

**Załącznik nr 3**  
**do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego**

**Aldona Piotrowska- autoreferat w języku polskim**

Dr Aldona Piotrowska  
Katedra Prawa Publicznego  
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych  
po uzyskaniu stopnia doktora**

**I. Wstęp**

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), przepisami Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodach doktorskich, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2018, poz. 261)) oraz Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165) składam niniejszy autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego, zawierający informacje na temat uzyskanych przeze mnie stopni naukowych i przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w jednostkach naukowych, charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 wskazanej powyżej ustawy, a także zwięzłe omówienie moich pozostałych osiągnięć i dorobku:

**II. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe.**

Dyplom magistra prawa uzyskałam w dniu 23 czerwca 1999 r. na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, broniąc pracę magisterską w Katedrze Prawa Gospodarczego i Handlowego zatytułowaną „Podwyższenie kapitału w spółce akcyjnej”, pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Andrzeja Szumańskiego.

Jestem również absolwentką Szkoły Prawa Francuskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego z we współpracy z Uniwersytetem w Orleanie, a także ukończyłam specjalistyczny kurs języka francuskiego prawniczego. Ponadto jestem absolwentką Studium Doskonalenia Pedagogicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Studia prawnicze zakończyłam z wynikiem bardzo dobrym i w tym samym roku podjęłam studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, pod opieką naukową prof. zw. dr hab. Anny Walaszek-Pyziół. W czasie studiów doktoranckich w 2002 roku byłam na stypendium na uniwersytecie Ernst-Moritz-Arndt w Greiswaldzie. Stopień doktora nauk prawnych uzyskałam w dniu 24 maja 2004 r. mocą uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, na podstawie obronionej z wyróżnieniem pracy zatytułowanej „Łączenie banków w formie spółki akcyjnej”. Promotorem dysertacji była prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół, zaś recenzentami: prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk oraz prof. zw. dr hab. Andrzej Szumański.

W Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie prowadzę działalność naukową i dydaktyczną w obszarze publicznego prawa gospodarczego.

### **III. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach badawczych**

Od października 2004 r. do września 2006 r. pracowałam na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego na stanowisku asystenta, a potem adiunkta. W okresie od września 2007 do czerwca 2011 byłam wykładowcą w Krakowskiej Szkole im. A. F. Modrzewskiego w Krakowie.

Od 2008 roku jestem zatrudniona w Katedrze Prawa Publicznego na Wydziale Gospodarki i Administracji Publicznej (wcześniej: Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych) Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na stanowisku adiunkta, gdzie prowadzę zajęcia dla studentów II roku (Publiczne prawo gospodarcze - wykłady i ćwiczenia), studentów I roku SUM (Publiczne prawo gospodarcze - konwersatorium, Kontrola i nadzór w administracji - wykład), studentów I roku SUM (Prawo gospodarcze - wykłady i ćwiczenia). Prowadziłam także zajęcia dla studentów I roku (Encyklopedia prawa – wykład). Jestem także wykładowcą na studiach podyplomowych w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej (MSAP).

### **IV. Najważniejsze osiągnięcia naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora**

#### **1. Wskazanie rozprawy habilitacyjnej**

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe uzyskane po otrzymaniu stopnia doktora, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o

stopniach i tytule w zakresie sztuki, pozwalam sobie wskazać monografię pt. *Ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym. Studium publicznoprawne*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019 r., ss. 515 ISBN 978-83-65390-18-9.

Recenzentami wydawniczymi byli:

prof. zw. dr hab. Anna Walaszek-Pyziół,  
dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska.

