

PAWEŁ WAJDA

## Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji<sup>1</sup>

*Artykuł jest poświęcony analizie relatywnie nowego instrumentu sprawowania nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń i rynkiem reasekuracji, jakim są rekomendacje wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego. W szczególności przedmiotem rozważań jest umiejscowienie wskazanych rekomendacji w ramach systemu prawa, jak również ocena wpływu rekomendacji na prawidłowe i bezpieczne funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.*

**Słowa kluczowe:** rekomendacja, Komisja Nadzoru Finansowego, nadzór nad rynkiem ubezpieczeń, akt typu *soft law*.

### Wprowadzenie

System finansowy i stanowiące jego element składowy rynki finansowe, w tym rynek ubezpieczeń, mogą być z powodzeniem przyrównane do swobodnego obiegu systemu gospodarczego. Tak jak system naczyń krwionośnych dostarcza niezbędne składniki odżywcze do wszystkich komórek organizmu, tak system finansowy pozwala na transfer kapitału od podmiotów i jednostek, które dysponują jego nadwyżkami i są zainteresowane ich pomnożeniem, do tych podmiotów i jednostek, które poszukują kapitału i są skłonne zapłacić za jego pozyskanie. W konsekwencji powyższego system finansowy należy do tych części systemu finansowego, które budzą szczególne zainteresowanie wszystkich uczestników obrotu – tak w sferze finansowej, jak i w sferze realnej systemu gospodarczego – i jednocześnie wymagają specyficznej regulacji. Do kategorii notorii powszechnych należy przy tym stanowisko iż system finansowy jest tą częścią systemu gospodarczego, której regulacja jest zdecydowanie najtrudniejsza. System finansowy potrzebuje bowiem regulacji wyważonej, idealnie dopasowanej do okoliczności i jego specyfiki – regulacji niejako szytej na miarę. Regulacja ta musi pozwalać na wyznaczenie najlepszego kompromisu pomiędzy zyskiem, a ryzykiem, tak by z jednej

---

1. Tekst stanowi zmodyfikowaną wersję artykułu: S. Pabian, P. Wajda, *Natura prawna i skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1, s. 109–120.

strony uniknąć sytuacji, w której zbyt duża swoboda w obrębie rynku skutkować będzie upadłością uczestników obrotu w rezultacie podejmowania zbyt dużego ryzyka i efektem zarażenia, tj. przeniesieniem się problemów jednego uczestnika na innych, natomiast z drugiej strony uniknąć sytuacji, w której w obliczu nadmiaru regulacji niemożliwym będzie prowadzenie rentownej działalności. Dobrą regulacją rynku finansowego będzie zatem taka, która pozwoli na wyznaczenie najlepszego kompromisu pomiędzy zyskiem a ryzykiem, tak by zbyt nie krępować możliwości wypracowania tego pierwszego i by nie pozwolić na podejmowanie zbyt ryzykownych działań.

Poddając analizie przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>2</sup> (dalej także jako: u.dz.u.r.), z punktu widzenia spełnienia przez nią powyższego wymogu formułowanego w odniesieniu do dobrych regulacji, należy wskazać, że u.dz.u.r. ma z pewnością pewne braki. Do najbardziej widocznych należy fakt, że jej przepisy uniemożliwiają krajowym zakładom ubezpieczeń pozyskiwanie kapitału, który z punktu widzenia adekwatności kapitałowej kwalifikowany byłby jako kapitał *Tier 1 Hybrid* (na marginesie rozważań celowe jest wskazanie, że wprawdzie krajowe zakłady ubezpieczeń mogą pokusić się o pozyskanie takiego kapitału, niemniej odbędzie się to w sposób, który może spotkać się z opozycją ze strony Komisji Nadzoru Finansowego).

Do grupy czynników, które czynią uprawnionym przyjęcie stanowiska, iż u.dz.u.r. nie jest dobrą regulacją rynku ubezpieczeń, należy także wyposażenie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej także jako: Komisja) w instrument regulacji rynku ubezpieczeń w postaci rekomendacji. W powyższym kontekście należy zastrzec, iż na negatywną ocenę zasługuje nie sam instrument regulacji, jakim jest rekomendacja, ale sposób, w jaki instrument ten został wprowadzony do katalogu kompetencji Komisji

## 1. Rekomendacje unijne a krajowe

Komisja na mocy art. 365 ust. 1 u.dz.u.r. została wyposażona w uprawnienie do wydawania rekomendacji skierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji w dwojakim zakresie. Po pierwsze, w zakresie niezbędnym do realizacji wytycznych i zaleceń Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) wydawanych na podstawie art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) na 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (tzw. rekomendacje unijne). Po drugie, w celu zapewnienia zgodności działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z przepisami prawa; zapobieżenia naruszenia interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia; ograniczenia ryzyka występującego w działalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji; zapewnienia trwałej zdolności zakładu ubezpieczeń do wykonywania zobowiązań (tzw. rekomendacje krajowe).

