

TADEUSZ SANGOWSKI

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

## NADZÓR PAŃSTWA NAD DZIAŁALNOŚCIĄ UBEZPIECZENIOWĄ W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

### I. WPROWADZENIE

Ze względu na funkcje i zadania ubezpieczeń gospodarczych oraz ich silne więzi z innymi sektorami gospodarki, sektor ubezpieczeniowy traktowany jest jako strategiczny z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, społecznego i osiągnięcia celów wewnętrznej i zewnętrznej polityki gospodarczej każdego państwa. Stąd, bez względu na formę i stan gospodarki rynkowej w danym państwie, w warunkach konkurencyjnego rynku ubezpieczeniowego w skali globalnej, obserwuje się wzrastające zainteresowanie państwa działalnością ubezpieczeniową i wzrost jego ingerencji. Całokształt ingerencji państwa w dziedzinie ubezpieczeń określa się jako państwową politykę ubezpieczeniową<sup>1</sup>. W sferze działalności gospodarczej ubezpieczenia stanowią jedną z nielicznych dziedzin gospodarczych, w której interwencjonizm państwowy jest uzasadniony. Przejawia się on w sferze normatywnej, wprowadzenia przymusu ubezpieczeniowego, a przede wszystkim bezpośrednim nadzorze państwa nad tą działalnością. Wynika to zarazem z podstawowych

---

<sup>1</sup> Por. T. SANGOWSKI, *Rozwój ubezpieczeń na świecie i w Polsce*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze*<sup>2</sup>, red. T. SANGOWSKI, Warszawa 2001, s. 340 i n.

funkcji i celów nadzoru państwa nad działalnością ubezpieczeniową, którymi są:

1) ochrona interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia (przede wszystkim z powodu ich dużo słabszej pozycji w prawnym stosunku ubezpieczenia),

2) przejmowania przez system ubezpieczeń gospodarczych coraz większych zadań z systemu ubezpieczenia społecznego,

3) coraz silniejsze związki systemu ubezpieczeń gospodarczych z innymi ogniwami systemu finansowego,

4) ochrona rynku ubezpieczeniowego (z powodu znaczących jego funkcji gospodarczych i społecznych), przede wszystkim poprzez zapewnienie jego bezpiecznego działania.

Można powiedzieć, że kwestia nadzoru ubezpieczeniowego wynika ze specyfiki usługi ubezpieczeniowej, konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania sektora usług finansowych oraz szeroko rozumianych względów społeczno-ekonomicznych.

Przez długi okres (ponad 30-letni) tworzenia jednolitego rynku ubezpieczeniowego UE, system, przedmiot i zakres nadzoru ubezpieczeniowego był znacznie zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich UE. Dopiero wprowadzenie czterech podstawowych i jednolitych zasad nadzoru ubezpieczeniowego (jednolitej – jednej – licencji, jednego nadzoru, współpracy pomiędzy nadzorcami oraz przyjęcie jednolitego systemu nadzoru) wprowadzanych etapami w trzech Generacjach Dyrektyw Unijnych<sup>2</sup>, stanowiło fun-

---

<sup>2</sup> Por. Pierwsza dyrektywa Rady z 24 lipca 1973 r. (73/239/EWG) w sprawie koordynacji przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności w ubezpieczeniach nie na życie; Pierwsza dyrektywa Rady z 5 marca 1979 r. (79/267/EWG) w sprawie koordynacji przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności w ubezpieczeniach na życie. Druga dyrektywa Rady z 22 czerwca 1988 r. (88/357/EWG) w sprawie koordynacji przepisów dotyczących ubezpieczeń nie na życie i w sprawie ułatwienia podejmowania działalności w ramach swobody świadczenia usług oraz zmiany dyrektyw 73/239/EWG. Druga dyrektywa Rady z 8 listopada 1990 r. (90/619/EWG) w sprawie koordynacji przepisów dotyczących ubezpieczeń na życie i w sprawie ułatwienia podejmowania działalności w ramach swobody

dament do utworzenia w 1994 r. jednolitego rynku ubezpieczeniowego w UE<sup>3</sup>. Od tego roku możemy mówić, że trzy podstawowe swobody (osiedlania się<sup>4</sup>, świadczenia usług<sup>5</sup> oraz przepływu kapitału i płatności<sup>6</sup>), stanowiące filary funkcjonowania UE, znalazły swoje urzeczywistnienie w sferze ubezpieczeń gospodarczych.

Obecnie trwa ciągły proces doskonalenia funkcjonowania jednolitego rynku ubezpieczeniowego, w tym jego podstawnego elementu – nadzoru ubezpieczeniowego. Proces ten obejmuje ponadto

---

świadczenia usług oraz zmiany dyrektyw 79/267/EWG; Trzecia dyrektywa Rady z 18 lipca 1992 r. [92/49/EWG] koordynująca przepisy dotyczące ubezpieczeń nie na życie jak i zmiany dyrektywy 73/239/EWG i dyrektywy 88/357/EWG; Trzecia dyrektywa Rady z 10 listopada 1992 r. koordynująca przepisy dotyczące ubezpieczeń na życie jak i zmiany dyrektywy 79/267/EWG i dyrektywy 90/619/EWG. Duże znaczenie miały również wydane następne dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące naprawy i likwidacji zakładu ubezpieczeń 2001/17/EC; dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń oraz nad grupami ubezpieczeniowymi 98/78/EC; dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeniowymi i konglomeratami finansowymi 2002/87/EC.

<sup>3</sup> Por. szerzej m.in. *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, red. J. MONKIEWICZ, Warszawa 2002 oraz M. STERZYŃSKI, *Nadzór ubezpieczeniowy w Unii Europejskiej: proces deregulacji i liberalizacji na Jednolitym Rynku Ubezpieczeń*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 2004 (praca doktorska).

