

Monika Filipowska
Uniwersytet Wrocławski

Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym na przykładzie Polski i Stanów Zjednoczonych – model działania

JEL Classification: G22

Keywords: insurance, regulation, supervision, Poland, USA.

Abstract

Supervision of insurance markets working models of Poland and the United States

Over the last few years, the financial market has been progressing rapidly in new technologies, products and international range, especially in the area of insurance. This against changing laws and policies, there arises a need to check the working model of supervision and its institutions, who is responsible and is it keeping up-to-date with events on the market. Then compare the model and special institutions to other countries. This article uses the United States since it is a large, mature and fast changing system. Poland may have less institutions than the United States, but that does not translate to a less functional system, it is important to check the rules present in the Polish control system and how strong they fare on the market.

Wstęp

Na rozwijającym się rynku ubezpieczeń dochodzi do zmian i powiększania się liczby instytucji ubezpieczeniowych. W miarę szybkiego rozwoju dochodzi do wprowadzania nowych regulacji prawnych i udoskonalania dotychczasowych. Wraz z szybkim postępem rozwija się zjawisko przestępczości ubezpieczeniowej (które nie jest nowe), stając się coraz poważniejszym problemem w Polsce. Przestępczość ubezpieczeniowa godzi w ponadindywidualne dobra życia gospodarczego, a niezwalczanie oraz brak nadzoru nad nią grożą utratą zaufania do instytucji finansowych, w tym też ubezpieczeniowych. W związku z tym na rynku ubezpieczeń ważne stały się nie tylko instytucje chroniące interesy konsumentów usług ubezpieczeniowych, ale także instytucje nadzoru ubezpieczeniowego.

Rynek ubezpieczeń, jako segment rynku finansowego, jest obiektem gromadzenia środków finansowych, instytucje podstawowe zatem tego rynku (zakłady ubezpieczeń) są instytucjami publicznego zaufania. Niezbędne jest w związku z tym stworzenie systemu nadzoru i regulacji tego rynku celem ochrony interesów klientów, którzy są głównymi wierzycielami czy inwestorami występującymi na tym rynku. W związku z tym jest to rynek w większym stopniu niż inne rynki podlegający regulacji i kontroli przez instytucje do tych celów powołane.

Instytucje rynku ubezpieczeniowego można podzielić z różnych punktów widzenia. W publikacji tej zajmiemy się jednak charakterystyką modelu działania instytucji nadzoru i zadaniami im przypisanymi.

Instytucje nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce – Komisja Nadzoru Finansowego

Na podstawie przepisów kodeksu cywilnego oraz ustaw ubezpieczeniowych ubezpieczenia gospodarcze stanowią kompleksowo uregulowaną instytucję prawną. Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej lub wykonywanie czynności, które normy prawa kwalifikują do czynności ubezpieczeniowych, odbywać się może pod ścisłym nadzorem organu administracji państwa. Organem tym jest Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) sprawująca nadzór nad rynkiem finansowym. Powstała 19 września 2006 r. na mocy Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹. Ustawa ta stanowi uzupełnienie zapisów rozdziału 13 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej, dotyczących zasad sprawowania nadzoru nad ubezpieczeniami. Wymienione ustawy uwzględniają dyrektywy Unii Europejskiej dotyczące nadzoru nad ubezpieczeniami². KNF przejęła kompetencje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a od 1 stycznia 2008 r. przejęła także kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego. Utworzenie KNF jest etapem procesów konsolidacji nadzoru nad instytucjami finansowymi³. Nadzór nad

¹ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119).

² Między innymi III Dyrektywę Rady 92/49/EEC z 18 lipca 1992 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie, Dyrektywę Parlamentu i Rady 98/178/WE z 27 października 1998 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń stanowiącymi część grup ubezpieczeniowych, Dyrektywę Rady 92/96/EEC z 10 listopada 1992 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących bezpośrednich ubezpieczeń na życie (K. Czerwińska, M.P. Ilnicki, W.J. Kowalski, *Nowe prawo ubezpieczeniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 333).

