

# **Analiza wybranych uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz ich wpływu na kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego**

## **Wprowadzenie**

Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) jest jednym z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru (European Supervisory Authorities, ESA) wchodzących w skład Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF)<sup>1</sup>. Celem funkcjonowania EIOPA jest ochrona interesu publicznego poprzez działanie na rzecz zapewniania stabilności i efektywności systemu finansowego, a jego

---

<sup>1</sup> Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych został utworzony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 XI 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 2009 L 331 z 15 XII 2010 r., s. 48; dalej: rozporządzenie nr 1094/2010 lub rozporządzenie). Pozostałe dwa Europejskie Urzędy Nadzoru Europejskiego to Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) ustanowiony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24 XI 2010 r. (Dz.Urz. UE L 331 z 15 XII 2010 r., s. 12) oraz Europejski Urząd Nadzoru Papierów Wartościowych i Giełd (European Securities and Markets Authority, ESMA) ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z 24 XI 2010 r. (Dz.Urz. UE L 331 z 15 XII 2010 r., s. 84). O charakterze Europejskich Urzędów Nadzoru jako agencji regulacyjnych zob. A. Nadolska, *O charakterze prawnym decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru – rozważania w kontekście sprawy C-370/12 Pringle oraz sprawy C-270/12*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 1(41), s. 19.

realizacja powinna przyczyniać się między innymi do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, wzmocnienia międzynarodowej koordynacji w zakresie nadzoru finansowego oraz propagowania równych warunków konkurencji w obszarze sektora ubezpieczeniowego i pracowniczych programów emerytalnych<sup>2</sup>. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE nakłada na EIOPA wiele zadań i przyznaje liczne uprawnienia, które mają służyć realizacji wskazanych wyżej celów<sup>3</sup>. W doktrynie przyjęto podział prerogatyw EIOPA przewidzianych w rozporządzeniu 1094/2010 na uprawnienia kontrolne, regulacyjne oraz *stricte* nadzorcze<sup>4</sup>. W niektórych obszarach kompetencyjnych, takich jak rozstrzyganie sporów w ramach wiążącej mediacji czy wydawanie wytycznych, szczegółowe doprecyzowanie kompetencji EIOPA nastąpiło w dyrektywie Wyplącalność II<sup>5</sup>.

W niniejszym artykule zostanie przeprowadzona analiza kompetencji EIOPA w zakresie rozwiązywania sporów w ramach wiążącej mediacji, zaliczanych o uprawnień *stricte* nadzorczych, oraz wydawania niewiążących wytycznych, zakwalifikowanych do kompetencji o charakterze regulacyjnym. Dokonana zostanie również ocena wpływu funkcjonowania EIOPA w powyższym zakresie na uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), która jest organem władzy publicznej właściwym

<sup>2</sup> Art. 1 ust. 6 rozporządzenia nr 1094/2010.

<sup>3</sup> Zadania i kompetencje EIOPA określone są w sposób ramowy w art. 8 rozporządzenia nr 1094/2010.

<sup>4</sup> Zob. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 342–356.

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 XI 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplącalność II) (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 335 z 17 XII 2009 r., s. 1 (dalej: Dyrektywa Wyplącalność II). Dyrektywa Wyplącalność II została znowelizowana w tym względzie przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/51/UE z dnia 16 IV 2014 r. zmieniającą dyrektywy 2003/71/WE i 2009/138/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 w zakresie uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), Dz.Urz. UE L 153 z 22 V 2014 r., s. 1, znaną jako dyrektywa Omnibus II. Wybrane przepisy dyrektywy Wyplącalność II zaczną obowiązywać od 1 IV 2015 r., a termin rozpoczęcia obowiązywania całej dyrektywy ustalono na 1 I 2016 r.

w sprawach nadzoru nad polskim rynkiem finansowym<sup>6</sup>. Przedmiotem niniejszego opracowania jest również analiza problemów, jakie może rodzić stosowanie przepisów regulujących wykonywanie przez EIOPA wskazanych wyżej uprawnień. W opinii autora konstrukcja przedmiotowych przepisów rodzi liczne problemy interpretacyjne, co może prowadzić między innymi do braku spójności w ich stosowaniu pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Niepewność co do skutków wykonywania przez EIOPA przyznanych jej uprawnień utrudnia osiągnięcie celów wskazanych w rozporządzeniu nr 1094/2010, a także wpływa negatywnie na realizację zadań i celów KNF.

## 1. Rozwiązywanie sporów w ramach wiążącej mediacji

### 1.1. Uprawnienia EIOPA w ramach wiążącej mediacji

Wśród kompetencji EIOPA znajduje się uprawnienie do rozstrzygnięcia sporów pomiędzy właściwymi krajowymi organami nadzoru wraz z możliwością wydawania decyzji zobowiązującej organy pozostające w sporze do podjęcia określonych działań lub do powstrzymania się od działań. Procedura ta, uregulowana w art. 19 rozporządzenia nr 1094/2010, określana jest mianem tzw. wiążącej mediacji (*binding mediation*)<sup>7</sup>. Rozporządzenie nr 1094/2010 określa, że omawianą procedurę można zainicjować jedynie w przypadkach przewidzianych w odpowiednich aktach prawa unijnego, wskazanych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia, do których należy dyrektywa Wyłagalność II<sup>8</sup>. W związku z tym,

<sup>6</sup> Art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. nr 157, poz. 1119 ze zm.), dalej „ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym”.

<sup>7</sup> Zob. Report of the High-Level Group of Financial Supervision in the EU (chaired by Jacques de Larosiere), Brussels 25 February 2009, s. 23, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

<sup>8</sup> Dyrektywa Omnibus II, nowelizująca w tym względzie dyrektywę Wyłagalność II, przewiduje taką możliwość w kilkunastu przypadkach, m.in. w odniesieniu do organizowania kontroli na miejscu (art. 33 dyrektywy Wyłagalność II), wniosku o zezwolenie na obliczanie skonsolidowanego kapitałowego wymogu wyłagalności grupy oraz kapitałowego wymogu wyłagalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w grupie przy zastosowaniu modelu wewnętrznego (art. 231 dyrektywy Wyłagalność II), czy też w przypadku gdy organ sprawujący nadzór nad grupą nie wypełni zadań nałożonych na niego przepisami dyrektywy albo gdy inne właściwe organy nadzoru nie współpracują w stopniu wymaganym przepisami dyrektywy (art. 248 dyrektywy Wyłagalność II).

że początek obowiązywania dyrektywy Wypłacalność II przewidziano na dzień 1 stycznia 2016 r., do tego czasu EIOPA nie ma możliwości wykorzystywania uprawnień związanych z rozwiązywaniem sporów w ramach mechanizmu wiążącej mediacji.

W przypadku gdy właściwy organ nadzoru nie zgadza się ze sposobem zastosowania przepisów proceduralnych, podjętymi działaniami lub niepodjęciem działań przez właściwy organ nadzoru innego państwa członkowskiego, EIOPA może „podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowania porozumienia”, zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2–4 rozporządzenia nr 1094/2010. Przytoczone wyżej sformułowanie jest o tyle mylące, że art. 19 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1094/2010 przewiduje możliwość wydawania przez EIOPA wiążących decyzji, jeżeli organy nie dojdą do porozumienia na etapie postępowania pojednawczego, przewidzianego w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1094/2010. Zgodnie z art. 19 ust. 3 tego rozporządzenia w przypadku braku porozumienia pomiędzy zainteresowanymi organami nadzoru EIOPA może w celu rozstrzygnięcia sporu wydać decyzję zobowiązującą te organy do podjęcia określonych działań lub do powstrzymania się od działań, ze skutkami wiążącymi dla zainteresowanych właściwych organów nadzoru, aby zapewnić zgodność z prawem Unii. Dodatkowo, na podstawie art. 19 ust. 4 rozporządzenia, w przypadku gdy właściwy organ nie stosuje się do decyzji EIOPA i w ten sposób nie zapewnia spełniania przez instytucję finansową wymogów, które stosowane są wobec niej bezpośrednio na mocy aktów prawa unijnego, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia, EIOPA może wydać skierowaną do instytucji finansowej decyzję indywidualną, zobowiązującą tę instytucję do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa unijnego. Podkreślenia wymaga fakt, że EIOPA jest uprawniona do wydania decyzji indywidualnej bezpośrednio w stosunku do podmiotu nadzorowanego jedynie w sytuacji, gdy właściwy krajowy organ nie stosuje się do uprzednio wydanej w stosunku do niego decyzji. Stąd za słuszną należy uznać opinię, że decyzje kierowane przez EIOPA do instytucji finansowych, również w ramach wiążącej mediacji, mają charakter pomocniczy<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia 1094/2010 wskazane wyżej działania EIOPA może podjąć, co do zasady, na wniosek co najmniej jednego właściwego organu nadzoru. Ponadto, jeżeli „na podstawie

<sup>9</sup> A. Nadolska, *O charakterze prawnym...*, s. 24.

obiektywnych kryteriów można stwierdzić, że istnieje różnica zdań między właściwymi organami z różnych państw członkowskich”, EIOPA może z własnej inicjatywy podjąć działania mające na celu umożliwienie tym organom wypracowania porozumienia zgodnie z procedurą określoną w art. 19 ust. 2–4 rozporządzenia. Taka możliwość istnieje jednak tylko w konkretnych sytuacjach, które powinny być wskazane *explicite* we właściwych przepisach, podczas gdy dyrektywa Wypłacalność II ani inny właściwy akt prawa unijnego nie przewidują takich przypadków. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, jeśli żadna ze stron konfliktu nie zdecyduje się na zwrócenie się do EIOPA z prośbą o rozstrzygnięcie sporu, uprawnienie unijnej agencji w tym zakresie nie zostanie nigdy wykorzystane<sup>10</sup>. Powyższe ograniczenie wydaje się istotne ze względu na fakt, że dyrektywa Wypłacalność II wprowadza wiele istotnych zmian w zakresie sprawowania nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i grupami ubezpieczeniowymi<sup>11</sup>. Dlatego też w wielu obszarach procesu nadzorczego i współpracy nadzorczej będzie się dopiero kształtować praktyczny sposób wykonywania uprawnień nadzorczych, a nadmierna ingerencja EIOPA mogłaby zaburzyć proces kształtowania się zasad współpracy transgranicznej pomiędzy krajowymi organami nadzoru<sup>12</sup>.