<sup>4</sup> Zasada swobody osiedlania się obejmuje swobodę przepływu osób, w tym mającą znaczenie dla rynku ubezpieczeniowego swobodę prowadzenia działalności ubezpieczeniowej, stąd w odniesieniu do działalności gospodarczej oznacza ona prawo podejmowania działalności ubezpieczeniowej na obszarze każdego z państw Unii na takich samych zasadach, jakie stosuje się wobec rodzimych podmiotów podejmujących lub prowadzących działalność ubezpieczeniową. Zasady te regulują dyrektywy pierwszej generacji z 1973 r. (73/239/EWG) i 1979 r. (79/267/EWG).

<sup>5</sup> W zakresie swobody usług ubezpieczeniowych oznacza możliwości (prawa) zawierania przez zakład ubezpieczeń (usługodawcę), mającą siedzibę w jednym z krajów członkowskich UE, umów ubezpieczenia w innych krajach członkowskich bez posiadania stałego przedstawicielstwa (oddziału, filii, agencji itp.).

<sup>6</sup> Swoboda przepływu kapitału i płatności polega na możliwości dokonywania samodzielnych transakcji finansowych zarówno przez obywateli Unii, jak i przez każdą osobę fizyczną, czy prawną posiadającą na tym obszarze miejsce zamieszkania lub siedzibę.

sferę pośrednictwa ubezpieczeniowego, reasekuracji, a przede wszystkim doskonalenia systemu nadzoru finansowego<sup>7</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, proces dostosowania polskiego systemu nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową i z nią związaną, był zadaniem trudnym i złożonym, i będzie musiał nadal ulegać modyfikacjom zgodnych z przeprowadzonymi zmianami na rynku unijnym, którego jesteśmy już uczestnikami.

W niniejszym opracowaniu Autor podejmuje się zadania odpowiedzi na zasadnicze pytanie – czy i w jakim zakresie polski nadzór nad działalnością ubezpieczeniową został dostosowany do rozwiązań jednolitego rynku ubezpieczeniowego UE?

## II. PODSTAWOWE ZASADY NA JEDNOLITYM RYNKU UBEZPIECZEŃ

### 1. Zasada jednej (jednolitej) licencji, zasada jednego nadzoru oraz zasada współpracy między nadzorami

Zasada jednej licencji zwana również zasadą jednolitego paszportu głosi, że uzyskanie licencji (zezwolenia) w jednym z krajów członkowskich jest honorowane we wszystkich krajach unijnych. Oznacza to, że zezwolenie uzyskane na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w jednym z krajów unijnych jest wystarczające do podejmowania tej działalności poprzez tworzenie oddziałów lub transakcje transgraniczne we wszystkich państwach członkowskich. Zezwolenie wydane w jednym z krajów członkowskich ma charakter transgranicznego aktu administracyjnego. Pozwala na prowadzenie działalności na całym obszarze wspólnoty w ramach prawa do zakładania zakładów ubezpieczeń (zasada swobody osiedlania

---

<sup>7</sup> Por. szerzej J. MONKIEWICZ, *Polskie ubezpieczenia na jednolitym rynku ubezpieczeniowym Unii Europejskiej – bilans otwarcia*, [w:] *Forum dyskusyjne ubezpieczeń i funduszy emerytalnych*, z. 2, KNUiFE, Warszawa 2004 oraz M. STERZYŃSKI, *Zarys struktur nadzoru ubezpieczeniowego na podstawie trzech generacji dyrektyw*, [w:] *Studia z ubezpieczeń gospodarczych i społecznych*, red. T. SANGOWSKI, Poznań 2004.

się) lub w ramach swobody świadczenia usług. Te dwie swobody nie kumulują się, tzn. że zakład ubezpieczeń musi wybrać jedną z tych zasad, na podstawie której chce rozpocząć działalność. Kraj goszczący może zakazać tej działalności jedynie w szczególnych przypadkach, jak np. zagrożenie bezpieczeństwa, dobra publicznego lub naruszenia praw konsumentów usług ubezpieczeniowych.

Przy tej zasadzie bardzo ważnym zagadnieniem było w miarę możliwości ustalenie standartowych warunków, które powinny być spełnione, aby uzyskać zezwolenie. Przy wydawaniu zezwolenia muszą być brane pod uwagę następujące zagadnienia: forma prawna zakładu ubezpieczeń, zakres działania (m.in. ograniczenie działalności wyłącznie do działalności ubezpieczeniowej), tożsamość i ocena udziałowców lub akcjonariuszy i ich powiązania z innymi podmiotami, kwalifikacje osób zarządzających zakładem ubezpieczeń, plan działalności oraz posiadanie kapitałów w odpowiedniej wysokości.

Natomiast zasada jednego nadzoru zgodnie z postanowieniami III generacji dyrektyw, określa, że zakłady ubezpieczeń mające zezwolenie (licencję) i siedzibę na obszarze UE, mogą prowadzić swoją działalność w każdym z państw członkowskich i podlegają tylko nadzorowi ze strony organu władz kraju swojej siedziby (tzn. system *Home Country Control*).

Nastąpiła więc konwersja prymatu dotychczasowej zasady – sprawowania nadzoru przez państwo goszczące (tzw. systemu *Host Country Control*) na rzecz systemu *Home Country Control*. Od tej pory na terenie każdego kraju członkowskiego UE współpracują obok siebie nadzory kraju macierzystego i goszczącego. Tym samym znikł problem traktowania narodowego. Jak zwraca uwagę na to J. Monkiewicz, jest to rozwiązanie z pewnością wygodne dla zakładów ubezpieczeń, natomiast mniej korzystne dla nadzorów ubezpieczeniowych<sup>8</sup>.

Szczególną uwagę zwraca transnarodowy (transgraniczny) charakter zasady swobody świadczenia usług. Zasada ta gwaran-

---

<sup>8</sup> Por. J. MONKIEWICZ, *Polskie ubezpieczenia*, cit., s. 22 i n.

tuje prawo do świadczenia usług na terytorium innego państwa członkowskiego, obejmuje zarazem jako standard, tzw. nakaz traktowania narodowego – czyli zakaz wszelkiej dyskryminacji (jednym wyjątkiem jest wykonywanie przez usługodawcę władzy publicznej), ponadto nie usprawiedliwia też środków niedyskryminacyjnych, utrudniających korzystanie z niej, chyba że są uruchamiane w związku z ochroną porządku, bezpieczeństwa, zdrowia publicznego i interesu publicznego. Przy czym tylko kwestie interesu publicznego pozostają poza uregulowaniami traktatowymi, a wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)<sup>9</sup>.

