reasekuracyjnego), pod kierunkiem którego wykonywały powyższe czynności.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w przypadku tej grupy osób ustawodawca przyjął konstrukcję, w której pozytywna opinia brokera ubezpieczeniowego potwierdzająca powyższą praktykę zawodową umożliwia, po spełnieniu pozostałych warunków, uzyskanie zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej. Opinia ta zastępuje więc zaświadczenie o zdanym egzaminie wydawane przez Komisję Egzaminacyjną dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych. Oznacza to, że dokument ten podlega badaniu i ocenie przez Komisję Nadzoru Finansowego w toku postępowania o udzielenie zezwolenia. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że na brokerach ubezpieczeniowych ciąży znaczna odpowiedzialność w przypadku wydawania takiej opinii. Jest ona przecież świadectwem, że dana osoba posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności, niezbędne do wykonywania działalności brokerskiej. Ma to tym większe znaczenie, że okres 5 lat, w którym osoba ta ma wykonywać czynności

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, z późn. zm.

bezpośrednio związane z czynnościami brokerskimi, jest okresem bardzo długim. Jeżeli nie jest ona w stanie wcześniej zdać egzaminu, oznacza to, że pozytywną opinię o takiej osobie należy wydawać z bardzo dużą ostrożnością.

Analizując przyjęte rozwiązanie należy także stwierdzić, że – jak wskazano wyżej – zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym, broker ubezpieczeniowy może wykonywać czynności brokerskie wyłącznie przez osoby fizyczne spełniające wymogi określone w art. 28 pkt 1 lit. a–e u.p.u., a więc takie, które m.in. zdały egzamin. Należy zatem zastanowić się nad tym, co kryje się pod ustawowym pojęciem „**czynności bezpośrednio związane z czynnościami brokerskimi**”, których to wykonywanie przez określony czas stanowi podstawę do zwolnienia z egzaminu. Z jednej strony może tu chodzić o czynności pozostające w zakresie czynności brokerskich wykonywane wewnątrz w ramach struktur brokera, które następnie poprzez autoryzację brokera stają się czynnościami brokerskimi. Z drugiej strony zastanawiające jest użycie przez ustawodawcę sformułowania „*czynności bezpośrednio związane*”. Może to prowadzić do wniosku, że chodzi tu nie tylko o czynności brokerskie zdefiniowane w art. 4 pkt 2 u.p.u., ale również o wszelkie inne czynności związane z działalnością brokera ubezpieczeniowego, takie jak obsługa korespondencji czy praca posłańca. Wydaje się jednak, że *ratio legis* przepisu przemawia za uznaniem, że wyłącznie działania w charakterze „asystenta brokera”, w ramach czynności pozostających w zakresie czynności brokerskich, będą uprawniały do uzyskania pozytywnej opinii. Ważna w tym zakresie będzie praktyka Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie badania i oceny tego typu opinii.

Drugą grupę osób, której nie dotyczy obowiązek zdania egzaminu, stanowią osoby zwolnione przez Komisję Egzaminacyjną dla Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych. Zwolnienie takie mogą uzyskać osoby, które ukończyły uznane przez Komisję – na wniosek jednostek organizacyjnych uczelni uprawnionych do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych – studia wyższe⁹ i zdały egzaminy przeprowadzone w formie pisemnej, a od ukończenia studiów nie upłynęło więcej niż 3 lata. Studia wyższe mogą być uznane, jeżeli zakresem kształcenia obejmują zakres tematów egzaminu dla brokerów ubezpieczeniowych lub reasekuracyjnych (art. 28 ust. 5c i 5d u.p.u.). Przegląd zakresu tematów egzaminacyjnych prowadzi do wniosku, że program klasycznych studiów ekonomicznych czy też prawniczych nie będzie uprawniał Komisji do uznania ich za równorzędne, a co za tym idzie zwolnienia absolwenta z egzaminu. Jedynie specjalistyczne studia, uwzględniające pełen zakres tematyki egzaminacyjnej, która jest mieszanką zagadnień prawnych, ekonomicznych oraz praktycznych, uprawniałyby do takiego zwolnienia.

⁹ Ukończone w Rzeczypospolitej Polskiej lub zagraniczne studia wyższe uznawane w Rzeczypospolitej Polskiej za równorzędne.