Analizując rolę, jaką w praktyce może odegrać mechanizm wiążącej mediacji, należy zwrócić uwagę na prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym możliwość wydawania przez ESA indywidualnych decyzji wiążących będzie stanowić środek psychologicznego,

<sup>10</sup> Zob. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)*, COM(2014) 509 final, Brussels, 8 August 2014, s. 7, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/140808-esfs-review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/140808-esfs-review_en.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014). Problem ograniczonej możliwości inicjowania wiążącej mediacji został dostrzeżony przez Komisję Europejską, która zapowiedziała przegląd zakresu i procesu inicjowania wiążącej mediacji, wysuwając jednocześnie wniosek, że powodem niestosowania omawianego mechanizmu rozwiązywania sporów może być obecny system zarządzania i podejmowania decyzji w ramach ESA, który nie sprzyja wydawaniu decyzji skierowanych przeciwko krajowym organom nadzoru.

<sup>11</sup> Na temat założeń dyrektywy Wypłacalność II zob. M. Fedor, *Nowe standardy rachunkowości i nadzoru*, w: *Jednolity rynek ubezpieczeń w Unii Europejskiej*, pod red. J. Monkiewicza, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 138 i n.

<sup>12</sup> Sytuacja sektora ubezpieczeniowego jest w tym względzie odmienna niż sektora bankowego, w którym nadzór ostrożnościowy oraz nadzór skonsolidowany zostały wprowadzone już w 2006 r., zob. J. Bąk, A. Stepanów, *Europejskie prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 89–92. Również rynek instrumentów finansowych podlega wielu regulacjom unijnym, zapewniającym wysoki poziom jego harmonizacji, zob. *ibidem*, s. 115 i n.

potencjalnego wymuszania pożądanego przez Europejski Urząd Nadzoru zachowania krajowego organu nadzoru oraz instytucji finansowej<sup>13</sup>. Wydaje się zatem, że instytucja wiążącej mediacji w obecnym kształcie będzie pełnić rolę swego rodzaju „straszaka” motywującego organy nadzoru ubezpieczeniowego będące w sporze do samodzielnego rozwiązania konfliktu. Za przykład może posłużyć sytuacja przewidziana w art. 155 dyrektywy Wypłacalność II, w której zakład ubezpieczeń posiadający siedzibę w jednym z państw członkowskich UE prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług na terytorium innego państwa członkowskiego i nie przestrzega obowiązujących w tym państwie przepisów, a macierzysty organ nadzoru nie podejmuje odpowiednich działań, aby temu zaradzić. W takiej sytuacji dyrektywa Wypłacalność II przewiduje możliwość skierowania sprawy do EIOPA przez organ nadzoru macierzystego lub przyjmującego państwa członkowskiego. Należy jednak przypuszczać, że organy nadzoru, a w szczególności organ macierzysty, będą dążyć do podjęcia działań mających na celu uniknięcie wiążącej mediacji. Zastosowanie tego mechanizmu mogłoby wyrzucić negatywny wpływ na jego reputację jako organu niebędącego w stanie kontrolować nadzorowanych zakładów ubezpieczeń albo niedbającego o negatywne aspekty działalności prowadzonej przez nadzorowane przez niego zakłady ubezpieczeń w innych państwach członkowskich.

Na podstawie powyższych rozważań należy uznać, że potencjalna niechęć krajowych organów do ingerencji agencji unijnej w sposób sprawowania przez nie nadzoru oraz brak możliwości inicjowania procedury wiążącej mediacji z inicjatywy EIOPA może doprowadzić do sytuacji, w której mechanizm ten nie będzie w ogóle stosowany w praktyce. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia 1094/2010 celem wydawania decyzji rozstrzygającej spór jest zapewnienie zgodności z prawem Unii. Jednocześnie przepis art. 17 tego rozporządzenia przewiduje możliwość podejmowania przez EIOPA określonych działań, w sytuacji gdy krajowy organ nadzoru nie zastosował się do aktów unijnych albo zastosował je w sposób, który – jak się wydaje – stanowi naruszenie prawa Unii. Mechanizm wiążącej mediacji w obecnym kształcie daje zatem krajowym organom nadzoru możliwość osiągnięcia porozumienia bez ingerencji zewnętrznej

<sup>13</sup> M. Fedorowicz, *Reforma nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej a samodzielność krajowego nadzorca*, w: *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, pod red. W. Rogowskiego, Kraków–Warszawa 2014, s. 37.

instytucji i wywiera pozytywny wpływ na współpracę pomiędzy tymi organami, a jednocześnie EIOPA ma odrębne uprawnienia pozwalające jej w aktywny sposób zapewniać zgodność działań krajowych organów nadzoru z prawem Unii.

## **1.2. Rozwiązywanie sporów dotyczących decyzji organów sprawujących nadzór nad grupą**

W przypadku gdy jeden z zainteresowanych organów nadzoru zwróci się do EIOPA z prośbą o rozwiązanie sporu, Rada Organów Nadzoru zwołuje niezależny zespół, w skład którego wchodzi: Przewodniczący EIOPA i dwóch członków Rady Organów Nadzoru<sup>14</sup>, którzy nie mogą reprezentować właściwych organów będących stroną sporu i nie mają żadnego interesu w konflikcie ani bezpośrednich związków z zainteresowanymi właściwymi organami. Projekt decyzji, opracowany przez wspomniany wyżej zespół, jest przedstawiany do akceptacji Radzie Organów Nadzoru. Na podstawie art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010 decyzję zaproponowaną przez zespół uznaje się za przyjętą, jeżeli została zatwierdzona zwykłą większością głosów członków Rady Organów Nadzoru, przy czym każdemu członkowi przysługuje jeden głos. Jednakże od tej zasady ogólnej rozporządzenie przewiduje istotny wyjątek. Mianowicie, w przypadku gdy spór dotyczy decyzji podejmowanych przez organ odpowiedzialny za nadzór nad grupą, decyzji zaproponowanej przez wspomniany wyżej zespół nie uznaje się za przyjętą, jeżeli zostanie ona odrzucona przez członków stanowiących tzw. mniejszość blokującą, zgodnie z podziałem głosów w Radzie Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Za przykład posłużyć może podejmowanie wspólnej decyzji w sprawie wniosku o zezwolenie na obliczanie kapitałowego wymogu wypłacalności grupy ubezpieczeniowej oraz kapitałowego wymogu wypłacalności pojedynczych zakładów ubezpieczeń w grupie przy zastosowaniu

<sup>14</sup> Na podstawie art. 41 ust. 2 rozporządzenia nr 1094/2010 Rada Organów Nadzoru wyznacza ze swojego grona dwóch członków, którzy nie mogą reprezentować właściwych organów będących w sporze, nie mają żadnego interesu w konflikcie ani bezpośrednich związków z zainteresowanymi właściwymi organami.

<sup>15</sup> Zob. art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83 z 30 III 2010 r., s. 13) oraz art. 3 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych (Dz.Urz. UE C 83 z 30 III 2010 r., s. 322).

modelu wewnętrznego<sup>16</sup>. W praktyce może dojść do sytuacji, kiedy organ sprawujący nadzór nad grupą wyraża zamiar zatwierdzenia modelu wewnętrznego, podczas gdy organ nadzoru odpowiedzialny za nadzór nad zakładem ubezpieczeń, który również miałby stosować model, nie zgadza się na zatwierdzenie wniosku, ponieważ, przykładowo, w jego ocenie model nie odzwierciedla profilu ryzyka danego zakładu. W takiej sytuacji wspomniany organ nadzoru będzie mógł zwrócić się do EIOPA z prośbą o rozwiązanie sporu. W omawianym przykładzie organ sprawujący nadzór nad grupą może być mniej skłonny do kompromisowych rozwiązań, mając świadomość, że opisany wyżej sposób podejmowania decyzji przez Radę Organów Nadzoru w procedurze wiążącej mediacji faworyzuje organy z dużych państw członkowskich, czyli tych, których organy nadzoru występują często w roli nadzorców grupowych. Omawiany przepis w znaczny sposób utrudnia skuteczne zaskarżenie decyzji organu odpowiedzialnego za nadzór grupowy, ponieważ w przypadku „zablokowania” na poziomie Rady Organów Nadzoru opracowanej przez zespół propozycji decyzji niekorzystnej dla organu sprawującego nadzór nad grupą, organ ten ma prawo do wydania ostatecznej decyzji, którą uznaje się za rozstrzygającą<sup>17</sup>. Ustanawiając opisane powyżej odstępstwo od ogólnej zasady zatwierdzania propozycji panelu mediacyjnego przez większość członków Rady Organów Nadzoru, rozporządzenie nie stwarza zatem motywacji dla organów nadzoru sprawujących nadzór nad grupą ubezpieczeniową do polubownego rozwiązywania sporów. W konsekwencji przedmiotowe rozwiązanie z pewnością wpłynie negatywnie na proces wzmacniania międzynarodowej koordynacji w ramach nadzoru ubezpieczeniowego, który jest jednym z głównych celów utworzenia EIOPA.

