



# **Niezbędne zmiany prawa na drodze do rozwoju TUV-ów.**

PORADNIK



**Fundacja Wspierania  
Ubezpieczeń Wzajemnych**



# Niezbędne zmiany prawa na drodze do rozwoju TUV-ów.

PORADNIK

Patronem merytorycznym  
wydawnictwa jest



**Instytut Sobieskiego**



## **Spis treści**

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>Specyfika TUW-ów i główne bariery prawne dla ich rozwoju</b>	<b>7</b>
<b>Ograniczenie czasu postępowania rejestrowego prowadzonego przed KNF</b>	<b>10</b>
<b>Usunięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z tworzeniem TUW-u przez jednostki finansów publicznych, w tym JST</b>	<b>11</b>
<b>Procedura zatwierdzenia zarządu TUW-u</b>	<b>12</b>
<b>Uproszczenia dla małych TUW-ów (głównie w zakresie wymogów kapitałowych)</b>	<b>13</b>
<b>Instrumenty podatkowe zwiększające bezpieczeństwo finansowe TUW-u. Ułatwienia w obliczu Solvency II</b>	<b>17</b>
<b>Ubezpieczenia zdrowotne - ulgi dla ubezpieczających</b>	<b>20</b>
<b>Rozszerzenie możliwości wykorzystywania dopłat do ubezpieczeń „rolniczych”</b>	<b>21</b>

## Wstęp

Ubezpieczenia są jedną z najistotniejszych dla współczesnej gospodarki instytucji. Sektor ubezpieczeń pozytywnie oddziaływa na działalność gospodarczą, prowadząc do pobudzenia wzrostu i rozwoju gospodarczego poprzez różne mechanizmy, m.in.: poprawę kondycji finansowej przedsiębiorstw, stymulowanie przedsiębiorczości, odciążanie finansów sektora publicznego, stymulowanie stabilnej konsumpcji w czasie, ułatwianie przedsiębiorstwom dostępu do kapitału. Rynkowy sektor ubezpieczeń odgrywa fundamentalną rolę w gospodarce rynkowej<sup>1</sup>. Zasadniczy wpływ na rozwój sfery realnej gospodarki ma jednak charakter pośredni, główną funkcję ubezpieczeń stanowi absorpcja ryzyka, a ubezpieczenia redukują wpływ skutków finansowych różnych zdarzeń losowych, zarówno na poziomie mikro- jak i makroekonomicznym.

Rynek ubezpieczeń w danym państwie może być zdominowany przez zakłady ubezpieczeń działające w formie spółek akcyjnych, do głównych zadań których należy wypłata akcjonariuszom konkurencyjnych kwot dywidendy z wypracowywanych zysków albo mieć charakter rynku zrównoważonego, czyli takiego, gdy obok komercyjnych zakładów występuje silny sektor towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (TUV). Do najważniejszych cech TUV-ów zalicza się: eliminację nastawienia na zysk, pełniejsze zaspokojenie potrzeb związanych z ochroną ubezpieczeniową co do zakresu usług, ich jakości i cen, wolność członkostwa, autonomię w zarządzaniu oraz samorządność<sup>2</sup>.

Wspomniany powyżej zrównoważony rynek występuje w licznych państwach silniejszych gospodarczo od Polski, w których to towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych notują znaczący udział w rynku. Pod koniec ubiegłej dekady, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych obejmowały 23,9% rynku ubezpieczeń w Europie, a udział TUV-ów w łącznym przypisie składki ubezpieczeń gospodarczych w Finlandii wyniósł 73%, w Austrii – 60%, a w Szwecji w dziale ubezpieczeń *non-life* ponad 52%<sup>3</sup>. W państwach takich jak Francja, Niemcy czy znacznie mniejsza Finlandia, funkcjonuje od kilkudziesięciu do nawet kilkuset towarzystw ubezpieczeń wzajemnych,

<sup>1</sup> Bednarczyk T.H., *Wpływ działalności sektora ubezpieczeniowego na wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie - Skłodowskiej, Lublin, 2012.

<sup>2</sup> Rapkiewicz M., *Bariery w rozwoju towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (TUV) w Polsce - konsekwencje dla gospodarki i rynku ubezpieczeń*, w: *Budowa wspólnoty finansowej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2013, s. 75.

<sup>3</sup> Griijpstra D., Broek S., Biuskool J., Plooi J.M., *The role of mutual societies in the 21st century*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Brussels 2011.



oferujących ochronę ubezpieczeniową choćby dla lokalnej społeczności. We wspomnianych państwach, z których każde ma znacznie wyższy od Polski wskaźnik PKB *per capita* (co jest jednym ze wskaźników świadczących o sile gospodarek), przypis składki ubezpieczeniowej nie tylko *per capita*, ale także względem PKB jest dużo wyższy niż w Polsce.

W Polsce relacja między wysokością składki a Produktem Krajowym Brutto (PKB) wynosiła ok. 3,9% (2012 r.) i była ponad dwukrotnie niższa niż średnia w państwach tzw. starej Unii (UE-15)<sup>4</sup>. Według publikacji OECD, na koniec 2012 r. wysokość rocznego przypisu składki *per capita* wynosząca w Polsce 495 USD była jedną z najniższych wśród państw należących do OECD (ponad sześciokrotnie niższa od średniej)<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy uznać, że polski rynek ubezpieczeń gospodarczych, mimo dynamicznego rozwoju w ostatnich dwudziestu latach, należy wciąż do ubezpieczeniowych *emerging markets*. Tymczasem na koniec 2013 r. organowi nadzoru w Polsce w obu działach (*life* i *non-life*) podlegało jedynie osiem zakładów ubezpieczeń działających jako TUV-ów. Łączny przypis składki brutto w roku 2013 osiągnięty przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych wyniósł nieco ponad 1,35 mld zł<sup>6</sup>, zatem odpowiadał ok. 2,34% rynku ubezpieczeniowego<sup>7</sup>. Zatem udział TUV w składce przypisanej ogółem w Polsce jest znacznie niższy niż we wspomnianych powyżej wielu państwach.

Podstawową przyczyną utrzymywania się dysproporcji w rozwoju TUV-ów między Polską a krajami Europy Zachodniej jest zerwana ciągłość funkcjonowania zakładów ubezpieczeń wzajemnych, jaka wystąpiła po II wojnie światowej. Przed II wojną światową TUV-y stanowiły na ziemiach polskich bardzo popularną formę instytucji ubezpieczeniowych, a ok. 60% składki w ubezpieczeniach wpłacane było właśnie do towarzystw ubezpieczeń wzajemnych<sup>8</sup>. Jednak kilka lat po zakończeniu drugiej wojny światowej działające w Polsce instytucje ubezpieczeń wzajemnych zostały zlikwidowane przez nową władzę. Znamienny jest przykład Powszechnego Za-

<sup>4</sup> OECD Insurance Statistics 2013, s. 59.

