

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2024r.

Do:

Stowarzyszenie Brokerów Ubezpieczeniowych w Polsce

ul. Twarda 18

00-105 Warszawa

OPINIA PRAWNA

przygotowana przez:	adw. Przemysław Wierzbickiego
dla:	Stowarzyszenie Brokerów Ubezpieczeniowych w Polsce
dnia:	13 sierpnia 2024r.
temat:	Celowość wydania przez Komisję Nadzoru Finansowego wytycznych dla rynku ubezpieczeń w zakresie dającego się na tym rynku zaobserwować zjawiska limitowania dostępu do oferty zakładu ubezpieczeń wyłącznie za pośrednictwem wskazanego oddziału tego zakładu ubezpieczeń, w zestawieniu z zasadą swobody kontraktowej w zakresie dostępu do produktów ubezpieczeniowych oraz warunków do prawidłowego wykonywania przez brokera obowiązków wynikających z art. 32 ust. 1. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń.

I. KONKLUZJE.

1. Praktyka rynku zna przypadki, w których zakłady ubezpieczeń zorganizowały swoją działalność w sposób utrudniający brokerom skuteczne pozyskiwanie ofert ubezpieczeniowych, poprzez limitowanie dostępu do oferty wyłącznie za pośrednictwem wskazanego oddziału, które to postępowanie ocenić należy jako przynajmniej pozostające w sprzeczności z założeniami przyjętymi przez prawodawcę unijnego oraz polskiego ustawodawcę na potrzeby uregulowania rynku dystrybucji ubezpieczeń.
2. Limitowanie dostępu do zapoznania się z produktami ubezpieczeniowymi przez zakłady ubezpieczeń wyłącza możliwość dokonania zgodnej z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, tj. pełnej oraz wyczerpującej analizy ofert dostępnych na rynku, tym samym tworząc okoliczności, które bezpośrednio negatywnie wpływają na transparentność oraz rzetelność udzielanej porady, a w konsekwencji ograniczają swobodę kontraktową po stronie klienta brokera (i zakładu ubezpieczeń).
3. Ograniczanie dostępu do ofert produktów ubezpieczeniowych, może zostać poczytane jako utrudnianie dostępu do rynku, a tym samym zakwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, narażając ubezpieczyciela na sankcje zarówno karne jak i cywilne.
4. Z podanych względów uzasadnienie znajduje oczekiwanie aby zalecenia ukierunkowane na ograniczenie ww. praktyk stały się przedmiotem stosownej rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń w Polsce.

II. PODSTAWA PRAWNA.

- 1) ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (tj. Dz.U. 2024 poz. 1214 z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. 2022 poz. 1233 z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

III. WYKAZ SKRÓTÓW.

- 1) UODU - ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń,
- 2) Dyrektywa IDD - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń
- 3) UZNK - ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,

- 4) UOKK - ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

IV. ANALIZA PRAWNA.

A. Rekomendacja Brokerska w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 UODU oraz art. 8 ust. 1 UODU. Zapewnienie ochrony interesów klienta. Obowiązek brokera do zachowania rzetelności, która rozumiana jest jako działanie zgodnie z podstawowymi wartościami zawodu brokera.

- 4.1 Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 UODU przed zawarciem umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej broker ubezpieczeniowy zobligowany jest m.in. do udzielenia porady, w oparciu o rzetelną analizę dostępnych na rynku produktów ubezpieczeniowych w liczbie wystarczającej do opracowania rekomendacji najwłaściwszej umowy, oraz wyjaśnienia podstaw, na których opiera się rekomendacja, uwzględniając złożoność umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz rodzaj klienta (chyba że klient złoży oświadczenie o rezygnacji z udzielenia porady w formie dokumentowej).
- 4.2 Dodatkowo, formując rekomendację, broker powinien przeanalizować potrzeby klienta, w oparciu o art. 8 ust. 1 UODU tj. porada brokera powinna być poprzedzona analizą dostępnych na rynku ofert. Oznacza to, iż brokerzy zobowiązani są do określenia wymagań i potrzeb klienta oraz do podania w zrozumiałej formie obiektywnych informacji o produkcie ubezpieczeniowym, w celu umożliwienia klientowi podjęcia świadomej decyzji, co gwarantować ma ochronę zbiorowego interesu konsumentów.
- 4.3 Udzielenie porady przez brokera jest dodatkową czynnością zmierzającą do zawarcia umowy ubezpieczenia, obok oceny potrzeb klienta i udzielenia mu informacji o produkcie. W wyroku z dnia 23 września 2016 r. II CSK 697/15 Sąd Najwyższy orzekł, iż: „Na brokerze zatem ciąży obowiązek precyzyjnej analizy ryzyka ubezpieczeniowego po stronie klienta (tzw. audyt ryzyka), oraz, funkcjonalnie powiązany, obowiązek doradczy co do adekwatności ochrony ubezpieczeniowej. Obowiązek informacyjno-doradczy brokera ubezpieczeniowego ma na celu zarekomendowanie klientowi możliwie korzystnej umowy ubezpieczenia, uwzględniając aktualny stan ochrony ubezpieczeniowej klienta, a także jego rzeczywiste zapotrzebowanie.”.
- 4.4 Istota obowiązku przeprowadzenia analizy wymagań i potrzeb przez brokera ubezpieczeniowego, określona została m.in. w motywie 44 preambuły tzw. Dyrektywy IDD, w której to wskazano, iż: „Aby uniknąć przypadków niewłaściwej sprzedaży produktów ubezpieczeniowych, sprzedaży tej zawsze powinien towarzyszyć test wymagań i potrzeb klienta w oparciu o uzyskane od niego informacje. Każdy produkt ubezpieczeniowy oferowany klientowi powinien zawsze odpowiadać wymaganiom i potrzebom klienta i być zaprezentowany w zrozumiałej formie umożliwiającej klientowi podjęcie świadomej decyzji.”.

