

Monika Szaraniec

Działalność transgraniczna pośredników ubezpieczeniowych w Unii Europejskiej. Aspekty publicznoprawne

Działalność transgraniczna pośredników ubezpieczeniowych na wewnętrznym rynku finansowym Unii Europejskiej ma swój praktyczny wymiar. W artykule zostały przedstawione formy, na podstawie których pośrednik ubezpieczeniowy może prowadzić działalność zgodnie z zasadą przedsiębiorczości (filia, oddział, przedstawicielstwo) oraz zgodnie z zasadą swobody świadczenia usług (poza placówką). Omówione zostało postępowanie notyfikacyjne w przypadku zakładania oddziału lub prowadzenia działalności poza stałą placówką oraz kompetencje właściwych organów nadzorczych (krajowych i unijnych) w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń w zakresie prowadzenia działalności transgranicznej przez pośredników ubezpieczeniowych na terenie Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług, oddział, filia, przedstawicielstwo, zasady wewnętrznego rynku finansowego UE, postępowanie notyfikacyjne, nadzór nad działalnością transgraniczną.

1. Wprowadzenie

Od 1 maja 2004 r., tj. momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zakłady ubezpieczeń, zarówno krajowe, jak i zagraniczne, mogą świadczyć bezpośrednio usługi ubezpieczeniowe transgranicznie na terenie UE na podstawie zasady swobody przedsiębiorczości lub zasady swobody świadczenia usług. Świadczenie usług ubezpieczeniowych przez zakłady ubezpieczeń może się odbywać także w sposób pośredni, tj. poprzez pośredników ubezpieczeniowych, którzy, będąc przedsiębiorcami, mogą wykonywać swoją działalność transgraniczną na terenie UE także na podstawie zasady swobody przedsiębiorczości lub zasady swobody świadczenia usług. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu omówiona zostanie wyłącznie działalność transgraniczna pośredników ubezpieczeniowych (tj. agentów oraz brokerów ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych) w oparciu o ustawę o dystrybucji ubezpieczeń¹.

Problem działalności transgranicznej na wewnętrznym rynku finansowym UE nie jest tematem zbyt często poruszonym w literaturze, ale ma on swój praktyczny wymiar – w krajach UE wykonuje działalność w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego 13 agentów i 52 brokerów ubezpieczeniowych z Polski,

¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2017 r. poz. 2486, z późn. zm.), zwana dalej: u.d.u. Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 378) zmieniła datę wejścia w życie u.d.u. z 23 lutego 2018 r. na 1 października 2018 r.

a według stanu na dzień 26 lutego 2018 r. do Komisji Nadzoru Finansowego wpłynęło ok. 8700 notyfikacji o zamiarze wykonywania lub wykonywaniu działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego na terytorium RP przez pośredników mających siedzibę w krajach UE². Celem artykułu jest przedstawienie form, na podstawie których pośrednik ubezpieczeniowy może prowadzić działalność zgodnie z zasadą przedsiębiorczości (filia, oddział, przedstawicielstwo) oraz zgodnie z zasadą swobody świadczenia usług (poza placówką). Omówione zostanie również postępowanie notyfikacyjne (wskazane zostaną różnice w zakresie np. zakładania oddziału lub wykonywania działalności poza nim), a także problem zezwolenia na wykonywanie działalności brokerskiej, które „krępuje” w niektórych sytuacjach zasadę swobody przedsiębiorczości w przypadku chęci zakładania filii na terytorium RP przez zagranicznych brokerów. Autorka omówi też kompetencje właściwych organów nadzorczych w zakresie prowadzenia działalności transgranicznej przez pośredników ubezpieczeniowych na terenie UE.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³ Unia Europejska tworzy ustawodawstwo w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z kolei art. 26 ust. 2 TFUE definiuje rynek wewnętrzny jako obszar bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału zgodnie z postanowieniami traktatów. Stworzenie rynku wewnętrznego bez granic jest realizowane m.in. przez swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, które mają zasadnicze znaczenie dla wykonywania transgranicznej działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych.

2. Wykonywanie transgranicznej działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych na podstawie swobody przedsiębiorczości

Celem stosowania zasady swobody przedsiębiorczości (art. 49–55 TFUE) jest zagwarantowanie wolnego wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE przez osoby fizyczne i prawne, a jej zakres przedmiotowy obejmuje wszystkie rodzaje działalności gospodarczej (w odróżnieniu od swobody świadczenia usług). Na pojęcie swobody przedsiębiorczości składają się trzy podstawowe przesłanki:

- 1) samodzielność działalności gospodarczej (czyli poza stosunkiem podporządkowania), która ma charakter odpłatny (zarobkowy); może to być działalność wykonywana przez pośredników ubezpieczeniowych świadczących usługi transgraniczne, podejmowana w celu zarobkowym, zmierzająca do osiągnięcia zysków, jak i w ramach świadczeń wzajemnych;
- 2) stały charakter, co oznacza, że podmiot korzystający ze swobody ma zamiar stałego uczestnictwa w życiu gospodarczym państwa przyjmującego;

² Dane otrzymane przez autorkę niniejszego artykułu od KNF.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.).

3) transgraniczny charakter działalności gospodarczej, tj. działalność wykonywana jest na terenie innego państwa członkowskiego⁴.

Uprawnionymi podmiotami w ramach tej swobody, jak wcześniej wskazano, są osoby fizyczne i osoby prawne, które korzystają ze swobody przedsiębiorczości w dwóch formach: pierwotnej i wtórnej.

Pierwotna swoboda przedsiębiorczości – w odniesieniu do osób fizycznych – oznacza uprawnienie do przemieszczania się z członkowskiego państwa pochodzenia do członkowskiego państwa przyjmującego w celu rozpoczęcia tam działalności na własny rachunek. Natomiast w odniesieniu do osób prawnych pierwotna swoboda przedsiębiorczości oznacza uprawnienie do założenia spółki zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego⁵.

Przy pierwotnej swobodzie przedsiębiorczości określony podmiot rozpoczyna działalność w innym państwie i rezygnuje z wykonywania działalności w kraju (np. działalności agencyjnej czy brokerskiej) pochodzenia lub pozostawia tam zakłady zależne od zakładu głównego⁶. Zatem w przypadku osób zamierzających wykonywać usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego pierwotna swoboda przedsiębiorczości oznacza uprawnienie do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej w państwie przyjmującym zgodnie z przepisami prawnymi w nim obowiązującymi. Należy przy tym zaznaczyć, że osoby te nie mogą być pośrednikami ubezpieczeniowymi w państwie pochodzenia. Dla pośredników ubezpieczeniowych wykonujących już działalność gospodarczą w państwie pochodzenia właściwe będą więc wtórne formy swobody przedsiębiorczości.