³ Ustanowienie w 2006 r. KNF jest etapem procesu koncentracji nadzoru finansowego w Polsce, który w ramach jednej instytucji skupia nadzór nad rynkiem ubezpieczeń gospodarczych i emerytalnych, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nadzór uzupełniający, a od 1 stycznia 2008 r. nadzór bankowy. Wcześniej nadzór nad sektorem ubezpieczeń gospodarczych i emerytalnych sprawowała Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytal-

działalnością Komisji sprawuje prezes Rady Ministrów. Członkami Komisji są zaś: minister właściwy do spraw instytucji finansowych (albo jego przedstawiciel), minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (albo jego przedstawiciel), prezes Narodowego Banku Polskiego (albo delegowany przez niego), wiceprezes Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakres nadzoru KNF obejmuje nadzór emerytalny⁴, ubezpieczeniowy⁵, nadzór nad rynkiem kapitałowym⁶, nadzór uzupełniający⁷, bankowy⁸ oraz nadzór nad instytucjami pieniądza elektronicznego⁹ sprawowany dotychczas przez Komisję Nadzoru Bankowego. Głównym celem nadzoru sprawowanego przez KNF jest ochrona interesów osób ubezpieczonych i zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać należnych świadczeń. KNF ma za zadanie zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, jego stabilność i bezpieczeństwo. Dla realizacji tego celu ustawodawca poddał działalność ubezpieczeniową szczególnym regulacjom. Samo rozpoczęcie wykonywania działal-

nych (KNUiFE), powstała 1 kwietnia 2002 r. w miejsce Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU) i Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE).

⁴ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, z późn. zm.), Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207 oraz z 2005 r. Nr 143, poz. 1202), Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 oraz z 2005 r. Nr 183, poz. 1538) oraz Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153, z późn. zm.).

⁵ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151, z późn. zm.), Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154, z późn. zm.), Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych oraz Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 oraz z 2006 r. Nr 120, poz. 825).

⁶ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708), Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539), Ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.), Ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019 i Nr 183, poz. 1537 i 1538) oraz Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1537).

⁷ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719).

⁸ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2002 Nr 72 poz. 665, z późn. zm.), Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 2, poz. 1398), Ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252, z późn. zm.).

⁹ Sprawowany zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz.U. Nr 169, poz. 1385 oraz z 2004 r. Nr 91, poz. 870 i Nr 96, poz. 959).

ności ubezpieczeniowej związane jest z koniecznością spełnienia wielu wymogów. Każdy zakład ubezpieczeń musi uzyskać stosowne zezwolenie KNF. W toku dalszej działalności zakład ubezpieczeń musi uzyskiwać zezwolenia dotyczące najważniejszych zmian w zakresie prowadzonej przez siebie działalności, m.in. zmiany w zasięgu terytorialnym, zmiany rzeczowego zakresu działalności. Organ nadzoru może także wpłynąć na proces zmiany akcjonariuszy zakładu ubezpieczeń. Do zadań Komisji należy ponadto¹⁰: podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego; podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności; podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego; udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym; stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty; wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

W trakcie prowadzonej działalności zakłady ubezpieczeń poddane są bieżącemu nadzorowi. Służy temu przyznanie KNF uprawnień do stałego monitorowania działalności oraz doraźnego uzyskiwania informacji o zakładach ubezpieczeń, z których najważniejsze są¹¹: cykliczne otrzymywanie kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych, których treść i formę szczegółowo określają przepisy prawa, prawo do wprowadzenia obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych częstszych niż kwartalne w sytuacjach wzmożonego nadzoru, konieczność zawiadamiania organu nadzoru o nabyciu udziałów lub akcji powyżej 10% danej przedsiębiorstwa. Z przepisów ustawy ubezpieczeniowej wynika, że podmiotami uprawnionymi do wykonywania działalności ubezpieczeniowej na terytorium Polski są krajowe zakłady ubezpieczeń¹², które mogą prowadzić działalność ubezpieczeniową w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, główny oddział zagranicznego zakładu ubezpieczeń z państwa nieczłonkowskiego (Unii Europejskiej)¹³, oddział zagranicznego zakładu ubezpieczeń

¹⁰ Informacje umieszczone na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego, http://www.kpwig.gov.pl/rynek_ubezpieczen/ubezpieczenia/Nadzor_nad_rynkiem/index.html, 12 stycznia 2008.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Problematyka dotycząca krajowych zakładów ubezpieczeń została uregulowana w rozdziale V ustawy ubezpieczeniowej pod tytułem *Warunki wykonywania działalności ubezpieczeniowej przez krajowe zakłady ubezpieczeń*.