Stworzony mechanizm nie rozwiązuje również w żaden sposób kwestii „konfliktu interesów” pomiędzy organami nadzoru krajów goszczących, które odpowiadają za stabilność lokalnych rynków finansowych, oraz nadzoru macierzystego, sprawującego nadzór nad podmiotem

---

<sup>16</sup> Procedura podejmowania decyzji w tej kwestii została przewidziana w art. 231 dyrektywy Wypłacalność II.

<sup>17</sup> Kwestia ta nie wynika z rozporządzenia nr 1094/2010, ale została doprecyzowana w dyrektywie Omnibus II, która znowelizowała w tym względzie dyrektywę Wypłacalność II, zob. m.in. art. 231 ust. 3 dyrektywy Wypłacalność II, znowelizowany przez art. 2 pkt 51 dyrektywy Omnibus II. Co prawda zgodnie z art. 231 ust. 6 dyrektywy Wypłacalność II organ ten „należycie uwzględni wszelkie opinie i zastrzeżenia innych zainteresowanych organów nadzoru”, jednakże *de facto* może on podjąć decyzję sprzeczną z opiniami wyrażanymi przez te organy nadzoru.



dominującym w grupie finansowej<sup>18</sup>. W literaturze wskazuje się słusznie, że organy nadzoru z państw macierzystych i goszczących nie są stronami równoprawnymi, ponieważ władze nadzorcze państw goszczących nie mają możliwości wpływania na jednostkę dominującą podmiotu prowadzącego działalność na ich terytorium, np. w razie problemów finansowych spółki zależnej albo kłopotów podmiotu dominującego, które wpływają również na sytuację lokalnych podmiotów zależnych<sup>19</sup>. Należy stwierdzić, że opisane powyżej zasady podejmowania decyzji w ramach procedury wiążącej mediacji pogłębiają stan nierównowagi pomiędzy organami sprawującymi nadzór nad grupą i organami sprawującymi nadzór nad zakładami ubezpieczeń i zakładami reasekuracji należącymi do grupy, przyznając tym drugim jedynie pozorną możliwość wpływania na proces decyzyjny grupowego organu nadzoru. Dodatkowo sam organ sprawujący nadzór nad grupą działa w sytuacji konfliktu interesów, gdyż podejmując decyzje nadzorcze, w większym stopniu kieruje się dobrem spółki działającej w jego jurysdykcji niż dobrem innych podmiotów należących do grupy, zlokalizowanych na terytoriach innych państw<sup>20</sup>. Należy przypuszczać, że te same priorytety będą determinować stanowisko prezentowane przez te organy nadzoru w ramach głównego organu decyzyjnego EIOPA.

W związku z powyższym należy sformułować postulat *de lege ferenda*, zgodny z którym możliwość odrzucenia przez mniejszość blokującą propozycji rozwiązania sporu dotyczącego decyzji podejmowanych przez organ odpowiedzialny za nadzór nad grupą ubezpieczeniową powinna zostać usunięta z treści art. 44 rozporządzenia nr 1094/2010. Podstawowym celem przedmiotowej propozycji jest zapewnienie równego traktowania przez prawo unijne wszystkich krajowych organów nadzoru niezależnie od tego, w jakiej roli występują w sporze rozstrzyganym przez EIOPA, a także bez względu na wielkość populacji reprezentowanego przez nie państwa członkowskiego. Obecne rozwiązanie dyskryminuje organy nadzoru niewystępujące w roli organu sprawującego nadzór nad grupą podczas głosowania nad propozycją panelu

<sup>18</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 247.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> S. Kluza, *Europejski system nadzoru finansowego po kryzysie*, w: *Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2010, nr 109, s. 12, [http://www.case-research.eu/upload/publikacja\\_plik/30570177\\_zeszyt%20BRE-CASE%20nr%20109.pdf](http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/30570177_zeszyt%20BRE-CASE%20nr%20109.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

mediacyjnego. Jednakowe zasady podejmowania decyzji w ramach mechanizmu wiążącej mediacji stworzą realną możliwość egzekwowania postępowania zgodnego z prawem unijnym w stosunku do organu sprawującego nadzór nad grupą ubezpieczeniową.

Rozwiązywanie sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru ubezpieczeniowego na podstawie opisanego wyżej wadliwego mechanizmu może wpłynąć negatywnie na możliwość zapewnienia przez krajowe organy nadzoru stabilności lokalnego sektora ubezpieczeniowego. W omówionym przypadku zatwierdzenia przez grupowy organ nadzoru modelu wewnętrznego grupy, który będzie służył również do obliczania kapitałowego wymogu wypłacalności poszczególnych zakładów ubezpieczeń wchodzących w skład grupy ubezpieczeniowej, może dojść do sytuacji, gdy model ten nie uwzględnia profilu ryzyka zakładu ubezpieczeń, a spór w tym zakresie zostaje rozstrzygnięty na korzyść grupowego organu nadzoru w ramach wiążącej mediacji. W ostateczności kapitałowy wymóg wypłacalności zakładu ubezpieczeń może nie odzwierciedlać jego profilu ryzyka, a błędne założenia przyjęte w modelu wewnętrznym mogą wyrzucić negatywny wpływ na proces zarządzania zakładem ubezpieczeń<sup>21</sup>. Powyższe może zaś doprowadzić do powstania systemowego ryzyka w sektorach ubezpieczeniowych poszczególnych państw członkowskich wraz z wdrożeniem systemu Wypłacalność II w przypadku dużej liczby zakładów ubezpieczeń używających grupowych modeli wewnętrznych nieuwzględniających indywidualnego profilu ryzyka tychże zakładów<sup>22</sup>. Z tego powodu istotne jest zapewnienie na poziomie unijnym sprawnego mechanizmu umożliwiającego bezstronne rozstrzygnięcie sporów pomiędzy organami sprawującymi nadzór nad grupami ubezpieczeniowymi i pojedynczymi zakładami należącymi do tych grup.

<sup>21</sup> Por. wymogi dotyczące tzw. testu użyteczności zawarte w art. 120 dyrektywy Wypłacalność II, zgodnie z którym model wewnętrzny powinien odgrywać istotną rolę w systemie zarządzania ryzykiem zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz w ich procesach oceny i alokacji kapitału gospodarczego oraz kapitału zabezpieczającego wypłacalność. Zob. również W. Bijak, *Praktyczne metody badania niewypłacalności zakładów ubezpieczeń*, Warszawa 2009, s. 19.

<sup>22</sup> Przedmiotowe ryzyko może być niwelowane do pewnego stopnia przez uprawnienie do ustanawiania dodatkowego narzutu kapitałowego na kapitałowy wymóg wypłacalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji wynikający z zastosowania modelu wewnętrznego oraz uprawnienie do żądania od zakładu obliczenia kapitałowego wymogu wypłacalności zgodnie ze standardową formułą zamiast modelu wewnętrznego, zgodnie z art. 231 ust. 7 dyrektywy Wypłacalność II.

### 1.3. Konsekwencje wydania przez EIOPA decyzji w ramach wiążącej mediacji

Opisane wyżej uprawnienia EIOPA względem krajowych organów nadzoru z pewnością wykraczają daleko poza działania „mające na celu umożliwienie tym organom wypracowania porozumienia”. Możliwość rozstrzygania sporów pomiędzy krajowymi nadzorcami ze skutkiem wiążącym oraz związane z tym uprawnienie do kierowania decyzji indywidualnych do instytucji finansowych zalicza się do instrumentów o charakterze wiążącym<sup>23</sup>. W doktrynie określa się omawiane decyzje EIOPA jako środki nadzoru nad rynkiem finansowym *sensu stricto*<sup>24</sup>. Ponadto wskazuje się, że decyzje wydawane przez EIOPA w stosunku do krajowych organów nadzoru oraz indywidualnych instytucji finansowych należy traktować jako decyzje administracyjne, czyli akty o charakterze indywidualnym i konkretnym, stosowane bezpośrednio w poszczególnych państwach członkowskich<sup>25</sup>. W literaturze wskazano potencjalne problemy, do jakich może prowadzić wydawanie przez EIOPA takich decyzji, w tym trudności związane z wyeliminowaniem z obrotu prawnego wadliwej decyzji administracyjnej krajowego organu nadzoru<sup>26</sup>. Zdaniem P. Stanisławiszyna wydawanie decyzji wiążących przez Europejskie Urzędy Nadzoru może prowadzić do poważnych konsekwencji dla organów nadzorujących i podmiotów nadzorowanych, w sytuacji gdy ostateczna decyzja administracyjna krajowego organu zostaje uchylona i zastąpiona przez decyzję unijnej agencji nadzorczej<sup>27</sup>. Autor słusznie wskazuje, że prawodawstwo unijne nie reguluje zakresu ewentualnej odpowiedzialności, np. w kwestii poczynionych

<sup>23</sup> J. Bąk, A. Stepanów, op. cit., s. 54–55.

