

**Justyna Orlicka**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

---

## **PERSPEKTYWY ROZWOJU REGULACJI DOTYCZĄCYCH WYŁĄCZEŃ GRUPOWYCH SPOD ZAKAZU KARTELI DLA SEKTORA UBEZPIECZENIOWEGO**

---

**Streszczenie:** Zarówno w polskim, jak i wspólnotowym prawie konkurencji ubezpieczenia są traktowane jak każda inna dziedzina działalności gospodarczej i przepisy tego prawa mają do nich zastosowanie bez żadnych ograniczeń. W obydwu porządkach prawnych ubezpieczenia korzystają jednak z przywileju polegającego na tym, że obowiązują wydane specjalnie dla tego sektora rozporządzenia o wyłączeniach grupowych. Stanowią one istotną pomoc dla ubezpieczycieli, którzy muszą samodzielnie oceniać prawnokonkurencyjną dopuszczalność zawieranych między sobą porozumień. Dnia 31 marca 2010 r. wygasa rozporządzenie wspólnotowe i w związku z tym z inicjatywy Komisji Europejskiej toczy się obecnie dyskusja nad dalszymi losami rozporządzeń grupowych dla sektora ubezpieczeniowego. W referacie wyjaśniono, jakie znaczenie ma dla rynku ubezpieczeniowego przywilej sektorowego wyłączenia grupowego. Ponadto ukazano konsekwencje ewentualnych zmian, które mogą zostać wprowadzone w wyniku przeprowadzonej dyskusji.

**Słowa kluczowe:** wyłączenia grupowe, kartel, prawo konkurencji.

### **1. Wstęp**

Zarówno we wspólnotowym, jak i polskim prawie konkurencji rynek ubezpieczeniowy korzysta z przywileju sektorowego wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Dnia 31 marca 2010 r. wygasa wspólnotowe rozporządzenie o wyłączeniach grupowych dla tego sektora, natomiast dokładnie rok później – rozporządzenie polskie. Komisja Europejska zastanawia się obecnie nad przyszłością wyłączeń grupowych dla ubezpieczeń, a wybrana przez nią droga z pewnością zdefiniuje przyszłe decyzje polskiego ustawodawcy. Niniejszy referat ma na celu ukazanie znaczenia, jakie dla rynku ubezpieczeniowego ma sektorowe wyłączenie grupowe, oraz konsekwencji ewentualnych zmian w podejściu do tego sektora ustawodawcy wspólnotowego i krajowego.

## 2. Zakaz porozumień ograniczających konkurencję

Do przepisów pierwotnego prawa wspólnotowego, których zadaniem jest przeciwdziałanie ograniczaniu konkurencji przez uczestników obrotu gospodarczego, należy między innymi art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej – TWE) [Emmerich 2001, s. 370]. Przepis ten w ust. 1 formułuje zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję<sup>1</sup>. Jednocześnie w ust. 3 art. 81 TWE znalazł się instrument, zwany wyłączeniem, powodujący względność zakazu z ust. 1. Polega on na tym, że zakazu tego nie stosuje się do takich porozumień, które kumulatywnie spełniają następujące przesłanki: przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do popierania postępu technicznego lub gospodarczego, przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który z tego wynika, oraz bez nakładania na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów, ani bez dawania przedsiębiorstwom możliwości eliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów. Struktura normy z art. 81 TWE przedstawia się zatem następująco: porozumienia, które wchodzą w zakres ust. 1 tego przepisu, są zakazane, chyba że spełnione są przesłanki wyłączenia takich porozumień spod zakazu, sformułowane w ust. 3 [Skoczny 2005, s. II-343]. Sens art. 81 ust. 3 TWE polega na tym, aby umożliwić funkcjonowanie porozumień, które, co prawda, wywierają skutki antykonkurencyjne, ale jednocześnie pociągają za sobą różnorodne korzyści, zdolne przewyższyć owe ujemne skutki.

W prawie krajowym zakaz porozumień ograniczających konkurencję został sformułowany w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej u.o.k.k.)<sup>2</sup>. Na wzór prawa wspólnotowego, art. 8 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że spod zakazu wyłączone są porozumienia, które spełniają cztery – identyczne jak te w art. 81 ust. 3 TWE – przesłanki. Struktura normy wynikającej z przepisów art. 6 ust. 1 i 8 ust. 1 u.o.k.k. jest więc taka sama jak struktura normy zawartej w art. 81 TWE. Funkcje krajowego zakazu porozumień ograniczających konkurencję są zbliżone do funkcji tego zakazu w prawie wspólnotowym – przy czym są one realizowane w znacznie mniejszej (bo krajowej) skali.