¹³ Problematyka dotycząca zagranicznych zakładów ubezpieczeń została uregulowana w rozdziale VI ustawy ubezpieczeniowej pod tytułem *Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń*. Unormowania tego rozdziału do czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej dotyczyły wszystkich zagranicznych zakładów ubezpieczeń. Zagraniczne zakłady ubezpieczeń mogły więc, tak jak dotychczas, podejmować i wykonywać działalność ubezpieczeniową na terytorium Polski jedynie przez główny oddział.

z państwa członkowskiego Unii Europejskiej¹⁴. Rozdział II ustawy ubezpieczeniowej pod tytułem *Zasady wykonywania działalności ubezpieczeniowej* określa reguły wykonywania działalności ubezpieczeniowej, które stanowią fundamenty rynku ubezpieczeniowego¹⁵. Ustawa ubezpieczeniowa wprowadza także sprecyzowane wymogi wobec członków zarządu i rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń¹⁶.

Pozostałe ustawowe instytucje nadzoru rynku ubezpieczeń w Polsce

Do pozostałych instytucji, których zadania wynikają z pakietu ustaw ubezpieczeniowych, zaliczamy Rzecznika Ubezpieczonych, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Polską Izbę Ubezpieczeń.

Na podstawie ustawy ubezpieczeniowej utworzona została w Polsce w 1995 r.¹⁷ instytucja Rzecznika Ubezpieczonych. W dniu 16 czerwca 2003 r. Prezydent podpisał pakiet czterech ustaw ubezpieczeniowych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Pakiet ten obejmuje m.in. ustawę o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, zawierającą nowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania i możliwości urzędu Rzecznika Ubezpieczonych. Najważniejszą i niewątpliwie wiodącą w poprzednim i nowym kształcie przepisów kompetencją Rzecznika Ubezpieczonych wynikającą z brzmienia art. 90c ust. 1 pkt 1, 1a, 1b ustawy i art. 5 nowej regulacji jest reprezentowanie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych. Nowa ustawa dodatkowo stanowi, że Rzecznik w celu realizacji swoich ustawowych zadań współpracuje w szczególności z krajowymi i zagranicznymi organizacjami konsumenckimi oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Rzecznik Ubezpieczonych powoływany jest przez ministra finansów na 4 lata i posiada osobowość prawną. Do jego zadań należy reprezentowanie i ochrona

Zagraniczny zakład ubezpieczeń powinien działać w państwie macierzystym w formie spółki akcyjnej albo towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (wymóg co do tej formy prawnej nie dotyczy zagranicznych zakładów wykonujących działalność ubezpieczeniową, których siedziba znajduje się w państwach należących do Światowej Organizacji Handlu).

¹⁴ Problematyka wykonywania działalności ubezpieczeniowej przez zagraniczne zakłady ubezpieczeń, mające siedzibę na terytorium Unii Europejskiej, jest uregulowana w rozdziale VII pod tytułem *Swoboda świadczenia usług* (rozdział ten zaczął obowiązywać po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r.).

¹⁵ Zasady te stosuje się do krajowych zakładów ubezpieczeń działających zarówno w formie spółki akcyjnej, jak i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

¹⁶ Art. 27 i 28 ustawy ubezpieczeniowej.

¹⁷ W ramach nowelizacji ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 96, poz. 478).

konsumenckich interesów ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia, reprezentowanie i ochrona interesów członków otwartych funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ubezpieczeń, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych. Informuje organy nadzoru o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych, inicjuje i prowadzi działalność edukacyjno-informacyjną w zakresie ubezpieczeń, działalności funduszy emerytalnych oraz funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych. Rzecznik ma obowiązek złożenia corocznie w terminie 60 dni od zakończenia roku kalendarzowego Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania ze swojej działalności, jak i uwag o stanie przestrzegania prawa.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika. Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rzecznika nadaje w drodze zarządzenia statut, który określa organizację tegoż Biura¹⁸. Dodatkowym organem powołanym na wniosek Rzecznika jest Rada Ubezpieczonych. Jej zadaniem jest opiniowanie i doradzanie. W skład Rady wchodzi m.in. przedstawiciele samorządu terytorialnego, krajowych organizacji konsumenckich, ogólnokrajowych organizacji pracodawców, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji związkowych, organizacji emerytalnych.