Realizacja swobody świadczenia usługi ubezpieczeniowej wymagała określenia przez prawo wspólnotowe (dyrektywy) jednakowej procedury obowiązującej wszystkie zakłady ubezpieczeń w zakresie rozpoczynania transgranicznej działalności na terenie państw członkowskich UE oraz określenia wspólnych reguł kolizyjnych, dotyczących prawa materialnego (cywilnego), mających na celu zastosowanie prawa właściwego dla danej umowy ubezpieczenia.

W pierwszym przypadku na podstawie zasady wydawania jednego zezwolenia przez organ nadzoru na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej ważnego we wszystkich państwach członkowskich UE oraz sprawowania nadzoru przez organ nadzoru państwa, w której ma siedzibę zakład ubezpieczeń, znacznie uproszczono procedurę rozpoczynania działalności transgranicznej przez zakład ubezpieczeń. Wprowadzono w tym zakresie zasady współpracy pomiędzy organem nadzoru kraju macierzystego siedziby zakładu ubezpieczeń (sprawującego nadzór przez cały okres działalności zakładu ubezpieczeń) a organem kraju lub krajów goszczących, opartej na tzw. procedurze notyfikacji (dotyczącej obowiązków związanych z zawiadomieniem organu nadzoru o zamiarze rozpo-

---

<sup>9</sup> Por. C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, I, Warszawa 2000, s. 519 i. n. oraz L. OREŹZIAK, *Jednolity rynek ubezpieczeniowy w ramach Unii Europejskiej. Zasady funkcjonowania i kierunki rozwoju*, Warszawa 1997, s. 20 i n.

częcia transgranicznej działalności ubezpieczeniowej oraz innych ściśle określonych w dyrektywach informacji z tym związanych).

Natomiast znacznie trudniejsza była sprawa uregulowania prawa właściwego, które będzie miało zastosowanie do umowy ubezpieczenia zawartej w ramach swobody świadczenia usług ubezpieczeniowych. Państwa członkowskie Unii mają już za sobą nieudane próby harmonizacji prawa materialnego dla umowy ubezpieczenia i wobec niemożliwości ujednoczenia tych przepisów konieczna była implementacja przez państwa członkowskie wspólnych reguł kolizyjnych<sup>10</sup>, przez określenie w dyrektywach ubezpieczeniowych zakresu zasady wyboru prawa właściwego dla umowy ubezpieczenia.

Zasady, które obowiązują w sprawie wyboru prawa właściwego dla umowy ubezpieczenia są złożone i zależą od wielorakich sytuacji faktycznych. Podstawową zasadą przyjętą w tym zakresie jest zastosowanie prawa „państwa członkowskiego umiejscowienia ryzyka”. Dopuszcza się również możliwość (w określonych przypadkach) swobody wyboru prawa właściwego przez strony umowy ubezpieczenia. Według postanowień II i III generacji dyrektyw „państwem członkowskim UE umiejscowienia ryzyka”<sup>11</sup> jest:

- a) państwo członkowskie, w którym znajduje się majątek (ubezpieczenie budynków lub budynków z zawartością, o ile zawartość budynków objęta jest tą samą polisą ubezpieczeniową),
- b) państwo członkowskie zarejestrowania, w przypadku, gdy ubezpieczenie dotyczy jakiegokolwiek rodzaju pojazdów,
- c) państwo członkowskie, w którym ubezpieczający wykupił polisę ubezpieczeniową na okres do czterech miesięcy, obejmujących

---

<sup>10</sup> Por. szerzej D. FUCHS, *Dyrektywy III generacji prawa ubezpieczeniowego oraz ich implementacja wybranych prawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. MIK, Toruń 1998, s. 297 i n.

<sup>11</sup> Por. np. art. 2 pkt D dyrektywy z 22 czerwca 1998 r. (88/357/EEC) oraz pozostałe dyrektywy dotyczące swobody świadczenia usług. Por. również aneks (dyrektywy Unii Europejskiej), [w:] *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, cit., s. 399-588.

ryzyka związane z podróżą lub urlopem wypoczynkowym, niezależnie od grupy ubezpieczeń,

d) państwo członkowskie, w którym ubezpieczający stale zamieszkuje lub ma siedzibę (osoba prawna) we wszystkich innych przypadkach. Reguła ta dotyczy również ubezpieczeń na życie, bowiem miejsce zamieszkania lub siedziby ubezpieczającego oznacza państwo członkowskie zobowiązania, przesądzające o transgraniczności usługi ubezpieczeniowej.

Z tym wiąże się pojęcie „państwa członkowskiego świadczenia usług ubezpieczeniowych”, które oznacza państwo członkowskie, na terytorium którego umiejscowione jest ryzyko, w rozumieniu określonym powyżej (pkt 1-4), jeżeli jest ono ubezpieczone przez zakład ubezpieczeń lub jego oddział mieszczący się w innym państwie członkowskim<sup>12</sup>. Zatem można powiedzieć, że wówczas gdy państwo siedziby zakładu ubezpieczeń nie jest równocześnie krajem lokalizacji ryzyka, czy zobowiązania, obowiązują przepisy dotyczące swobody świadczenia usług ubezpieczeniowych.

Realizacja powyższych zasad wymaga istnienia instrumentów wzajemnej koordynacji ich poczynań. Kluczową rolę w tym zakresie powinien odgrywać powołany w listopadzie 2003 r. Europejski Komitet Nadzorów nad Ubezpieczeniami oraz Pracowniczymi Programami Emerytalnymi (*Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors – CEIOPS*)<sup>13</sup>.