<sup>5</sup> OECD Insurance Statistics 2013, s. 42 i n.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych przez KNF - Biuletyn Roczny. Rynek ubezpieczeń 2013. [http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_ubezpieczen/Dane\\_o\\_rynku/Dane\\_roczne/dzne\\_roczne.html](http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_roczne/dzne_roczne.html).

<sup>7</sup> Obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych przez KNF - jak w przypisie poprzedzającym. Warto zaznaczyć, że na koniec II kwartału 2014r., udział wzrósł do 2,8% - obliczenia własne na podstawie danych KNF - Biuletyn Kwartalny. Rynek ubezpieczeń 2/2014 - [http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek\\_ubezpieczen/Dane\\_o\\_rynku/Dane\\_kwartalne/dane\\_kw.html](http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpieczen/Dane_o_rynku/Dane_kwartalne/dane_kw.html).

<sup>8</sup> Janowicz - Lomott M., *Pojęcie, motywy oraz modele tworzenia związków wzajemności członkowskiej w towarzystwie ubezpieczeń wzajemnych*, w: Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne, red. E. Kucka, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińskiego - Mazurskiego, Olsztyn 2009, s. 141.

kładu Ubezpieczeń Wzajemnych, który po wojnie został przekształcony w Państwowy Zakład Ubezpieczeń (PZU). Po roku 1990 i upadku systemu komunistycznego umożliwiono działalność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w Polsce, choć realnie zabrakło instrumentów pozwalających odbudować zniszczony decyzjami administracyjnymi sektor. Samo państwo nie było zainteresowane takimi instrumentami – posiadało (i do tej pory posiada<sup>9</sup>) dominujący wpływ na największego gracza na rynku, czyli powstałą w wyniku przekształcenia państwowego PZU, Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., uzyskując wpływy do budżetu państwa z tytułu dywidendy. Tylko za lata 2010-2013 dywidenda wypłacona przez PZU S.A. wyniosła ponad 11,4 mld zł<sup>10</sup>, z czego na Skarb Państwa przypadło ponad 4 mld zł<sup>11</sup>. Z drugiej strony nastąpiło otwarcie rynku polskiego na duże międzynarodowe podmioty ubezpieczeniowe, dla których budowane oddolnie TUV-y nie mogły stanowić realnej konkurencji, z uwagi choćby na dość niską świadomość ubezpieczeniową, ograniczenia finansowe podmiotów potencjalnie zainteresowanych powstawaniem TUV (nie tylko w zakresie spełnienia wymogów finansowych na uruchomienie działalności ubezpieczeniowej, ale środków związanych z dotarciem do klienta, m.in. poprzez reklamę).

## 7

### **Specyfika TUV-ów i główne bariery prawne dla ich rozwoju**

Rozwój TUV-ów – kluczowy dla stworzenia zrównoważonego rynku ubezpieczeń w Polsce – uzasadniony jest specyfiką takich zakładów w aspektach zarówno gospodarczym, jak i społecznym. TUV-y są przede wszystkim instytucjami, które dają poczucie bezpieczeństwa poprzez przynależność do wspólnoty. Dlatego też mogą być zarówno pożądaną instytucją gospodarczą, jak też jednym z ośrodków budowania kapitału społecznego, którego tak bardzo w Polsce brakuje. Kapitał społeczny wymaga zaufania i przekonania co do wspólnoty interesów w ramach grupy. W kontekście strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wynikającej z Odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz powstałych do niej wytycznych, należy również wskazać wysoką społeczną wartość tego rodzaju organizacji. Społeczna użyteczność zakładów wzajemnych związana jest z realizacją przez nie zasadniczego celu ich działania – zaspokojenia potrzeb ubezpieczonych członków produktem tanim i dobrej jakości.

<sup>9</sup> Udział Skarbu Państwa w akcjonariacie Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. wynosi (na dzień 20.10.2014r.) 35,18%.

<sup>10</sup> Obliczenia własne na podstawie <http://www.pzu.pl/relacje-inwestorskie/akcje-pzu-na-gpw/dywidenda>.

<sup>11</sup> Obliczenia własne na podstawie <http://www.pzu.pl/relacje-inwestorskie/spolka/akcjonariat>  
<http://www.stockwatch.pl/gpw/pzu,akcjonariat,dywidendy.aspx>  
<http://www.pzu.pl/relacje-inwestorskie/akcje-pzu-na-gpw/dywidenda>.



Do osiągnięcia wspomnianego zrównoważanego rynku ubezpieczeń, potrzebne są bodźce ze strony państwa. Rola państwa jest nie do przecenienia w kształtowaniu rynku ubezpieczeniowego<sup>12</sup>. Zatem jeżeli TUV-y miałyby w Polsce zajmować podobne miejsce jak choćby w licznych państwach Europy Zachodniej, konieczne są zmiany przepisów, celem ułatwienia rozwoju ubezpieczeń wzajemnych. Przepisy powinny zwiększyć zainteresowanie ubezpieczeniami wzajemnymi, rodząc tym samym pozytywne skutki dla całego sektora ubezpieczeń, a co najważniejsze – realnej gospodarki. Przepisy także powinny usuwać główne bariery w tworzeniu i funkcjonowaniu TUV-ów, do których należy zaliczyć przede wszystkim ograniczenia związane z przeszkodami finansowymi, jakie pojawiają się zarówno przy rozpoczynaniu działalności towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, jak i w jej trakcie.

Osiągnięcie wspomnianego celu wymaga wprowadzenia zmian w trzech obszarach:

## 8

I. Zmniejszenia barier wejścia na rynek ubezpieczeniowy, szczególnie skutkujących ograniczeniem kosztów finansowych oraz zbędnych wymogów formalnych stawianych przed założycielami zakładu poprzez:

- a) skrócenie czasu postępowania rejestrowego przed organem nadzoru, a tym samym ograniczenie kosztów ponoszonych przez założycieli, np. związanych z zatrudnieniem osób kluczowych dla uzyskania zezwolenia czy doradców,
- b) wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w przepisach dotyczących uczestnictwa, a także zakładania TUV-u przez jednostki finansów publicznych,
- c) jednoznaczne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych ograniczenie liczby członków zarządu TUV-ów do jednej osoby,
- d) wyeliminowanie ocenności oraz jasne kryteria oceny organu nadzoru przy zatwierdzaniu składu osobowego organów,

<sup>12</sup> Kawiński M., *Ubezpieczenia w rozwoju społeczno - gospodarczym Polski*, Wiadomości Ubezpieczeniowe numr specjalny 2/2013, s. 6, Polska Izba Ubezpieczeń 2013.





- e) ograniczenie ocenności oraz jasne kryteria oceny przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) w przypadku wymogów kapitałowych związanych z założeniem i działalnością TUV-u, w szczególności tzw. małego TUV-u.

Wskazane zmiany mają dotyczyć przede wszystkim przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej<sup>13</sup>.