Konkretne działania Rzecznika wynikające z powyżej przedstawionego zakresu w praktyce obejmują nie tylko kwestie wynikające ze stosunku ubezpieczenia, ale także związane z działaniami zmierzającymi do jego powstania, takimi jak analiza porównawcza ogólnych warunków umów w danej grupie, kontakty z agentami ubezpieczeniowymi i brokerami czy też badanie okoliczności podpisania umowy¹⁹.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG, www.ufg.pl) jest instytucją powołaną w 1990 r., aktualny zakres jego zadań określony został Ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²⁰. Posiada on osobowość prawną, a nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem. Organami Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego są Zgromadzenie Członków i Rada Funduszu Zarządu.

Członkami Funduszu są zakłady ubezpieczeń posiadające zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ubezpieczeń obowiązkowych (OC pojazdów

¹⁸ Rzecznik i pracownicy Biura nie mogą być akcjonariuszami, pracownikami lub członkami władz instytucji ubezpieczeniowych ani wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenia o stronniczość lub interesowność.

¹⁹ Informacje umieszczone na stronie internetowej Rzecznika Ubezpieczonych, www.rzu.gov.pl, 14 stycznia 2008.

²⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152.

lub OC rolników na terenie Polski), niezależnie od tego, czy jest to polski, czy zagraniczny zakład ubezpieczeń. Stosunek członkostwa powstaje w momencie zawarcia umowy takiego ubezpieczenia. Członkami UFG stają się również zakłady posiadające zezwolenie na prowadzenie pozostałych ubezpieczeń obowiązkowych oraz zakłady ubezpieczeń na życie w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu lub innych przypadkach określonych w art. 97 Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²¹.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny ma za zadanie wypłacanie odszkodowań i świadczeń z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych odpowiedzialności cywilnej za szkodę na osobie, gdy sprawca nie został zidentyfikowany. UFG zaspokaja również roszczenia osób uprawnionych z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych i ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także umów ubezpieczenia na życie w wysokości 50% wierzytelności – w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń. Świadczenia UFG mają charakter szczególny, ponieważ zaspokajają one roszczenia poszkodowanych i osób uprawnionych tylko w przypadku braku możliwości ich zaspokojenia na podstawie zawartej umowy ubezpieczenia dobrowolnego²². Ponadto Fundusz gromadzi dane dotyczące reprezentantów do spraw roszczeń każdego zakładu ubezpieczeń oraz dane organu odszkodowawczego ustanowionego w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Dane zgromadzone przez Fundusz są udostępniane²³ odpowiednim organom i osobom do tego uprawnionym.

Dochodami UFG są w większości wpłaty zakładów ubezpieczeń prowadzących działalność w zakresie ubezpieczeń OC pojazdów i OC rolników, a także dochody z lokat i wpłat zakładów ubezpieczeń prowadzących ubezpieczenia na życie. Funkcjonowanie UFG zwiększa realność ochrony ubezpieczeniowej. Szczęólnego znaczenia nabiera działalność UFG w społeczeństwie o stosunkowo niskim poziomie świadomości i dyscypliny ubezpieczeniowej²⁴.

Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (PBUK)²⁵ to organizacja zakładów ubezpieczeń, które prowadzą działalność ubezpieczeniową w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Zgodnie z przepisami ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, UFG i PBUK przynależność tych zakładów do Polskiego Biura Ubezpie-

²¹ M. Płonka, *Pozostałe ustawowe instytucje rynku ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia*, red. W. Sułkowska, Kraków 2007, s. 156 n.

²² T.T. Czerwińska, *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Gdańsk 2003, s. 17.

²³ Informacje umieszczone na stronie internetowej Rzecznika Ubezpieczonych, www.rzu.gov.pl, 14 stycznia 2008.

²⁴ T.T. Czerwińska, *op. cit.*, s. 17.

²⁵ Informacje zamieszczone na stronach Polskiego Biura Ubezpieczycieli, <http://www.pbuk.pl>, 14 stycznia 2008.

czycieli Komunikacyjnych jest obowiązkowa i rozpoczyna się z dniem uzyskania od organu nadzoru zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej. Zgodnie z zasadami Systemu Zielonej Karty Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych pełni funkcję Biura Narodowego reprezentującego Polskę w Systemie i będącego członkiem Rady Biur.