## 2. System nadzoru

W teorii i w praktyce wyróżnia się trzy podstawowe systemy sprawowania nadzoru ubezpieczeniowego: system nadzoru publikacyjnego, system nadzoru normatywnego oraz system nadzoru materialnego<sup>14</sup>. Przez długi okres czasu w poszczególnych krajach człon-

---

<sup>12</sup> Por. np. art. 1 pkt e dyrektywy z 18 września 1992 r. (92/49/EEC).

<sup>13</sup> Por. szerzej J. MONKIEWICZ, *Polskie ubezpieczenia*, cit., s. 17 i n.

<sup>14</sup> Zakres tych systemów jest jednak różnie rozumiany, por. m.in. J. ŁAZOWSKI, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, adaptacja i redakcja naukowa W. W. MOGILSKI,



kowskich funkcjonowały różne systemy nadzoru, które w trakcie konsolidacji jego wspólnego rynku nabierały cech stałego i ciągłego nadzoru materialnego. System ten łączy w sobie oba poprzednie (publikacyjny i normatywny), jest zarazem systemem nadzoru najbardziej ścisłego. System ten daje organom nadzoru prawo kontrolowania nie tylko formalnego zachowania warunków określonych w przepisach prawnych, ale także przeprowadzenie bezpośredniej kontroli całej działalności zakładów ubezpieczeń i to zarówno pod względem prawnym, finansowym, ekonomicznym, jak i techniczno-operacyjnym. Zakres przedmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego dotyczy zarówno fazy związanej z podejmowaniem działalności ubezpieczeniowej (uzyskaniem zezwolenia), jak i z prowadzeniem działalności ubezpieczeniowej (wraz z jej zakończeniem).

Podstawą prawną obowiązującego systemu nadzoru na Jednolitym Rynku Ubezpieczeniowym (JRU) są postanowienia cytowanych dyrektyw z 18.07.1992 r., dotyczące innych ubezpieczeń niż na życie (92/49/EEC), z 10.11.1992 r. ubezpieczeń na życie (92/96/EEC wraz ze zmianą z 5.11.2002 r. – 83/EEC). Przyjęte rozwiązania ww. dyrektyw miały m.in. na celu doprowadzenie do harmonizacji w zakresie podstawowym, koniecznym i wystarczającym do stworzenia możliwości wzajemnego uznania zezwoleń oraz mechanizmów nadzoru finansowego (ostrożnościowego), umożliwiając przez to udzielenie jednolitego zezwolenia na całym obszarze wspólnoty oraz stosowanie zasady sprawowania nadzoru przez macierzyste państwo członkowskie. W tym celu określiły one podstawowe standardy sprawowania nadzoru, które określają normy minimalne w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej oraz zarządzania aktywami zakładu ubezpieczeń. Odstąpienie od obowiązkowego przedkładania ogólnych warunków ubezpieczeń, taryf, formularzy i innych druków stosowanych przy zawieraniu umów ubezpieczenia

---

Sopot 1997, s. 201 i n., E. KOWALEWSKI, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz-Toruń 2002, s. 149, T. SANGOWSKI, *Rozwój ubezpieczeń*, cit., s. 340 i n. oraz D. WAŁCERZ, *Nadzór w krajach europejskich*, [w:] *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, cit., s. 247 i n.

w celu ich zatwierdzenia przez organ nadzoru oraz przez nadanie nadzorowi cechy charakteru ostrożnościowego, koncentrującego się na utrzymaniu bezpieczeństwa finansowego zakładów ubezpieczeń (tzw. *prudential supervision*)<sup>15</sup> skłania niektórych Autorów, uznawania nadzoru ubezpieczeniowego na JUR za odrębny system nadzoru (tzw. sytemu finansowego), który nie jest zarówno systemem mieszanym (opartym na dotychczasowych trzech klasycznych systemach) ani odmianą systemu nadzoru materialnego<sup>16</sup>. Trudno się zgodzić w pełni z takim poglądem, zważywszy że prace jakie są obecnie prowadzone (w ramach tzw. *Solvency II*), idące w kierunku wskazanego nadzoru ostrożnościowego, nie sposób osiągnąć bez szerszego spojrzenia na działalność zakładu ubezpieczeń nie uwzględniając takich elementów jak odpowiedni skład akcjonariuszy (inwestorów), kadry zarządzającej (tzw. zasada *fit and proper*), czy też właściwego ładu korporacyjnego (tzw. *corporate governance*)<sup>17</sup>. Byłoby to skrajnym eliminowaniem państwa na rynku ubezpieczeniowym, a przede wszystkim jego funkcji i celów, jakie powinno ono spełniać w zakresie ochrony konsumentów usług ubezpieczeniowych oraz ochrony rynku ubezpieczeniowego. Należy również zauważyć, że postanowienia dyrektyw przewidują uprawnienia organu nadzoru do przedkładania ww. dokumentów przez zakład ubezpieczeń oraz przewidują w ściśle określonych przypadkach do ich systematycznego przedkładania organom nadzoru. Do tych przypadków należy:

---

<sup>15</sup> Por. przede wszystkim pakiet dyrektyw z dnia 14 2002 r. (13/EEC) zmieniające dotychczasowe stosunki kapitałowe (przede wszystkim dotyczące wysokości obliczania marginesu wypłacalności oraz wysokości minimalnego funduszu gwarancyjnego) nazywanych *Solvency I* oraz projekty dalszych zmian w tym zakresie (tzw. projektu *Solvency II*). Por. szerzej M. STERZYŃSKI, *Reorganizacja nadzoru finansowego w UE w kontekście zmian kapitałowych ubezpieczyciela: analiza projektu Solvency II*, [w:] *Procesy integracyjne w Europie a ubezpieczenia w Polsce*, red. K. ORTYŃSKI, Radom 2003, s. 260-268.

<sup>16</sup> Por. m.in. M. STERZYŃSKI, *Nadzór ubezpieczeniowy w Unii Europejskiej*, cit.

<sup>17</sup> Por. J. MONKIEWICZ, *Polskie ubezpieczenia*, cit., s. 17.