II. Ułatwienia spełnienia wymogów kapitałowych niezbędnych do utworzenia i bezpiecznego (z punktu widzenia kapitałowego) funkcjonowania TUV-ów poprzez wprowadzenie instrumentów podatkowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku ułatwienia polskim towarzystwom spełnienia wymogów dyrektywy unijnej Solvency II<sup>14</sup> (Wypłacalność II), mającej na celu zmiany systemu wypłacalności uwzględniającego profil ryzyka, na jakie narażone są zakłady ubezpieczeń.

III. Promowania określonych, szczególnie istotnych z punktu widzenia społecznego lub gospodarczego produktów ubezpieczeniowych, prowadzących do zwiększenia zasięgu ochrony wśród ubezpieczonych. Proponowanymi rozwiązaniami w tym zakresie są:

- a) zmiany w ustawie o dopłatach rolnych, poprzez umożliwienie ubiegania się o dopłaty także nowym zakładom, co prowadzi będzie do zwiększenia możliwości korzystania przez rolników z ubezpieczenia z dopłatami,
- b) wprowadzenie po stronie ubezpieczających zachęt podatkowych na wzór innych państw w wybranych kategoriach produktów np. ubezpieczeniach zdrowotnych (np. odliczenie do określonego limitu kwoty ubezpieczenia od dochodu stanowiącego podstawę wyliczenia podatku).

Wszystkie powyższe punkty zostaną szczegółowo opisane w dalszej części opracowania. Wdrożenie części z przedstawionych postulatów nieść będzie skutki także dla zakładów ubezpieczeń działających w formie spółek akcyjnych.

<sup>13</sup> T.j. Dz.U. 2013, poz. 950 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (wersja przeszkolona) (Tekst mający znaczenie dla EOG) Dz.U. L nr 335, 17.12.2009.



Analiza obejmuje przepisy prawne obowiązujące na dzień 20 października 2014 r.

## Ograniczenie czasu postępowania rejestrowego prowadzonego przed KNF

Osoby chcące założyć TUV powinny mieć świadomość konieczności ponoszenia dodatkowych (poza określonymi w biznes planie od rozpoczęcia działalności) kosztów w czasie trwania postępowania rejestrowego przed organem nadzoru. Oprócz kosztów związanych z toczącym się postępowaniem należy uwzględnić koszty w postaci wynagrodzeń osób, których dane osobowe są przekazywane we wniosku o udzielenie zezwolenia do organu nadzoru (członkowie zarządu, aktuariusz), a nie są pracownikami jednego z podmiotów będących założycielem TUV-u, w czasie trwania postępowania rejestrowego. Wydłużenie postępowania rejestrowego prowadzi do konieczności ponoszenia wyższych kosztów, a czas trwania postępowania może być znacznie wydłużony i trwać nawet ponad rok od złożenia wniosku, na co wskazuje praktyka. Dzieje się tak, pomimo, że do postępowań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z wyłączeniem innych postanowień<sup>15</sup>. Zgodnie z przepisami art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>16</sup>, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności i cel w postaci skrócenia postępowania rejestrowego, uzasadnione wydaje się dokonanie nowelizacji przepisów polegającej na wskazaniu, że sprawa rejestrowa tzw. małego TUV-u nie może być uznawana za sprawę „szczególnie skomplikowaną”. Stanowisko takie uzasadnia stosunkowo niewielki rozmiar działalności małego TUV-u, a także, na ogół niższe możliwości finansowe, a zatem i potencjał do ponoszenia kosztów, które zwiększają się wraz z wydłużaniem postępowania rejestrowego przez założycieli małego TUV-u.

<sup>15</sup> Art. 11 ust. 5 ustawa z dnia 21 lipca 2006r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1149, 1166 z późn. zm.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

## **Usunięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z tworzeniem TUV-u przez jednostki finansów publicznych, w tym JST**

W licznych państwach Europy Zachodniej (np. Niemcy, Francja, Finlandia) popularne uczestnictwo, a nawet tworzenie TUV przez jednostki finansów publicznych, przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego (JST). Obowiązujące przepisy otwierają możliwości do aktywnego uczestnictwa w TUV-ie przez jednostki sektora publicznego również w Polsce. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej - art. 38 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej „Do umów ubezpieczenia zawieranych z towarzystwem przez podmioty będące członkami tego towarzystwa nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych”.

Wątpliwości niekiedy budzi, czy nabywanie udziałów w TUV-ie jest również zwolnione z wymogów stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o działalności ubezpieczeniowej, zawarcie umowy ubezpieczenia w TUV -ie powiązane jest z uzyskaniem członkostwa, czyli faktycznie wykupieniem udziału bądź udziałów. Wprawdzie przepisy<sup>17</sup> przewidują, że ubezpieczać w TUV-ie mogą się również podmioty nie będące członkami towarzystwa, gdy składki od nich nie stanowią więcej niż 10% składki przypisanej brutto towarzystwa. Na ogół jednak zawarcie umowy ubezpieczenia w TUV-ie przez jednostkę finansów publicznych wiąże się z przystąpieniem do towarzystwa i wykupieniem udziału. Taka sytuacja będzie miała miejsce również, gdy podmiot należący do sektora finansów publicznych, np. JST, uzna za uzasadnione utworzenie (może również z innymi podmiotami) TUV-u.

Rozwiązaniem wspomnianych wątpliwości interpretacyjnych byłaby nowelizacja wspomnianego przepisu art. 38 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, poprzez dodanie zdania drugiego w brzmieniu: „Przepisy o zamówieniach publicznych nie mają zastosowania również w przypadku uzyskiwania członkostwa w TUV oraz wnoszeniu kapitału zakładowego przy tworzeniu TUV”.

<sup>17</sup> Art. 44 ust. 2 i 3.



Wskazana powyżej nowelizacja stanowiłaby jednocześnie rozstrzygnięcie – zgodnie z powszechną regułą kolizyjną *Lex posterior derogat legi priori*, czyli norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą – pojawiających się niekiedy wątpliwości w zakresie możliwości tworzenia TUV przez JST, z uwagi na przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>18</sup>. W takim przypadku można mówić o jednoznacznym<sup>19</sup> rozstrzygnięciu potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, jeżeli wymienia się wyraźnie wnoszenie kapitału zakładowego (czyli czynność związaną z tworzeniem TUV-u) w kontekście zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wymienionych w niej podmiotów, do których należą m.in. JST.

### Procedura zatwierdzenia zarządu TUV-u

Do ograniczenia kosztów funkcjonowania TUV-u, a także łatwiejszego spełnienia wymogów niezbędnych dla uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności istotne jest wyraźne wskazanie we wszystkich przepisach (w ślad za przepisem art. 27 ustawy o działalności ubezpieczeniowej), że zarząd TUV-u może być jednoosobowy.