Wtórna swoboda przedsiębiorczości oznacza, że osoba fizyczna prowadzi już działalność gospodarczą na własny rachunek we własnym członkowskim państwie pochodzenia, natomiast jednocześnie ma zamiar kontynuować lub rozpocząć ją także w innym państwie przyjmującym. W odniesieniu do osób prawnych polega ona na rozszerzeniu do innego członkowskiego państwa przyjmującego części przedsiębiorstwa poprzez tworzenie agencji i oddziałów, które są niesamodzielne prawnie i podległe organizacyjnie „zakładowi głównemu” lub założeniu od nowa poprzez powołanie prawnie samodzielnych jednostek o charakterze zależnym (filie)⁷. Istnieje zatem możliwość przeniesienia i założenia na nowo części przedsiębiorstwa bez konieczności zaprzestania działalności podstawowej, czyli innymi słowy, podjęcie działalności przez przedsiębiorstwo – już działające w jednym państwie członkowskim – również w innym państwie członkowskim⁸.

Można wskazać trzy formy korzystania z wtórnej swobody przedsiębiorczości:

⁴ A. Kuś, „Swobody europejskie”, w: „Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony”, A. Kuś (red.), Lublin 2010, s. 354.

⁵ *Ibidem*, s. 355.

⁶ Tak: A. Gawrysiak-Zabłocka, „Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek”, t. XVI, Warszawa 2010, s. 3.

⁷ A. Kuś, „Swobody europejskie...”, s. 355.

⁸ A. Gawrysiak-Zabłocka, „Prawo przedsiębiorczości...”, s. 4.

- 1) filia (*subsidiary*) – pośrednik ubezpieczeniowy z kraju A zakłada w kraju B podmiot; ten nowo utworzony podmiot, wyodrębniony zarówno organizacyjnie, jak i prawnie od podmiotu założycielskiego, stanowi podmiot prawa państwa, w którym został utworzony; między nowo utworzonym podmiotem a podmiotem założycielskim występują więzi właścicielskie (kapitałowe)⁹;
- 2) oddział (*branch*) – pośrednik ubezpieczeniowy z kraju A rozszerza swoją działalność gospodarczą na kraj B poprzez założenie w nim jednostki wyodrębnionej organizacyjnie z podmiotu założycielskiego, lecz niewyodrębnionej prawnie; oddział nie jest więc odrębnym podmiotem prawa;
- 3) przedstawicielstwo (*representative office*) – konstrukcja prawna przedstawicielstwa jest podobna do konstrukcji oddziału, ale przedmiotem działalności przedstawicielstwa może być działalność: promocyjna, reklamowa, marketingowa, przygotowawcza; przedstawicielstwo zasadniczo nie prowadzi działalności będącej główną działalnością pośrednika ubezpieczeniowego¹⁰.

Filie, oddziały i agencje to pojęcia autonomiczne prawa Unii Europejskiej, które nie zostały zdefiniowane w TFUE.

Oddział agenta lub brokera ubezpieczeniowego jest formą organizacyjno-prawną, w ramach której krajowi i zagraniczni pośrednicy ubezpieczeniowi mogą wykonywać swoją działalność na terytorium UE w granicach wewnętrznego rynku finansowego w państwie przyjmującym. Oddział posiada pewną samodzielność organizacyjną, natomiast nie prowadzi działalności we własnym imieniu i na własny rachunek. Rozwija swoją aktywność w ramach istniejących więzi majątkowych i decyzyjnych łączących go z zakładem głównym znajdującym się w państwie pochodzenia. Ma charakter trwały (ma swoją infrastrukturę), posiada swoje kierownictwo¹¹ oraz jest odpowiednio wyposażony w środki materialne¹². Stałe świadczenie usług poprzez placówkę (filie, oddział) na terytorium innego państwa członkowskiego – z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przepisów TFUE – jest powszechnie kwalifikowane jako przejaw swobody przedsiębiorczości, a nie swo-

⁹ Działalność ta może być wykonywana przez osobę fizyczną jednoosobowo na własny rachunek albo w formie spółki zgodnej z ustawodawstwem państwa przyjmującego.

¹⁰ F. Grzegorzczak, „Instytucje i usługi finansowe w prawie Unii Europejskiej”, w: „Instytucje i usługi finansowe”, F. Grzegorzczak, M. Szaraniec (red.), Warszawa 2010, s. 21–22.

¹¹ Osobą reprezentującą oddział jest dyrektor. Więcej na temat osoby upoważnionej do reprezentowania oddziału zob.: M. Szaraniec, „Charakter prawny oddziału zagranicznego zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność na terytorium RP”, w: „Studia ubezpieczeniowe. Społeczno-gospodarcze aspekty funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego”, J. Lisowski (red. nauk.), Zeszyty Naukowe 181, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2011, s. 214–216.

¹² M. Szydło, „Swoboda działalności gospodarczej”, Warszawa 2005, s. 160. Więcej na temat charakteru prawnego oddziału zob.: J. Jacyszyn, J. Rudowicz, „Oddział spółki, tworzenie i funkcjonowanie”, Kraków 2003, s. 156; M. Szydło, „Charakter prawny oddziałów przedsiębiorców zagranicznych”, Głosa 2004, nr 2, s. 19; A. Tarasiuk-Flodrowska, A. Wnęk, „Praktyczne problemy funkcjonowania w Polsce oddziału zagranicznego ubezpieczyciela z państwa Unii Europejskiej”, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2009, nr 4, s. 163; M. Szaraniec, „Charakter prawny...”, s. 215.

body świadczenia usług¹³. Nie jest natomiast elementem decydującym to, czy w innym państwie członkowskim zostały stworzone podstawy materialne potrzebne do świadczenia usług¹⁴. Oddział pośrednika ubezpieczeniowego jest więc integralną częścią jego działalności gospodarczej, którą wykonuje on w państwie pochodzenia na obszarze kraju przyjmującego. Na status prawny oddziału pośrednika ubezpieczeniowego będą się składać:

- 1) brak zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, co oznacza, że oddział nie jest samodzielny podmiotem stosunków cywilnoprawnych, tzn. nie może on nabywać praw i zaciągać zobowiązań we własnym imieniu;
- 2) brak samodzielności oddziału w sferze stosunków administracyjnoprawnych – pośrednik ubezpieczeniowy będzie podmiotem uprawnień wynikających np. z zezwolenia (w przypadku brokera);
- 3) oddział nie posiada zdolności sądowej (także upadłościowej i układowej) – stroną w postępowaniu przed sądem będzie więc zakład główny znajdujący się w państwie pochodzenia pośrednika ubezpieczeniowego;
- 4) oddział może mieć status pracodawcy tylko wtedy, gdy zostanie umocowany przez pośrednika ubezpieczeniowego (jako jednostka organizacyjna) do samodzielnego nabywania praw i zaciągania zobowiązań z zakresu prawa pracy;
- 5) oddział jest majątkowo wyodrębniony; jest także jednostką samobalansującą – prowadzi odrębne księgi rachunkowe i samodzielnie sporządza bilans, charakteryzuje się samodzielnością podatkową¹⁵.