## 3. Podstawy prawne wyłączeń grupowych

Problematykę wyłączeń grupowych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję dla sektora ubezpieczeniowego regulują na terytorium Polski dwa akty

---

<sup>1</sup> Zakaz ten brzmi: „Niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku (...)”.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., DzU nr 50, poz. 331 z późn. zm. Artykuł 6 ust. 1 brzmi: „Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym (...)”.

prawne: Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 358/2003<sup>3</sup> (jeśli chodzi o wyłączenie spod zakazu ustanowionego przez prawo wspólnotowe) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r.<sup>4</sup> (jeśli chodzi o wyłączenie spod zakazu ustanowionego przez prawo polskie). Regulacją o charakterze oryginalnym jest Rozporządzenie nr 358/2003, którego treść została ukształtowana pod wpływem doświadczeń Komisji w udzielaniu wyłączeń indywidualnych porozumieniom między przedsiębiorcami z sektora ubezpieczeniowego oraz pod wpływem wniosków z funkcjonowania poprzedniego wspólnotowego rozporządzenia o wyłączeniach grupowych. Rozporządzenie Rady Ministrów stanowi *de facto* recepcję rozwiązań wspólnotowych.

#### 4. Istota wyłączeń grupowych

Z dniem 1 maja 2004 r. gruntownej reformie uległ system stosowania art. 81 ust. 3 TWE<sup>5</sup>. Wyjaśnienie, czym są obecnie rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, jest konieczne do tego, aby przedstawić ich znaczenie dla rynku ubezpieczeniowego.

Do dnia 1 maja 2004 r. art. 81 ust. 3 TWE nie był bezpośrednio skuteczny, co oznaczało, że wyłączenie porozumień spod zakazu nie mogło nastąpić bezpośrednio na podstawie tego przepisu. Podstawą wyłączenia mogły być albo indywidualna i konkretna decyzja Komisji (tzw. wyłączenie indywidualne), albo ogólne i abstrakcyjne przepisy rozporządzenia Komisji (tzw. wyłączenie grupowe). Po dokonanej reformie art. 81 ust. 3 zyskał bezpośrednią skuteczność, co oznacza, że porozumienia, które spełniają cztery przesłanki z art. 81 ust. 3 TWE, nie są zakazane, bez konieczności podejmowania w tym celu uprzedniej decyzji. Przyjęty model stosowania art. 81 ust. 3 TWE jest określany mianem wyjątku prawnego (*legal exemption, Legalausnahme*). W modelu tym nie można już dłużej mówić o wyłączeniach indywidualnych, a przynajmniej nie można używać tego określenia w nadawanym mu wcześniej znaczeniu [Jones, Sufrin 2008, s. 284; Kosiński 2007, s. 424]. Zachowana została natomiast instytucja wyłączeń grupowych, co sprawiło, że zagadnienie ich charakteru prawnego w nowym systemie stosowania art. 81 ust. 3 stało się wysoce dyskusyjne. W literaturze rozważane są w tej mierze najrozmaitsze, niejednokrotnie skrajne propozycje: od uznania, że rozporządzenia mają obecnie charakter tylko deklaratoryjny [Sudoł 2000, s. 422], do twierdzenia, że przypisanie tym rozporządze-

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym, Dz.Urz. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 08, t. 02 P.230.

<sup>4</sup> Rozporządzenie w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, DzU nr 137, poz. 964.

<sup>5</sup> W tym dniu weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.Urz. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 08, t. 02 P.205.

niom mocy konstytutywnej musi się opierać na założeniu istnienia dwóch autonomicznych i paralelnych systemów wyłączeń (wyjątku prawnego oraz wyłączeń grupowych) [Heutz 2004, s. 1264].