3. Nowe wymogi uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej

Drugim ułatwieniem – obok wskazanych wyżej zwolnień z egzaminu – wprowadzonym przez ustawę deregulacyjną jest złagodzenie wymagań w zakresie doświadczenia zawodowego, uprawniającego do wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej. Okres wymaganego doświadczenia zawodowego został skrócony z 3 do 2 lat, a okres bezpośrednio poprzedzający złożenie wniosku został wydłużony z 5 do 8 lat (art. 28 ust. 3 pkt 1 lit.f u.p.u.). Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że zezwolenie będą mogły otrzymać osoby nawet po 6-letniej przerwie w karierze ubezpieczeniowej, byle przepracowały 2 lata na jakimkolwiek stanowisku związanym z ubezpieczeniami (na początku kariery zawodowej, co do zasady, nie będą to stanowiska wysokiego szczebla). Wydaje się, że w dzisiejszym dynamicznie rozwijającym się świecie nie ma mowy o właściwym wykonywaniu zawodu bez wiedzy o bieżącej sytuacji na rynku ubezpieczeniowym i związanych z funkcjonowaniem rynku regulacjach prawnych.

Należy w tym miejscu stwierdzić, że *ratio legis* przyjętego rozwiązania wynika z błędnego założenia. Otóż ustawodawca przyjął to rozwiązanie w przekonaniu, że doświadczenie zawodowe jest warunkiem przystąpienia do egzaminu, który sprawdzi bieżącą wiedzę kandydata¹⁰. Tak jednak nie jest. Egzamin można zdać w dowolnym czasie i posiadanie odpowiedniego doświadczenia zawodowego nie jest warunkiem przystąpienia do niego. Jak wskazano wyżej, zdanie egzaminu uprawnia do wykonywania czynności brokerskich, które wykonywane są przez dane osoby fizyczne w ramach działalności brokera ubezpieczeniowego. Dopiero w celu uzyskania zezwolenia na działalność brokerską należy wykazać się stosownym doświadczeniem.

Wydaje się również, że w wyniku tego samego niewłaściwego założenia ustawodawca popełnił błąd w zakresie omawianego wyżej zwolnienia z egzaminu dla absolwentów studiów wyższych, które może być dokonane wyłącznie w okresie 3 lat od ukończenia studiów. Umieszczenie powyższych przepisów sugeruje, że zamysłem ustawodawcy było, żeby absolwent musiał w okresie 3 lat po studiach nabrać doświadczenia w ubezpieczeniach, aby „zmieścić się” w terminie na złożenie wniosku o zwolnienie z egzaminu i uzyskać takie zezwolenie. Tak jednak nie jest i wskazany wyżej 3-letni okres od ukończenia studiów, w którym można ubiegać się o zwolnienie z egzaminu, nie spełnia zamierzonej roli. Absolwent specjalistycznych studiów może już następnego dnia po odebraniu dyplomu wystąpić z wnioskiem o zwolnienie z egzaminu i rozpocząć jakąkolwiek pracę. Nie będzie mógł wprawdzie uzyskać zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej bez stosownego doświadczenia, które jednak może zdobyć w dowolnym czasie, w tym jako osoba wykonująca czynności brokerskie, gdyż będzie miał do tego pełne prawo.

¹⁰ Zob. sprawozdanie z posiedzenia sejmowej Komisji Nadzwyczajnej z dnia 23 stycznia 2014 r., Biuletyn nr 2886/VII, s. 11–12.

4. Szkolenia zawodowe

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy deregulacyjnej zniesiono obowiązek doskonalenia umiejętności zawodowych przez odbywanie raz na trzy lata szkolenia zawodowego. Kwestia nie dotyczy może *stricte* dostępu do zawodu, ale sposobu jego wykonywania, ponieważ wiąże się z określonymi kosztami, jakie broker musiał ponieść, chcąc prowadzić swoją działalność. Wprowadzenie do ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym art. 4c¹¹, który dotyczył obowiązkowych szkoleń, wynikało z przepisu art. 4 ust. 5 dyrektywy IMD, wymagającego stałego doskonalenia wymogów zawodowych dla prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego i reasekuracyjnego. Polski ustawodawca postanowił, że wypełnieniem powyższego obowiązku będą właśnie cykliczne szkolenia¹². Wobec skreślenia tego rozwiązania, w chwili obecnej należy stwierdzić, że polski system prawny nie zawiera żadnego mechanizmu, który spełniałby powyższy wymóg przewidziany w dyrektywie IMD.