Przedstawicielstwa także nie posiadają odrębnej od przedsiębiorcy zagranicznego podmiotowości prawnej, lecz działają w jego sferze prawnej i są jego prawną emanacją. Mają pewien stopień i zakres samodzielności – personalnej, majątkowej, organizacyjnej, bilansowej oraz podatkowej, nie są jednak odrębnymi podmiotami prawa i stanowią część działalności przedsiębiorcy (zakładu głównego)¹⁶. Działalność przedstawicielstwa powinna koncentrować się na reklamie i promocji, które mają na celu korygować i potęgować zachowania klienta na rynku. Działalność reklamowa i promocyjna przedstawicielstwa pośrednika ubezpieczeniowego będzie polegać na rozpowszechnianiu informacji o usługach świadczonych przez niego, tak aby zainteresować klienta i zachęcić go do ich zakupu¹⁷. Przedstawicielstwo nie może zawierać z klientami umów ubezpieczeń, nie może także egzekwować wykonania świadczeń na podstawie tych umów lub dochodzić odszkodowania. Przedstawicielstwo stanowi zatem

¹³ W. Srokosz, „Instytucje parabankowe w Polsce”, Warszawa 2011, s. 658.

¹⁴ *Ibidem*, s. 658.

¹⁵ J. Jacyszyn, J. Rudowicz, „Oddział spółki...”, s. 156 albo M. Szydło, „Charakter prawny...”, s. 19.

¹⁶ M. Szydło, „Swoboda działalności...”, s. 194. Zobacz też: M. Szaraniec, „Charakter prawny i zadania przedstawicielstw banków zagranicznych oraz instytucji kredytowych”, *Folia Oeconomica Bochniensis – Zeszyty Naukowe WSE w Bochni* 2010, nr 8, s. 76.

¹⁷ M. Szydło, „Swoboda działalności...”, s. 196.

pewną technicznie i organizacyjnie wyodrębnioną strukturę w ramach funkcjonującego pośrednika w znaczeniu podmiotowym. Tworzenie przedstawicielstw przez przedsiębiorców ma na celu zwrócenie uwagi klientów innego państwa na działalność gospodarczą tego przedsiębiorcy¹⁸. W praktyce otwarcie przedstawicielstwa poprzedza lub zastępuje utworzenie oddziału na terytorium państwa przyjmującego¹⁹. Przedsiębiorcy najczęściej tworzą oddziały, jak również przedstawicielstwa, wykorzystując do tego celu tę samą bazę lokalową i często także kadry.

Zarówno oddział, jak i przedstawicielstwo są jednostkami niewyodrębnionymi prawnie, ale wyodrębnionymi organizacyjnie²⁰. Zawsze stanowią w swej istocie rozszerzenie działalności przedsiębiorcy zagranicznego na terytorium innego kraju członkowskiego UE. Działalność przedstawicielstwa może dotyczyć wyłącznie reklamy i promocji działalności przedsiębiorcy, który je założył. Ta forma działalności nie wymaga także notyfikacji organu nadzoru. Przedsiębiorca nie może zatem poprzez przedstawicielstwo wykonywać działalności gospodarczej, natomiast w ramach oddziału może wykonywać wszystko to, co stanowi przedmiot jego działalności gospodarczej. Z kolei filia jest samodzielnym podmiotem prawa, a przedsiębiorca w jej ramach może świadczyć jakąkolwiek działalność gospodarczą. Oznacza to, że pośrednik ubezpieczeniowy może w państwie goszczącym założyć samodzielny podmiot prawa (np. spółkę akcyjną), gdzie będzie świadczył działalność agencyjną albo brokerską lub jakąkolwiek inną działalność gospodarczą niezwiązaną z usługami dystrybucji ubezpieczeń. Dla pośredników ubezpieczeniowych wykonujących działalność w państwie pochodzenia wtórna swoboda przedsiębiorczości oznacza możliwość jej rozszerzenia na terytorium państwa przyjmującego poprzez oddział lub przedstawicielstwo albo założenia nowego podmiotu (filii). Swoboda przedsiębiorczości stanowi zatem konkretyzację zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Należy tutaj zatem wyróżnić dwie sytuacje:

- 1) zapewnienia równego traktowania w odniesieniu do podejmowania działalności (dostępu do zawodu) oraz
- 2) zapewnienia równego traktowania w odniesieniu do prowadzenia działalności na własny rachunek²¹.

W przypadku pierwszej sytuacji Rada Europejska uchwała dyrektywy zmierzające do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów

¹⁸ Tak: C. Kosikowski, „Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz”, Warszawa 2005, s. 361.

¹⁹ E. Fojcik-Mastalska, w: E. Fojcik-Mastalska, „Prawo bankowe”, Wrocław 2005, s. 120.

²⁰ W Polsce rozpoczęcie działalności w ramach oddziału następuje po uzyskaniu wpisu oddziału do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, natomiast utworzenie przedstawicielstwa wymaga wpisu do rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych, prowadzonego przez Minister Przedsiębiorczości i Technologii. Zob. więcej: art. 85–102a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.).

²¹ A. Kuś, „Swobody europejskie...”, s. 355.

kwalifikacji²². Druga z sytuacji została omówiona wcześniej i jest ona związana z pierwotną i wtórną swobodą przedsiębiorczości.

W ramach obecnie funkcjonującego modelu pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce pośrednicy ubezpieczeniowi prowadzą wyłącznie działalność gospodarczą. Agent ubezpieczeniowy i broker ubezpieczeniowy nie mają bowiem statusu zawodu regulowanego, aczkolwiek działalność mogą prowadzić wyłącznie przy pomocy osób spełniających określone warunki ustawowe. W ramach wewnętrznego rynku finansowego UE będzie ich zatem dotyczyć swoboda przedsiębiorczości w zakresie równego traktowania w odniesieniu do prowadzenia działalności na własny rachunek²³.

3. Wykonywanie transgranicznej działalności gospodarczej przez pośredników ubezpieczeniowych na podstawie swobody świadczenia usług

Swoboda świadczenia usług jest drugą swobodą, z której można korzystać przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terytorium innego państwa członkowskiego. Swoboda świadczenia usług została uregulowana w art. 56–62 TFUE i ma charakter uzupełniający w stosunku do innych swobód²⁴. Oznacza to, że działalność danego podmiotu może być traktowana jako swoboda świadczenia usług o tyle tylko, o ile działalność taka nie jest regulowana przepisami TFUE dotyczącymi innych swobód. Dla korzystania na terenie UE ze swobody świadczenia usług potrzebne jest założenie i prowadzenie w jednym z państw członkowskich UE działalności gospodarczej w formie przewidzianej przepisami prawa tego państwa (dotyczy to także osób prowadzących działalność w formie samozatrudnienia). Państwo członkowskie (przyjmujące), w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium. Można wyróżnić cztery formy swobody świadczenia usług:

- 1) czynna swoboda świadczenia usług, polegająca na tym, że usługodawca pochodzący z jednego kraju członkowskiego i prowadzący w nim stałą działalność gospodarczą przemieszcza się czasowo do innego kraju członkowskiego w celu wykonania tam usługi;

²² System uznawania kwalifikacji zawodowych został w prawie UE oparty na dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z 20 listopada 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym. Uznawanie kwalifikacji zawodowych umożliwia podjęcie lub wykonywanie regulowanego zawodu lub działalności w innym państwie członkowskim UE na takich samych zasadach, jakie obowiązują osoby, które uzyskały kwalifikacje w państwie pochodzenia.