<sup>24</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 184; przy czym „nadzór *sensu stricto*” należy rozumieć jako przewidzianą prawem możliwość wiążącego wkroczenia przez uprawniony podmiot (nadzorcę) w działalność podmiotu nadzorowanego, polegającą na stosowaniu środków nadzorczych (korygujących lub sankcyjnych), których celem jest dostosowanie działalności nadzorowanego podmiotu do stanu zgodnego z założonym, obowiązującym wzorcem normatywnym, zob. ibidem, s. 37.

<sup>25</sup> M. Fedorowicz, A. Michór, *O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 25 i n.; zob. również A. Nadolska, *O charakterze prawnym...*, s. 22–23.

<sup>26</sup> Zob. M. Fedorowicz, A. Michór, op. cit., s. 28 i n.

<sup>27</sup> P. Stanisławiszyn, *Perspektywy zmian europejskich regulacji w zakresie nadzoru finansowego w 2011 r.*, w: *Wyzwania regulacyjne wobec doświadczeń globalnego kryzysu finansowego*, pod red. J. Szambelańczyka, Warszawa 2011, s. 137.

nakładów, zawartych kontraktów, nałożonych kar<sup>28</sup>. W opinii A. Michóra następstwem zastępowania decyzji krajowych organów nadzoru przez decyzję EIOPA będą problemy związane z kwestią wzruszalności decyzji administracyjnej oraz ze skutkami decyzji ostatecznych i prawomocnych. Autor formułuje pogląd, zgodnie z którym konieczne mogą okazać się zmiany krajowych regulacji prawnych, w tym kodeksu postępowania administracyjnego<sup>29</sup>. Niezależnie od konieczności dokonania zmian we wskazanym wyżej zakresie na gruncie obecnego stanu prawnego trzeba podzielić prezentowany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym w przypadku decyzji ESA nakazującej zastosowanie przez organ krajowy sankcji administracyjnych należy pozostawić krajowemu organowi nadzoru wybór rodzaju sankcji oraz jej wysokości, biorąc pod uwagę, że celem zastosowania procedury wiążącej mediacji nie jest doznanie dolegliwości przez administrowanych, ale zapewnienie zgodności z prawem Unii<sup>30</sup>.

Wydaje się, że na chwilę obecną trudno ocenić realne skutki wydawania decyzji wiążących przez EIOPA oraz sformułować definitywny wniosek na temat konieczności dokonania odpowiednich zmian w regulacjach postępowania administracyjnego ze względu na brak materiału badawczego w postaci wiążących rozstrzygnięć EIOPA. Niemniej jednak potencjalne dyskusje nad uregulowaniem kwestii wpływu decyzji europejskich urzędów nadzoru na decyzje administracyjne krajowych organów nadzoru powinny z jednej strony obejmować całokształt problemu związanego z funkcjonowaniem trzech agencji unijnych właściwych dla poszczególnych segmentów rynku finansowego, a z drugiej – uwzględnić partykularny cel nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie objętym kompetencjami EIOPA, czyli ochronę interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych<sup>31</sup>.

Należy zgodzić się z prezentowanym w doktrynie poglądem, że krajowe organy nadzoru co prawda nie tracą w omawianym zakresie

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> A. Michór, *Administracyjnoprawne formy ingerencji Europejskich Organów Nadzoru na rynku finansowym Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*” 2011, t. 7, s. 313.

<sup>30</sup> A. Michór, *Unijne organy nadzoru nad rynkiem finansowym w procesie stosowania sankcji administracyjnych*, w: *Nowe koncepcje...*, s. 74.

<sup>31</sup> Art. 3 Ustawy z dnia 22 V 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 290 ze zm.).

uprawnień nadzorczych, jednak EIOPA może w sytuacji naruszania prawa unijnego przez krajowy organ nadzoru bezpośrednio oddziaływać na rynek finansowy UE poprzez uprawnienie do definitywnego i ostatecznego przesądzenia o sytuacji prawnej podmiotów nadzorowanych<sup>32</sup>. Istotne ograniczenie w tym względzie zawiera preambuła dyrektywy Omnibus II, zgodnie z którą „[w] przypadkach gdy odpowiedni unijny akt ustawodawczy przyznaje prawo decydowania państwom członkowskim, decyzje podjęte przez dany ESA nie powinny zastępować wykonywania tego prawa przez krajowe organy nadzoru, gdy wykonywanie to jest zgodne z prawem unijnym”<sup>33</sup>. Również zgodnie z motywem 31 preambuły rozporządzenia nr 1094/2010 „[w] przypadkach gdy stosowne przepisy unijne przekazują uprawnienia dyskrecjonalne właściwym organom państw członkowskich, decyzje podejmowane przez Urząd nie mogą zastępować wykonywania – zgodnie z prawem unijnym – tych uprawnień dyskrecjonalnych”.

W tym kontekście należy negatywnie odnieść się do propozycji wyrażonej w dokumencie roboczym towarzyszącym raportowi Komisji Europejskiej, który zakłada rozszerzenie zakresu wiążącej mediacji również na umocowaną prawnie ocenę nadzorczą<sup>34</sup>. W przypadku realizacji wyżej wskazanej propozycji celem mediacji nie byłoby zapewnienie przestrzegania prawa unijnego, ale ingerowanie w dyskrecjonalną decyzję krajowego organu nadzoru, podjętą zgodnie z uprawnieniami przyznanymi temu organowi przez prawo unijne. Należy krytycznie odnieść się do przedmiotowej propozycji, gdyż nie znajduje ona potwierdzenia w określonym prawnie celu ustanowienia unijnych agencji nadzorczych, przytoczonym we Wprowadzeniu do niniejszego artykułu<sup>35</sup>. Przede wszystkim ingerowanie EIOPA w uznaniowe decyzje krajowych organów nadzoru wymagałoby przyznania agencjom unijnym uprawnień o szerokim zakresie dyskrecjonalności, co mogłoby być uznane za niegodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

<sup>32</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 184.

<sup>33</sup> Preambuła dyrektywy Omnibus II, motyw 21.

<sup>34</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document. Accompanying the document report from the European Commission to the European Parliament and Council on the Operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)*, COM(2014) 509 final, Brussels, 8 August 2014, s. 13, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/140808-esfs-swd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/140808-esfs-swd_en.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

<sup>35</sup> Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010.

Unii Europejskiej<sup>36</sup>. Ponadto trudno przewidzieć wszystkie negatywne konsekwencje takiego rozwiązania dla krajowych organów nadzoru. Z całą pewnością ingerowanie EIOPA w partykularne decyzje zaburzałoby horyzontalną spójność rozstrzygnięć krajowego organu nadzoru w określonej kategorii spraw. Decyzje EIOPA mogłyby nie odzwierciedlać specyfiki lokalnego rynku ubezpieczeniowego oraz konkretnego zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, uwzględnianej przez krajowy organ nadzoru w ramach uznaniowości dopuszczalnej przez przepisy prawa unijnego. W efekcie tak szeroki zakres wiążącej mediacji stanowiłby zbyt daleko idącą ingerencję w prerogatywy krajowych organów nadzoru, wywierając negatywny wpływ na skuteczność ich funkcjonowania.

W powyższym kontekście należy również zwrócić uwagę na kwestię ewentualnej odpowiedzialności prawnej za szkody wyrządzone przez działania EIOPA, czyli w omawianym przypadku – podejmowane w procesie wiążącej mediacji decyzje obejmujące ocenę nadzorczą. Mimo podstaw prawnych do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone działaniami Europejskich Urzędów Nadzoru, w przypadku rozszerzenia zakresu wiążącej mediacji również na umocowaną prawnie ocenę nadzorczą, nie zachodziłaby przesłanka polegająca na bezprawności podejmowanych działań<sup>37</sup>. W doktrynie wskazuje się, że przesunięcie pewnych kompetencji na Europejskie Urzędy Nadzoru nastąpiło bez jednoczesnego przeniesienia odpowiedzialności na szczebel unijny, co oznacza, że ESA nie ponoszą ewentualnych kosztów powziętych decyzji, w tym rozstrzygnięć podejmowanych w ramach wiążącej mediacji, a w konsekwencji koszty te ponoszone będą na poziomie krajowym<sup>38</sup>. W kontekście sektora ubezpieczeniowego aktualny

<sup>36</sup> Por. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) z 13 VI 1958 r. w sprawie 9/56 *Meroni przeciwko Wielkiej Władzy*, Zb. Orz. 1957 i 1958, s. 133; oraz wyrok ETS z 22 I 2014 r. w sprawie C-270/12 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, pkt 38, 41–42, <http://www.curia.europa.eu> (dostęp: 20 X 2014).