Ponadto wskazane wydaje się wyeliminowanie ocenności organu nadzoru w zatwierdzaniu członków organów zakładów ubezpieczeń. Taki rezultat można osiągnąć wykreślając z wymogów dla członków zarządów zakładów ubezpieczeń, jak i rad nadzorczych, przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej dotyczących rękojmi<sup>20</sup> dla członków organów, która jest pojęciem niezdefiniowanym i mocno ocennym. W zamian, aby mieć mechanizm gwarantujący profesjonalizm zasiadających w organach zakładu, można skorzystać z wzorców przewidzianych dla zarządów towarzystw funduszy inwestycyjnych. Zgodnie z przepisami art. 42 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych<sup>21</sup> członkiem zarządu może być

<sup>18</sup> T.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

<sup>19</sup> Wydaje się, że wątpliwości w zakresie ograniczeń w tworzeniu TUV przez JST jakie miałyby wynikać z ustawy o gospodarce komunalnej już na gruncie obowiązujących przepisów są nieuzasadnione. Można w tym zakresie podnieść kilka, nawet niezależnych od siebie argumentów, np. 1. ustawa (art. 1 ust. 1) o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, podczas gdy zawieranie ubezpieczeń nie zalicza się do zadań własnych, a stanowi wyraz gospodarnego zarządzania mieniem i finansami jednostki. 2. zgodnie z art. 2, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Zatem nie jest wykluczone prowadzenie gospodarki w innej formie, np. TUV, który w przeciwieństwie do zakładu ubezpieczeń „kmercynego”, nie jest spółką prawa handlowego. 3. można zastosować reguły kolizyjne dla uznania „wyższości” przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej nad ustawą o gospodarce komunalnej, w tym wspomnianą *Lex posterior derogat legi priori*.

<sup>20</sup> Obecnie przepis art. 27 ust. 2 pkt 4 (dla członków zarządu) oraz art. 28 ust. 1 pkt 4 (dla członków rad nadzorczych) ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

<sup>21</sup> T.j. Dz. U. nr 157 z 2014r.

osoba, która m.in. nie była karana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz posiadająca dobrą opinię w związku ze sprawowanymi funkcjami. W przypadku wymogów merytorycznych i zawodowych konieczne jest natomiast posiadanie wyższego wykształcenia oraz legitymowanie się stażem pracy nie krótszym niż 3 lata na kierowniczym stanowisku w instytucji rynku finansowego lub pełnieniem przez ten czas funkcji w organach takiej instytucji. Przeniesienie takich rozwiązań do instytucji ubezpieczeniowych wprowadziłoby w znacznym stopniu automatyzm w zatwierdzaniu przez organ nadzoru członków organów zakładów ubezpieczeń. Dzięki przyjęciu takich rozwiązań założyciele T UW-u nie znajdowałiby się w sytuacji niepewności, że osoba (lub osoby) wybrana do zarządzania towarzystwem nie zostanie zaakceptowana przez organ nadzoru. Warto również wspomnieć, że po przedmiotowej zmianie organ nadzoru nie byłby związany (jak w przypadku obecnie obowiązujących przepisów) ustaleniami prokuratury albo sądu pierwszej instancji dotyczącymi członka zarządu przed prawomocnym wyrokiem.

### **Uproszczenia dla małych T UW-ów (głównie w zakresie wymogów kapitałowych)**

Wprowadzenie instytucji małego T UW-u w regulacjach prawnych miało na celu ułatwienie prowadzenia działalności podmiotom, których rozmiar działania jest bardzo ograniczony i w związku z tym ograniczone są środki finansowe, którymi dysponują założyciele takiego ubezpieczyciela. Wymagania prawne i kapitałowe stawiane podmiotom zakładającym towarzystwa ubezpieczeń łagodniej traktują małe towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Wynika to z konsekwencji rozumienia małego T UW-u jako podmiotu specyficznego, nie mającego typowego charakteru biznesowego. Małe towarzystwa ubezpieczeń przeznaczone są na ogół dla niewielkich grup osób zagrożonych podobnymi zdarzeniami losowymi (tzw. wspólnota ryzyka), a ich celem nie jest osiągnięcie zysku, ale zaspokajanie potrzeb w zakresie ochrony ubezpieczeniowej swoich członków. Jednocześnie wszyscy ubezpieczeni są członkami takiego T UW-u, a wszyscy członkowie ubezpieczonymi.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami ustawy o działalności ubezpieczeniowej<sup>22</sup> towarzystwo posiadające ograniczony zakres działań

<sup>22</sup> Art. 43 ust. 1.



ności ze względu na małą liczbę członków oraz niewielką liczbę lub niskie sumy zawieranych umów ubezpieczenia lub niewielki terytorialny zasięg działalności może być uznane przez organ nadzoru za małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych. Jednocześnie towarzystwo takie musi spełniać przesłanki wskazane w ust. 2 art. 43 tej ustawy tj.:

- 1) towarzystwo ubezpiecza jedynie swoich członków,
- 2) członkami towarzystwa jest zdefiniowany w statucie krąg podmiotów,
- 3) roczny przypis składki nie przekracza równowartości w złotych 5 mln euro.

Określenie powyższych kryteriów jest nieostre, szczególnie w kontekście interpretacji rocznego przypisu składki. Możliwa jest interpretacja tego punktu nakazująca wskazanie przypisu składki za ostatni rok obrotowy. To uniemożliwiałoby uzyskiwanie statusu małego TUW-u podmiotom dopiero rozpoczynającym działalność ubezpieczeniową, ale także takim, które prowadzą ją krócej niż rok.

## 14

Dlatego też, we wspomnianym art. 43 po ust. 2 należy w ustawie o działalności ubezpieczeniowej dodać ust. 2a, zgodnie z którym „w przypadku nowo powstających towarzystw ubezpieczeń wzajemnych warunki, o których mowa w ust. 1 i 2 wynikają z wniosku składanego przez założycieli w celu uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej oraz dołączanych do wniosku dokumentów (w tym planu działalności).” Ponadto, aby usunąć potencjalne wątpliwości, należy w ust. 3 dodać zdanie drugie w brzmieniu: „Decyzja o uznaniu towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych za małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych może dotyczyć zarówno nowo tworzonego towarzystwa, jak i już działającego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.”

Proponowane zmiany mają na celu wyraźne wskazanie, że małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych może powstać bądź z przekształcenia zwykłego TUW-u, bądź od początku zostać utworzone w swojej właściwej formie – jako małe. Zgodnie z propozycją regulacji podstawą uznania przez organ nadzoru spełnienia przesłanek wynikających z art. 43 ust. 2 przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, które rozpoczynają działalność, jest wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, o którym mowa w art. 92. ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Elementem obowiązkowym dołączanym do wniosku jest plan działalności, dlatego zgodnie



z przedłożoną regulacją, spełnienie warunku wynikającego z art. 43. ust. 2 pkt 3 dotyczącego rocznego przypisu składki winno wynikać z tego planu. W przypadku działających już zakładów ubezpieczeń, regulacja pozostaje bez zmian, kryterium wynikające z art. 43. ust. 2 punkt 3 dotyczy nieprzekroczenia rzeczywistego rocznego przypisu składki.