A. Jurkowska i T. Skoczny zwracają uwagę na to, że wyłączenia grupowe „opierają się na domniemaniu braku naruszenia zakazu przez porozumienia nim [nimi – J.O.] objęte”, co oznacza, że „prawodawca wspólnotowy (Komisja) (...) jest zobowiązany do wstępnego (*ex ante*) dokonania analizy spełniania przesłanek usprawiedliwiających art. 81 ust. 3 TWE (...)” [Jurkowska, Skoczny 2008, s. 39-40]. Ze stwierdzeniem tym – odnoszącym się w istocie do procesu prawodawczego mającego na celu wydanie rozporządzenia o wyłączeniach grupowych – wspomniani autorzy łączą konsekwencje dla stron porozumień polegające na braku konieczności wykazania przez nie, że zawarte pomiędzy nimi porozumienie spełnia warunki z art. 81 ust. 3 Traktatu [Jurkowska, Skoczny 2008, s. 40]. Idąc dalej tym tropem, można poprzeć wysuniętą w literaturze niemieckiej hipotezę, że rozporządzenia o wyłączeniach grupowych w obecnym stanie prawnym są przepisami zawierającymi domniemania prawne [Zwiener 2005, s. 152]. Treścią tych norm jest skierowany do sądów i organów ochrony konkurencji nakaz przyjęcia, że porozumienia o cechach określonych w rozporządzeniu spełniają przesłanki wyłączenia wymienione w art. 81 ust. 3 Traktatu. Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia nr 1/2003 ciężar udowodnienia, że te przesłanki są spełnione, spoczywa na przedsiębiorcach ubiegających się o wyłączenie. Za sprawą obowiązywania rozporządzeń o wyłączeniach grupowych formułujących wspomniane domniemania prawne sąd lub organ ochrony konkurencji ma obowiązek przyjąć, że te przesłanki są spełnione – następuje tym samym zdjęcie ciężaru dowodu na tę okoliczność ze stron porozumienia. Domniemania zawarte we wspólnotowych rozporządzeniach o wyłączeniach grupowych mają charakter wzruszalny. Wynika to z art. 29 Rozporządzenia nr 1/2003, który przewiduje możliwość cofnięcia przez Komisję lub krajowe organy ochrony konkurencji wyłączenia wynikającego z rozporządzenia o wyłączeniach grupowych w razie gdy konkretne porozumienie powoduje skutki niezgodne z art. 81 ust. 3 Traktatu. Ciężar udowodnienia wystąpienia takich skutków spoczywa w takim przypadku na organie upoważnionym do cofnięcia wyłączenia. Tak długo, jak domniemanie nie zostanie obalone, porozumienie korzysta z wyłączenia grupowego, mimo tego, że wywołuje skutki, które są niezgodne z art. 81 ust. 3 TWE.

Przedstawiona koncepcja pozwala w pełni pogodzić przypisanie rozporządzeniom o wyłączeniach grupowych charakteru konstytutywnego z bezpośrednią skutecznością art. 81 ust. 3 Traktatu. Rozporządzenia te stanowią normatywny element przyjętego przez Komisję w Rozporządzeniu nr 1/2003 systemu wyjątku prawnego: funkcją tego elementu jest zdjęcie z przedsiębiorców ciężaru dowodu, że porozumienie spełnia przesłanki wyłączenia, będące wyjątkiem od ogólnej reguły rozkładu ciężaru dowodu.

Charakter prawny rozporządzeń o wyłączeniach grupowych wydawanych przez Radę Ministrów na mocy polskich przepisów jest co do zasady taki sam jak ustalony

powyżej charakter prawny rozporządzeń Komisji. Przepis art. 8 ust. 1 u.o.k.k., formułujący przesłanki wyłączenia porozumień spod zakazu z jej art. 6 ust. 1, jest bezpośrednio skuteczny, a zatem porozumienia spełniające te przesłanki są wyłączone bezpośrednio na mocy art. 8 ust. 1. Jednocześnie art. 8 ust. 2 u.o.k.k. przewiduje, że ciężar udowodnienia, iż konkretne porozumienie spełnia te przesłanki, spoczywa na przedsiębiorcy. Ciężar ten zostaje z uczestników porozumienia zdjęty, gdy Rada Ministrów wydała rozporządzenie o wyłączeniach grupowych – stąd akty te także mają charakter domniemań prawnych. Jednakże – w odróżnieniu od rozporządzeń Komisji – są to domniemania prawne niewzruszalne, ponieważ u.o.k.k. nie przewiduje możliwości cofnięcia wyłączenia udzielonego w rozporządzeniu.