<sup>37</sup> Warunkiem ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez Europejski Urząd Nadzoru byłoby stwierdzenie bezprawności działania lub zaniechania ESA, wystąpienie szkody oraz istnienie związku przyczynowego między działaniem albo zaniechaniem a wystąpieniem szkody. Za podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej ESA należy uznać art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 69 ust. 1 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru. O odpowiedzialności Europejskich Urzędów Nadzoru zob. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 424 i n.

<sup>38</sup> A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wolters Kluwer Polska 2014, s. 142 i n.

pozostaje pogląd prezentowany w literaturze w odniesieniu do sektora bankowego, zgodnie z którym ustanowienie regulacji nadzorczych bez jednoczesnego stworzenia struktur uporządkowanej restrukturyzacji czy likwidacji oraz europejskiego systemu gwarantowania depozytów nie przyczyni się do poprawy warunków bezpieczeństwa na rynku finansowym<sup>39</sup>. Tymczasem na poziomie UE dotychczas nie utworzono jednolitego ubezpieczeniowego funduszu gwarancyjnego ani zintegrowanej sieci takich funduszy<sup>40</sup>. Nie istnieje również unijny mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń, tak jak ma to miejsce w przypadku sektora bankowego w ramach tzw. Unii bankowej<sup>41</sup>.

## 2. Uprawnienia EIOPA do wydawania wytycznych

### 2.1. Charakterystyka wytycznych EIOPA

Na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010 EIOPA ma uprawnienie do wydawania wytycznych skierowanych do właściwych organów lub instytucji finansowych, których celem jest ustanowienie spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych oraz zapewnienie wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii. Kompetencje EIOPA w powyższym zakresie określane są w literaturze przedmiotu jako uprawnienia samoistne, gdzie EIOPA występuje jako „autonomiczny regulator” samodzielnie wydający wytyczne, w przeciwieństwie do niesamoistnych uprawnień w odniesieniu do wiążących standardów technicznych, gdzie EIOPA opracowuje projekt przedstawiany następnie Komisji Europejskiej do zatwierdzenia<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Por. M. Fedorowicz, *Reforma nadzoru...*, s. 46–47.

<sup>40</sup> Co więcej, wciąż nie uchwalono unijnego standardu w zakresie ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych, a rozwiązania wprowadzone w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane; por. M. Monkiewicz, *Bezpieczeństwo rynku ubezpieczeniowego UE a systemy gwarancyjne pewności ochrony ubezpieczeniowej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 187.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 VII 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.Urz. UE L 225 z 30 VII 2014 r., s. 1).

<sup>42</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 150–151, 346–347.

Wydawanie wytycznych należy do obszarów kompetencyjnych, w których EIOPA wykazuje stosunkowo dużą aktywność<sup>43</sup>. W szczególności warto zwrócić uwagę, że wytyczne EIOPA do dyrektywy Wypłacalność II dotyczą wielu różnorodnych aspektów stanowiących przedmiot regulacji dyrektywy<sup>44</sup>. Jednym z powodów omawianego stanu rzeczy jest fakt, że EIOPA – podobnie jak pozostałe ESA – ma uprawnienie do wydawania wytycznych nie tylko na podstawie delegacji zawartych we właściwych aktach prawa unijnego, ale również z własnej inicjatywy, jeżeli ich wydanie ma na celu ustanowienie spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienie wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii<sup>45</sup>. Przykładem wytycznych wydanych z własnej inicjatywy są opisane w dalszej części niniejszego artykułu wytyczne w sprawie przygotowania do Wypłacalności II, a także wytyczne w sprawie rozpatrywania skarg przez pośredników ubezpieczeniowych oraz wytyczne w sprawie rozpatrywania skarg przez zakłady ubezpieczeń. Ponadto większość dotychczas wydanych przez EIOPA wytycznych do dyrektywy Wypłacalność II również nie została przewidziana przez przedmiotowy akt prawa unijnego, a potrzeba doprecyzowania określonych obszarów regulacyjnych w celu zapewnienia spójnych praktyk nadzorczych oraz jednolitego stosowania prawa Unii została dostrzeżona przez EIOPA.

Wysoki poziom aktywności EIOPA w omawianym obszarze kompetencyjnym trudno ocenić jednoznacznie. Z jednej strony, duża liczba

---

<sup>43</sup> Dotychczas EIOPA opublikowała wytyczne do kilkunastu obszarów regulowanych przez dyrektywę Wypłacalność II, wytyczne w sprawie przygotowania do wdrożenia Wypłacalności II, a także wytyczne w sprawie rozpatrywania skarg przez pośredników ubezpieczeniowych oraz wytyczne w sprawie rozpatrywania skarg przez zakłady ubezpieczeń. Zob. EIOPA, Guidelines on complaints handling by insurance intermediaries, <https://eiopa.europa.eu/Pages/Guidelines/Guidelines-on-complaints-handling-by-insurance-intermediaries.aspx> (dostęp: 9 II 2015).

<sup>44</sup> Dyrektywa Wypłacalność II obejmuje tzw. trzy filary: filar I dotyczy wymogów jakościowych (wymogów kapitałowych), filar II zawiera wymogi jakościowe obejmujące proces nadzorczy, a filar III to obowiązki informacyjne zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz dyscyplina rynkowa. Przykładem wytycznych odnoszących się do I filara są wytyczne dotyczące wyceny aktywów i zobowiązań, wytyczne dotyczące klasyfikacji środków własnych oraz wypłacalności grupy. Do wytycznych odnoszących się do II filara należą wytyczne dotyczące procesu nadzoru, a także wytyczne dotyczące zarządzania. Wśród wytycznych związanych z III filarem znajdują się wytyczne dotyczące regularnej sprawozdawczości dla organów nadzoru. Dotychczas opublikowane wytyczne EIOPA oraz projekty będące przedmiotem konsultacji publicznych można znaleźć na stronie <https://eiopa.europa.eu>.

<sup>45</sup> Por. art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010.



wytucznych oraz szczegółowość zawartych w nich rozwiązań mogą stanowić dodatkowe, istotne obciążenie dla krajowych organów nadzoru oraz zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w procesie wdrażania systemu Wyłalność II. W niektórych obszarach wytyczne mogą również w nadmierny sposób ograniczać możliwe sposoby realizacji obowiązków przewidzianych w prawie Unii, co w przypadku dyrektywy Wyłalność II może uniemożliwić wykształcenie odpowiedniej praktyki nadzorczej, uwzględniającej specyfikę lokalnego sektora ubezpieczeniowego, na etapie wdrażania nowego systemu nadzoru ubezpieczeniowego. Z drugiej strony, wytyczne EIOPA mogą stanowić wsparcie dla krajowych organów nadzoru oraz zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w przygotowaniach do znaczącej zmiany, jaką jest wdrożenie Wyłalności II, przyczyniając się do ujednoczenia praktyk nadzorczych i sposobu przestrzegania wymogów przewidzianych w dyrektywie<sup>46</sup>. Przykładem mogą być wydane przez EIOPA z własnej inicjatywy wytyczne w sprawie procesu nadzorczego<sup>47</sup>, które wpłyną pozytywnie na konwergencję procesów i praktyk nadzorczych stosowanych przez krajowe organy nadzoru oraz ujednoczenie elementów procesu nadzorczego<sup>48</sup>.

Wytyczne EIOPA będą również precyzować uprawnienia i obowiązki krajowych organów nadzoru określone ramowo w dyrektywie Wyłalność II. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wytyczne odnoszące się do funkcjonowania kolegiów nadzorczych<sup>49</sup>. Załącznik do przedmiotowych wytycznych zawiera wzorzec porozumień dotyczących koordynacji współpracy organów nadzoru w ramach kolegiów, które powinny zostać zawarte oddzielnie dla każdego kolegium nadzorczego<sup>50</sup>. W ten sposób EIOPA zapewniła spójność funkcjonowania poszczególnych kolegiów nadzorczych, a także doprecyzowała uprawnienia i obowiązki krajowych organów nadzoru zaangażowanych w prace

<sup>46</sup> Por. A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego...*, s. 142.

<sup>47</sup> EIOPA, *Wytyczne dotyczące procesu nadzoru*, EIOPA-BoS-14/179 PL, [https://eiopa.europa.eu/Publications/Guidelines/SRP\\_Final\\_document\\_PL.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Guidelines/SRP_Final_document_PL.pdf) (dostęp: 14 II 2015).

<sup>48</sup> Wytyczne ustanawiają między innymi czterostopniową klasyfikację wpływu, jaki upadłość danego zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji albo grupy ubezpieczeniowej miałaby na ubezpieczających i beneficjentów oraz na rynki, na których działa zakład lub grupa, a także czterostopniową klasyfikację ryzyka, wobec którego stoją lub mogą stanąć zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji albo grupy ubezpieczeniowe.

<sup>49</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 212 dyrektywy Wyłalność II kolegium organów nadzoru oznacza stałą, ale elastyczną strukturę współpracy, koordynacji i ułatwiania podejmowania decyzji dotyczących nadzoru nad grupą.