Powyższa propozycja nie zmienia reguł nadawania statusu małego TUV-u, a jedynie je precyzuje. Należy zauważyć, że jednoznaczne określenie zasad przyznawania statusu małego TUV-u nie pozostaje w sprzeczności z zasadami utraty tego statusu. W przypadku nowo powstałych TUV-ów, których dotyczy propozycja, przekroczenie nawet w pierwszym roku działalności limitu składki (tj. 5 mln euro) ma identyczne skutki, jak w przypadku innych zakładów. Zgodnie z przepisem art. 43. ust. 6 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w razie przekroczenia przez małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych kwoty rocznego przypisu składki, towarzystwo obowiązane jest zawiadomić o tym organ nadzoru. Od dnia przekroczenia tej kwoty przestaje być uznawane za małe i ma 12 miesięcy na dostosowanie swej działalności do wymogów ustawy (art. 43 ust. 7 i 8). W przypadku zatem przekroczenia limitu wynikającego z art. 43. ust. 2 pkt 3 traci status małego TUV-u.

Wskazane powyżej propozycje nie wyczerpują postulowanych rozwiązań w przepisach ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W art. 43 w ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wyrazy „może uznać” należy zastąpić wyrazem „uznaje”, a w konsekwencji doprowadzić do zakończenia uznaniowości decyzji organu nadzoru i zastąpienia go automatyzmem, jednakże w przypadku gdy zostają spełnione wymogi określone w ustawie.

Ponadto ze względu na brak określenia minimalnego wymogu kapitałowego w ustawie, uzasadnione wydaje się wskazanie wzorca normatywnego dotyczącego określonego w statucie poziomu kapitału zakładowego, tj. aby był on adekwatny do skali i charakteru prowadzonej działalności ubezpieczeniowej. Określenie tego wzorca normatywnego zwiększy pewność obrotu prawnego i ograniczy uznaniowość Komisji Nadzoru Finansowego w tym zakresie. Rozwiązaniem jest dodanie w ust. 4 zdania drugiego w brzmieniu: „Statut małego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych powinien określać poziom kapitału zakładowego adekwatny do skali i charakteru prowadzonej przez nie działalności.” Zagadnienie wymogów kapitałowych (marginesu wypłacalności, kapitału gwarancyjnego) wymaga jednak szczegółowej regulacji na poziomie przepisów wykonawczych. Wyda-



## 16

ne na podstawie art. 147 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej rozporządzenie<sup>23</sup> w sprawie wyliczenia marginesu wypłacalności oraz kapitału gwarancyjnego obecnie nie określa kwot minimalnych dla małych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Przed nowelizacją rozporządzenie określało<sup>24</sup>, że wysokość kapitału gwarancyjnego oraz marginesu wypłacalności małego TUW-u wynosić ma zero. W procesie rejestracji organ nadzoru będzie wymagać zabezpieczenia finansowego w postaci kapitału zakładowego adekwatnego do przewidywanej skali działalności i ubezpieczanych ryzyk. Decydując się na utworzenie małego TUW-u jego założyciele (znajdując się w sytuacji posiadania ograniczonych środków finansowych) nie mogą być pewni jakiej wysokości kapitałów żądać będzie organ nadzoru. To jednak stwarza poczucie niepewności po stronie założycieli, którzy nie dysponują wiedzą w kwestii decyzji KNF-u. Z drugiej strony, zgłaszane poprawki mogą prowadzić do wydłużenia postępowania i wzrostu kosztów, a w efekcie do zniechęcenia potencjalnych założycieli wzajemnościowego ubezpieczyciela. Zatem uzasadnionym wydaje się wprowadzenie rozwiązania polegającego na określeniu w przepisach ogólnie obowiązujących maksymalnej kwoty (marginesu wypłacalności oraz kapitału gwarancyjnego). W tym przypadku należy mieć na względzie, że organ nadzoru nie dopuszcza zawierania przez mały TUW umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (gr. 10<sup>25</sup>) i OC „ogólnego” (gr. 13<sup>26</sup>), co oznacza znaczne ograniczenie zagrożeń natury finansowej dla funkcjonowania takich podmiotów.

Ponadto wskazane jest wprowadzenie innych przepisów pozwalających na zwiększenie pewności, że członek towarzystwa będzie mógł odzyskać wpłacone przez siebie udziały i wkłady do towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, a statut nie będzie w tym zakresie ograniczać jego praw. Osiągnięciu celu sprzyjać będzie nowelizacja przepisu art. 44 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w którym powinno dodać się ust. 1a w brzmieniu: „Zapisy statutu nie mogą ograniczać lub pozbawiać członków towarzystwa prawa do żądania umorzenia udziałów i zwrotu wkładów w związku z ustaniem członkostwa w towarzystwie, a w przypadku, gdy statut towarzystwa przewiduje, że utrata członkostwa nie następuje automatycznie z wygaśnięciem stosunku ubezpieczenia, nie mogą ograniczać lub pozba-

23 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie wysokości wyliczenia marginesu wypłacalności oraz minimalnej wysokości kapitału gwarancyjnego dla działów i grup ubezpieczeń, Dz. U. Nr 211, poz. 2060 z roku 2003 z późniejszymi zmianami.

24 Par. 10 rozporządzenia.

25 Dział II według Załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej opisanej w przypisie nr 13.

26 Jak w przypisie poprzedzającym.





wiać członków towarzystwa prawa do wypowiedzenia członkostwa. Wypowiedzenie członkostwa jest skuteczne z dniem jego doręczenia towarzystwu i zapisy statutu nie mogą tej kwestii regulować odmiennie.” Takie rozwiązanie powinno zwiększyć atrakcyjność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych dla ich członków i sprzyjać w konsekwencji ich rozwojowi i konkuroowaniu z zakładami ubezpieczeń w formie spółek akcyjnych.

Jednocześnie powinien zostać wykreślony w ustawie o działalności ubezpieczeniowej przepis art. 79 ust. 2 stanowiący, że: „Walne zgromadzenie może upoważnić radę nadzorczą do dokonania w jego uchwałach zmian o charakterze redakcyjnym.” Jeżeli uchwały są podejmowane przez walne zgromadzenie, powinny one być przyjmowane w brzmieniu ostatecznym i żaden inny organ nie powinien dokonywać w nich zmian po ich przyjęciu. Rada nadzorcza nie powinna wchodzić w kompetencje walnego zgromadzenia i dokonywać zmian w jego uchwałach, nawet jeżeli mają one „charakter redakcyjny”, zwłaszcza, że często nawet drobna poprawka „redakcyjna” może wprowadzić istotną zmianę merytoryczną i doprowadzić do skutków odmiennych od oryginalnego brzmienia. Dokonywanie zmian po podjęciu uchwał znacząco ogranicza także pewność obrotu i osłabia wpływ członków TUV-u na jego funkcjonowanie.