– przekazywanie szczegółowych informacji dotyczących podstaw technicznych, służących do kalkulacji składki oraz tworzenia rezerw techniczno ubezpieczeniowych w ubezpieczeniach działu I – na życie<sup>18</sup>,

– obowiązek przedkładania ogólnych warunków ubezpieczenia, taryf, formularzy i innych dokumentów przed wprowadzeniem produktu ubezpieczeniowego o charakterze obowiązkowym<sup>19</sup>,

– obowiązek przedkładania ww. dokumentów w zakresie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, mających charakter zastępczy lub uzupełniający względem ubezpieczeń społecznych<sup>20</sup>.

W dyrektywach wprowadzono również wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kadre zarządzającą zakładem ubezpieczeń. Zgodnie z obowiązującymi postanowieniami zakład ubezpieczeń powinien być kierowany przez osoby cieszące się dobrą opinią oraz reprezentujące właściwe zawodowe kwalifikacje i doświadczenie<sup>21</sup>. Zapisy dyrektyw w tym zakresie sformułowane są dość ogólnie, przez co krajowe rozwiązania mają w tym zakresie szeroki i dość swobodny zakres interpretacyjny. Doprowadziło to do takiej sytuacji, w której wymóg fachowości kadry kierowniczej zakładów ubezpieczeń w każdym z krajów należących do UE jest w różny sposób oceniany. Niemniej z analizy postanowień dyrektyw III Generacji nie wynika, że wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji oraz doświadczenia przez kadre zarządzającą zakładem ubezpieczeń nie jest tożsamy z obowiązkiem przedstawienia kadry zarządzającej do zatwierdzenia przez organ nadzoru (tak było w I generacji dyrektyw), lecz jedynie wskazują na wymogi, które muszą oni spełniać.

Należy zwrócić uwagę na znaczną intensywność prac w zakresie wypracowania jednolitych standardów sprawozdawczości finanso-

---

<sup>18</sup> Por. art. 6 ust. 5 i art. 36 nowej dyrektywy ubezpieczeń na życie z 2002 r.

<sup>19</sup> Por. art. 30 ust. 2 III generacji dyrektyw ubezpieczeń na życie z 1992 r.

<sup>20</sup> Por. art. 54 dyrektywy ubezpieczeń na życie III generacji dyrektyw z 1992 r.

<sup>21</sup> Por. art. 8 ust. 1 e dyrektyw ubezpieczeń nie na życie z I generacji dyrektyw (1973) art. 6 e dyrektywy nie na życie z III generacji dyrektyw (1992) oraz art. 6 e nowej dyrektywy na życie (z 2002 r.).

wej zwanych Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej (*Internacional Home Financial Reporting Standarts*) dotyczących zarówno zakładów ubezpieczeń, jak i innych instytucji finansowych<sup>22</sup>. Spełniają one bardzo ważną rolę w ujednoczeniu zasad sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością ubezpieczeniową oraz innymi segmentami rynku finansowego i ściśle z nimi związanymi.

Na zakończenie trzeba zwrócić uwagę, że w sprawie dotyczącej organizacji organów nadzorów nad funkcjonowaniem rynków finansowych (w tym ubezpieczeniowych i emerytalnych), co do zasady pozostaje ona poza zakresem prawa Unii Europejskiej. Nieliczne odniesienia z tego zakresu pozostawiają państwom członkowskim dużą swobodę zarówno w zakresie organizacji takich organów, jak ich umiejscowienia w strukturze administracyjnej państwa. Organem takim może być organ administracji rządowej (nie zawsze wydzielonym funkcjonalnie lub formalnie w ramach administracji państwowej), a w niektórych przypadkach przedsiębiorstwo publiczne lub nawet prywatne. Podstawowym obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest wyznaczenie takiego organu oraz zapewnienie jego niezależności, przede wszystkim od podmiotów przez ten organ nadzorowanych. Prawo unijne wyznacza jedynie podstawowe zasady funkcjonowania takich instytucji oraz zakres ich działania. Jedną z podstawowych zasad, którą organy nadzoru powinny przestrzegać w swoim funkcjonowaniu, jest obowiązek stosowania zasady niedyskryminacji. Stąd organizacja

---

<sup>22</sup> Por. poza już cytowanymi dyrektywami – dyrektywy 2001/65/WE z 27 września 2001 r. zmieniającej dyrektywy 78/660/EWG/83/349/EWG oraz 86/635/EWG w zakresie oceny, rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych niektórych spółek, a także banków oraz innych instytucji finansowych (Dz.Urz. WE L 283 z 27 października 2001); dyrektywy 2003/38/WE z 13 maja 2003 r. zmieniającej dyrektywę 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych spółek w odniesieniu do kwot wyrażonych w euro (Dz.Urz. WE L 120 z 15 maja 2003 r.); dyrektywy 2003/51/WE z 18 czerwca 2003 r. zmieniającej dyrektywy 78/660/EWG, 83/349/EWG, 86/635/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych oraz zakładów ubezpieczeń (Dz.Urz. WEL z 17 lipca 2003 r.).

organów nadzoru w poszczególnych państwach członkowskich jest różna, jak jest również różny stopień konsolidacji nadzoru ubezpieczeniowego z innymi segmentami rynku finansowego<sup>23</sup>.

### III. IMPLEMENTACJA ROZWIĄZAŃ UNIJNYCH W SPRAWIE NADZORU NAD DZIAŁALNOŚCIĄ UBEZPIECZENIOWĄ W POLSKIM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ GOSPODARCZYCH

#### 1. Uwagi wstępne

Nadzór państwa nad działalnością ubezpieczeniową ma w Polsce swoją ciekawą historię<sup>24</sup>, a w okresie tylko ostatniej transformacji ustrojowej (obejmującej lata 1990-2004) przeszedł interesującą ewolucję zarówno od strony zadań, zakresu sprawowania nadzoru, jak i jego organizacji. Próbę kompleksowej regulacji w przedmiotowym zakresie stanowią nowe cztery ustawy ubezpieczeniowe z 22 maja 2003 r.<sup>25</sup>, których zasadniczym celem było pełniejsze dostosowanie polskiego prawa ubezpieczeniowego do prawa Unii Europejskiej. Z nowych rozwiązań w zakresie nadzoru państwa nad działalnością ubezpieczeniową należy wymienić:

1) skonsolidowanie organizacji nadzoru ubezpieczeniowego z nadzorem emerytalnym – wykonywanego przez jeden organ – Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (KNU-iFE). W ten sposób zniesiono dotychczas funkcjonujący system mieszany – sprawowania nadzoru zarówno przez wyodrębnione do

---

<sup>23</sup> Por. szerzej m.in. K. PRZEWAŁSKA, M. ORLIICKI, *Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz-Warszawa-Poznań 2004, s. 435-464.