<sup>50</sup> Zob. art. 248 ust. 3 dyrektywy Wyłalność II.

kolegiów. Biorąc pod uwagę, że polski organ nadzoru zaangażowany jest w prace dwudziestu kolegiów nadzorczych dla międzynarodowych grup ubezpieczeniowych<sup>51</sup>, treść przedmiotowych wytycznych oraz wskazanego wyżej wzorca porozumienia będzie wywierać duży wpływ na sposób zaangażowania KNF w proces sprawowania nadzoru nad grupami ubezpieczeniowymi. Przepis art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1094/2010 nakłada na właściwe organy i instytucje finansowe obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby zastosować się do tych wytycznych<sup>52</sup>. Jednakże prawo unijne nie nakłada na krajowe organy nadzoru bezwzględnego obowiązku stosowania wytycznych. Biorąc pod uwagę, że wytyczne Europejskich Urzędów Nadzoru nie mają charakteru prawnie wiążącego, w literaturze sformułowano wnioski, iż należą one do tzw. *soft law*, czyli miękkiego prawa<sup>53</sup>. Jednocześnie w doktrynie podniesiono, że – mimo braku jednoznacznej podstawy normatywnej dla sformułowania poglądu o wiążącym lub „pośrednio” wiążącym charakterze wytycznych – w pewnych sytuacjach mogą one wywierać skutki w sferze prawa i „wymuszają” swoje stosowanie na uczestnikach rynku UE, w szczególności wewnątrz ESNF<sup>54</sup>. Wskazuje się również na instrumenty umożliwiające wymuszanie przestrzegania wytycznych ESA. Po pierwsze, zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia właściwe organy oraz instytucje finansowe, będące adresatem wytycznych, „dokładają wszelkich starań”, aby się do nich stosować. Po drugie, właściwy organ powinien poinformować EIOPA, czy stosuje lub zamierza stosować wytyczne albo czy nie zamierza się do nich stosować, podając w takim przypadku uzasadnienie, a EIOPA obowiązany jest opublikować informację o niestosowaniu lub braku zamiaru stosowania się do danej wytycznej. Groźba publikacji takiej informacji stanowi sankcję „represyjną”, piętnującą krajowe organy nadzoru. Po trzecie, zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia, EIOPA informuje Parlament Europejski, Radę oraz Komisję Europejską o wydanych wytycznych, wskazuje właściwe organy, które się do nich nie zastosowały, a także określa, „jak zamierza zagwarantować, że dany właściwy organ będzie

<sup>51</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 roku*, s. 138, [http://www.knf.gov.pl/Images/2013\\_tcm75-37265.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/2013_tcm75-37265.pdf) (dostęp: 16 II 2015).

<sup>52</sup> Art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1094/2010.

<sup>53</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 150–151.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 152–153, 156; zob. również A. Michór, *Administracyjnoprawne formy...*, s. 312.

stosować się do jego zaleceń i wytycznych w przyszłości<sup>55</sup>. Ponadto wytyczne EIOPA dotyczą między innymi sposobu interpretacji dyrektyw i innych wiążących aktów UE. Dlatego wykonując przewidziane w art. 17 rozporządzenia uprawnienia do podejmowania określonych działań w przypadku naruszenia prawa UE, EIOPA może pośrednio wymusić stosowanie wytycznych, w szczególności gdy działania EIOPA oparte są na przewidzianej w przedmiotowym przepisie przesłance, zgodnie z którą właściwy organ zastosował akty unijne „w sposób, który wydaje się stanowić naruszenie prawa Unii”<sup>56</sup>.

Analizując charakter wytycznych EIOPA, należy zwrócić uwagę na fakt, że są one przyjmowane większością kwalifikowaną przez Radę Organów Nadzoru<sup>57</sup>, w ramach której decyzje podejmuje przedstawiciele krajowych organów nadzoru<sup>58</sup>. Zatem wytyczne nie są narzucane krajowym organom nadzoru przez zewnętrzną i niezależną od nich instytucję, ale jest to swego rodzaju „samoregulacja” w zakresie zasad sprawowania nadzoru przez właściwe organy krajowe. W tym kontekście należy zgodzić się z prezentowanym w doktrynie założeniem, że krajowe organy nadzoru, popierające przyjęcie danego instrumentu, będą go również stosować<sup>59</sup>. Niemniej jednak w przypadku braku poparcia danego organu nadzoru dla konkretnego instrumentu zastosowanie znajdują opisane wyżej czynniki wymuszające stosowanie wytycznych.

## 2.2. Wytyczne w sprawie przygotowania do wdrożenia Wyplącalności II

W dniu 27 września 2013 r. EIOPA opublikowała wytyczne w sprawie przygotowania do wdrożenia systemu Wyplącalność II, które objęły cztery obszary: system zarządzania (*governance*), perspektywną ocenę ryzyk własnych (tzw. FLAOR), przekazywanie informacji do krajowych organów nadzoru oraz procesy przedaplikacyjne dotyczące modeli wewnętrznych (dalej: wytyczne przygotowawcze)<sup>60</sup>. Celem przyjęcia przez EIOPA wytycznych przygotowawczych było zapewnienie, aby

<sup>55</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 157–161.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 163.

<sup>57</sup> Art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010.

<sup>58</sup> Art. 40 ust. 1 rozporządzenia nr 1094/2010.

<sup>59</sup> J. Bąk, A. Stepanów, *op. cit.*, s. 54.

<sup>60</sup> EIOPA Guidelines, <https://eiopa.europa.eu/Publications/EIOPA-Guidelines> (dostęp: 25 VIII 2014).

krajowe organy nadzoru, zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji oraz grupy ubezpieczeniowe we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej podejmowały działania prowadzące do spójnego wdrożenia kluczowych elementów systemu Wyłącalność II<sup>61</sup>. Krajowym organom nadzoru pozostawiono swobodę w wyborze sposobów inkorporowania postanowień zawartych w wytycznych do krajowych systemów regulacyjnych i nadzorczych.

W odpowiedzi na uchwalenie wspomnianych wytycznych, w ramach wskazanej wyżej procedury informowania o stosowaniu albo zamiarze stosowania wytycznych, Komisja Nadzoru Finansowego przekazała do EIOPA informację o zamiarze stosowania wytycznych, a w przypadku wytycznych w sprawie procesów przedaplikacyjnych dotyczących modeli wewnętrznych – o stosowaniu wytycznych. Jednocześnie KNF zastrzegła, że stosowanie wytycznych przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji nie może być egzekwowane przez polski organ nadzoru przed rozpoczęciem obowiązywania dyrektywy Wyłącalność II z powodu braku podstawy prawnej w regulacjach krajowych. Wskazano jednocześnie, że KNF nie ma żadnych uprawnień regulacyjnych w odniesieniu do sektora ubezpieczeniowego<sup>62</sup>.

Realizując wskazane wyżej deklaracje, 7 lutego 2014 r. Przewodniczący KNF wystosował pismo do wszystkich zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, w którym wskazał, że „podmioty sektora ubezpieczeniowego powinny intensyfikować swoje działania mające na celu dostosowanie się do wymogów systemu Wyłącalność II”<sup>63</sup>. Pismo to należy traktować jako dokument o charakterze niewiążącym, co potwierdza zawarte w nim stwierdzenie, że organ nadzoru będzie podejmował działania „wspierające i monitorujące” przygotowania

<sup>61</sup> EIOPA, Press Release, EIOPA publishes the final guidelines for the preparation of Solvency II, Frankfurt 27 IX 2013, [https://eiopa.europa.eu/Publications/Press%20Releases/2013-09-27\\_final\\_Solvency\\_II\\_Guidelines.pdf](https://eiopa.europa.eu/Publications/Press%20Releases/2013-09-27_final_Solvency_II_Guidelines.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

<sup>62</sup> Przedmiotowy komentarz został zawarty w plikach opublikowanych na stronie internetowej EIOPA w odniesieniu do wytycznych dotyczących systemu zarządzania, prospektywnej oceny ryzyk własnych oraz przekazywania informacji do krajowych organów nadzoru. Zob. EIOPA, Guidelines on Forward Looking assessment of own risks (based on the ORSA principles), EIOPA-CP-13/09, <https://eiopa.europa.eu/publications/eiopa-guidelines-new/guidelines-on-forward-looking-assessment-of-own-risks-based-on-the-orsa-principles/index.html> (dostęp: 28 IX 2014).

<sup>63</sup> Pismo Przewodniczącego KNF Andrzeja Jakubiaka z dnia 7 II 2014 r. do Zakładów ubezpieczeń i zakładów asekuracji, DMR/606/3/1/2014/MC, [http://www.knf.gov.pl/Images/UKNF\\_dzialania\\_przygotowawcze\\_do\\_SolvencyII\\_07022014\\_tcm75-37046.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/UKNF_dzialania_przygotowawcze_do_SolvencyII_07022014_tcm75-37046.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji do wymogów dyrektywy Wypłacalność II, a w szczególności działania związane z wytycznymi przygotowawczymi.

Szczególne cecha wytycznych przygotowawczych polega na tym, że odnoszą się one do przepisów dyrektywy, która dopiero zostanie wdrożona i będzie obowiązywać w przyszłości. Ich celem nie jest zatem zapewnienie spójnego i jednolitego stosowania prawa unijnego już obowiązującego, ale podjęcie działań przygotowawczych zmierzających do spójnego wdrożenia tych przepisów. Polski organ nadzoru nie ma obecnie uprawnień umożliwiających egzekwowanie postanowień wytycznych, gdyż odnoszą się one do przepisów aktu prawa unijnego, które zostaną dopiero transponowane do polskiego porządku prawnego. Zatem do czasu wdrożenia Wypłacalności II nie jest możliwe podejmowanie jakichkolwiek działań nadzorczych mających na celu egzekwowanie stosowania wytycznych przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji. Z drugiej strony, w momencie rozpoczęcia obowiązywania przepisów dyrektywy Wypłacalność II egzekwowanie wytycznych przygotowawczych straci rację bytu, ponieważ podmioty sektora ubezpieczeniowego będą zobowiązane do stosowania przepisów prawa krajowego stanowiących transpozycję postanowień dyrektywy Wypłacalność II, a organ nadzoru będzie miał uprawnienia do egzekwowania przestrzegania tych przepisów przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji.