Wszystkie proponowane zmiany mają na celu przede wszystkim zwiększenie pewności obrotu prawnego z udziałem TUV-ów, a także zwiększenie poziomu ochrony interesów członków TUV-u w celu zwiększenia atrakcyjności towarzystwa dla ich członków. Mają one także, w maksymalnym możliwym zakresie, uprościć strukturę organizacyjną TUV-ów oraz wyeliminować ryzyko prawne związane z niejednoznacznymi interpretacjami dotychczas obowiązujących przepisów.

## **Instrumenty podatkowe zwiększające bezpieczeństwo finansowe TUV-u. Ułatwienia w obliczu Solvency II**

Ułatwienia w spełnieniu wymogów kapitałowych niezbędnych do utworzenia i bezpiecznego funkcjonowania TUV-u możliwe jest poprzez wprowadzenie adekwatnych rozwiązań podatkowych. Kluczowe wydają się zmiany w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Dz. U. z 1992r., nr 21, poz. 86 z późn. zm.



Zmiana powinna dotyczyć dwóch elementów:

- podmiotowego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych małych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych,
- przedmiotowego zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych części nadwyżki TUW-u przeznaczonej na podwyższenie kapitału podstawowego lub zapasowego oraz na pokrycie straty bilansowej z lat poprzednich. Przedmiotowa propozycja zwolnienia podatkowego dla pozostałych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (tych, które nie zostały uznane za małe) dotyczy wyłącznie tej części nadwyżki, która zostanie zakumulowana przez zakład ubezpieczeń i służyć będzie podwyższeniu jego kapitałów (podstawowych lub zapasowych).

## 18

Proponowane rozwiązania dotyczą zatem zwolnień podatkowych zakładów ubezpieczeń opierających swą działalność na idei wzajemności, w których głównym zadaniem jest solidarne kompensowanie strat powstałych wskutek różnych ryzyk, a nie osiąganie zysku. Należy jednak pamiętać, że TUW-y osiągające nadwyżkę finansową mogą, w następnych okresach sprawozdawczych, dokonać zwrotu składki w gotówce lub w postaci jej obniżenia w kolejnych okresach rozliczeniowych. Osiąganie dodatniego wyniku finansowego i możliwość obniżenia składek w przyszłości przyczyniają się do zwiększenia zainteresowania członków przynależnością do TUW-u i jednocześnie wzrostu zaufania do towarzystw<sup>28</sup>. Wypracowanie dodatniego wyniku finansowego pozwala TUW-om na poprawę i rozszerzenie ochrony ubezpieczeniowej – podwyższenie sum ubezpieczenia czy sum gwarancyjnych, zmiany w konstrukcji produktów ubezpieczeniowych (zwiększenie zakresu ochrony). Osiągnięty zysk może być również przeznaczany na realizację innych niż ubezpieczenie wspólnych celów określonych przez członków TUW-u. Zakumulowany zysk może też być źródłem przyrostu kapitałów. To właśnie akumulacja zysku jest najważniejszym źródłem wzrostu kapitału w TUW-ie. Jak wskazują opracowania<sup>29</sup>, koszt pozyskania kapitału zewnętrznego dla TUW-ów jest wyższy niż dla spółek akcyjnych, a TUW-om dużo trudniej jest pozyskać kapitał niż spółkom akcyjnym, gdyż nie są one w stanie emitować akcji, jednocześnie nie płacąc dywidendy za zaangażowanie kapitałowe innym podmio-

28 Zob. więcej: Kiedrowska M. (2001), *Kapitały własne w rachunkowości towarzystw ubezpieczeń wzajemnych*, [w:] T. Sangowski (red.), *Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w polskim systemie ubezpieczeń (stan i perspektywy)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

29 Grijpstra D., Broek S., Biuskool J., Plooij M, op. cit., s. 61.



tom. W efekcie tego, niezwykle ważne jest zatem wypracowanie nadwyżki i jej zatrzymanie. Dzięki nadwyżce zwiększa się bezpieczeństwo finansowe zakładu i lepiej spełnia on wymogi wypłacalności.

Ponadto TUV-y osiągające wysoką dynamikę przypisu składki dla spełniania wymogów wypłacalności zmuszone są często do poszukiwania kapitałów. W momencie gdy osiągają one niski zysk, członkowie mogą przejawiać większą skłonność do komercjalizacji towarzystwa i porzucenia tej niezwykle istotnej, także ze względów społecznych, idei. Ponoszone straty zmniejszają wartość kapitałów własnych, a skumulowane mogą nadmiernie uszczuplić środki własne. Przy braku możliwości dodatkowego zasilenia kapitałowego zakładu członkowie mogą być zmuszeni do poniesienia dopłat lub do likwidacji towarzystwa.

Stąd unormowania kapitałowe właściwe dla gospodarki finansowej zakładów komercyjnych nie sprawdzają się we wzajemności, co więcej, podważają jej istotę i zmuszają do poszukiwania inwestorów, którzy zazwyczaj nie są zainteresowani ideą wzajemności. Ma to negatywne konsekwencje dla upowszechniania idei wzajemności lub też uprzedmiotowienia towarzystwa wzajemnego w rękach podmiotów zewnętrznych, które w efekcie dążyć mogą do skomercjalizowania towarzystwa. Niezrozumiała, w kontekście specyfiki ekonomicznej wzajemności ubezpieczeniowej, wydaje się możliwość tworzenia i podnoszenia kapitałów zapasowych i zwiększanie środków własnych z nadwyżki finansowej netto. Wynika stąd, iż dla fiskusa i nadzoru ubezpieczeniowego nadwyżka towarzystwa wzajemnego jest traktowana wprost jako zysk, a nie jako efekt zaliczek na składkę ubezpieczeniową przewyższających koszt ubezpieczenia. W efekcie zaliczkowego charakteru składki wynik roczny towarzystwa wzajemnego może okazać się zaledwie przejściowym, a nie końcowym, na koniec okresu obrachunkowego, obrazem kondycji towarzystwa.

Proponowane rozwiązanie wydaje się szczególnie istotne w kontekście planowanego wejścia w życie nowych rozwiązań dotyczących oceny wypłacalności zakładów ubezpieczeń, związanych z wprowadzeniem wymogów Solvency II, uzależniających ściślej wysokości kapitału od wielkości ryzyka podejmowanego przed firmy ubezpieczeniowe<sup>30</sup>, w konsekwencji prowadzącej do podwyższenia wymogów kapitałowych, również przez TUV.

<sup>30</sup> Za <https://www.piu.org.pl/zarys-systemu-solvency-ii>.