<sup>24</sup> Trzeba tylko wspomnieć, że już w okresie międzywojennym wydano rozporządzenie Prezydenta RP z 26 stycznia 1928 r. o kontroli ubezpieczeń (Dz.U. Nr 9, poz. 64), które ustanowiło jednolite zasady państwowego nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową (wykonywanego za pomocą Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń).

<sup>25</sup> Wszystkie ustawy zostały opublikowane w Dz.U. Nr 124, poz. 1151-1154. Por. szerzej E. KOWALEWSKI, T. SANGOWSKI, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, Warszawa 2004.

tęgo celu organy centralnej administracji państwowej oraz przez określone odpowiednie ministerstwa<sup>26</sup>;

2) zakresem nadzoru objęto działalność:

- ubezpieczeniową,
- pośrednictwa ubezpieczeniowego,
- funduszy emerytalnych,
- pracowniczych programów emerytalnych;

3) określono generalny cel nadzoru, którym jest ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych. Szczegółowe cele dotyczące poszczególnych zakresów nadzoru zostały określone w przepisach szczegółowych ww. sfery<sup>27</sup>;

4) generalną regulację nadzoru oparto na zasadzie nadzoru finansowego jako odmiany dotychczasowego systemu nadzoru materialnego.

Ze względu na przedmiot opracowania zostanie omówiony jedynie nadzór nad działalnością ubezpieczeniową.

## 2. Implementacja zasady jednego zezwolenia, jednego nadzoru oraz zasady współpracy między nadzorami

Z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r. nastąpiło wprowadzenie w polskim prawie ubezpieczeniowym zasady swobody świadczenia usług ubezpieczeniowych określonej w rozdziale 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej (art. 127-145), w tym zasady jednego zezwolenia, jednego nadzoru oraz zasady współpracy między nadzorami.

---

<sup>26</sup> Przede wszystkim chodzi o takie ministerstwa jak: ministra właściwego do spraw instytucji finansowych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, którym obecnie pozostawiono w tym zakresie jedynie sferę regulacyjną.

<sup>27</sup> Por. art. 2 ustawy z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153, zm. Dz.U. Nr 170, poz. 1651 oraz cytowane tam ustawy).

Według tych zasad:

– wykonywanie działalności ubezpieczeniowej przez każdy zakład ubezpieczeń z państwa członkowskiego UE na terytorium innego państwa członkowskiego jest możliwe jeżeli zakład ten uzyskał odpowiednie zezwolenie na wykonywanie tej działalności w państwie, w którym ma swoją siedzibę (zasada jednej licencji);

– wykonywanie działalności przez zakład ubezpieczeń podlega nadzorowi właściwego organu państwa członkowskiego UE, w którym ma on swoją siedzibę (zasada jednego nadzoru). Zasada ta, którą można również nazwać zasadą wyłączności nadzoru państwa przynależności zakładu ubezpieczeń (państwa, w którym zakład ma siedzibę), przesądza zarazem o tym, że instrumenty nadzoru przewidziane w ustawodawstwie krajowym (które w zasadzie powinny być jednolite we wszystkich krajach członkowskich) stosuje się do całości działalności zakładu ubezpieczeń na terytorium UE<sup>28</sup>;

– podjęcie działalności ubezpieczeniowej na terytorium innego państwa członkowskiego nie wymaga zezwolenia, jedynie zastosowania określonej procedury notyfikacji pomiędzy organami nadzoru państwa goszczącego (szczegółowo te kwestie reguluje art. 131-139 ustawy o działalności ubezpieczeniowej). Regulacje te są zgodne z postanowieniami dyrektyw unijnych.

### 3. Zasady sprawowania nadzoru ubezpieczeniowego

W dyskusjach jakie toczyły się w trakcie prac nad pakietem ustaw ubezpieczeniowych, dotyczących przyjęcia rodzaju systemu nadzoru, nie było zgodności. Przeważały dwie koncepcje – jedna idąca w kierunku silnego i szerokiego nadzoru materialnego (z uwagi na dopiero młody i kształtujący się rynek ubezpieczeniowy i związaną z tym koniecznością zapewnienia większego jego bezpieczeństwa), druga – idąca w kierunku słabszego nadzoru material-

---

<sup>28</sup> Por. *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ustawy z komentarzem*, red. S. ROGOWSKI, Warszawa 2004, s. 168.

nego, skoncentrowanego przede wszystkim na nadzorze finansowym, odpowiadającego tendencjom określonym w dyrektywach UE oraz ich realizacji w krajach UE<sup>29</sup>.

Z określonych w ustawie zadań i zasad sprawowania nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową wynika, że w polskim systemie przeważała koncepcja pierwsza z pewną jego modyfikacją – znacznego podkreślenia jego elementów ostrożnościowych, związanych z bezpieczeństwem rynku ubezpieczeniowego.

Do zasad szczegółowych organu nadzoru w zakresie działalności ubezpieczeniowej, według nowej ustawy, należy (art. 202 ust. 2):

- ochrona interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, przez zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać tym osobom należnego świadczenia,

- wydawania zezwoleń na wykonanie działalności ubezpieczeniowej (nowe rozwiązanie – takie prerogatywy miał dotychczas wyłącznie minister właściwy do spraw instytucji finansowych),

- podejmowanie innych działań określonych w ustawie.