Międzynarodowy System Zielonej Karty (MSZK) dotyczy wzajemnego honorowania przez państwa systemu dokumentów poświadczających zawarcie umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów. W ramach Regulaminu Wewnętrzny, który od 1 lipca 2003 r. zastąpił Jednolitą Umowę między Biurami i Wielostronne Porozumienie Gwarancyjne, Biura Narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej podpisały wielostronną umowę o przestrzeganiu we wzajemnych stosunkach tego Regulaminu. Pozostałe państwa mogą przystąpić do tego porozumienia, ale z państwami spoza Unii zawierają umowy dwustronne. PBUK w ramach MSZK pełni funkcję Biura Narodowego (Biura Płacącego lub Biura Gestyjnego, zależnie od miejsca, gdzie wydarzył się wypadek)²⁶. Podstawowym zadaniem Biura jest wystawianie polis ubezpieczeniowych ważnych za granicą oraz zawieranie umów z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeń komunikacyjnych o wzajemnym uznawaniu dokumentów ubezpieczeniowych. Ponadto Biuro organizuje likwidację lub likwiduje szkody powodowane przez polskie pojazdy za granicą oraz pojazdy z rejestracją zagraniczną w Polsce. Rola Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych była szczególnie ważna w okresie naszego łączenia się z Unią Europejską i coraz szerszego, wzajemnego ruchu zagranicznych pojazdów mechanicznych zarówno w celach handlowych, jak i turystycznych²⁷. PBUK zajmuje się również określaniem zasad i trybu dystrybucji dokumentów ubezpieczeń granicznych, a w szczególności ustaleniem wzorów tych dokumentów oraz ich ewidencjonowaniem. Warto wspomnieć, że PBUK pełni dodatkowo funkcje organu odškodowawczego, ośrodka informacji oraz centrum redystrybucji informacji o wypadkach z ofiarami w ludziach.

Polska Izba Ubezpieczeń (PIU) jest organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego. Posiada osobowość prawną, której podstawy prawne działalności i organizacji nakreśla rozdział 14 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Każdy zakład ubezpieczeniowy jest zobowiązany do przynależności do PIU oraz płacenia składek członkowskich²⁸. Działalność Izby finansowana jest ze składek członkowskich zakładów ubezpieczeń²⁹. Do organów PIU zalicza-

²⁶ K. Czerwińska, M.P. Ilnicki, W.J. Kowalewski, *op. cit.*, s. 273.

²⁷ M. Szczęśniak, *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*, Warszawa 2003, s. 299.

²⁸ Izbę tę założyło dziewięciu członków (założycieli), a po dwóch latach zrzeszała ona dziewiętnaście towarzystw ubezpieczeniowych. Członkostwo w izbie było wówczas dobrowolne.

²⁹ Wysokość składki członkowskiej płaconej przez zakłady ubezpieczeń na rzecz PIU ustala minister właściwy do spraw instytucji finansowych w drodze rozporządzenia, uwzględniając ustawowe zadania PIU.

my Walne Zgromadzenie Izby, Zarząd, Komisję Rewizyjną. Wybory do organu są powszechne (odbywają się w głosowaniu tajnym)³⁰.

Polska Izba Ubezpieczeń ma za zadanie m.in. opiniowanie aktów prawnych z dziedziny ubezpieczeń, reprezentowanie interesów gospodarczych członków (towarzystw ubezpieczeniowych) zrzeszonych w Izbie, wnioskowanie do ministra finansów o przywracanie prawidłowych stosunków finansowych w zakładach ubezpieczeń w razie ich zachwiania, wspieranie kształcenia zawodowego, organizowanie współpracy z międzynarodowym rynkiem ubezpieczeniowym, popularyzację idei ubezpieczeniowych³¹, jak również czuwanie nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji na rynku ubezpieczeniowym³², tworzenie i wykonywanie informatycznych baz danych w zakresie statystyki ubezpieczeniowej, gromadzenie i przekazywanie informacji o funkcjonowaniu rynków ubezpieczeniowych w kraju i zagranicą. W Polskiej Izbie Ubezpieczeń istnieje Sąd Polubowny do rozstrzygania sporów pomiędzy członkami tej Izby. O randze Polskiej Izby Ubezpieczeń świadczy otrzymanie statusu członka Stowarzyszenia Europejskiego Komisji Ubezpieczeń z siedzibą w Paryżu.