5. Aktualizacja sumy gwarancyjnej i jej wpływ na dostęp do zawodu brokera

Paradoksalnie w ustawie deregulacyjnej pojawiły się również przepisy, które prowadzą do ograniczenia dostępu do zawodu. Dostosowano do wymagań dyrektywy IMD zapisy dotyczące sumy gwarancyjnej w obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania działalności brokerskiej (art. 22 ust. 3 u.p.u.). Obowiązujące dotychczas sztywne sumy, wynoszące 1 000 000 euro na zdarzenie i 1 500 000 euro na wszystkie zdarzenia, zastąpiono delegacją ustawową dla ministra właściwego ds. instytucji finansowych, który ustalając wysokość sumy zobowiązany jest wziąć pod uwagę w szczególności specyfikę wykonywanej działalności, zakres realizowanych zadań oraz wzrost europejskiego indeksu cen konsumpcyjnych (art. 22 ust. 4 u.p.u.). Ten ostatni warunek wynika wprost z przepisów dyrektywy IMD. Zgodnie z dyrektywą suma ubezpieczenia aktualizuje się automatycznie co 5 lat od daty wejścia w życie, z uwzględnieniem zmian w europejskim wskaźniku cen konsumpcyjnych publikowanym w Eurostacie (art. 4 ust. 7 w zw. z art. 4 ust. 3 dyrektywy IMD). Należy w tym miejscu wskazać, że w okresie styczeń 2003¹³ – styczeń 2013 nastąpiła zmiana tych cen o ok. 25%. Stąd też konieczność podwyższenia sumy gwarancyjnej, co skutkuje wzrostem składek, które broker ubezpieczeniowy będzie musiał przeznaczyć na to ubezpieczenie obowiązkowe. Jest to szczególnie niekorzystne dla brokera rozpoczynającego działalność.

¹¹ Art. 4c dodano ustawą z dnia 18 lutego o zmianie ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 48, poz. 447), która weszła w życie 26 czerwca 2005 r.

¹² Wzorując się zapewne na rozwiązaniach przyjętych przez adwokatów i radców prawnych.

¹³ Dyrektywa IMD obowiązuje od 15 stycznia 2003 r.

6. Uwagi końcowe

Dokonując ogólnej oceny polskiego rozwiązania deregulacyjnego w odniesieniu do zawodu brokera ubezpieczeniowego stwierdzić trzeba, że zawód ten nie był do tej pory specjalnie regulowany. Warunki niezbędne do uzyskania zezwolenia były bardzo podstawowe i nie utrudniały znacząco dostępu do zawodu. Poza tym, czynności brokerskie można wykonywać od razu po zdaniu egzaminu. Należy stwierdzić, że ułatwienia w zakresie egzaminów (przy obecnym ich kształcie), czy też doświadczenia zawodowego w ubezpieczeniach, nie będą miały istotnego znaczenia w kontekście liczby osób wstępujących do zawodu. I nie zmienia również nic w tej kwestii zniesienie obowiązkowych szkoleń. Tak naprawdę głównym czynnikiem wpływającym na dostęp do zawodu brokera, a wynikającym z ustawy deregulacyjnej, jest wzrost sumy gwarancyjnej w obowiązkowym ubezpieczeniu OC brokera. Dla wstępujących do zawodu świeżo upieczonych brokerów konieczność zapłacenia składki od wzrastającej sumy gwarancyjnej może być przeszkodą w dostępie do zawodu, a nie ułatwieniem.

Łukasz Zoń

*radca prawny, prezes Stowarzyszenia Polskich Brokerów
Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych*

“Deregulation” of the Insurance and Reinsurance Broker Profession

The Polish legislature authorised by the Directive of 2002 on insurance mediation tightened up the conditions for the pursuit of brokerage activities in relation to the European requirements, implementing the obligation to obtain a permission for such activities in the Act of 2003 on insurance mediation. The remaining conditions, including the determination by a Member State of the provisions on appropriate knowledge and ability – comply with the requirements of this directive. The Act on facilitating access to practise certain regulated professions passed in May 2014, introduces amendments to the Insurance Mediation Act, including the exemption of certain categories of persons from the obligation to take an exam and reduction of the length of professional experience necessary to obtain a permission. By means of this act the obligation to improve professional skills by brokers through holding periodic vocational training was abolished. However, according to the author of the article, the main factor affecting the access to the broker profession and resulting from the deregulation act, is the increase of the sum insured in the compulsory broker liability insurance, which for brokers commencing their activity entails a higher premium from the growing minimum guaranteed sum.

Keywords: deregulation, the conditions for the pursuit of brokerage activities, permission, brokerage exams, exemption from exams, the update of guaranteed sum in broker liability insurance, abolition of the duty of vocational training.