To ostatnie zadanie zostało bardzo rozbudowane w poszczególnych rozdziałach ustawy o działalności ubezpieczeniowej, co świadczy, że intencją ustawodawcy było znaczne wzmocnienie uprawnień organu nadzoru. Niemniej zakres przedmiotowy nadzoru ubezpieczeniowego można podzielić na uprawnienia nadzoru związane z podejmowaniem działalności ubezpieczeniowej (uzyskaniem zezwolenia) oraz z prowadzeniem działalności ubezpieczeniowej (wraz z jej zakończeniem). Wyróżnikiem tego systemu nadzoru jest zatem ciągłość (stałość) sprawowania nadzoru.

Największe zastrzeżenia można mieć do sformułowania zadania podstawowego – „ochrony interesu ubezpieczających”. Już w fazie dyskusji nad projektami ustaw ubezpieczeniowych zwrócono uwagę, że takie sformułowanie jest błędne i może spowodować poważne

---

<sup>29</sup> Por. m.in. J. ŁAŃCUCKI, *Nadzór państwa nad działalnością ubezpieczeniową*, «Prawo Asekuracyjne» 2003 nr 2 oraz K. PRZEWALSKA, M. ORLICKI, *op. cit.*, s. 88 i n., E. KOWALEWSKI, T. SANGOWSKI, *op. cit.*, s. 131 i n.



komplikacje praktyczne<sup>30</sup>. Wynikające bowiem z takiego sformułowania zadania organu nadzoru z jednej strony umożliwiają temu organowi szerokie stosowanie tzw. „klauzuli ochrony interesu ubezpieczonych”, co może nie tylko wypaczać samą istotę tego nadzoru, ale również z drugiej strony wchodzić (dublować) w uprawnienia innych organów powołanych do ochrony praw osób uprawnionych z umów ubezpieczenia (np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Ubezpieczonych, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i innych)<sup>31</sup>. Ponadto budzi wątpliwości uregulowanie w przedmiotowej ustawie trybu postępowania przed organem nadzoru (art. 203), które powinno się znaleźć w ustawie o nadzorze. W postępowaniu przed organem nadzoru ustawa utrzymuje tryb Kodeksu postępowania administracyjnego (z uwzględnieniem przepisów ustawy); uprawnienia na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, i w końcu (co jest nowością) możliwość nadania decyzji organu nadzoru rygoru natychmiastowej wykonalności, również jeżeli wymaga tego interes osób uprawnionych z umów ubezpieczenia (ust. 3 art. 2003).

Natomiast wśród zasad sprawowania nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową, w tym stosowania dopuszczalnych instrumentów nadzoru, określonych szczególnie w rozdz. 13 ustawy (Zasady sprawowania nadzoru ubezpieczeniowego – art. 202-214), można wyróżnić następujące:

- 1) wydawanie i cofanie zezwolenia na działalność ubezpieczeniową,
- 2) stosowanie przez organ nadzoru przepisów postępowania administracyjnego, z wyjątkami wskazanymi w ustawie,
- 3) możliwość żądania wyjaśnień i informacji,
- 4) obowiązek otrzymania zgody organu nadzoru na powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa zakładu ubezpieczeń oraz

---

<sup>30</sup> Por. m.in. opinię E. KOWALEWSKIEGO o projekcie ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 12 lipca 2002 r. (Druk sejmowy nr 344).

<sup>31</sup> Potwierdza to dyskusja i wątpliwości nad sformułowaniem „klauzuli interesu publicznego” używanego w dyrektywach unijnych dotyczących nadzoru ubezpieczeniowego. Por. m.in. M. STERZYŃSKI, *Nadzór ubezpieczeniowy w Unii Europejskiej*, cit., oraz E. KOWALEWSKI, T. SANGOWSKI, *op. cit.*, s. 207 i n.

informowania organu nadzoru o zmianach w składzie zarządu i rady nadzorczej zakładu ubezpieczeń, występowanie o odwołanie członka zarządu,

- 5) przeprowadzanie kontroli działalności ubezpieczeniowej,
- 6) możliwości nakazania rozwiązania umowy o wykonywanie czynności ubezpieczeniowych,
- 7) możliwości wydawania zaleceń,
- 8) możliwości zwołania posiedzenia organów zakładu ubezpieczeń,
- 9) nakładania kar pieniężnych i zawieszania w czynnościach członków zarządu,
- 10) udzielanie informacji Komisji Europejskiej,
- 11) współpracy z organami nadzoru państw członkowskich UE.

Największe wątpliwości wzbudzają zasady w punkcie 3 i 4.

Według art. 207 ustawy organ nadzoru może żądać od zakładu ubezpieczeń:

- 1) informacji i wyjaśnień dotyczących jego działalności, w tym gospodarki finansowej,
- 2) okresowego przekazywania danych określonych przez organ nadzoru,
- 3) przedstawienia wzorów umów ubezpieczenia, informacji o poszczególnych produktach oferowanych na podstawie indywidualnych negocjacji z ubezpieczającymi, wniosków o zawarcie ubezpieczenia, taryf składek ubezpieczeniowych i innych formularzy lub innych drukowanych dokumentów stosowanych przez zakład ubezpieczeń przy zawieraniu umów.

Zapis ust. 1 pomimo, że jest zgodny z postanowieniami dyrektyw, jest jednak mało precyzyjny i zbyt ogólny, przede wszystkim w ustaleniu katalogu tychże „informacji”, stwarza bowiem znaczne możliwości interpretacyjne tego przepisu przez organ nadzoru.

Natomiast analiza ust. 2 nasuwa dwie wątpliwości. Pierwsza dotyczy „okresowości” przekazywanych danych. Może to bowiem oznaczać, iż zgodnie z interpretacją językową tego przepisu, organ nadzoru może nałożyć na zakład ubezpieczeń przedkładanie danych (nie wiemy jakich) i to w sposób cyklicznie powtarzający się. Świadczy o tym druga wątpliwość związana z wyrazem „przekazy-

wania”, które sugeruje powtarzalność tej czynności. Zwolennicy tak sformułowanego przepisu wskazują, iż okresowość przekazywania informacji przez zakład ubezpieczeń zwiększa możliwość bieżącego monitorowania określonych zjawisk, ich porównania i oceny, a w rezultacie wzmacnia możliwość zastosowania środków, będących w dyspozycji organu nadzoru<sup>32</sup>.