Z powyższych rekomendacji wyłącznie rekomendacje, o których jest mowa w art. 365 ust. 1 pkt 1 u.dz.u.r. (tj. rekomendacje unijne), stanowią implementację postanowień Dyrektywy 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wyłącalność II (*Solvency II*)<sup>3</sup>. Natomiast rekomendacje, z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. (tj. rekomendacje krajowe) są rozwiązaniem wprowadzonym dodatkowo przez krajowego prawodawcę, niejako przy okazji realizacji spoczywającego

---

2. Dz. U. 2015, poz. 1844, z późn. zm.

3. Dz. Urz. UE L 335 z dnia 17 grudnia 2009 r., s. 1.

na nim obowiązku implementacji postanowień dyrektywy *Solvency II*. Tym samym, o ile w przypadku rekomendacji, dla których podstawą prawną do ich wydania jest norma z art. 365 ust. 1 pkt 1 u.dz.u.r., można z powodzeniem przyjąć, że rekomendacje te są instrumentem regulacji wspólnym dla jednolitego rynku ubezpieczeń, o tyle w przypadku rekomendacji, dla których podstawą prawną do ich wydania jest norma z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r., należy wskazać, iż są one kompetencją Komisji, która została przyznana przez prawodawcę krajowego niejako w oderwaniu od wymogów stawianych wobec właściwych organów nadzoru w ramach jednolitego rynku finansowego<sup>4</sup>. Rekomendacje te są bowiem – a przynajmniej w obrębie rynku ubezpieczeniowego, bo w obrębie rynku bankowego analogiczny instrument regulacji był stosowany z powodzeniem od dobrych kilkunastu lat – nowym środkiem nadzoru, który to środek jest „rdzennie krajowy”.

Należy przy tym wyraźnie zastrzec, iż rekomendacje z art. 365 ust. 1 pkt 1 u.dz.u.r. (rekomendacje unijne) istotnie różnią się – jakkolwiek prawodawca krajowy używa dla ich określenia tożsamej nazwy – od rekomendacji z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. (rekomendacji krajowych). Przykładowo, pierwsze z wymienionych nie będą wiążące odnośnie do celu (*argumentum ex art. 365 ust. 4 u.dz.u.r.*), natomiast drugie będą już wiążące odnośnie do celu (*argumentum ex art. 365 ust. 5 u.dz.u.r.*). Jest to o tyle zaskakujące i przede wszystkim nieprawidłowe, iż prawodawca oba instrumenty regulacji określa z wykorzystaniem tej samej nazwy. Taki zabieg prawodawcy jest *nie do pogodzenia* z jednym z kanonów wykładni językowej, jakim jest zakaz wykładni homonimicznej, (a mówiąc inaczej zakaz nadawaniu jednemu zwrotowi używanemu w treści ustawy dwóch albo większej ilości znaczeń).

Okoliczność, iż rekomendacje, o których jest mowa w art. 365 § 1 pkt 1 u.dz.u.r., są wynikiem implementacji postanowień Dyrektywy *Solvency II* sprawia, że rekomendacje te nie wywołują, jak również – w praktyce, gdy będą już stosowane – nie będą wywoływać problemów regulacyjnych. Sytuacja wygląda natomiast zupełnie inaczej w przypadku rekomendacji krajowych, w szczególności wątpliwości może budzić charakter prawny tych rekomendacji. Wątpliwości te są rezultatem brzmienia przepisu z art. 365 ust. 5 u.dz.u.r., zgodnie z którym „zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji, które nie stosują się do rekomendacji organu nadzoru, o których mowa w ust. 1 pkt 2, ani nie zamierzają się do nich zastosować, informują organ nadzoru, w jaki sposób zamierzają osiągnąć cele, dla realizacji których organ nadzoru wydał rekomendacje. Organ nadzoru ujawnia otrzymaną informację.” Jakkolwiek zatem rekomendacje te nie są bezpośrednio wiążące, to wiążą one ich adresatów pośrednio. Zakłady, które są adresatami tych rekomendacji, są bowiem zobowiązane do osiągnięcia celu regulacyjnego, dla realizacji którego to celu została wydana dana rekomendacja. Można w rezultacie z powodzeniem wskazać, że rekomendacje krajowe są wiążące odnośnie do celu. Taki charakter wymienionych rekomendacji rodzi pytanie odnośnie do ich umiejscowienia w ramach systemu prawa.

## 2. Charakter prawny rekomendacji krajowych

Dokonując analizy charakteru prawnego rekomendacji krajowych i tym samym próbując umiejscowić je w systemie prawa, należy wskazać, że rekomendacje te – z uwagi na okoliczność, iż pochodzą one do Komisji, która to jest klasycznym organem administracji publicznej – mogą być ujmowane jako akt administracyjny. Mogą być one również – przynajmniej hipotetycznie – ujmowane

4. Por. np.: E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Wytyczne KNF – aspekty prawno-konstytucyjne oraz wpływ na konkurencyjność w branży usług ubezpieczeniowych*, [w:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Fundacja Instytut Zarządzania Ryszykiem Społecznym, Warszawa 2015, s. 91–92.

jako akt prawa powszechnie obowiązującego z uwagi na ich wiążący co do celu charakter. Jak się wydaje, mogą być one wreszcie ujmowane jako akt prawa wewnętrznego, które wiąże wyłącznie podmioty i jednostki podporządkowane Komisji. Rekomendacje mogą być wreszcie ujmowane jako instrument typu *soft-law*, tj. instrument wiążący na zasadzie uznania jego mocy przez adresatów.