Instytucje nadzorujące ubezpieczenia w Stanach Zjednoczonych

W Stanach Zjednoczonych podobnie jak w Polsce istnieją odpowiednie organy nadzoru oraz organy regulujące prawa i zasady funkcjonowania. Istotną różnicą jest ustalanie przez administracje poszczególnych pięćdziesięciu stanów regulacji i zasad sektora ubezpieczeniowego. Każdy ze stanów określa przepisy, na podstawie których towarzystwa ubezpieczeniowe mogą prowadzić działalność. Przykładem mogą tu być uregulowania dotyczące przestępczości ubezpieczeniowej przedstawione w tabeli 1. Można tu zauważyć, iż coroczne bilionowe straty zmusiły większość stanów do wprowadzenia odpowiednich norm. Każdy jednak stan indywidualnie określa zakres unormowań prawnych (w zależności od potrzeb). Można tu dodać, iż przestępstwa ubezpieczeniowe w USA najczęściej popełniane są w Miami (FL), Los Angeles (CA), Houston (TX), Chicago (IL), Filadelfii (PA), Tampa (FL), Cleveland (OH), Orlando (FL), Nowym Jorku (NY), Bostonie (MA). Wiele okazji do wyłudzenia odszkodowania od zakładów ubezpieczeń dają nie tak dawne tragedie, jak huragan Katrina, który spustoszył południowe wybrzeże Stanów Zjednoczonych. Dużym problemem są również przestępstwa „białych kołnierzyków”.

³⁰ Art. 218 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

³¹ M. Szczęśniak, *op. cit.*, s. 229.

³² Art. 220 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

Tabela 1. Istotne uregulowania stanowe zwalczające przestępczość ubezpieczeniową

Stan	Oszustwo ubezpieczeniowe kwalifikowane jako przestępstwo	Dodatkowe instytucje zwalczające przestępczość ubezpieczeniową	Obowiązujący plan nadzoru przestępczości w ubezpieczeniach	Obowiązkowa inspekcja samochodowa (fotograficzna)
Alabama	X			
Alaska	X	X		
Arizona	X	X		
Arkansas	X	X	X	
California	X	X	X	
Colorado	X		X	
Connecticut	X	X		
Delaware	X	X		
D.C.	X	X	X	
Florida	X	X	X	X
Georgia	X	X		
Hawaii	X	X		
Idaho	X	X		
Illinois	X			
Indiana	X			
Iowa	X	X		
Kansas	X	X	X	
Kentucky	X	X	X	
Louisiana	X	X		
Maine	X		X	
Maryland	X	X	X	
Massachusetts	X	X		X
Michigan	X			
Minnesota	X	X	X	
Mississippi	X	X		
Missouri	X	X		
Montana	X	X		
Nebraska	X	X		
Nevada	X	X		
New Hampshire	X	X	X	
New Jersey	X	X	X	X
New Mexico	X	X	X	

Tab. 1. (cd.)

New York	X	X	X	X
North Carolina	X	X		
North Dakota	X	X		
Ohio	X	X	X	
Oklahoma	X	X		
Oregon	X			
Pennsylvania	X	X	X	
Rhode Island	X	X		X
South Carolina	X	X		
South Dakota	X	X		
Tennessee	X	X	X	
Texas	X	X	X	
Utah	X	X		
Vermont	X		X	
Virginia	X	X		
Washington	X	X	X	
West Virginia	X	X		
Wisconsin	X	X		
Wyoming	X			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Coalition Against Insurance Fraud, Property Casualty Insurers Association of America (oficjalna strona Insurance Information Institute z 2009 r., www.iii.org).

Do zadań poszczególnych stanów należy również nadzór nad operacjami towarzystw ubezpieczeniowych (za pomocą odpowiednich organów), które prowadzą działalność na terenie danego stanu. Bardzo istotne jest, iż na szczeblu federalnym nie istnieją regulacje szczegółowo zajmujące się działalnością towarzystw ubezpieczeniowych. Aby system ten funkcjonował dobrze, w celu jak naj-sprawniejszego działania i informowania władz stanu o jakichkolwiek nieprawidłowościach bądź wątpliwościach, każdy stan ma obowiązek posiadania dwóch podstawowych organów, które mają łączyć się w całość. Są to:

1. Krajowe Stowarzyszenie Komisarzy Ubezpieczeniowych – działalność koordynacyjna nad agencjami stanowymi.
2. Agencja Stanowa – reguluje działalność ubezpieczeniową.