Natomiast należy się zgodzić, że zapis ust. 3 jest mało precyzyjny, może bowiem powodować w praktyce kontrowersje co do zakresu przekazywanych dokumentów oraz informacji o poszczególnych produktach itp. Na podstawie obowiązujących dyrektyw można wnioskować, że organ nadzoru nie może wymagać systematycznego zgłaszania ogólnych warunków ubezpieczenia, taryf składek, w tym również nawet wstępnego ich zatwierdzenia (z pewnymi wyjątkami – por. II pkt 3 niniejszego artykułu).

Natomiast zasada określona w pkt 4 powyższych zasad związana jest z uprawnieniami organu nadzoru w sprawach powoływania lub odwoływania członków zarządu zakładu ubezpieczeń. Art. 27 ust. 5 ustawy m.in. głosi, że powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa krajowego zakładu ubezpieczeń następuje za zgodą organu nadzoru. Tak daleko idąca ingerencja organu nadzoru jest charakterystyczna dla systemu materialnego nadzoru państwa występującego w swojej klasycznej postaci, od jakiego III generacja dyrektyw odchodzi. Analizując konstrukcje nowej formuły nadzoru w tych dyrektywach należy zaznaczyć, że obowiązujący wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji oraz doświadczenia, jakie muszą spełniać członkowie władz zakładu ubezpieczeń (por. również art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej) nie jest tożsamy z zatwierdzeniem tychże osób, a jedynie wskazują na przesłanki, jakie powinny przez nie być spełnione. Przepis ten może więc być uznany za niezgodny z regulacją dyrektywalną. Wydaje się, że wystarczyłoby, aby nasze przepisy nakładały na zakład ubezpieczeń jedynie obowiązek przekazywania informacji organom

---

<sup>32</sup> Por. m.in. *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ustaw z komentarzem*, cit. s. 243.

nadzoru o powoływaniu lub odwoływaniu członków zarządu, a organowi nadzoru pozostawić tylko możliwość zgłoszenia w drodze decyzji sprzeciwu względem powoływania członków zarządu, w tym prezesa, jeśli nie spełnia lub nie spełniają oni warunków przewidzianych w ustawie.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę jeszcze na to, że określony w art. 27 ust. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wymóg posługiwania się językiem polskim przez co najmniej dwie osoby wchodzące w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, w tym prezesa zarządu, jest również wymogiem, który pozostaje w sprzeczności z przepisami dyrektywalnymi i jako taki może zostać zaskarżony. Obowiązek władania językiem polskim (poświadczony egzaminem państwowym), w zdecydowanym stopniu ogranicza realizację swobody osiedlania się w formie tworzenia zakładu ubezpieczeń. Swoboda osiedlania się w ujęciu traktatowym oznacza prawo do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze innego kraju, zgodnie z przepisami, jakie państwo członkowskie ustala w tym zakresie dla własnych obywateli. Reguła ta występuje jako „nakaz traktowania narodowego”. Wynika z niej, że wszelkie ograniczenia działalności gospodarczej cudzoziemców są tylko wówczas dopuszczalne, jeśli w takim samym zakresie dotyczą krajowców.

Utrzymanie tego rodzaju zapisów (cyt. art. 27 ust. 3 i ust. 5) może spowodować zakłócenia w procesie swobodnej i uczciwej konkurencji. Przepisy te mogą zostać zaskarżone przed ETS. Negatywnym skutkiem utrzymania ww. przepisów może być także tworzenie zakładów ubezpieczeń poza granicami Polski, ze względu na liberalniejsze regulacje nadzorcze.

Ponadto bardziej restryktywne przepisy nadzoru mogą spowodować, że zachwiana zostanie konkurencja pomiędzy „krajowymi zakładami ubezpieczeń” a zakładami zagranicznymi, mającymi siedzibę na obszarze innych państw członkowskich.

Trzeba także zwrócić uwagę, że różnice w niektórych rozwiązaniach dotyczących nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową występują na obszarze całego jednolitego rynku ubezpieczeniowego

UE. Są one przyczyną powstającego negatywnego zjawiska, tzw. „konkurencji nadzorów”. Na stan ten wpływają:

- 1) nie zawsze jasno sformułowane przepisy dyrektyw,
- 2) nieostra regulacja prawna, pozwalająca państwu członkowskim na daleko idącą ich interpretację,
- 3) zła implementacja dyrektyw do krajowych porządków prawnych.

Wszystkie te przyczyny znajdują bardzo wyraźny wyraz w polskiej regulacji prawnej nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową. Nie wszystkie bowiem rozwiązania przyjęte w tym zakresie mogą być uzasadnione szczególną potrzebą ochrony młodego i rozwijającego się polskiego rynku ubezpieczeniowego.

#### STATE'S SUPERVISION OVER THE INSURANCE ACTIVITY IN POLAND AND THE EUROPEAN UNION

##### Summary

The paper tries to answer a question on the status of the adaptation process regarding the state's supervision over the insurance activity in Poland in comparison with the solutions applied in this respect on the uniform European insurance market. The comparative analysis shows that Polish solutions in principle do not differ from those applied in the European Union. In Poland, the same as in the European Union, a regulation based on a primary rule of a financial supervision as a type of the hitherto material supervision has been chosen.

Further, the Polish system of supervision may be characterised by the following:

1. Consolidation of the management of the insurance supervision system with the supervision over the pensions system, performed by one body – The Committee of the Insurance Supervision and the Occupational Pensions Funds (Komisja Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych);
2. The supervision covers the activity of insurance agencies and the employees' pensions programmes;

3. In the transition period more severe conditions have been applied with regard to the personal issues, creation of the insurance products and costs of the insurance protection.