Poddając w pierwszej kolejności możliwość ujmowania rekomendacji krajowych jako aktu administracyjnego, należy przypomnieć, że aktem administracyjnym jest prawna forma działania, przy wykorzystaniu której właściwy organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę indywidualnego adresata, który to indywidualny adresat znajduje się w precyzyjnie oznaczonej sytuacji<sup>5</sup>. Wyróżnikiem aktów administracyjnych jest zatem ich podwójna konkretność, tj. dotyczą one konkretnego adresata, który to adresat znajduje się w konkretnym stanie faktycznym. Wskazany podwójnie konkretny (indywidualny) charakter aktu administracyjnego sprawia, że rekomendacje krajowe nie mogą być zaliczone do kategorii aktów administracyjnych. Wyróżnikiem rekomendacji jest bowiem to, że ich postanowienia nie są konsumowane przez zakłady ubezpieczeń w konkretnej sytuacji, tylko mają wymiar ogólny. Intencją Komisji jest bowiem to, by w drodze wydania rekomendacji krajowej zapewnić zgodność działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji z przepisami prawa, czy też zapobiec naruszaniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, czy też ograniczyć ryzyka występujące w działalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, czy też wreszcie – zapewnić trwałą zdolność zakładu ubezpieczeń do wykonywania zobowiązań. W przypadku rekomendacji nie można zatem w jakimkolwiek przypadku mówić o ich przeznaczeniu do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej. Rekomendacje nie są zatem aktami administracyjnymi indywidualnymi, przy wykorzystaniu których Komisja rozstrzygałaby indywidualne sprawy administracyjne. Rekomendacje nie są kierowane do indywidualnie oznaczonych podmiotów (lecz do podmiotów oznaczonych generalnie) i nie są przeznaczone do rozstrzygania indywidualnej sprawy tak oznaczonych podmiotów (lecz do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania całego rynku). Rekomendacje są zatem aktami generalnymi i abstrakcyjnymi, których adresatami są wszystkie zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji podlegające nadzorowi Komisji i znajdujące się w bliżej nieokreślonych i niezindywidualizowanych w treści rekomendacji stanach faktycznych<sup>6</sup>.

Z okoliczności, iż rekomendacje krajowe mają charakter generalny i abstrakcyjny, może wynikać to, że rekomendacje są aktami prawa powszechnie obowiązującego. Jak się wydaje stanowisko to powinno zostać odrzucone, za czym przemawia szereg argumentów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty przedmiotowo (*argumentum ex art. 87 Konstytucji RP*). Okoliczność, że rekomendacje nie zostały wymienione bezpośrednio i wprost w treści tego katalogu, pozwala przyjąć, że nie są one źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Podobnie należy wskazać to, iż katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty również podmiotowo. Komisja nie została zaś wymieniona wśród podmiotów wyposażonych przez ustrojodawcę w kompetencję do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego. Okoliczność podwójnego zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w połączeniu z okolicznością, że rekomendacje nie zostały wskazane bezpośrednio i wprost w treści tego katalogu, i z okolicznością, że Komisja nie jest uprawniona stanowić akty prawa powszechnie obowiązującego, przemawia za koniecznością kategorycznego

---

5. Zob. np.: J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 23.

6. Zob. np.: E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Wytyczne...*, s. 85–90.

odrzućenia stanowiska, iż rekomendacje z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. są źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie stanowiska, iż rekomendacje Komisji są źródłem prawa powszechnie obowiązującego prowadziłoby bowiem do konieczności zanegowania podstawowego założenia obecnego porządku konstytucyjnego odnośnie do przedmiotowego i podmiotowego zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>7</sup>. W tym kontekście należy wskazać to, iż system źródeł prawa powszechnie obowiązującego został ukształtowany stosownie do zasad konstytucyjnych i wyklucza dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nieznajdującymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie formułowanych założeń prawodawstwa<sup>8</sup>.

Kolejną z sygnalizowanych możliwości ujęcia rekomendacji krajowych jest ich zaliczenie do kategorii aktów prawa porządku wewnętrznego [art. 93 Konstytucji RP]. W przypadku tej kategorii nie mamy bowiem do czynienia – tak jak miało to miejsce w przypadku aktów prawa powszechnie obowiązującego [art. 87 Konstytucji RP] – ani z jej zamknięciem przedmiotowym, ani też z zamknięciem podmiotowym.