²³ Więcej na ten temat zob.: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza pośredników ubezpieczeniowych. Studium publicznoprawne”, Warszawa 2017, s. 221–222.

²⁴ Zob. też więcej na ten temat w Komunikacie Komisji w sprawie swobody świadczenia usług oraz zasad dobra ogólnego w sektorze ubezpieczeniowym: The Commission Interpretative Communication on Freedom to provide services and the general good in the insurance sector (2000/C 43/03); [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32000Y0216\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32000Y0216(01))

- 2) bierna swoboda świadczenia usług, polegająca na tym, że usługobiorca pochodzący z jednego państwa członkowskiego przemieszcza się do innego państwa UE w celu skorzystania z usług świadczonych przez usługodawcę, który ma w tym państwie siedzibę i prowadzi tam stałą działalność gospodarczą;
- 3) granicę „przekracza” sama usługa – dzieje się tak wówczas, gdy usługodawca i usługobiorca pozostają w swoich państwach pochodzenia (np. przesłanie umowy do podpisania);
- 4) usługodawca będący obywatelem jednego państwa członkowskiego i usługobiorca będący obywatelem drugiego państwa członkowskiego znajdują się w państwie trzecim, w którym świadczona jest usługa²⁵.

W odniesieniu do pośrednictwa ubezpieczeniowego swoboda świadczenia usług polega na tym, że pośrednik ubezpieczeniowy mający siedzibę w jednym z państw członkowskich ma prawo świadczenia usług na terytorium innych państw bez potrzeby posiadania tam formy zinstytucjonalizowanej. Swoboda świadczenia usług umożliwia wykonywanie usług w sposób transgraniczny lub też inaczej – ponad granicami, nie jest bowiem związana ze swobodą osiedlania się. Usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego można świadczyć na odległość z wykorzystaniem Internetu. Możliwość świadczenia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego bez obecności oddziałów określana jest jako transgraniczne świadczenie usług. Istotą transgranicznego świadczenia usług pośrednictwa ubezpieczeniowego jest zatem poszerzenie przez pośrednika ubezpieczeniowego obszaru swojej działalności bez tworzenia nowych placówek w państwie przyjmującym²⁶. W orzecznictwie TSUE wprost wskazuje się, że usługa ma charakter transgraniczny m.in. w sytuacji, w której świadczący i odbiorca usługi pochodzą z dwóch różnych państw członkowskich²⁷.

W ramach swobody świadczenia usług pośrednik ubezpieczeniowy może korzystać z czynnej swobody świadczenia usług, co polega na przemieszczeniu się przez niego (w obecnie obowiązującym stanie prawnym – osoby fizycznej wykonującej czynności agencyjne lub brokerskie) do innego państwa członkowskiego w celu wykonania tam usługi. Czynna działalność transgraniczna występuje, gdy np. pośrednik ubezpieczeniowy z siedzibą w innym państwie członkowskim UE aktywnie wykonuje czynności agencyjne czy brokerskie w Polsce, a nie ma oddziału w tym kraju. W ten sposób pośrednik ubezpieczeniowy aktywnie, choć w sposób transgraniczny, działa na polskim rynku ubezpieczeniowym. Aspekt czynny polega zatem na tym, że pośrednik ubezpieczeniowy świadczący usługi może aktywnie poszukiwać klientów w innych państwach członkowskich niż państwo będące podstawowym (zakładem głównym) miejscem jego działalności gospodarczej. Bierna działalność transgraniczna polega z kolei na tym, że klient, pochodzący z jednego państwa członkowskiego, prze-

²⁵ E. Skrzydło-Tefelska, „Swoboda świadczenia usług”, w: „Prawo Unii Europejskiej”, J. Barcz (red.), Warszawa 2004, s. 661.

²⁶ Tak: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza...”, s. 225.

²⁷ Zob. np.: wyrok Trybunału z 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Gebhard*, par. 22; wyrok Trybunału z 10 września 1996 r. w sprawie C-222/94 *Komisja v. Wielka Brytania*, par. 42.

mieszczą się do innego państwa członkowskiego, w którym pośrednik ubezpieczeniowy ma swoją siedzibę, w celu skorzystania na miejscu z usług świadczonych przez tego pośrednika. Aspekt bierny umożliwia zatem klientowi aktywne poszukiwanie usług w innych krajach UE, niż ma on swoje miejsce zamieszkania (siedzibę). W orzecznictwie TSUE wskazuje się, że możliwość korzystania w sposób bierny ze swobody świadczenia usług nie wynika wprost z postanowień TFUE, ale jest koniecznym następstwem występowania swobody w postaci czynnej²⁸. Może też wystąpić sytuacja, w której cecha transgraniczności dotyczy wyłącznie wykonywania usługi, a klient i pośrednik pozostają w swoich państwach pochodzenia. Wyszukiwanie usług oferowanych przez pośredników ubezpieczeniowych może występować również bez fizycznego przekraczania granicy, w sposób korespondencyjny. Usługi świadczone przez pośrednika za pomocą środków porozumiewania się na odległość, w szczególności za pomocą Internetu, są objęte swobodą świadczenia usług, jeśli pośrednik ubezpieczeniowy ma siedzibę w innym państwie członkowskim niż usługobiorca (klient). Przykładem tej sytuacji może być taki stan faktyczny, gdy klientowi przesyłany jest projekt umowy ubezpieczenia – wcześniej uzgodniony przez telefon lub Internet. Istotne jest, że w przypadku wyżej wymienionych aspektów działalności transgranicznej pośrednika ubezpieczeniowego brak jest konieczności zawarcia umowy ubezpieczenia pomiędzy klientem a zakładem ubezpieczeń, wystarczy bowiem sama realna możliwość zawarcia takiej umowy (chodzi tu o wszystkie czynności faktyczne wykonywane przez pośredników ubezpieczeniowych). Korzystanie ze swobody świadczenia usług w trybie działalności transgranicznej występuje już na etapie oferowania (poszukiwania oferty) usługi ubezpieczeniowej²⁹.