Krajowe Stowarzyszenie Komisarzy Ubezpieczeniowych (National Association of Insurance Commissioners, NAIC) to organ nadzoru powołany przez stanowe urzędy ubezpieczeń. Jego zadaniem jest koordynacja poszczególnych agencji stanowych. Polega ona na określaniu form sprawozdań finansowych, opracowywaniu przepisów prawnych, ustalaniu regulacji, podejmowaniu działań mających

na celu zapobieganie oszustwom ubezpieczeniowym. Do głównych celów Krajowego Stowarzyszenia Komisarzy Ubezpieczeniowych można zaliczyć:

- ochronę interesów społecznych,
- udoskonalenie stanowych przepisów regulujących działalność ubezpieczeniową,
- pomoc w sprawiedliwym traktowaniu klienta,
- promowanie niezawodności instytucji ubezpieczeniowych,
- promowanie konkurencyjnego rynku ubezpieczeń.

NAIC w ramach powołanej ustawy o zapobieganiu oszustwom ubezpieczeniowym powołuje zespoły dochodzeniowe do spraw oszustw ubezpieczeniowych. Dodatkowo nakłada obowiązek zgłoszenia stanowemu komisarzowi ubezpieczeniowemu podejrzenia oszukańczego czynu. Ustawa nakłada obowiązek opracowania planu zapobiegania oszustwom ubezpieczeniowym.

Charakterystykę kolejnej jednostki, którą jest Stanowa Agencja pozostająca w ścisłej współpracy z NAIC, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Charakterystyka Stanowych Agencji

Nazwa Stanowych Agencji:	• Biuro Ubezpieczeń • Wydział Ubezpieczeń • Departament Ubezpieczeń
Kierowane przez:	Stanowych urzędników państwowych, np: • Komisarzy Ubezpieczeniowych • Inspektorów Ubezpieczeniowych • Dyrektorów Ubezpieczeniowych
Zadania:	• eliminowanie nieuczciwych praktyk handlowych i roszczeniowych • przeglądanie i aprobowanie polis ubezpieczeniowych • zatwierdzanie wysokości taryf ustalonych dla różnych typów ubezpieczeń celem zapewnienia zgodności z prawem stanowym regulującym wysokość taryf bezpieczeństwa
Uprawnienia Agencji:	• wstrzymanie działalności towarzystw ubezpieczeniowych • nakładanie kary • prowadzenie postępowania w przypadku skarg konsumentów
Agencja stanowa zawiera komórki organizacyjne do spraw oszustw ubezpieczeniowych. Ich zadania to:	• ujawnianie oszustw ubezpieczeniowych • rozpracowywanie oszustw ubezpieczeniowych • kooperacja z federalnymi, stanowymi i lokalnymi organami ścigania • możliwość dokonywania aresztu (prawo do posiadania broni przez pracowników)

Źródło: opracowanie własne.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, zgodnie z ustawą towarzystwa ubezpieczeniowe są prawnie zobowiązane do utworzenia w swoich strukturach specyficznych komórek dochodzeniowych. Do ich zadań należy rozpoznawanie i śledzenie podejrzanych przypadków, oszukańczych roszczeń odszkodowawczych oraz opracowanie założeń zintegrowanej strategii zapobiegania oszustwom ubezpieczeniowym. Podstawowe cele komórek dochodzeniowych to:

1. opracowywanie efektywnych metod działania, wykrywania podejrzanych roszczeń;
2. edukacja i szkolenia likwidatorów ubezpieczeniowych (kojarzenie, symptomy);
3. usprawnianie kontaktów między poszczególnymi komórkami.

Szczególną funkcję pełnią ponadstanowe organizacje, wśród których obok Krajowego Stowarzyszenia Komisarzy Ubezpieczeniowych występuje Krajowe Biuro ds. Przestępstw Ubezpieczeniowych (National Insurance Crime Bureau, NICB). Jest to największa i posiadająca największe możliwości organizacja finansowana ze środków jej członków. Do zadań NICB związanych ze zwalczaniem przestępczości należą:

- szkolenia rozwojowe kadr,
- wysiłki dochodzeniowe,
- prowadzenie zintegrowanej bazy danych,
- ścisła współpraca z biurami ds. oszustw, organami ścigania, producentami samochodów itd.,
- prowadzenie śledztwa z organami ścigania w sprawach oszustw wielowątkowych,
- uruchomienie i prowadzenie rejestru oszustw ubezpieczeniowych (informacje te są dostępne dla członków i organów ścigania),
- kojarzenie poprzez program.