Akt porządku wewnętrznego to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt. Akty prawa wewnętrznego są więc wiążące wyłącznie wobec jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu dany akt. Jakkolwiek na gruncie Konstytucji RP prawo wydawania zarządzeń lub uchwał o charakterze wewnętrznym mają nie tylko Prezes Rady Ministrów i ministrowie, ale także inne podmioty, jeżeli tylko podstawa do wydania tego rodzaju aktów zawarta jest w ustawie, to ustrojodawca jednocześnie wyznaczył prawodawstwu wewnętrznemu nader wąskie ramy działania określone przez zakres jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Wszystkie akty normatywne o charakterze wewnętrznym muszą bezwzględnie mieścić się w modelu określonym w art. 93 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia bowiem ogólny i przy tym bezwzględnie wiążący model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może zatem obowiązywać wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt [art. 93 ust. 1 Konstytucji RP], może być wydany tylko na podstawie ustawy [art. 93 ust. 2 Konstytucji RP] i podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem [art. 93 ust. 3 Konstytucji RP]. Z drugiej strony, akt ten nie może stanowić podstawy prawnej do wydania jakiejkolwiek decyzji w tzw. sferze zewnętrznej działania administracji publicznej [art. 93 ust. 2 Konstytucji RP]. W rezultacie dla uznania rekomendacji krajowych za akt prawa wewnętrznego należałoby wykazać, że: (i) rekomendacje mogą być wydawane wyłącznie na podstawie ustawy; (ii) rekomendacje podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem; (iii) zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji (adresaci rekomendacji) są jednostkami organizacyjnie podległymi Komisji.

W powyższym kontekście należy wskazać, iż niczyich wątpliwości nie budzi okoliczność, iż rekomendacje o których mowa w art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r., mają swoje oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (*argumentum ex art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r.*). Podobnie wątpliwości nie budzi okoliczność, iż rekomendacje ze swojej natury są zgodne z prawem – siłą rzeczy Komisja, tak jak wszystkie inne organy administracji publicznej, działa na podstawie i w granicach przepisów prawa (*argumentum ex art. 7 Konstytucji RP*), i tak jak cała działalność Komisji,

7. Zob. np.: L. Garlicki [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego. Tom 2*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.

8. Por. szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2012, Le-galis [komentarz do art. 87 Konstytucji RP].

podlegają weryfikacji pod kątem ich zgodności z przepisami prawa. W konsekwencji powyższego dla uznania rekomendacji za akt prawa porządku wewnętrznego konieczne byłoby wykazanie tego, że zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji są jednostkami organizacyjnie podległymi Komisji. W świetle postanowień z art. 93 Konstytucji RP – co zostało potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w treści wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.<sup>9</sup> – akty prawa wewnętrznego obowiązują bowiem wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Podstawowym elementem aktu porządku wewnętrznego jest bowiem jego podmiotowy zakres zastosowania, który to w żadnym przypadku nie może dotyczyć podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt<sup>10</sup>. Hipotetyczne poddanie podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu akt porządku wewnętrznego, temu aktowi stanowiłoby naruszenie podstawowych gwarancji konstytucyjnych dla sfery praw i interesów tych podmiotów i jako takie mogłoby być nawet poczytywane jako swoisty zamach na fundamenty, na których rozpostarta została konstrukcja demokratycznego państwa prawa (*argumentum ex art. 2 Konstytucji RP*)

Już bardzo wstępna analiza pozycji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji i kompetencji Komisji w obszarze sprawowania nadzoru nad działalnością tych zakładów prowadzi do sformułowania konkluzji, iż w żadnym przypadku nie można mówić o występowaniu podporządkowania zakładów Komisji. Pomiedzy zakładami a Komisją występuje bowiem wyłącznie więź funkcjonalna nadzoru materialnoprawnego, nie występuje natomiast relacja podporządkowania. Zakłady są *de facto* i *de iure* autonomicznymi podmiotami gospodarczymi, nakierowanymi w swoich działaniach na wypracowanie jak najkorzystniejszego z ich punktu widzenia rezultatu ekonomicznego i na osiągnięcie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej efektywności ekonomicznej. W systemie prawa nie ma jakiegokolwiek przepisu, który stanowiłby podstawę prawną do uznania, iż nadzorowane zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji są organizacyjnie podległe Komisji. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają bowiem wyłącznie to, iż Komisja sprawuje nadzór nad nimi. Okoliczność braku w systemie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę prawną do uznania tego, że zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji są jednostkami organizacyjnymi podległymi Komisji, prowadzi do sformułowania konstatacji, iż w żadnym przypadku nie jest dopuszczalne przyjęcie tego, iż taka podległość występuje. W tym kontekście należy przypomnieć, iż jednym z fundamentów, na których oparte jest funkcjonowanie aparatu administracyjnego, jest zasada legalizmu, zgodnie z którą nie jest dopuszczalne domniemywanie kompetencji organów administracji publicznej (*argumentum ex art. 7 Konstytucji RP*).

---

9. Sygnatura: K 25/99, OTK 5/2000, poz. 141; zob. także: R. Tupin, *Czy i w jakim trybie uchwały i zarządzenia Komisji Nadzoru Bankowego mogą być uznane za niezgodne z Konstytucją?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 12, s. 27–29; K. Prac, *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11, s. 7; „Wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności, pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością. Zdaniem Trybunału w tym wypadku podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, a więc również jako obejmująca podległość funkcjonalną. Dostrzegając niebezpieczeństwo „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego, Trybunał Konstytucyjny ogranicza możliwość takiej interpretacji do specyficznej sytuacji, gdy mianowicie podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski, zaś przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Tylko więc spełnienie łącznie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwala na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze.”; por. szerzej: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygnatura: K 25/99, OTK 5/2000, poz. 141.