4. Zasady wewnętrznego rynku finansowego UE związane z prowadzeniem działalności transgranicznej przez pośredników ubezpieczeniowych

Proces tworzenia wewnętrznego rynku finansowego UE został oparty na trzech podstawowych zasadach, które pozwalają realizować swobodę tego rynku, wynikających z TFUE. Polegają one na:

- 1) zapewnieniu na szczeblu UE minimalnej harmonizacji podstawowych wymagań dotyczących instytucji finansowych,
- 2) wzajemnym uznawaniu przepisów narodowych przez kraje członkowskie,
- 3) sprawowaniu nadzoru nad instytucją finansową bądź przedsiębiorcą przez władze kraju jej siedziby, czyli kraju pochodzenia³⁰.

²⁸ I. Floras, T. Czech, „Działalność transgraniczna instytucji kredytowych w Polsce”, Prawo Bankowe 2006, nr 4, s. 48.

²⁹ *Ibidem*, s. 52. Zob. też więcej na ten temat: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza ...”, s. 233.

³⁰ E. Chrabonszczewska, L. Oręziak, „Międzynarodowe rynki finansowe”, Warszawa 2000, s. 48–58.

W przypadku pośredników ubezpieczeniowych dyrektywa IDD nie wymaga uzyskiwania zezwolenia. Wprowadza ona jedynie obowiązkowe prowadzenie rejestru pośredników przez państwa członkowskie. W Polsce wykonywanie działalności brokerskiej wymaga uzyskania zezwolenia KNF i wpisu do rejestru pośredników ubezpieczeniowych. W związku z powyższym w ramach wewnętrznego rynku finansowego UE mamy do czynienia z sytuacją, że w niektórych państwach członkowskich konieczne będzie uzyskanie przez pośrednika zezwolenia, w odróżnieniu od tych porządków prawnych, gdzie wystarcza wpis do rejestru. W odniesieniu do pośredników można zatem mówić w tym przypadku o zasadzie zapewnienia na szczeblu UE minimalnej harmonizacji podstawowych wymagań dotyczących pośredników ubezpieczeniowych. Harmonizacja rynku usług finansowych oparta jest na minimalnych standardach regulacyjnych, co oznacza, że pozostawia ona państwom członkowskim najwięcej swobody implementacyjnej i dotyczy najważniejszych przepisów związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności przez pośredników ubezpieczeniowych. Zobowiązuje też państwa członkowskie do wprowadzenia do swojego ustawodawstwa regulacji odpowiadających tym wymogom³¹. Państwa członkowskie mogą na szczeblu krajowym zaostrzyć wymogi dotyczące podjęcia działalności przez pośredników ubezpieczeniowych. W prawie polskim zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej będzie zatem na szczeblu krajowym kępowało swobodę podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego (w przypadku zakładania przez niego filii, która miałaby świadczyć działalność brokerską)³².

Wzajemne uznawanie oznacza obowiązek akceptacji przez państwo norm i wymogów przyjętych i obowiązujących w innym państwie członkowskim (przyjmującym)³³. Istota zasady wzajemnego uznawania polega na tym, że organ nadzoru państwa przyjmującego uznaje przedstawiony układ kompetencyjny w poczuciu swoistego „zaufania” do jakości procedur nadzorczych zastosowanych przez organ nadzoru państwa pochodzenia oraz na podstawie wspólnie uzgodnionych reguł.

Zasada nadzoru państwa pochodzenia stanowi, że działalność pośrednika ubezpieczeniowego na terytorium innego państwa członkowskiego UE podlega nadzorowi tego państwa, które prowadzi centralny rejestr tych podmiotów. Członkowskie państwo pochodzenia jest odpowiedzialne nie tylko za prowadzenie tego rejestru, lecz także za wykonywanie funkcji nadzorczych nad działalnością jego pośredników.

Zasady te będą dotyczyć pośredników ubezpieczeniowych, którzy w kraju goszczącym chcą wykonywać działalność gospodarczą w formie oddziału i działalności transgranicznej poza oddziałem. W przypadku filii i przedstawicielstw powyższe zasady nie będą miały zastosowania. Wynika to z faktu, że w przypad-

³¹ P. Niczyponek, A. Talecka, „Bankowość Unii Europejskiej. Podstawowe zagadnienia”, Białystok 2010, s. 53.

³² Tak: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza...”, s. 237.

³³ A. Jurkowska-Zeidler, „Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej”, Warszawa 2008, s. 120–125.

ku filii mamy do czynienia z zakładaniem nowego podmiotu (pod względem organizacyjnym i prawnym) w innym kraju UE. Ten nowy podmiot może wykonywać działalność gospodarczą w zakresie działalności pośrednika ubezpieczeniowego (działalność agencyjna albo brokerska), który go zakłada, ale również zupełnie inną działalność gospodarczą. Z tych względów zasada jednolitego zezwolenia nie będzie miała zastosowania, ponieważ nowo utworzony przedsiębiorca – pośrednik ubezpieczeniowy (filia) będzie musiał przejść proces tworzenia według prawa państwa przyjmującego. Także nadzór na filią sprawują właściwe władze nadzorcze państwa goszczącego. Możliwe będzie poddanie filii nadzorowi ze strony władz państwa pochodzenia, jeżeli podporządkuje się ona właściwym wymogom stawianym instytucjom finansowym uczestniczącym w holdingach, a także innych formach powiązań kooperacyjnych, w szczególności wymogowi objęcia filii, jako podmiotu zależnego, nadzorem skonsolidowanym.

Przedstawicielstwo będzie powstawać także zgodnie z prawem państwa goszczącego, bowiem nie będzie ono prowadzić działalności gospodarczej, a co za tym idzie – nie będzie wykonywać czynności prawnych, wynikających np. z zezwolenia przez właściwe organy nadzorcze państwa pochodzenia.

5. Działalność transgraniczna pośredników ubezpieczeniowych oraz obowiązek jej notyfikacji w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń

Rozdział IV ustawy o dystrybucji ubezpieczeń pt. *Prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług w zakresie wykonywania działalności agencyjnej i działalności brokerskiej* zawiera 11 przepisów prawnych, podczas gdy ustawa z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2077, z późn. zm.) poświęca temu zagadnieniu jedynie cztery artykuły. Świadczy to zarówno o istotnym, jak i praktycznym znaczeniu tej działalności i nieco szerszej potrzebie regulacji tych zagadnień.

Dyrektywa IDD wprowadziła pewne sposoby ograniczania swobód kontraktowych w postaci nałożenia na pośredników ubezpieczeniowych obowiązku notyfikacji, przyznania władzom nadzorczym państwa przyjmującego możliwości zakazania pośrednikom ubezpieczeniowym prowadzenia działalności na terytorium państwa przyjmującego, a także przyznania władzom nadzorczym państwa przyjmującego uprawnień do wprowadzenia dla pośrednika ubezpieczeniowego pewnych ograniczeń ze względu na dobro powszechne³⁴. Przepisy dyrektywy IDD dopuszczają taką możliwość w przypadku ochrony konsumenta.

Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń w przywołanym rozdziale IV odnosi się jedynie do wykonywania działalności agencyjnej lub brokerskiej na terytorium

³⁴ Brak jest obecnie definicji dobra powszechnego (lub dobra ogólnego) w prawie unijnym. Komisja Europejska na podstawie orzecznictwa TSUE przygotowała katalog przyczyn, które uzasadniają powoływanie się przez państwo członkowskie na dobro ogólne w tym względzie. Zaliczać się będą do niego m.in. takie sytuacje, jak: ochrona konsumenta, ochrona zaufania do krajowego sektora finansowego, przeciwdziałanie oszustwom, ochrona własności intelektualnej, spójność systemu podatkowego i ochrona wierzycieli. Tak: W. Srokosz, „Instytucje parbankowe...”, s. 664.

wewnętrznego rynku finansowego UE poprzez oddział lub w inny sposób niż przez oddział, w ramach swobody świadczenia usług, ponieważ kwestie związane z prowadzeniem działalności transgranicznej przez zakłady ubezpieczeń zostały uregulowane w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej³⁵. Rozszerzenie przez pośrednika ubezpieczeniowego działalności na terenie innego państwa członkowskiego będzie jednak wymagało notyfikacji. Obowiązek ten będzie polegał na zgłoszeniu zamiaru podjęcia działalności właściwemu organowi nadzoru państwa przyjmującego przez organ nadzoru państwa pochodzenia ze względu na to, że działalność pośredników ubezpieczeniowych jest działalnością reglamentowaną. Oznacza to, że pośrednik ubezpieczeniowy, zgodnie z zasadą nadzoru państwa pochodzenia, zawiadamia właściwy organ nadzorczy państwa pochodzenia, a organ ten zawiadamia organ nadzorczy państwa przyjmującego, że działalność agencyjna lub brokerska będzie wykonywana na jego terytorium.

Pośrednik ubezpieczeniowy, który ma zamiar podjąć działalność na podstawie swobody świadczenia usług (czyli poza oddziałem), jest zobowiązany przekazać następujące informacje organowi członkowskiego kraju jego pochodzenia:

- nazwę, adres i numer rejestracyjny pośrednika,
- wskazanie państwa członkowskiego lub państw członkowskich, w których pośrednik zamierza prowadzić działalność,
- kategorię pośrednika, a także nazwę zakładu ubezpieczeń (w stosownych przypadkach),
- grupę ubezpieczeń, w których pośrednik działa (w stosownych przypadkach)³⁶.

W przypadku korzystania ze swobody świadczenia usług notyfikacja ma charakter informacyjny i nie powinna przekraczać jednego miesiąca. Oznacza to, że właściwy organ nadzorczy państwa pochodzenia przekazuje (w terminie miesiąca) informacje otrzymane od pośrednika właściwemu organowi nadzorcemu państwa przyjmującego. Z kolei organ nadzorczy państwa przyjmującego powinien niezwłocznie potwierdzić odbiór informacji. Wówczas organ nadzoru państwa pochodzenia informuje na piśmie pośrednika ubezpieczeniowego, że właściwy organ nadzoru państwa przyjmującego otrzymał informację o zamiarze podjęcia działalności i pośrednik ten może rozpocząć działalność w innym państwie członkowskim UE. W przypadku, gdy pośrednik ubezpieczeniowy prowadzi działalność transgraniczną w ramach swobody świadczenia usług, organ nadzoru państwa pochodzenia nie ma kompetencji nadzorczej w postaci odmowy przekazania informacji właściwemu organowi państwa przyjmującego.

Z kolei od pośrednika ubezpieczeniowego, który zamierza skorzystać ze swobody przedsiębiorczości poprzez ustanowienie oddziału wymaga się

³⁵ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1844, z późn. zm.).

³⁶ Zob. art. 47,48,49 i 50 u.d.u.

uprzedniego zawiadomienia właściwego organu państwa pochodzenia pośrednika oraz przekazania temu organowi następujących informacji:

- nazwy, adresu i numeru rejestracyjnego pośrednika,
- wskazanie państwa członkowskiego lub państw członkowskich, w których pośrednik zamierza prowadzić działalność,
- kategorii pośrednika, a także nazwy zakładu ubezpieczeń (w stosownych przypadkach),
- grup ubezpieczeń, w których pośrednik działa (w stosownych przypadkach),
- adresu w państwie przyjmującym, pod którym można uzyskać dokumenty,
- nazwisk wszystkich osób odpowiedzialnych za kierowanie oddziałem³⁷.

W przypadku swobody przedsiębiorczości notyfikacja nie ma charakteru wyłącznie informacyjnego (tak jak przy swobodzie świadczenia usług). Z treści art. 45 i 46 u.d.u. wynika, że decyzje odnośnie do możliwości rozszerzenia działalności pośrednika w formie oddziału na terytorium innego państwa członkowskiego UE organ nadzoru państwa pochodzenia podejmuje na podstawie niedookreślonych kryteriów, takich jak odpowiednia struktura organizacyjna pośrednika czy też jego odpowiednia sytuacja finansowa. Oznacza to, że skorzystanie z gwarantowanej przez TFUE swobody przedsiębiorczości jest w rzeczywistości uzależnione w dużej mierze od swobodnego uznania właściwych władz nadzorczych państwa pochodzenia³⁸.

Z drugiej strony ten publicznoprawny instrument, w który został wyposażony organ nadzoru państwa pochodzenia, gwarantuje realizację zasady nadzoru państwa pochodzenia nad każdym powstałym oddziałem w państwie członkowskim UE (przyjmującym) oraz kontynuację kompetencji władz nadzorczych państwa pochodzenia. Organ nadzorczy państwa pochodzenia może zatem odmówić przekazania właściwemu organowi nadzorcemu państwa przyjmującego informacji (uzyskanych w drodze notyfikacji) o zamiarze pośrednika ubezpieczeniowego wykonywania działalności poprzez oddział, musi on jednak przedstawić zainteresowanemu pośrednikowi uzasadnienie odmowy decyzji w terminie jednego miesiąca od otrzymania wszystkich informacji składających się na notyfikację. Należy się zgodzić z poglądem, że w ten sposób subiektywizuje się swobodę przedsiębiorczości, uzależniając możliwość skorzystania z tej swobody od indywidualnego rozstrzygnięcia organu nadzorczego³⁹.

Ośrodkiem decyzyjnym w zakresie oceny struktury organizacyjnej lub sytuacji finansowej pośrednika ubezpieczeniowego, który chce założyć oddział, jest organ nadzoru państwa pochodzenia. To on decyduje, czy przedsiębiorstwo pośrednika ubezpieczeniowego w państwie pochodzenia jest w na tyle dobrej sytuacji finansowej albo ma na tyle odpowiednią strukturę organizacyjną, aby rozszerzać tę działalność na inny kraj członkowski UE (przyjmujący). Jeśli organ nadzoru państwa pochodzenia odmawia przekazania

³⁷ Zob. art. 43 do 46 u.d.u.

³⁸ W. Srokosz, „Instytucje parabankowe...”, s. 634.