### **2.3. Wydawanie wytycznych przez Komisję Nadzoru Finansowego**

Ponieważ zakres kompetencji przyznanych EIOPA wywiera wpływ na dyskusję dotyczącą uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego, zasadne jest dokonanie analizy skutków przyznania KNF kompetencji tożsamyh z uprawnieniami posiadanymi przez EIOPA. W toku konsultacji prowadzonych w związku z wdrażaniem Wypłacalności II do polskiego porządku prawnego KNF postulowała przyznanie polskiemu organowi nadzoru prawa do wydawania rekomendacji z zakresu rynku ubezpieczeniowego, na wzór uprawnień organu nadzoru w odniesieniu do sektora bankowego<sup>64</sup>. Argumentując powyższy postulat, KNF wskazała między innymi

<sup>64</sup> Załącznik do pisma Przewodniczącego KNF A. Jakubiaka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów W. Kowalczyka z dnia 14 IV 2014 r., s. 3, <http://legislacja.rcl>.

na prawo nadzoru europejskiego do wydawania wytycznych i zaleceń. Ministerstwo Finansów (MF) początkowo skrytykowało powyższą propozycję, wskazując, że konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty i nie przewiduje wytycznych ani rekomendacji. Jednocześnie MF uznało za zasadne rozważenie posiadania przez KNF uprawnień do wydawania wytycznych, jednak tylko „w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA wydawanych na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 1094/2010”<sup>65</sup>.

W odpowiedzi KNF zauważyła, że wytyczne organu nadzoru nie wprowadzają reguły o charakterze norm prawa powszechnie obowiązującego, lecz są aktami „o charakterze instrukcyjnym, stanowiącymi oficjalną dydaktykę organu nadzoru na okoliczność pewnych typów ryzyka związanych z poddaną nadzorowi działalnością”<sup>66</sup>. Podmiot nadzorowany zyskiwałby pewność, że działalność zgodnie z rekomendacją zostanie pozytywnie oceniona przez organ nadzoru. Jednocześnie KNF podkreśliła, że dopuszczalne jest przyjęcie zachowania innego niż rekomendowane przez organ nadzoru<sup>67</sup>. Ponadto KNF krytycznie odniosła się do propozycji ograniczenia możliwości wydawania wytycznych jedynie w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA, słusznie wskazując, że mogą one nie odnosić się do specyfiki polskiego sektora ubezpieczeniowego i że stanowią jedynie

---

gov.pl/docs//1/18043/18045/18340/dokument111327.pdf (dostęp: 25 VIII 2014). Na temat prawnego charakteru rekomendacji wydawanych przez KNF w ramach nadzoru bankowego zob. M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2011, s. 179 i n.

<sup>65</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów W. Kowalczyka do Przewodniczącego KNF A. Jakubiaka z dnia 27 V 2014 r., s. 6, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/18043/18045/18340/dokument113814.pdf> (dostęp: 25 VIII 2014). Na temat sposobów wdrażania aktów ESNF, w tym wytycznych ESA, zob. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 203 i n.

<sup>66</sup> Pismo Przewodniczącego KNF A. Jakubiaka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów D. Podedwornej-Tarnowskiej z dnia 27 VI 2014 r., s. 2, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/18043/18045/18340/dokument118600.pdf> (dostęp: 25 VIII 2014). KNF zaproponowała posługiwanie się sformulowaniem „rekomendacje” zamiast „wytyczne”, biorąc pod uwagę, że instrument proponowany na gruncie projektu założeń do ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie różniłby się co do natury prawnej od tego, który funkcjonuje w systemie prawa bankowego. Należy zgodzić się z tą propozycją, która zapewnia spójność terminologiczną narzędzi o tym samym charakterze używanych w ramach nadzoru nad poszczególnymi sektorami polskiego rynku finansowego. W tym kontekście zapewnienie spójności pomiędzy nazewnictwem analogicznych uprawnień polskiego organu nadzoru i europejskich urzędów nadzoru wydaje się kwestią drugorzędną.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

minimalny zharmonizowany zakres wymagań<sup>68</sup>. Zgadzając się z powyższym stanowiskiem, jako przykład można podać opublikowane przez KNF w grudniu 2014 r. wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze ubezpieczeń<sup>69</sup>. Jednym ze wskazanych przez KNF motywów opracowania wytycznych jest rozmiar szkód spowodowanych przez powodzie na terenie Polski<sup>70</sup>. Należy przypuszczać, że EIOPA nie będzie wydawać wytycznych w obszarach specyficznych dla sektora ubezpieczeniowego konkretnego państwa członkowskiego.

Ostatecznie w projekcie ustawy o działalności ubezpieczeniowej zaproponowano przyznanie KNF nie tylko uprawnienia do wydawania rekomendacji w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń EIOPA wydanych na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 1094/2010, ale również w celu zapewnienia zgodności działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z przepisami prawa, zapobieżenia naruszaniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, ograniczenia ryzyka występującego w działalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, zapewnienia trwałej zdolności zakładu ubezpieczeń do wykonywania zobowiązań<sup>71</sup>. Przedmiotowe rozwiązanie należy uznać za zasadne. Brak uprawnień regulacyjnych polskiego organu nadzoru w stosunku do sektora ubezpieczeniowego został zauważony i negatywnie oceniony przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy w raporcie prezentującym wyniki oceny przestrzegania przez Polskę Podstawowych Zasad Ubezpieczeń (Insurance Core Principles – ICP) Międzynarodowego Stowarzyszenia Nadzorców Ubezpieczeniowych (International Association of Insurance Supervisors – IAIS)<sup>72</sup>. Biorąc pod uwagę oczekiwania gremiów międzynarodowych, a także

<sup>68</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>69</sup> KNF, *Wytyczne dotyczące zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze ubezpieczeń*, Warszawa, 16 XII 2014 r., [http://www.knf.gov.pl/Images/Wytyczne\\_dot\\_zarzadzania\\_ryzykiem\\_powodzi\\_w\\_sektorze\\_ubezpieczen\\_tcm75-40009.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Wytyczne_dot_zarzadzania_ryzykiem_powodzi_w_sektorze_ubezpieczen_tcm75-40009.pdf) (dostęp: 22 II 2015).

<sup>70</sup> Pismo Przewodniczącego KNF A. Jakubiaka z dnia 5 VIII 2014 r., przekazujące do konsultacji publicznych projekt wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem powodzi w sektorze ubezpieczeń, [http://www.knf.gov.pl/Images/wytyczne\\_zarzadzanie\\_ryzykiem\\_powodzi\\_w\\_ZU\\_pismo\\_tcm75-38718.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/wytyczne_zarzadzanie_ryzykiem_powodzi_w_ZU_pismo_tcm75-38718.pdf) (dostęp: 25 VIII 2014).

<sup>71</sup> Art. 363 ust. 1 projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, 16 II 2015 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12269454/12276884/12276885/dokument150673.pdf> (dostęp: 22 II 2015).

<sup>72</sup> International Monetary Fund, The World Bank, *Republic of Poland. Insurance Core Principles. Detailed Assessment of Observance*, November 2012, s. 15, <http://lnweb90>.

uwzględniając ograniczenia wynikające z polskiego systemu konstytucyjnego, należy pozytywnie odnieść się do zawartej w projekcie ustawy propozycji przyznania KNF uprawnień do wydawania rekomendacji skierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

## Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza rozwiązań legislacyjnych dotyczących wybranych uprawnień EIOPA prowadzi do wniosku, że wykorzystywanie przez tę agencję unijną zarówno instrumentów *stricte* nadzorczych, jak też narzędzi zaliczanych do *soft law*, może wywierać istotny wpływ na kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego jako krajowego organu władzy publicznej odpowiedzialnego za nadzór nad sektorem ubezpieczeniowym.

Szczególnie silnym uprawnieniem o charakterze nadzorczym jest możliwość rozstrzygania ze skutkiem wiążącym sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a w ściśle określonych przypadkach także możliwość wydawania decyzji indywidualnych w stosunku do instytucji finansowych. Obecny zakres wiążącej mediacji i sposób jej inicjowania wydaje się kompromisem pomiędzy realizacją przez EIOPA celu polegającego na zapewnieniu przestrzegania prawa unijnego przez krajowe organy nadzoru a koniecznością zapewnienia tym organom możliwości skutecznego wykonywania czynności nadzorczych w ramach przyznanych im uprawnień. Do pozytywnych konsekwencji ustanowienia wiążącej mediacji należy zaliczyć fakt, że stanowi ona swoistą motywację dla krajowych organów nadzoru do polubownego rozwiązywania sporów. Jednocześnie zidentyfikowano wiele konsekwencji ustanowienia mechanizmu wiążącej mediacji o charakterze negatywnym. W sytuacji gdy przedmiotem sporu jest decyzja organu sprawującego nadzór nad grupą, sposób podejmowania decyzji w Radzie Organów Nadzoru EIOPA znacznie zmniejsza prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia na korzyść organów nadzoru z państw przyjmujących, do których należy zaliczyć również Polskę. Wydaje się, że obecne rozwiązania legislacyjne w tym zakresie mają charakter dyskryminacyjny.