## **2. Opis treści rozprawy habilitacyjnej, w tym przedstawienie przyjętych wniosków badawczych oraz zreferowanie wniosków.**

### **a. Przyczyny podjęcia tematu badawczego, wskazanie zasadniczych celów pracy.**

Inspiracją do podjęcia badań nad zagadnieniem ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym były nowe rozwiązania prawne o wyraźnie pokryzysowym charakterze. Punktem wyjścia dla poczynionych rozważań stała się obserwacja wpływu przemian zachodzących w przedmiocie odniesienia, jakim jest gospodarka na przeobrażenia o charakterze instytucjonalnym i strukturalnym w administracji gospodarczej, odpowiedzialnej za nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym. Impulsem do wprowadzenia nowatorskich rozwiązań legislacyjnych na wewnętrznym rynku ubezpieczeniowym w UE były negatywne skutki kryzysu na rynku finansowym. Zarówno obowiązujące dotychczas normy prawne, jak i etyka biznesu, czy samoregulacja rynku ubezpieczeniowego okazały się niewystarczające, aby zapobiec utracie zaufania do rynku finansowego. Celem rozprawy stało się zbadanie na ile niekorzystne zjawiska gospodarcze wpłynęły na proces przebudowy regulacji prawnych, dotyczących prowadzenia działalności na rynku ubezpieczeniowym i zmianę roli administracji gospodarczej. Trudność związana z tym procesem wynika ze szczególnego multicyentrycznego charakteru porządku normatywnego UE, pochodzącego od różnych ośrodków prawodawczych. Zmiany wynikają z rozporządzenia PE i Rady nr 1094/2010, dyrektywy PE i Rady nr 2008/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplącalność II), dyrektywy PE i Rady nr 2016/97 z 20.01.2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (IDD), rozporządzenia PE i Rady nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP), oraz innych unijnych rozporządzeń regulacyjnych i wykonawczych, a także aktów prawa wewnętrznego, implementujących te dyrektywy. Z tego względu zasadne było objęcie analizą regulacji

dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na rynku ubezpieczeniowym.

Ze względu na postawioną w pracy tezę, że nastąpiła zmiana paradygmatu nadzorczego i regulacyjnego a podstawowym celem działania organów nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym uczyniono ochronę klienta nieprofesjonalnego, podstawowym celem badawczym przedkładanej rozprawy było podjęcie, po raz pierwszy w literaturze przedmiotu kompleksowych, szczegółowych rozważań we wskazanym zakresie. Problematyka publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym w doktrynie publicznego prawa gospodarczego zostaje powoli zauważana, ale w ramach nielicznych opracowań, bez całościowej analizy. Dostrzegalny jest zatem brak kompleksowego opracowania zagadnień dotyczących publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym, określenia roli administracji gospodarczej, charakterystyki i klasyfikacji publicznoprawnych instrumentów ochrony, wskazania cech takich instrumentów, jak również określenia struktury organów realizujących to zadanie wraz ze wskazaniem rozkładu kompetencji. Zagadnienia te wymagają uporządkowania definicyjnego, konceptualizacji i kategoryzacji, która jak dotąd nie nastąpiła.

Przedstawione rozważania mają charakter kompleksowy, pozwalają na spojrzenie na rynek ubezpieczeniowy z perspektywy realizacji zadania publicznego, jakim jest ochrona klientów. Kwestia ta jest prezentowana w ujęciu ustrojowym (organy) i materialnoprawnym (typologia instrumentów publicznoprawnej ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym). Daje to możliwość całościowego spojrzenia na omawiane zagadnienie. Publicznoprawne instrumenty ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym, którymi dysponują organy administracji gospodarczej, to zagadnienie wieloaspektowe, jednocześnie ograniczenie zakresu badań do publicznoprawnych instrumentów ochrony uznałam za konieczne i metodologicznie trafne. Przyjęłam, że analiza publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym przez pryzmat zadań publicznych, pozwala wyeksponowanie to, co w administracji najistotniejsze, służebny charakter i zmierzanie w kierunku realizacji dobra wspólnego. Próbowałam uchwycić to, co jest najistotniejsze w relacji: organ administracji gospodarczej- podmiot ochrony- podmiot nadzorowany.