- 4.5 Kwestia analizy potrzeb klienta została również określona w motywie 47 preambuły dyrektywy IDD: „Dla klientów istotna jest świadomość, czy mają oni do czynienia z pośrednikiem, który doradza im na podstawie uczciwej i zindywidualizowanej analizy. Celem oceny, czy liczba umów i dostawców uwzględniona przez pośrednika jest wystarczająco duża, aby przedstawić uczciwą i zindywidualizowaną analizę, powinno się należycie uwzględnić między innymi potrzeby klienta, liczbę dostawców na rynku, udział tych dostawców w rynku, liczbę stosownych produktów ubezpieczeniowych dostępnych u poszczególnych dostawców oraz charakterystykę tych produktów. Niniejsza dyrektywa nie powinna uniemożliwiać państwom członkowskim nałożenia wymogu, aby pośrednik ubezpieczeniowy, który chce na podstawie uczciwej i zindywidualizowanej analizy udzielić porady dotyczącej danej umowy ubezpieczenia, udzielał takiej porady w odniesieniu do wszystkich umów ubezpieczenia, które taki pośrednik ubezpieczeniowy dystrybuuje.”.
- 4.6 Celem UODU, stanowiącej jednak implementację w prawie krajowym ww. Dyrektywy IDD, jest przede wszystkim zapewnienie ochrony interesów klienta poprzez wprowadzenie wymogów dotyczących przejrzystości, rzetelności oraz profesjonalizmu w zakresie sprzedaży produktów ubezpieczeniowych. Oznacza to, że brokerzy obowiązani są oferować produkty odpowiednie i dostosowane do potrzeb klienta oraz chronić go przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.
- 4.7 Warto również zaznaczyć, że art. 24 ust. 1 i 2 UOKK zakazuje stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:
- naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji,
 - nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji,
 - proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.
- 4.8 W takiej sytuacji zasadnym jest oczekiwanie, że umowa brokerska gwarantować będzie dla osoby (zwłaszcza konsumenta) poszukującej danego produktu ubezpieczeniowego ochronę przed nabyciem go w nieadekwatny do jego charakteru sposób, bądź nabyciem produktu nieodpowiadającego potrzebom konsumenta.
- 4.9 Ponadto, broker w swoich działaniach zobowiązany jest do zachowania rzetelności, która rozumiana jest jako działanie zgodnie z podstawowymi wartościami zawodu brokera (takimi jak poszanowanie prawa, uczciwość, rzetelność, niezależność, profesjonalizm

oraz zaufanie), przy zachowaniu staranności wymaganej od profesjonalisty oraz mając na względzie najlepszy interes klienta (mocodawcy), w tym dbałości o pełne wykonanie obowiązku informacyjnego w zakresie ryzyka związanego z wyborem konkretnej umowy (ubezpieczenia/gwarancji).

- 4.10 Broker powinien dokonywać analizy zebranych ofert przy zastosowaniu jasnych i obiektywnych kryteriów analizy. Ograniczenie natomiast liczby ofert analizowanych w celu wydania rekomendacji na innej podstawie niż właśnie w następstwie dokonywania procesu eliminacji przy zastosowaniu ww. kryteriów, zasadniczo wynikać powinno jedynie z oświadczenia woli jego klienta.
- 4.11 Broker sporządza więc rekomendację na podstawie analizy produktów dostępnym na rynku ubezpieczeniowym. Oznacza to, że broker dokonując oceny, powinien opierać się na znajomości całego rynku i wszystkich dostępnych produktów ubezpieczeniowych.
- 4.12 Dostosowanie produktu ubezpieczeniowego do potrzeb i wymagań klienta polega m.in. na występowaniu z zapytaniami ofertowymi do różnych zakładów ubezpieczeń, których produkty najlepiej odpowiadają potrzebom klienta brokera. Broker decyduje w praktyce do jakiego zakładu ubezpieczeń skierować zapytanie i o jakie produkty ubezpieczeniowe wystąpić. Broker obowiązany jest przekazać Klientowi informację o wszystkich ofertach pozyskanych od ubezpieczycieli oraz do przedstawienia dostosowanej rekomendacji, tłumacząc szczegóły prezentowanej opcji.