Wątpliwości wzbudzają też konsekwencje wydania przez EIOPA decyzji w ramach wiążącej mediacji, prowadzących do uchylecia



ostatecznej decyzji administracyjnej krajowego organu nadzoru. Potencjalne problemy z tym związane mogą prowadzić do obniżenia skuteczności funkcjonowania Komisji Nadzoru Finansowego, a także do niepewności dotyczącej skutków prawnych podejmowanych przez nią decyzji administracyjnych.

Istotnym zagrożeniem dla niezależności polskiego organu nadzoru jest przedstawiona przez Komisję Europejską możliwość przyznania EIOPA i pozostałym Europejskim Urzędom Nadzoru uprawnienia do ingerowania w dyskrecyjne uprawnienia krajowych organów nadzoru. Przede wszystkim propozycja ta wydaje się niezgodna z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto ingerencja EIOPA w dyskrecyjne uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego wywarłaby negatywny wpływ na horyzontalną spójność podejmowanych przez nią rozstrzygnięć, co stanowiłoby zagrożenie dla realizacji ustawowego celu nadzoru nad polskim rynkiem finansowym, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości<sup>73</sup>.

W niniejszym artykule dokonano również analizy konsekwencji związanych z przyznaniem EIOPA uprawnienia do wydawania wytycznych, zaliczanych do tzw. *soft law*. Jak wykazano, rozporządzenie nr 1094/2010 przewiduje zestaw narzędzi umożliwiających wymuszanie na krajowych organach nadzoru ich stosowania. Ponadto, w przypadku gdy nie uwzględniają one specyfiki sektora ubezpieczeniowego danego państwa członkowskiego, ich stosowanie może wywierać negatywny wpływ na sytuację podmiotów działających na danym rynku. W tym kontekście należy przychylić się do propozycji przyznania KNF uprawnienia do wydawania rekomendacji w stosunku do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. Spełnienie tego postulatu zapewniłoby zarówno spójność horyzontalną z uprawnieniami posiadanymi przez KNF w zakresie nadzoru bankowego, jak i konwergencję o charakterze wertykalnym pomiędzy kompetencjami EIOPA i krajowego organu nadzoru. Możliwość wydawania rekomendacji ułatwiłaby również KNF odniesienie się do specyfiki polskiego sektora ubezpieczeniowego w zakresie niesprecyzowanym w dostatecznym stopniu we właściwych aktach prawnych.

Ponadto wytyczne EIOPA mogą dotyczyć nie tylko obecnie obowiązujących przepisów prawa, ale również kwestii związanych

<sup>73</sup> Por. art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

z przygotowaniem do stosowania regulacji, które będą obowiązywać w przyszłości. W tym kontekście brak możliwości wydawania wytycznych przez KNF ogranicza możliwość skutecznego wspierania podmiotów sektora ubezpieczeniowego w stosowaniu wytycznych EIOPA, utrudniając tym samym realizację zadań Komisji Nadzoru Finansowego polegających na podejmowaniu działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego oraz działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności<sup>74</sup>.

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na szczególną sytuację EIOPA w porównaniu do dwóch pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru, wynikającą ze specyfiki sektora ubezpieczeniowego i pracowniczych programów emerytalnych. Integracja tych dwóch segmentów następuje wolniej niż w przypadku sektora bankowego i usług płatniczych oraz rynku kapitałowego<sup>75</sup>. W odniesieniu do sektora emerytalnego w literaturze wskazuje się, że powodem powyższego stanu rzeczy jest zasada szczególnej ochrony uczestników i beneficjentów pracowniczych programów emerytalnych<sup>76</sup>. Należy zwrócić również uwagę na różnorodność pracowniczych programów emerytalnych oferowanych w poszczególnych państwach członkowskich, w związku z czym trudno mówić o homogeniczności sektora pracowniczych programów emerytalnych w skali całej Unii Europejskiej<sup>77</sup>. W odniesieniu do sektora ubez-

<sup>74</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>75</sup> Na wysoki stopień integracji sektora bankowego wskazuje przede wszystkim ustanowienie Europejskiej Unii Bankowej, która składa się z jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wspólnych ram gwarantowania depozytów. Na ten temat zob. A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego...*, s. 156 i n. Wysoki stopień integracji rynku kapitałowego potwierdza przyznanie ESMA bezpośrednich uprawnień nadzorczych w stosunku do agencji ratingowych oraz repozytoriów transakcji, zob. M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 317 i n., oraz A. Michór, *Unijne organy nadzoru...*, s. 75 i n.

<sup>76</sup> M. Hennies, *Die Finanzaufsicht über Versicherungen in der Europäischen Gemeinschaft. Unter besonderen Berücksichtigung der Solvabilitätsvorschriften*, Frankfurt-am-Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2003, s. 38, za: M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 342–343.

<sup>77</sup> Zob. bazę danych opublikowaną przez EIOPA, zawierającą informacje o pracowniczych programach emerytalnych w poszczególnych państwach członkowskich, <https://eiopa.europa.eu/regulation-supervision/pensions/database-of-pension-plans-and-products-in-the-eea> (dostęp: 12 II 2015). Należy podkreślić, że obecnie trwają prace nad nowelizacją dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 VI 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, w celu zwiększenia harmonizacji funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych.

pieczeniowego w doktrynie wskazuje się, że jego jakość ma bezpośredni wpływ między innymi na bezpieczeństwo społeczne zwiększające dobrobyt w danym państwie, ubezpieczenie jest usługą nieposiadającą substytutu, a kompensacja skutków zdarzeń losowych odszkodowaniem ubezpieczeniowym zapobiega często obciążaniu budżetu państwa w formie np. pomocy społecznej<sup>78</sup>. Z tego względu poszczególne państwa interweniowały w działalność sektora ubezpieczeniowego, a niezależna interwencja doprowadziła do zróżnicowanych regulacji i systemów nadzoru<sup>79</sup>. Z powodów wskazanych powyżej uprawnienia EIOPA, zarówno o charakterze *stricte* nadzorczym, jak i kompetencje do wydawania wytycznych zaliczanych do *soft law*, mogą odegrać istotną rolę w procesie konwergencji funkcjonowania sektorów ubezpieczeniowego i emerytalnego, zwłaszcza w zakresie harmonizacji praktyk nadzorczych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Należy jednocześnie podkreślić, że rozwiązania legislacyjne dotyczące uprawnień EIOPA powinny w każdym przypadku zapewniać równowagę kompetencyjną pomiędzy agencjami unijnymi i krajowymi organami nadzoru. W tym kontekście należy poddać głębszej analizie potencjalnie negatywny wpływ działań EIOPA na sferę kompetencyjną Komisji Nadzoru Finansowego i możliwość realizacji ustawowego celu nadzoru ubezpieczeniowego, polegającego na ochronie interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia.

#### **ANALYSIS OF SELECTED POWERS OF THE EUROPEAN INSURANCE AND OCCUPATIONAL PENSIONS AUTHORITY AND THEIR IMPACT ON THE COMPETENCES OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY**

##### **Summary**

This article presents an analysis of selected competencies of the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), namely the power to resolve disputes between national supervisory authorities in the framework of a binding mediation and to issue non-binding guidelines, and the impact which exercising those powers by the EIOPA has on the competences of the Polish Financial

<sup>78</sup> M. Lemkowska, *Jednolity rynek ubezpieczeniowy Wspólnoty Europejskiej – podstawowe swobody*, Toruń 2005, s. 36.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 38; zob. również M. Hennies, op. cit., s. 38, za: M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem...*, s. 343.

Supervision Authority (KNF), a public authority responsible for the supervision of the Polish financial market.

In the first part of the article the powers of the EIOPA to resolve disputes in a binding mediation process are described, and the limited possibilities that the EIOPA has to initiate this procedure are emphasized, since as a consequence of that the current mediation procedure encourages national supervisory authorities to resolve their disputes themselves. Next the principles of taking decisions by the EIOPA Board of Supervisors in the mediation process are described and attention is drawn to the discriminatory nature of those rules where the dispute relates to decisions of the group supervisor. The article also highlights potential consequences of decisions taken by the EIOPA within the binding mediation and their impact on administrative decisions taken by national supervisory authorities.

The second part of the article provides an analysis of EIOPA's powers to issue guidelines. The non-binding nature of the guidelines, which are described as soft law, has been reviewed. It is pointed that the European Union law provides for certain mechanisms which enable the EIOPA to enforce implementation of the guidelines by national competent authorities. As a next step, EIOPA guidelines on preparing for the implementation of Solvency II and the powers of the KNF to apply those guidelines have been reviewed. In addition to that, justification for vesting the KNF with the power to issue recommendations or guidelines addressed to insurance and reinsurance undertakings, in the context of analogous competences possessed by the EIOPA have been discussed.

**Keywords:** EIOPA – binding mediation – guidelines – Polish Financial Supervision Authority