Krajowa organizacja pod nazwą Koalicja przeciwko Oszustwom Ubezpieczeniowym (Coalition Against Insurance Frauds, CAIF) skupia ubezpieczycieli, organizacje rządowe, konsumentów. Jej celem jest koalicja, łączenie działań i możliwości towarzystw ubezpieczeniowych, organizacji rządowych i konsumentów (wymiana informacji o oszustwach, akcje informacyjne, prawa, doprowadzanie do powołań większej liczby stanowych biur ds. oszustw, dokładne sprawdzanie towarzystw ubezpieczeniowych pod kątem legalności ich działań, kondycji finansowej, praktyk handlowych).

Wnioski

Ubezpieczenia stanowią ważny element gospodarki rozwijających się krajów. Jest to zagadnienie niezwykle istotne i ciekawe, które łączy problemy gospodarcze, społeczne i prawne, będąc niejako probierzem rozwoju społeczeństwa.

Dzięki analizie poszczególnych instytucji nadzoru możemy prześledzić rozwój w dziedzinie ubezpieczeń oraz coraz głębszą i szerszą odpowiedzialność organów nadzoru. Możemy też porównać nasze doświadczenia w dziedzinie ubezpieczeń na różnych etapach z doświadczeniami wysoko rozwiniętego społeczeństwa Ameryki Północnej. Porównanie to wypada dla nas pomyślnie, pomimo często niekorzystnych uwarunkowań politycznych. Same zadania wyznaczone poszczególnym organom w Polsce są często bardzo trafne. Niemniej jednak w porównaniu do Stanów Zjednoczonych brakuje wyraźnego współdziałania, które w sposób płynny umożliwiłoby wymianę informacji i podejmowanie odpowiednich decyzji i działań. W rzeczywistości amerykańskiej podejmuje się szereg cennych inicjatyw, zmierzających do ograniczenia i przeciwdziałania przestępczości ubezpieczeniowej. Wiele z tych inicjatyw, zwłaszcza rozwiązań prawnych, wydaje się możliwe do wykonania w warunkach polskich.

Wraz z czerpaniem niektórych rozwiązań z rynku amerykańskiego warto również zająć się kwestią podejścia społeczeństwa do problemów ubezpieczeniowych. W Stanach Zjednoczonych dzięki dużej świadomości społecznej ustalanie reguł prawnych i zwalczanie przestępczości ma o wiele większą skuteczność. Natomiast w Polsce społeczeństwo nie potrafi precyzyjnie opisać rozmiaru i stopnia społecznej szkodliwości. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest ogólny brak informacji w tym względzie bądź brak świadomości społecznej, że czyny związane nawet z drobną przestępczością ubezpieczeniową oznaczają stratę dla wszystkich ubezpieczonych i nie powinny być powszechnie akceptowane. Po osiągnięciu takiej świadomości społecznej działania organów nadzoru będą o wiele skuteczniejsze i trafniejsze.

Bibliografia

Czerwińska K., Ilnicki M.P., Kowalewski W.J., *Nowe prawo ubezpieczeniowe. Komentarz*, Warszawa 2003.

Czerwińska T.T., *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Gdańsk 2003.

Płonka M., *Pozostałe ustawowe instytucje rynku ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia*, red. W. Sułkowska, Kraków 2007.

Szczęśniak M., *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*, Warszawa 2003.

Dyrektywa Parlamentu i Rady 98/178/WE z 27 października 1998 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń stanowiącymi część grup ubezpieczeniowych.

Dyrektywa Rady 92/49/EEC z 18 lipca 1992 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie.

Dyrektywa Rady 92/96/EEC z 10 listopada 1992 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących bezpośrednich ubezpieczeń na życie.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 2, poz. 1398).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019 i Nr 183, poz. 1537 i 1538).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz.U. Nr 169, poz. 1385 oraz z 2004 r. Nr 91, poz. 870 i Nr 96, poz. 959).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 124, poz. 1153, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. Nr 124, poz. 1154, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1205 oraz z 2005 r. Nr 183, poz. 1538).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. Nr 116, poz. 1207 oraz z 2005 r. Nr 143, poz. 1202).
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. Nr 83, poz. 719).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 150, poz. 1249 oraz z 2006 r. Nr 120, poz. 825).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. Nr 183, poz. 1537).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119).

www.kpwig.gov.pl.

www.pbuk.pl.

www.rzu.gov.pl.