10. Por. szerzej: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 01.12.1998 r. (K 21/98); OTK 7/1998, poz. 116.

Obrona stanowiska odnośnie do organizacyjnego podporządkowania nadzorowanych zakładów Komisji byłaby tym bardziej utrudniona, iż nie ma jakichkolwiek racjonalnych podstaw do tego, by relację nadzoru występującą pomiędzy Komisją a tymi instytucjami postrzegać w inny sposób, niżeli analogiczne relacje występujące w obrębie innych rynków regulowanych pomiędzy organem sprawującym nadzór a osobami prawnymi, które zostały poddane temu nadzorowi.

Niemożliwość dokonania zaliczenia rekomendacji z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. do kategorii aktów administracyjnych, źródeł prawa powszechnie obowiązującego i wreszcie – aktów prawa porządku wewnętrznego prowadzi do sformułowania pytania odnośnie do kwalifikacji prawnej tych aktów. Wskazana kwestia budzi od wielu lat poważne wątpliwości w doktrynie<sup>11</sup>, przy czym dotyczą one rekomendacji kierowanych przez Komisję do nadzorowanych banków. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, iż rekomendacje [bankowe] są wyłącznie niewiążącymi zaleceniami Komisji<sup>12</sup>, inni wskazują zaś, iż rekomendacje mają jak najbardziej moc wiążącą dla podmiotów, do których są one kierowane. Rekomendacje wskazują bowiem – w obrębie sektora bankowego – to, w jaki sposób powinna być rozumiana przez banki przesłanka ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem<sup>13</sup>.

Dokonyjąc przeniesienia powyższych ustaleń – poczynionych na gruncie regulacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>14</sup> – na grunt regulacji z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r., należy wskazać, iż rekomendacje Komisji powinny być postrzegane jako akty typu *soft-law*<sup>15</sup>. Rekomendacje dostarczają bowiem ich adresatom informacji odnośnie do sposobu rozumienia (sposobu wykładni) przepisów prawa, która to wykładnia dokonywana jest przez Komisję. Komisja z wykorzystaniem rekomendacji wskazuje podmiotom nadzorowanym to, jak Komisja rozumie takie pojęcia niedookreślone, jak prawidłowe i bezpieczne funkcjonowanie zakładu i jak – w ocenie Komisji – pojęcia te powinny być rozumiane przez zakłady ubezpieczeń i zakładu reasekuracji. Rekomendacje stanowią zatem przyjęty przez organ nadzoru standard rozumienia pojęć, o których jest mowa w art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. Komisja w drodze rekomendacji dokonuje dookreślenia treści tych pojęć, ich wypełnienia i wyboru standardu ich rozumienia, a tym samym sposobu wykładni przepisów – co wymaga podkreślenia – prawa powszechnie obowiązującego. Rekomendacje pozwalają nadzorowanym zakładom uzyskać dostęp do wiedzy odnośnie do podejścia organu nadzoru do rozumienia pojęć niedookreślonych wykorzystywanych w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego, stanowiących podstawę prawną dla regulacji rynku ubezpieczeń i rynku reasekuracji.

Wykładnia przepisu z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r., niejako w oderwaniu od przepisu z art. 365 ust. 5 u.dz.u.r., prowadzi do sformułowania konkluzji, iż rekomendacje krajowe są aktami typu *soft-law*. W tym miejscu należy jednakże zastrzec, iż wyróżnikiem tych aktów jest to, iż nie posiadają one bezpośredniej mocy wiążącej.

- 
11. Zob. np.: R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 205; C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] *System prawa finansowego. Tom IV*, red. J. Gluchowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 240.
  12. Por. szerzej: T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 73–75; K. Kohutek [w:], *Prawo bankowe. Komentarz. Tom II*, red. F. Zoll, Zakamycze, Kraków 2005, s. 497.
  13. Por. szerzej: K. Kohutek ..., s. 497.
  14. Tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 128, z późn. zm.
  15. Zob. A. Chłopecki, *Zakres, sposób i skutki stosowania „miękkiego prawa” jako alternatywy dla regulacji ustawowych – na przykładzie rynku finansowego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2013, nr 3 (wydanie specjalne), s. 33–40.

W przypadku rekomendacji krajowych mamy natomiast do czynienia z interesującą sytuacją, w której rekomendacje te, jakkolwiek nie są bezpośrednio wiążące (co stanowi argument przemawiający za przyjęciem stanowiska, iż są to akty typu *soft-law*), to są one – co było już sygnalizowane (*argumentum ex art. 365 ust. 5 u.d.z.u.r.*) – jednak wiążące pośrednio.

Prawodawca wskazał bezpośrednio i wprost to, że jakkolwiek zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji są uprawnione nie stosować się do rekomendacji (o czym muszą poinformować Komisję), to jednocześnie zobowiązane są one poinformować Komisję o tym, w jaki sposób zamierzają one osiągnąć cele, dla realizacji których organ nadzoru wydał rekomendacje. Rekomendacje z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. są zatem wiążące co do celu.