## **5. Korzyści dla ubezpieczycieli płynące z obowiązywania sektorowych wyłączeń grupowych**

Bezpośrednia skuteczność art. 81 ust. 3 TWE i art. 8 ust. 1 u.o.k.k. sprawia, że ryzyko oceny, czy dane porozumienie spełnia przesłanki wyłączenia, ponoszą uczestniczący w nim ubezpieczyciele. To na nich spoczywa ciężar udowodnienia tego faktu, przy czym przeprowadzenie takiego dowodu wymaga najczęściej rozległej analizy o charakterze ekonomicznym i prawnym. Jeżeli nie uda się udowodnić, że porozumienie spełnia przesłanki wyłączenia, ubezpieczyciele narażają się na sankcje ze strony organów ochrony konkurencji. Rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, zawierające domniemania, że określone w nich porozumienia spełniają przesłanki z art. 81 ust. 3 TWE/art. 8 ust. 1 u.o.k.k., stanowią więc dla ubezpieczycieli istotną pomoc w samodzielnej ocenie zawieranych porozumień, ponieważ zdejmują z nich ciężar przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność. Jedyne, co ubezpieczyciele muszą udowodnić, to to, że zawarte pomiędzy nimi porozumienie wchodzi w zakres zastosowania rozporządzenia, co z pewnością jest dowodem znacznie łatwiejszym do przeprowadzenia.

Nie można mówić o żadnym szczególnym traktowaniu ubezpieczeń przez prawo konkurencji, rozumianym jako ograniczenie stosowania do nich przepisów tego prawa. Pewnym przywilejem jest natomiast obowiązywanie sektorowego rozporządzenia o wyłączeniach grupowych; ów sektorowy charakter uzasadniany był nieprzystawalnością porozumień zawieranych pomiędzy ubezpieczycielami do porozumień zawieranych przez przedsiębiorców z innych dziedzin gospodarki. W związku z tym przekładanie na grunt oceny porozumień pomiędzy ubezpieczycielami ogólnych reguł prawa konkurencji, wypracowywanych przez organy wspólnotowe na tle innych rodzajów działalności gospodarczej, uznawano za znacznie utrudnione. Fakt, że rynek ubezpieczeniowy ma do dyspozycji rozporządzenie nakierowane wyłącznie na porozumienia jemu właściwe, jest kolejnym ułatwieniem dla działających na nim podmiotów.

## 6. Proponowane zmiany i ich skutki dla rynku ubezpieczeniowego

Od wielu miesięcy, z inicjatywy Komisji, toczy się dyskusja o przyszłych losach rozporządzenia o wyłączeniach grupowych dla sektora ubezpieczeniowego. Organ ten nie podjął jeszcze decyzji w tej kwestii, niemniej przedstawił pewne możliwości w wydanym w końcu marca 2009 r. raporcie o funkcjonowaniu Rozporządzenia nr 358/2003 [*Report from the Commission...*]. Najmniej prawdopodobne jest utrzymanie wyłączenia w dotychczasowym zakresie (obecnie rozporządzenia dotyczą czterech kategorii porozumień pomiędzy ubezpieczycielami<sup>6</sup>). Kierunek zmian, jakiego należy oczekiwać, to raczej zawężenie obecnego zakresu wyłączeń, przy czym należy się liczyć nawet z możliwością całkowitej rezygnacji z tego instrumentu. Jak się wydaje, Komisja skłania się najbardziej do utrzymania sektorowego wyłączenia grupowego dla ubezpieczeń, jednakże tylko w odniesieniu do dwóch spośród dotychczasowych kategorii porozumień, a mianowicie porozumień dotyczących wspólnej kalkulacji składek netto oraz tworzenia grup koasekuracyjnych i koreasekuracyjnych. A zatem dotychczasowa korzystna – z punktu widzenia udowodnienia, że porozumienie spełnia przesłanki wyłączenia – sytuacja ubezpieczycieli zostanie zachowana w zakresie ograniczonym tylko do tych dwóch kategorii porozumień.