³⁹ *Ibidem*, s. 635.

informacji właściwemu organowi państwa przyjmującego, to jest zobowiązany podać pośrednikowi ubezpieczeniowemu powody swojej odmowy w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku⁴⁰. Jeśli jednak organ nadzoru państwa pochodzenia wyrazi zgodę na utworzenie oddziału przez pośrednika ubezpieczeniowego, to w takim przypadku organ przekazuje informację o rozpoczęciu działalności przez oddział w terminie miesiąca od otrzymania wniosku. Organ nadzoru państwa przyjmującego niezwłocznie potwierdza odbiór tej informacji. Z kolei organ nadzoru państwa pochodzenia informuje pośrednika o otrzymaniu tych informacji przez organ nadzoru państwa oddziału. W przypadku braku komunikacji ze strony organu nadzoru państwa przyjmującego w zakresie otrzymania informacji o planach założenia oddziału pośrednik ubezpieczeniowy może otworzyć oddział na terytorium państwa przyjmującego i rozpocząć działalność⁴¹.

6. Uprawnienia organów nadzorczych państwa przyjmującego do nakładania na pośredników ubezpieczeniowych sankcji oraz ograniczania ich działalności na terytorium państwa przyjmującego w ramach wykonywania działalności transgranicznej poprzez oddział lub poza oddziałem

Zasada nadzoru państwa pochodzenia doznaje jednak ograniczeń, bowiem ustawodawca unijny w art. 5 i 8 dyrektywy IDD rozszerzył znacznie uprawnienia organu nadzorczego państwa przyjmującego. Z powyższych przepisów wynika, iż jeśli właściwy organ państwa przyjmującego ma podstawy, by uznać, że pośrednik ubezpieczeniowy prowadzący działalność na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług albo swobody przedsiębiorczości narusza którykolwiek z obowiązków określonych w dyrektywie IDD, przekazuje on te ustalenia właściwemu organowi państwa pochodzenia, który jest zobowiązany podjąć odpowiednie środki. Właściwy organ państwa pochodzenia dokonuje oceny przekazanych informacji i jeśli jest to konieczne, powinien w możliwie najkrótszym terminie podjąć odpowiednie środki w celu zaradzenia sytuacji. Jednocześnie organ państwa pochodzenia zawiadamia właściwy organ państwa przyjmującego o wszelkich podjętych środkach w tej sytuacji. Jeżeli mimo podjętych środków (gdy okażą się one niedostateczne lub nie zostaną zastosowane) pośrednik ubezpieczeniowy nadal prowadzi działalność naruszając przepisy państwa przyjmującego, organ nadzorczy państwa przyjmującego może:

- zastosować odpowiednie uprawnienia przysługujące mu zgodnie z prawem w stosunku do pośrednika ubezpieczeniowego, aby zapobiec dalszym naruszeniom prawa (w tym także zakazać wykonywania na terytorium RP działalności agencyjnej albo brokerskiej);

⁴⁰ Pośrednikowi ubezpieczeniowemu przysługuje prawo zaskarżenia decyzji odmownej lub braku odpowiedzi do sądu państwa pochodzenia.

⁴¹ Tak: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza”, s. 247.

- złożyć wniosek do EIOPA o wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z art. 19 rozporządzenia 1094/2010 (chodzi o decyzje EIOPA podejmowane przy rozstrzygnięciu sporów między właściwymi organami w sytuacjach transgranicznych)⁴².

Podkreślić wyraźnie należy, że zarówno dyrektywa IDD, jak i u.d.u. zobowiązują organ nadzorczy państwa pochodzenia do niezwłocznego podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia, aby pośrednik ubezpieczeniowy usunął stwierdzoną nieprawidłowość, a także do powiadomienia organu nadzoru państwa przyjmującego o charakterze tych środków. Należy zgodzić się z poglądem, że taka regulacja wyraża dbałość ustawodawcy unijnego o zachowanie jednak nadrzędności zasady nadzoru państwa pochodzenia⁴³.

7. Podsumowanie

Dyrektywa IDD wprowadza jedynie obowiązek wpisu do rejestru pośredników ubezpieczeniowych prowadzonego przez organ nadzoru państwa pochodzenia, podczas gdy ustawa o dystrybucji ubezpieczeń podtrzymuje istniejący obowiązek uzyskiwania zezwolenia. Zgodnie jednak z zasadami wewnętrznego rynku finansowego UE swoboda wykonywania działalności brokerskiej nie będzie doznawała ograniczeń w ramach zakładania oddziałów i wykonywania działalności transgranicznej poza oddziałem przez brokerów zagranicznych z państw członkowskich UE. Natomiast zezwolenie będzie krępowało swobodę wykonywania działalności brokerskiej w przypadku chęci założenia filii na terenie RP przez przedsiębiorcę zagranicznego (w tym także brokera zagranicznego) z UE, gdyż ten będzie musiał wystąpić do KNF o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej i wpis do rejestru pośredników ubezpieczeniowych prowadzonego przez KNF⁴⁴.

Ustawodawca unijny różnicował nieco przebieg postępowania notyfikacyjnego w przypadku tych dwóch swobód, dlatego inaczej uregulował kwestię procedury notyfikacyjnej w zakresie korzystania ze swobody przedsiębiorczości (założenie oddziału w państwie przyjmującym), a inaczej w zakresie korzystania ze swobody świadczenia usług. W dużej mierze jest to związane z wyposażeniem organów nadzorczych państwa pochodzenia w nowe kompetencje nadzorcze, związane z wydawaniem decyzji odmownej na wykonywanie działalności transgranicznej w formie oddziału na terytorium innego państwa członkowskiego. Wskazany środek nadzorczy nie przysługuje w przypadku świadczenia usług transgranicznych przez pośredników ubezpieczeniowych w ramach swobody świadczenia usług. Stąd też łatwiej będzie podjąć i wykonywać pośredni-

⁴² Zob. tak: art. 65 ust. 2 u.d.u. Zob. też: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r., s. 48, z późn. zm.).

⁴³ W. Srokosz, „Instytucje parabankowe...”, s. 639.

⁴⁴ Zob. więcej: M. Szaraniec, „Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej, w: „25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe”, J. Grabowski (red.), K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 589–603.

kowi ubezpieczeniowemu działalność poza placówką w ramach swobody świadczenia usług. W tym przypadku postępowanie notyfikacyjne będzie miało charakter informacyjny.