Prawodawca uczynił zatem rekomendacje kierowane przez Komisję do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji instrumentem, który wiąże co do celu regulacyjnego, który to cel ma być zrealizowany – zgodnie z intencją Komisji – z wykorzystaniem rekomendacji. W przypadku rekomendacji z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. mamy do czynienia z sytuacją, w której rekomendacja nie jest wiążąca odnośnie do treści (jak ma to miejsce w przypadku klasycznych instrumentów typu *soft-law*), ale jest jednocześnie wiążąca co do celu (co nie jest spotykane w przypadku klasycznych instrumentów typu *soft-law*).

Z punktu widzenia Komisji najważniejszym jest nie tyle respektowanie treści postanowień rekomendacji, ile wypracowanie celu regulacyjnego, którego realizacji służy rekomendacja. Komisja – co znalazło swoje bezpośrednie i wyraźne potwierdzenie w treści przepisów u.d.z.u.r. – nie będzie wymagać zatem i nie będzie oczekiwać bynajmniej automatycznie tego, iż wszystkie zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, do których kierowane będą rekomendacje, będą w pełni i w każdym przypadku respektować ich treść, Komisja będzie wymagać wyłącznie tego, by cel regulacyjny rekomendacji był przez ich adresatów – w, co wymaga podkreślenia, dowolny sposób – wypracowywany. Adresaci rekomendacji w obrębie rynku ubezpieczeń będą mieli zatem prawo wyboru odnośnie do tego, czy dany cel regulacyjny zostanie przez nich wypracowany zgodnie z brzmieniem postanowień rekomendacji (poprzez respektowanie treści postanowień rekomendacji), czy też w inny – oczywiście zgodny z treścią odpowiednich przepisów prawa powszechnie obowiązującego – sposób. Doświadczenia płynące zarówno z wykorzystywania przez Komisję rekomendacji w obrębie sektora bankowego, jak i z wykorzystywania przez Komisję rekomendacji w obrębie sektora ubezpieczeń, prowadzą przy tym do sformułowania ogólnej konkluzji, iż cel regulacyjny rekomendacji jest najczęściej wypracowywany przez nadzorowane instytucje właśnie w rezultacie restrykcyjnego respektowania treści postanowień rekomendacji.

W przypadku, gdy zakład ubezpieczeń lub reasekuracji nie będzie respektował treści rekomendacji, Komisja nie będzie uprawniona do zastosowania względem tego zakładu środków odpowiedzialności administracyjnej z tytułu nierespektowania przez ten zakład treści rekomendacji. Jednakże, o ile zakład ten nie będzie równocześnie realizować celów, dla realizacji których organ nadzoru wydał rekomendacje, Komisja będzie mogła uznać, iż takie działanie stanowi naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego określających – odpowiednio, w zależności od nierespektowanego celu rekomendacji – (i) prawidłowe działanie tych zakładów; (ii) zapobieżenie naruszenia interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia; (iii) ograniczenie ryzyka występującego w działalności zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji; (iv) zapewnienie trwałej zdolności zakładów ubezpieczeń do wykonywania zobowiązań. Komisja przy ocenie powyższych pojęć będzie kierowała się treścią wydanych przez siebie rekomendacji i pojęcia te będą w praktyce interpretowane zgodnie z celem i brzmieniem rekomendacji.



W przypadku rekomendacji z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. mamy zatem do czynienia z bardzo specyficznym instrumentem regulacji, który może być określony jako pewna mutacja instrumentów typu *soft-law*. W przypadku rekomendacji ich cel regulacyjny musi być bowiem zrealizowany czy to poprzez zastosowanie się przez zakład do treści rekomendacji, czy to w inny – wybrany przez nadzorowany zakład – sposób. Z całą pewnością nie mamy tutaj zatem do czynienia z klasycznym aktem typu *soft-law*.

### 3. Rekomendacje ubezpieczeniowe – znaczenie dla rynku

Rekomendacje Komisji kierowane do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji mogą być i jak można zasadnie domniemywać – obserwując dotychczasową praktykę Komisji w zakresie wykorzystywania tego instrumentu w obrębie tak rynku bankowego, jak i (dopiero pojawiającą się praktykę) w obrębie rynku ubezpieczeń – będą elastycznym instrumentem sprawowania nadzoru, który to instrument stanowić będzie istotne uzupełnienie dla instrumentów nadzoru w postaci *hard-law*. W mojej ocenie Komisja z wykorzystaniem instrumentu rekomendacji będzie mogła efektywnie (tj. szybko i skutecznie) reagować na zjawiska występujące w obrębie rynku, które w jej ocenie będą niepożądane i wymagać będą ograniczenia czy też całkowitego wyeliminowania.