B. Ograniczanie swobody kontraktowej w zakresie dostępu do produktów ubezpieczeniowych. Praktyki naruszające uczciwe zasady konkurencji. Ograniczanie dostępu do ofert zakładu ubezpieczeń wyłącznie za pośrednictwem wskazanego oddziału. Negatywne zjawiska rynkowe.

- 4.13 Liczne zakłady ubezpieczeń zorganizowały swoją działalność w sposób utrudniający lub w praktyce nawet uniemożliwiający brokerom skuteczne pozyskiwanie ofert zawarcia umowy ubezpieczenia.
- 4.14 Zakłady ubezpieczeń m.in. ograniczają swobodę kontraktową w zakresie dostępu do produktów ubezpieczeniowych poprzez limitowanie dostępu do oferty zakładu ubezpieczeń wyłącznie za pośrednictwem wskazanego oddziału. Limitowanie dostępu do zapoznania się z produktami ubezpieczeniowymi przez zakłady ubezpieczeń wyłącza możliwość dokonania pełnej oraz wyczerpującej analizy ofert dostępnych na rynku, tym samym tworząc okoliczności, które bezpośrednio negatywnie wpływają na transparentność oraz rzetelność udzielanej porady, a w konsekwencji ograniczając swobodę kontaktową klienta.

- 4.15 Ograniczanie dostępu do ofert produktów ubezpieczeniowych, może tymczasem zostać poczytane jako utrudnianie dostępu do rynku, a tym samym zakwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji, narażając ubezpieczyciela na sankcje zarówno karne jak i cywilne. Sankcje te mają na celu przede wszystkim ochronę rynku oraz wyeliminowanie praktyk naruszających uczciwe zasady konkurencji.
- 4.16 Czyn nieuczciwej konkurencji to działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, które jest ukierunkowane na zakłócenie rynku lub wprowadzeniu w błąd konsumentów. W kontekście rynku ubezpieczeniowego, takie działanie może obejmować stosowanie praktyk dyskryminacyjnych tj. ograniczanie dostępu do ofert produktów ubezpieczeniowych dla wybranych pośredników ubezpieczeniowych i tym samym klientów. A tym samym, działanie takie implikuje naruszenie przepisów UZNK.
- 4.17 Wydaje się, że ograniczenie kanałów dystrybucji może być poczytywane właśnie, jako mające na celu ograniczenie swobody kontraktowej.
- 4.18 Co warto podkreślić, ograniczenie swobody kontaktowej w ww. kształcie, bezpośrednio wpływa na interes klienta, który posiadając dostęp do ograniczonej liczby ofert potencjalnie traci możliwość wyboru produktu, który będzie najbliższy jego oczekiwaniom, co może mieć przełożenie na kontynuację wybranej oferty. Dodatkowo limitowanie dostępu do ofert produktów ubezpieczeniowych prowadzi do nieuczciwego ograniczenia konkurencji, dyskryminacji klientów oraz redukcji wyboru dostępnych produktów.
- 4.19 Należy wskazać, iż jednym z głównych celów Dyrektywy IDD jest równe traktowanie klientów na rynku ubezpieczeniowym, bez względu na kanał dystrybucji. Ograniczanie dostępu do produktów ubezpieczeniowych może prowadzić do sytuacji, w której klienci nie są w stanie uzyskać ubezpieczenia na warunkach, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom.
- 4.20 Ograniczanie dostępu do ofert zakładu ubezpieczeń wyłącznie za pośrednictwem wskazanego oddziału powoduje więc, iż nie wszyscy brokerzy mają takie same możliwości w zakresie oferowania produktów, co automatycznie wpływa na zmniejszenie przejrzystości rynku i utrudnienie ochrony interesów klientów.
- 4.21 Jak wynika z udostępnionych opiniującym informacji, wśród negatywnych zjawisk jakie na rynku dostrzegli brokerzy ubezpieczeniowi, mieszczą się zachowania zakładów ubezpieczeń, polegające na m.in.:
- 4.21.1 „delegowaniu” dla brokera wyłącznie jednej placówki, w efekcie często dochodzi do sytuacji gdy broker nie jest w stanie uzyskać oferty od tej placówki, tymczasem inna placówka tego samego zakładu ubezpieczeń wyraża gotowość przedstawienia oferty, ale ta warunkowana jest procedurą przekazania zapytania do tzw. „macierzystej”

placówki zakładu ubezpieczeń, która oferty nie przygotowuje lub przygotowuje dla tego brokera oferty zniechęcające (odstrasżające), lub też oczekuje od brokera nadmiernej w stosunku do innych oddziałów ilości informacji, lub przygotowuje oferty po kilku tygodniach od zapytania brokera;