Ustawodawca unijny w dyrektywie IDD wprowadza także nowe kompetencje nadzorcze dla właściwych organów państwa przyjmującego, które do tej pory nie miały żadnych środków prawnego oddziaływania na pośredników ubezpieczeniowych świadczących działalność gospodarczą albo usługi na ich terenie, z wyjątkiem poinformowania właściwego organu nadzorczego państwa przyjmującego o nieprawidłowościach dostrzeżonych w ich funkcjonowaniu. Ustawodawca unijny uznał, że dotychczasowa kompetencja monitorująca okazała się niewystarczająca, by w sposób właściwy chronić klienta. Przyznano zatem organowi państwa przyjmującego możliwość podjęcia działań w sytuacji, gdy pośrednik ubezpieczeniowy, prowadzący działalność transgraniczną, narusza przepisy dyrektywy IDD na terytorium państwa przyjmującego. Po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury, polegającej na niezwłocznym zawiadomieniu właściwych organów państwa pochodzenia, organ nadzorczy państwa przyjmującego może podjąć odpowiednie środki, aby zapobiec dalszym nieprawidłowościom, w tym także uniemożliwić takiemu pośrednikowi dalsze działanie na swoim terytorium. O zastosowaniu środków nadzorczych przez organ nadzorczy państwa przyjmującego należy powiadomić właściwy organ nadzorczy państwa pochodzenia, EIOPA i Komisję. W przypadku sporów kompetencyjnych pomiędzy właściwym organem państwa przyjmującego i pochodzenia w sytuacjach transgranicznych właściwy do rozstrzygnięcia będzie EIOPA, który pomoże organom pozostającym w sporze wypracować porozumienie, a gdy nie będzie to możliwe – rozstrzygnie sprawę władczo za pomocą decyzji administracyjnej skierowanej do właściwego organu nadzorczego, a nawet bezpośrednio do samego pośrednika.

Powyższa regulacja oznacza, że działalność transgraniczna pośredników ubezpieczeniowych podlega nie tylko nadzorowi na poziomie państwa pochodzenia czy przyjmującego, ale również nadzorowi wykonywanemu przez organy unijne (EIOPA), co dotychczas nie było znane w regulacji prawnej. Unijne środki nadzorcze o charakterze władczym mają charakter dominujący, ponieważ decyzje wydawane przez EIOPA mają pierwszeństwo przed wszystkimi decyzjami przyjętymi wcześniej przez właściwe krajowe organy nadzorcze państwa pochodzenia i przyjmującego w tej sprawie. Wskazuje to na nowe podejście do ochrony klienta pośrednika ubezpieczeniowego, oparte na założeniu, że jest on chroniony nie tylko na poziomie systemu państwa członkowskiego, lecz także w ramach ustawodawstwa unijnego⁴⁵. Wynika to z faktu, że dotychczasowe instrumenty nadzorcze chroniące klienta nie sprawdziły się, a jego ochrona na poziomie krajowym nie zapobiegła występowaniu wielu nieprawidłowości na

⁴⁵ Więcej o zmianach w nadzorze nad rynkiem ubezpieczeniowym zob. J. Gal, D. Sehrbrock, „Taking Stock of the Solvency II Reform Project: Towards a New European Insurance Supervisory Framework”, *European Public Law* 19, nr 2/2013, 295–316, a także: V. Colaert, „European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?” *Common Market Law Review* nr 52/2015, s. 1597 i n.

rynku ubezpieczeń gospodarczych. Konieczne zatem stało się wyposażenie EIOPA we władcze środki nadzorcze oddziałujące nie tylko na właściwe krajowe organy nadzorcze państw członkowskich, ale i na samych pośredników ubezpieczeniowych⁴⁶.

dr hab. Monika Szaraniec

Katedra Prawa Cywilnego i Gospodarczego

Wydział Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Bibliografia

- Colaert V., „European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?” *Common Market Law Review* 2015, nr 52.
- Chrabonszczewska E., Oręziak L., „Międzynarodowe rynki finansowe”, Warszawa 2000.
- Flora I., Czech T., „Działalność transgraniczna instytucji kredytowych w Polsce”, *Prawo Bankowe* 2006, nr 4.
- Fojcik-Mastalska E., w: „Prawo bankowe”, Wrocław 2005.
- Gal J., Sehrbrock D., „Taking Stock of the Solvency II Reform Project: Towards a New European Insurance Supervisory Framework”, *European Public Law* 19 z 2013 r., nr 2.
- Gawrysiak-Zabłocka A., „Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek”, t. XVI, Warszawa 2010.
- Grzegorzczak F., „Instytucje i usługi finansowe w prawie Unii Europejskiej”, w: „Instytucje i usługi finansowe”, F. Grzegorzczak, M. Szaraniec (red.), Warszawa 2010.
- Jacyszyn J., Rudowicz J., „Oddział spółki, tworzenie i funkcjonowanie”, Kraków 2003.
- A. Jurkowska-Zeidler, „Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej”, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., „Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz”, Warszawa 2005.
- Kuś A., „Swobody europejskie”, w: „Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony”, A. Kuś (red.), Lublin 2010.
- Niczyponek P., Talecka A., „Bankowość Unii Europejskiej. Podstawowe zagadnienia”, Białystok 2010.
- Skrzydło-Tefelska E., „Swoboda świadczenia usług”, w: „Prawo Unii Europejskiej”, J. Barcz (red.), Warszawa 2004.
- Szaraniec M., „Charakter prawny i zadania przedstawicielstw banków zagranicznych oraz instytucji kredytowych”, *Folia Oeconomica Bochniensia – Zeszyty Naukowe WSE w Bochni* 2010, nr 8.
- Szaraniec M., „Charakter prawny oddziału zagranicznego zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność na terytorium RP”, w: „Studia ubezpieczeniowe. Społeczno-gospodarcze aspekty funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego”, J. Lisowski (red. nauk.), *Zeszyty Naukowe* 181, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2011.
- Szaraniec M., „Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności brokerskiej”, w: „25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe”, J. Grabowski (red.), K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.

⁴⁶ Więcej na ten temat: M. Szaraniec, „Działalność gospodarcza...”, s. 250–254.

- Szaraniec M., „Działalność gospodarcza pośredników ubezpieczeniowych”, Warszawa 2017.
- Szydło M., „Charakter prawny oddziałów przedsiębiorców zagranicznych”, Glosa 2004, nr 2.
- Szydło M., „Swoboda działalności gospodarczej”, Warszawa 2005.
- Tarasiuk-Flodrowska A., Wnęk A., „Praktyczne problemy funkcjonowania w Polsce oddziału zagranicznego ubezpieczyciela z państwa Unii i Europejskiej”, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2009, nr 4.

Cross-border Activities of Insurance Intermediaries in the European Union. Public-law Aspects

Cross-border activities of insurance intermediaries in the internal market of the European Union has its practical dimension. In the article were presented forms, on the basis of which insurance intermediary activities can be carried out in accordance with the principle of establishment (subsidiary company, branch, representative office), and in accordance with the principle of freedom to provide services (except base). Notification procedure has been discussed for the establishment of a branch or perform activities outside fixed base and competence of the competent supervisory authorities (EU and national) in the Act on insurance distribution in terms of the scope of the cross-border activities of insurance intermediaries in the European Union.

Keywords: freedom of establishment, freedom to provide services, branch, subsidiary, representative office, the rules of the internal market of the EU financial, notification procedure, the supervision of cross-border activities.