Komisja będzie zatem uprawniona – z wykorzystaniem instrumentu rekomendacji – przeciwdziałać występującym zagrożeniom i zjawiskom stojącym w opozycji do prawidłowego i bezpiecznego funkcjonowania rynku ubezpieczeń. W tym ostatnim kontekście należy wskazać, iż istotną zaletą rekomendacji w relacji do klasycznych instrumentów regulacji (tj. przepisów prawa powszechnie obowiązującego czy generalnie instrumentów typu *hard-law*) jest brak swoistej inercji w zakresie ich wdrożenia i praktycznego wykorzystania. W sytuacji zatem, gdy Komisja dostrzeże pewne niepożądane – w ocenie Komisji – zjawisko, Komisja będzie uprawniona reagować niemal natychmiast. Jedynym ograniczeniem proceduralnym jest bowiem obowiązek przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi podmiotami i instytucjami, które to konsultacje z uwagi na ich niski poziom sformalizowania mogą być przeprowadzone bardzo sprawnie. Wskazując na zalety rekomendacji w relacji do innych instrumentów o charakterze regulacyjnym, należy zaznaczyć, iż rekomendacje w odróżnieniu od klasycznych aktów administracyjnych (tj. decyzji administracyjnych wydawanych przez Komisję), nie są konsumowane niejako jednorazowo. Rekomendacje mają bowiem – jak zostało to już wskazane – generalny i abstrakcyjny charakter.

Wskazane wyżej zalety rekomendacji mogą przełożyć się na zapewnienie Komisji możliwości stałego dopasowywania standardu działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji do zmieniającego się otoczenia i do nowych zjawisk pojawiających się w obrębie rynku ubezpieczeniowego i rynku reasekuracji. Jak zostało to bowiem wskazane, rekomendacje, z uwagi na niesformalizowaną czy też sformalizowaną w niewielkim stopniu procedurę ich wydawania, mogą zapewnić Komisji możliwość bardzo sprawnego i przede wszystkim efektywnego reagowania na wszystkie niepożądane zjawiska i zagrożenia.

Z powodzeniem można przyjąć, iż w sytuacji, gdy Komisja zaobserwuje, iż pewne działanie nadzorowanych zakładów stoi w opozycji do sposobu rozumienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego normujących funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń, które to rozumienie jest przyjęte przez Komisję, Komisja – z wykorzystaniem rekomendacji – będzie mogła zareagować, tak by ograniczyć negatywne skutki takiej niewłaściwej wykładni przepisów prawa. Rekomendacje mogą zatem w rezultacie zapewnić możliwość stałego dopasowywania wynikającego z przepisów

prawa powszechnie obowiązującego standardu działania zakładów do zmieniającego się otoczenia i do nowych zjawisk pojawiających się w obrębie rynku.

Nie należy jednak zapominać o tym, że rekomendacje mogą stanowić równocześnie poważne zagrożenie dla funkcjonowania nadzorowanych zakładów. Można bowiem jak najbardziej wyobrazić sobie sytuację, w której Komisja z wykorzystaniem mechanizmu rekomendacji będzie narzucać nadzorowanym instytucjom finansowym taki sposób rozumienia pojęć niedookreślonych, o których jest mowa w art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r., który będzie nie do pogodzenia – a przynajmniej w ocenie tych instytucji – z koniecznością zapewnienia prawidłowego, bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania tych instytucji. Możliwe jest wystąpienie sytuacji, w której Komisja będzie interpretowała pojęcia niedookreślone wykorzystywane w przepisach prawa (tj. w szczególności w art. 365 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r.) w sposób całkowicie niedopasowany do wymogów płynących z praktyki obrotu i stanowiący poważne zagrożenie dla funkcjonowania nadzorowanych zakładów. Z powodzeniem można przyjąć, że Komisja z wykorzystaniem mechanizm rekomendacji zechce *doregulować* rynek, by tym samym ograniczyć możliwość podejmowania przez nadzorowane zakłady ryzykownych działań. Takie ograniczenie możliwości podejmowania ryzyka w drodze implementacji rekomendacji skutkowałoby zaś równocześnie ograniczeniem możliwości prowadzenia przez zakład rentownej działalności, a tym samym – istotnie ograniczałoby gospodarczą atrakcyjność dalszego prowadzenia działalności.

Jak się wydaje instrumentem, który w ocenie prawodawcy ma ograniczyć powyższe ryzyko są – nałożone na Komisję – obowiązki z art. 365 ust. 2 i 3 u.d.z.u.r. I tak, Komisja jest zobowiązana przeprowadzić konsultacje projektu rekomendacji z zainteresowanymi podmiotami i instytucjami (*argumentum ex art. 365 ust. 2 u.d.z.u.r.*), a także dokonać oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych związanych z rekomendacjami (*argumentum ex art. 365 ust. 3 u.d.z.u.r.*). Można zatem domniemywać, że prawodawca dostrzegł powyższe ryzyko i podjął działania nakierowane na jego ograniczenia. Niestety, działania te – jak się wydaje – są niewystarczająco skuteczne, albowiem prawodawca nie wprowadził rozwiązania zapewniającego adresatom rekomendacji możliwość wywierania istotnego wpływu na treść rekomendacji. Nie ma bowiem mechanizmu, który pozwalałby zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji niejako forsować w ramach konsultacji ich stanowisko. Jak najbardziej można dopuścić sytuację, w której to zakłady w ramach konsultacji wyrażą stanowisko, które to następnie zostanie zlekceważone przez Komisję. Co gorsza, z tą ostatnią sytuacją mieliśmy już do czynienia w praktyce i to właśnie pod rządami u.d.z.u.r.