Ponadto, zwolnienie z podatku od zysku osiąganego przez T UW-y, może okazać się czynnikiem zachęcającym do podnoszenia wkładu na kapitał zakładowy, a tym samym przyczynić się do likwidacji bariery wejścia na rynek.

W praktyce, aby T UW rozpoczął działalność, konieczne jest, by zainteresowani utworzeniem towarzystwa ponieśli koszt kapitału zakładowego, który następnie może zostać spłacony tylko z zysku, już w trakcie tworzenia kapitału zapasowego. Zatem zainteresowani utworzeniem towarzystwa mogą mieć większe szanse, że odzyskają kapitał zakładowy.

### **Ubezpieczenia zdrowotne - ulgi dla ubezpieczających**

W Polsce brak jest istniejących w innych krajach Unii Europejskiej preferencji podatkowych (przykładem może być Belgia, Dania, Francja, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania, Węgry czy Włochy) skierowanych do korzystających z ochrony ubezpieczeniowej oferowanej przez T UW-y<sup>31</sup>. Zachętą jest możliwość (na ogół części) składki od dochodu, stanowiącego podstawę wyliczenia podatku. Narzędzia takie przyczyniły się do zawierania ubezpieczeń w obszarach, w których ubezpieczenia nie były wcześniej wykorzystywane jako instrument zarządzania ryzykiem lub działały to w niewystarczającym stopniu.

Tym samym, rozwój T UW-ów poprzez wsparcie instrumentami podatkowymi może przyczynić się nie tylko do faktycznie niższych kosztów społecznych w przypadku materializacji ryzyk objętych umową ubezpieczenia, ale też wzrostu sektora ubezpieczeń gospodarczych.

Wprowadzenie w Polsce mechanizmu<sup>32</sup> polegającego na możliwości odliczenia od dochodu stanowiącego podstawę wyliczenia podatku przez ubezpieczającego części składki wpłacanej na T UW, wydaje się uzasadnione w przypadku komercyjnych ubezpieczeń zdrowotnych, których rozwój wydaje się niezbędny z uwagi na różne przyczyny, w tym: pogarszającą się sytuację demograficzną, starzenie się społeczeństwa, niewystarczające środki publiczne na ochronę zdrowia.

<sup>31</sup> Kędzierski M., *Ubezpieczenie jako instytucja społeczna i gospodarcza - przykład towarzystw ubezpieczeń wzajemnych*, w: Budowa wspólnoty finansowej, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2013, s. 69.

<sup>32</sup> Poprzez rozszerzenie katalogu przewidzianego w przepisach art. 26 ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 361, poz. 362 z późn. zm.

## Rozszerzenie możliwości wykorzystywania dopłat do ubezpieczeń „rolniczych”

Institucja ubezpieczeń rolnych dotowanych z budżetu państwa została wprowadzona, aby upowszechnić zawieranie ubezpieczeń przez rolników celem zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej dla szczególnie istotnych z punktu widzenia gospodarki rolnej upraw czy hodowli. Jak jednak wskazuje analiza z kilkuletnich doświadczeń ich funkcjonowania, obszar ten powinien podlegać optymalizacji, a do takiego rezultatu prowadzić powinna nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich<sup>33</sup>. Uzasadnionym jest wprowadzenie we wspomnianej ustawie w przepisie art. 9 ust. 2a (po ust. 2) o brzmieniu: „W przypadku nierozdysponowania pełnej kwoty prognozowanej w budżecie dopłaty do składek dla zakładów ubezpieczeń przeprowadzany jest drugi nabór wniosków w terminie do 15 lipca roku, w którym będą obowiązywać dopłaty. W kolejnym naborze wniosków nie mogą uczestniczyć zakłady ubezpieczeń, którym wcześniej przyznano już limity dopłat.”

Zmiana taka skutkuje możliwością zawierania umowy pomiędzy zakładami ubezpieczeń a ministrem właściwym do spraw rolnictwa w trakcie roku budżetowego. W obecnym rozwiązaniu zakłady ubezpieczeń mogą składać wnioski do dn. 15 listopada i podpisywać umowy w sprawie dopłat do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym miały dokonywać sprzedaży umów ubezpieczenia.

Zgodnie z art. 5 ust. 4. wspomnianej ustawy, Rada Ministrów określa co-roczenie, w terminie do dnia 30 listopada, w drodze rozporządzenia, wysokość dopłat na rok następny, mając na względzie powierzchnię upraw i liczbę zwierząt przewidzianą do objęcia ubezpieczeniem przez zakłady ubezpieczeń w następnym roku, a także założenia do ustawy budżetowej. Łączna kwota dopłat jest zatem ustalana z wyprzedzeniem.

Doświadczenie lat ubiegłych pokazuje, że zaplanowane w budżecie kwoty dotacji nie są przez zakłady ubezpieczeń wykorzystywane w całości, na co wskazuje poniższa tablica. W efekcie pozostaje jeszcze pula środków do ich ewentualnego rozdysponowania w drugim naborze.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249.



**TABELA 1. Zestawienie kwot zaplanowanych w budżecie oraz ich wykorzystanie na dopłaty do ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich w latach 2009-2013<sup>34</sup>.**

Rok	Środki zaplanowane w ustawie budżetowej (tys. zł)	Środki wykorzystane przez zakłady ubezpieczeń (tys. zł)
2009	150 000	79 193
2010	300 000	96 624
2011	200 000	123 205
2012	203 000	162 661
2013	183 800 <sup>35</sup>	164 407

Specyfika produkcji rolnej powoduje, że umowy te są w praktyce zawierane dwa razy w roku – na sezon wiosenny i jesienny.

22

W efekcie wysokich strat spowodowanych w polisach w pierwszej połowie roku zakłady mogą ograniczać sprzedaż polis na ochronę sprzedawaną jesienią, gdyż wysokie wypłaty odszkodowań spowodują, że zakłady ubezpieczeń podwyższą ceny polis lub nawet zaniechają ich sprzedaży.

W obecnej sytuacji, kiedy umowy na ubezpieczenia dotowane posiadają jedynie trzy zakłady ubezpieczeń<sup>36</sup>, może to spowodować znaczne ograniczenie dostępu do dotowanych ubezpieczeń i w efekcie problem z nabyciem ochrony ubezpieczeniowej dla rolników. Przykładem może być rok 2012, kiedy wskutek szkód spowodowanych ujemnymi skutkami przezimowania kwoty odszkodowań wypłacone przez zakłady ubezpieczeń wyniosły ok. 650 mln (w tym ok. 590 mln zł dotyczyło ujemnych skutków przezimowania), a w całym okresie 2008-2011 wypłacono 756 mln zł odszkodowań.

W efekcie w 2012 roku spadła istotnie powierzchnia upraw objętych ochroną (poniższy rysunek), a rolnicy zgłaszali problem z ofertami na sezon jesienny.