- 4.21.2 „delegowaniu” dla brokera wyłącznie jednej placówki, nawet gdy broker zidentyfikował, że wysłanie zapytania do tej placówki kończy się zwykle działaniem polegającym na przekazaniu „lead’a” lub tajemnic ubezpieczeniowych określonych warunkami kontraktu ubezpieczeniowego i zapytania brokerskiego do innego pośrednika ubezpieczeniowego. W efekcie broker zmuszany jest do współpracy z osobami, co do których przypuszcza, że naruszają art. 35 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Zaznaczyć należy, że brokerzy nie dysponują narzędziami śledczymi pozwalającymi na ujawnienie takich zachowań, które naruszają ww. przepis; są jednak w stanie zidentyfikować występowanie relacji między wysłaniem zapytania do zakładu ubezpieczeń a niejako automatycznym nawiązywaniem kontaktu z klientem brokera przez innego pośrednika ubezpieczeniowego, po takim właśnie wysłaniu zapytania.
- 4.21.3 „delegowaniu” dla brokera wyłącznie jednej placówki, gdy ich dyrektorzy i pracownicy celowo (celowość jest przesłanką, która pozostaje poza możliwością dowodową brokerów, ale wynika z faktu, że działania takie występują systematycznie) opóźniają złożenie oferty, odmawiają wystawienia polis lub zwlekają z wystawieniem polis, w ten sposób uniemożliwiając klientowi korzystanie z usług określonego i wskazanego przez klienta dystrybutora, celem stworzenia warunków preferujących wybór innego pośrednika - uznawanego przez dyrektora placówki zakładu ubezpieczeń.
- 4.22 Mimo występowania takich sytuacji, brokerzy są w praktyce zmuszani do współpracy z placówkami, o których wiadomo im, że działają z naruszeniem elementarnych zasad uczciwości rynkowej (i zasad samej dystrybucji ubezpieczeń). W istocie ograniczanie brokerom swobody kontraktowej w zakresie dostępu do wykwalifikowanych pracowników zakładów ubezpieczeń zapewnia bezkarność dla nagannych praktyk rynkowych i destabilizuje prawidłowe działanie rynku.

C. Uwagi podsumowujące.

- 4.23 Z powyższych względów, zaleca się wydanie rekomendacji zachęcającej zakłady ubezpieczeń do zaprzestania opisanych działań ograniczających dostęp brokerów do produktów ubezpieczeniowych oraz nieutrudnianie brokerom wykonywania czynności brokerskich w sposób efektywny. Obecnie, w związku z przypadkami limitowania dostępu do oferty zakładu ubezpieczeń wyłącznie za pośrednictwem wybranego oddziału zakładu ubezpieczeń, brokerzy mają ograniczoną w praktyce możliwość pozyskiwania ofert na produkty ubezpieczeniowe. Ponadto, broker przygotowując poradę, powinien kierować się przede wszystkim interesem klientów, który to również zostaje ograniczony w związku z omówionym działaniem zakładów ubezpieczeń.

- 4.24 Organy nadzoru finansowego powinny dookreślić oraz kontrolować przestrzeganie zasad dotyczących równego dostępu do rynku produktów ubezpieczeniowych, aby zapobiec nagannym praktykom i zapewniać uczciwe warunki dla wszystkich uczestników tego rynku.
- 4.25 Rekomendacja w opisanym powyżej zakresie w istocie wzmocni swobodę kontraktową przy utrzymaniu założeń ochrony interesu konsumentów wynikających z Dyrektywy IDD oraz wynikającego z tego obowiązku analizy potrzeb i wymagań klienta stosownie do UODU.
- 4.26 Brak wydania rekomendacji zobowiązującej zakłady ubezpieczeń do zaniechania szkodliwych praktyk podtrzymuje ograniczenie równego i pełnego dostępu brokerów do produktów ubezpieczeniowych oraz utrudnia brokerom wykonywanie czynności brokerskich w sposób wydajny i skuteczny. Z kolei działania podjęte w tym zakresie przyczynią się do urzeczywistnienia stanu uczciwej konkurencji na rynku ubezpieczeniowym oraz wpłyną na poprawę jakości obsługi klienta. Dodatkowo, brak wydania rekomendacji w tym zakresie negatywnie wpływa na ochronę interesów konsumentów, osłabia przejrzystość rynku, wprowadza nadużycia rynkowe oraz ogranicza możliwości oferowania produktów przez brokerów.

Przemysław Wierzbicki
adwokat