W konsekwencji należy wskazać, iż w celu faktycznego uniknięcia ziszczenia się powyższego negatywnego scenariusza konieczne będzie możliwe restrykcyjne trzymanie się przez Komisję, na etapie tworzenia i implementowania rekomendacji, konieczności zapewnienia zgodności treści rekomendacji z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i respektowanie przez Komisję postulatu odnośnie do maksymalnego dopasowania tworzonych rozwiązań do wymogów płynących z praktyki rynkowej.

## Podsumowanie

Rekomendacje, o których jest mowa w art. 365 ust. 1 u.d.z.u.r, są instrumentem nadzoru, który zastępuje na złożoną ocenę. W szczególności krytycznie należy odnieść się do okoliczności, iż prawodawca w treści art. 365 ust. 1 u.d.z.u.r. używa nazwy rekomendacja dla określenia dwóch instrumentów sprawowania nadzoru. W przypadku rekomendacji z art. 365 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r. mamy bowiem do czynienia z klasycznym instrumentem typu *soft-law*, natomiast w przypadku rekomendacji z art. 365

ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. – z pewną mutacją instrumentu typu *soft-law*. Jak zostało to bowiem wskazane, rekomendacje z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. mają pośrednio wiążący charakter.

Rekomendacje, w szczególności te z art. 365 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. – o ile tylko Komisja nie będzie nadużywać swojej kompetencji – mogą stanowić bardzo ciekawy instrument regulacji rynku ubezpieczeń i reasekuracji. Komisja będzie mogła bowiem z wykorzystaniem tego instrumentu bardzo sprawnie i efektywnie reagować na wszystkie te zjawiska, które w jej ocenie są niepożądane i wymagają pilnej interwencji organu nadzoru. Niestety w praktyce – jak pokazują dotychczasowe doświadczenia – warunek nienadużywania kompetencji przez Komisję nie zawsze jest spełniony. Komisja w praktyce obrotu podchodzi bowiem niejednokrotnie do mechanizmu konsultacji w taki sposób, że uwagi zgłoszone w trakcie rzeczonych konsultacji przez przysyłanych adresatów rekomendacji nie są w ogólności uwzględniane. Takie postępowanie Komisji rodzi istotne ryzyko niedopasowania rekomendacji do wymogów płynących z praktyki obrotu, a tym samym – sytuacji, w której Komisja będzie wywierać negatywny wpływ na prawidłowe, bezpieczne i stabilne działanie nadzorowanych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji.

## Wykaz źródeł

### Literatura:

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2012.
- Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Borkowski, J., *Decyzja administracyjna*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź–Zielona Góra 1998.
- Chłopecki A., *Zakres, sposób i skutki stosowania „miękkiego prawa” jako alternatywy dla regulacji ustawowych – na przykładzie rynku finansowego*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2013, nr 3 [wydanie specjalne].
- Czech T., *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11.
- Garlicki L. [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System prawa administracyjnego. Tom 2*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, CH Beck, Instytut Nauk Prawniczych PAN, Warszawa 2012.
- Kohutek K. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz. Tom II*, red. F. Zoll, Zakamycze, Kraków 2005.
- Kosikowski C., Olszak M., *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] *System prawa finansowego. Tom IV*, red. J. Głuchowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kowalewski E., Ziemiak M.P., *Wytyczne KNF – aspekty prawno-konstytucyjne oraz wpływ na konkurencyjność w branży usług ubezpieczeniowych*, [w:] *Konkurencja i konkurencyjność na rynku ubezpieczeniowym*, red. M. Serwach, Fundacja Instytut Zarządzania Ryzykiem Społecznym, Warszawa 2015.
- Pabian S., Wajda P., *Natura prawna i skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1.
- Prac K., *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11.
- Tupin R., *Czy i w jakim trybie uchwały i zarządzenia Komisji Nadzoru Bankowego mogą być uznane za niezgodne z Konstytucją?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 12.

### **Akty prawne:**

Dyrektywa 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wyłącalność II (Dz. Urz. UE L 335 z dnia 17 grudnia 2009 r.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 2015, poz. 128, tekst jednolity).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016, poz. 23, tekst jednolity).

### **Orzecznictwo:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygnatura: K 25/99, OTK 5/2000, poz. 141.

Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2008 r., sygnatura: II GSK 526/08, orzeczenia.nsa.gov.pl.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2007 r., sygnatura: VI SA/Wa 1667/07, orzeczenia.nsa.gov.pl.

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: II GSK 211/10, orzeczenia.nsa.gov.pl.

## **Recommendations issued by the Polish Financial Supervision Authority for the insurance and reinsurance undertakings**

*The paper reviews the legal nature of a relatively new supervisory instrument over the insurance and reinsurance market, it is the power of the Polish Financial Supervision Authority to issue recommendations for insurance and reinsurance companies. The paper is focused on explanation of the of these recommendations within the legal system. The paper examines how the issuing of the recommendations may affect the proper and secure operation of the domestic insurance and reinsurance companies.*

**Keywords:** recommendation, Polish Financial Supervision Authority, supervision over the insurance and reinsurance market, an act of soft law.

**DR HAB. PAWEŁ WAJDA** – profesor UW, Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski; Of counsel w Baker & McKenzie T. Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.