Wszelkie pozostałe porozumienia ubezpieczycieli będą musiały być poddawane ocenie na podstawie reguł konkurencji o charakterze ogólnym. Chodzi tu przede wszystkim o rozporządzenia o wyłączeniach grupowych o charakterze ponadsektorowym, a także właściwe wspólnotowemu prawu konkurencji akty, tzw. *soft law*<sup>7</sup>. W takiej sytuacji trudniej niż dotychczas będzie ubezpieczycielom udowodnić, że zawarte pomiędzy nimi porozumienie spełnia przesłanki wyłączenia. Zdaniem Komisji, która w ostatnich latach znacznie rozbudowała i zmodernizowała wtórne wspólnotowe prawo konkurencji, skala trudności nie będzie jednak tak wielka, żeby uzasadniała utrzymanie sektorowego wyłączenia grupowego dla ubezpieczeń w dotychczasowym zakresie. Taka ocena tego organu odnosi się do porozumień rynku ubezpieczeniowego dotyczących tworzenia standardowych warunków ubezpieczeń oraz tworzenia prywatnoprawnych norm technicznych. Zdaniem Komisji te kategorie porozumień występują także w innych sektorach gospodarki, a ich uczestnicy radzą sobie z ich konkurencyjnoprawną oceną bez sektorowych rozporządzeń o wyłączeniach grupowych.

Do chwili obecnej Komisja nie podjęła jeszcze decyzji co do dalszych losów instytucji wyłączeń grupowych dla sektora ubezpieczeniowego. Wyraźnie jednak da się zauważyć, że organ ten jest coraz dalszy od tego, żeby traktować rynek ubezpie-

<sup>6</sup> Zarówno w prawie wspólnotowym, jak i polskim wyłączone są kategorie porozumień dotyczące: 1) wspólnych kalkulacji, tabel i badań, 2) standardowych warunków umów, 3) grup koasekuracyjnych i koreasekuracyjnych, 4) specyfikacji technicznych dla urządzeń zabezpieczających oraz usług instalatorskich i konserwacyjnych.

<sup>7</sup> Należą do nich obwieszczenia, komunikaty, wytyczne, dokumenty dotyczące polityki konkurencji – zob. [Nestoruk 2008, s. 382].

zeniowy w sposób uprzywilejowany, choćby poprzez sektorowe wyłączenie; z punktu widzenia prawa konkurencji ma to być rynek jak każdy inny. To zapatrywanie podzieli zapewne polski ustawodawca, kiedy nadejdzie czas podjęcia decyzji co do dalszych losów wyłączeń grupowych w prawie polskim.

## Literatura

- Emmerich V., *Kartellrecht*, Verlag C.H. Beck, München 2001.
- Heutz S., *Legalausnahme und Gruppenfreistellungsverordnungen im System der VO (EG) Nr. 1/2003*, „Wirtschaft und Wettbewerb“ 2004, nr 12,
- Jones A., Sufrin B., *EC Competition Law*, Oxford University Press, 2008.
- Jurkowska A., Skoczny T., *Wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konkurencji*, [w:] *Wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję we Wspólnocie Europejskiej i w Polsce*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2008.
- Kosiński E., *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych regulacji ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2007.
- Nestoruk I., *Prawo konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of Commission Regulation (EC) No 358/2003 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices in the insurance sector*, COM (2009) 138.
- Skoczny T., *Reguły konkurencji*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej – prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Sudoł M., *Zakres kompetencji sądów krajowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konkurencji (kilka uwag na temat bezpośredniej skuteczności art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej – w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, UJ, Kraków 2000.
- Zwiener J., *Die Auswirkungen der Verordnung Nr. 1/2003 auf das europäische und deutsche Kartellverfahren*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2005.

## FUTURE OF DEVELOPMENT OF BLOCK EXEMPTION REGULATIONS FOR THE INSURANCE SECTOR

**Summary:** Both in Polish and Community competition law the insurance activity is treated equally with any other economic activity; the provisions of competition law are applied without any limits thereto. However, in both legal systems insurance market enjoys a privilege of block exemption regulation issued especially for this sector. Such regulations are very useful for insurers, because they help these undertakings to assess by themselves the admissibility of agreements they conclude from the competition law point of view. The Community block exemption regulation expires on 31<sup>st</sup> of March 2010 and because of it the European Commission has initiated a public discussion about the future of this instrument. The article explains the meaning of the privilege of group exemption regulation especially for the insurance sector and shows the consequences of possible changes.