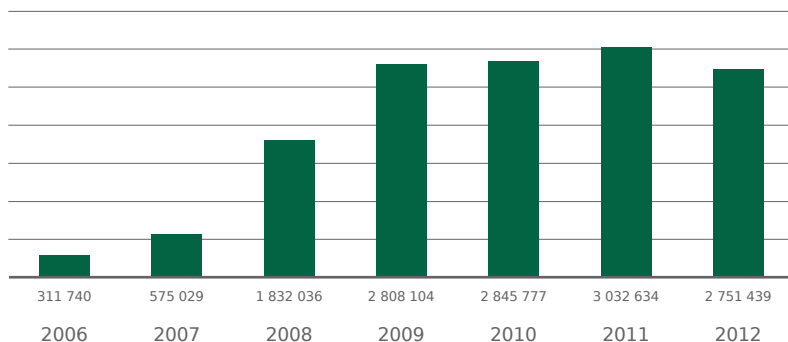
34 Dane MRiRW oraz MF.

35 Po nowelizacji (przed nowelizacją 103 800).

36 Za <https://bip.minrol.gov.pl/Ubezpieczenia-upraw-rolnych-i-zwierzat-gospodarskich>.



**WYKRES 1. Powierzchnia upraw objętych ochroną ubezpieczeniową w ha<sup>37</sup>.**



Zmiana ustawy miałyby na celu umożliwienie w takiej sytuacji wejścia z ofertą na sezon jesienny nowym zakładom ubezpieczeń. W efekcie zwiększyłyby to konkurencyjność rynku, ale przede wszystkim umożliwiłoby rolnikom pełniejszy dostęp do ochrony ubezpieczeniowej. Taki sam cel, ale związany z możliwością ubiegania się o dopłaty przyświeca innej proponowanej zmianie w ustawie o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, zakładom dopiero rozpoczynającym działalność. Obecnie obowiązujące przepisy (art. 9 ust. 4) wprowadzają ograniczenia związane z przesunięciem w czasie (na najwcześniej trzeci rok działalności) możliwości zawierania ubezpieczeń upraw oraz zwierząt hodowlanych z dopłatami, statuując wymagania ofertowe ubezpieczyciela w postaci m.in. opinii Komisji Nadzoru Finansowego o sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń (pkt 3) czy informacji o dotychczasowej działalności na rynku ubezpieczeń w rolnictwie (pkt 9). Tym samym, stanowi to barierę wejścia na rynek podmiotów chcących oferować od początku działalności ubezpieczenia z dopłatami dla rolników. Aby wyeliminować tę barierę, konieczne wydaje się wykreślenie wskazanych dwóch punktów z przepisów art. 9 ust. 4 ustawy. Należy zaznaczyć, że przedmiotowa nowelizacja nie będzie powodować możliwości oferowania usług przez ubezpieczycieli o wątpliwej reputacji finansowej. Zakład rozpoczynający działalność podlega przecież stałej kontroli (w tym pod kątem finansowym) organu nadzoru, a jego plan finansowy (przed uzyskaniem zezwolenia na wykonywanie działalności) był zatwierdzany przez KNF.



**Niezbędne zmiany prawa  
na drodze do rozwoju TUV-ów. Poradnik**

© Copyright by Instytut Sobieskiego  
i Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych 2014

ISBN 978-83-935407-6-1



**Instytut Sobieskiego**

ul. Nowy Świat 27  
00-029 Warszawa  
tel./fax: 22 826 67 47

[sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)



**Fundacja Wspierania  
Ubezpieczeń Wzajemnych**

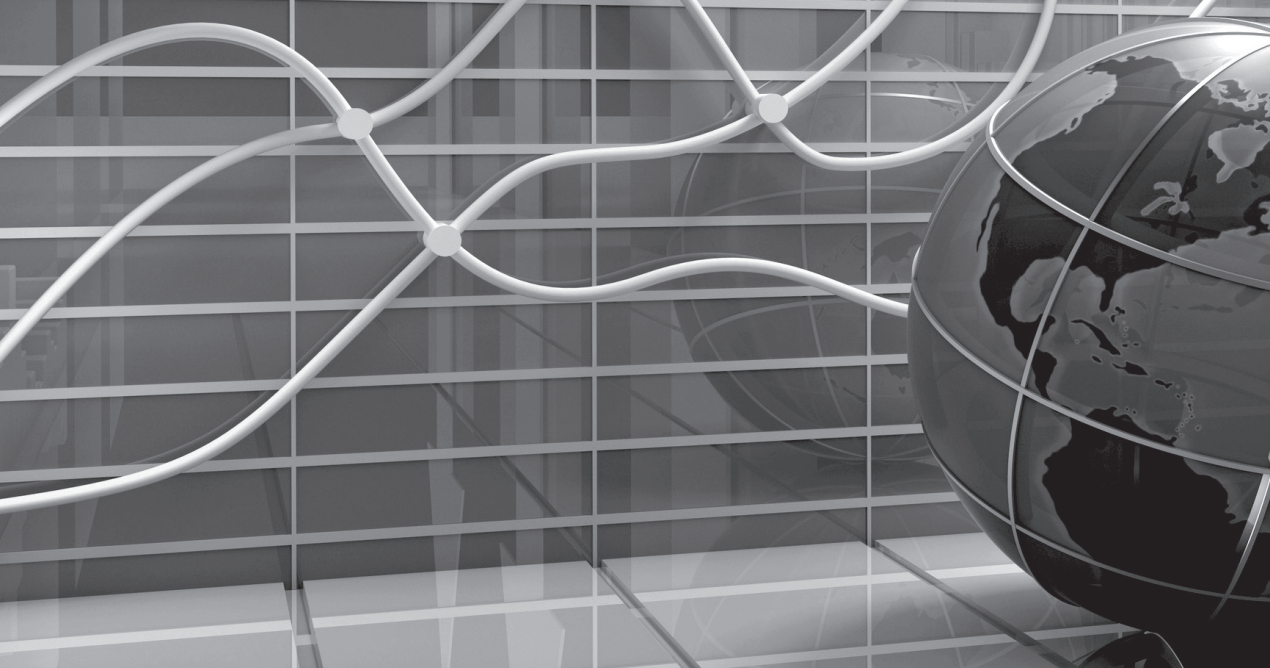
ul. Władysława IV 22  
81-742 Sopot

[info@fwuw.pl](mailto:info@fwuw.pl)  
[www.fwuw.pl](http://www.fwuw.pl)









Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w Polsce napotykają w swoim rozwoju liczne bariery prawne. W prezentowanej publikacji zawarto propozycje dotyczące zmian w przepisach, które pozwolą na równie prężne budowanie TUW-ów, jak ma to miejsce w wielu rozwiniętych gospodarkach Europy Zachodniej.

ISBN 978-83-935407-6-1



**Fundacja Wspierania  
Ubezpieczeń Wzajemnych**  
ul. Władysława IV 22  
81-742 Sopot

[info@fwuw.pl](mailto:info@fwuw.pl)  
[www.fwuw.pl](http://www.fwuw.pl)