Analiza miała na celu spojrzenie na organizację administracji gospodarczej z perspektywy powierzanych jej zadań, aby pokazać ustrój i funkcjonowanie administracji oraz instrumenty prawne służące realizacji tych zadań. Takie ujęcie przedmiotowej problematyki pozwoliło na wyeksponowanie charakteru prawnego instrumentarium administracji gospodarczej, zdeterminowanego przyjętą metodą regulacji prawnej, związaną z

administracyjnoprawną formą stosowania instrumentów prawnych. Z tego względu celem badawczym było także ustalenie, w jaki sposób nowe wyzwania stawiane przed administracją (funkcjonującą w ramach sieci organów nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym) wpłynęły na zmiany regulacji prawnych, obejmujące instrumenty prawne, jak i model nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym.

Jednym z zamierzeń badawczych było także odniesienie się do problemu „przenikania się” sektorów rynku finansowego i świadczenia tzw. usług hybrydowych, stwarzających nieznane dotąd ryzyko, zarówno dla klienta, jak i dla całego sektora ubezpieczeniowego. Stopień skomplikowania usług ubezpieczeniowych, przy jednoczesnej niskiej świadomości ubezpieczeniowej większości klientów, wyłonił potrzebę stworzenia modelu publicznoprawnej ochrony klienta. W kontekście powyższych rozważań starałam się dostrzec współzależność pomiędzy wprowadzonymi nowymi rozwiązaniami prawnymi a ewolucją zasad dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na wewnętrznym rynku ubezpieczeniowym w UE. Z tego względu zakresem badań należało objąć nie tylko regulacje dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności przez zakłady ubezpieczeń, ale także dystrybutorów ubezpieczeń oraz działalność obejmującą tzw. innowacje finansowe (w tym ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne, związane z przenoszeniem ryzyka nieubezpieczeniowego do segmentu ubezpieczeń).

Celem badawczym rozprawy była także odpowiedź na pytanie czy do wartości swoistych dla segmentu ubezpieczeń prawodawca zalicza wartości chronione przez klauzulę interesu publicznego, dookreślonego jako interes ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia (względnie beneficjentów) i w jakim zakresie daje temu wyraz w regulacjach unijnych i krajowych.

Analiza miała także odpowiedzieć na pytanie czy można formułować twierdzenia o instytucjonalizacji publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym? W konsekwencji czy istnieje, z perspektywy ustrojowej, możliwość i podstawy teoretycznoprawne do wyodrębnienia modelu instytucji odpowiedzialnych za realizację zadania publicznego ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym, rozstrzygając czy ma on charakter krajowy, czy też obejmuje także organy UE.

Jednocześnie konieczna stała się ocena, czy istniejący ustrój administracji odpowiedzialnej za ochronę klientów na rynku ubezpieczeniowym jest adekwatny do potrzeb; czy dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi; czy metody działania administracji są dostosowane do sytuacji społecznej i do zagrożeń, obejmujących także zjawiska nadzwyczajne.

W rozważaniach podejmowanych na gruncie nauk prawnych instytucje te nie są traktowane jako elementy tworzące spójny system instytucji ochrony, którego rola i zadania zostały ściśle określone przez prawodawcę, zarówno krajowego, jak i unijnego. Dokonana w pracy charakterystyka tych instrumentów, nie cząstkowa, lecz jako pewna całość charakteryzująca się cechami właściwymi dla tych instrumentów, pozwoliła na określenie ich roli oraz wskazanie optymalnego dla rynku ubezpieczeniowego modelu publicznoprawnej ochrony klientów. Ujęcie takie wydaje się zasadne ze względu na coraz większe zróżnicowanie usług oferowanych na rynkach finansowych i coraz większą asymetrię informacyjną.

Istotne dla teorii i praktyki publicznego prawa gospodarczego było ustalenie, po kryzysie na rynku finansowym, roli administracji i celów administrowania na wewnętrznym rynku<sup>1</sup> ubezpieczeniowym UE oraz na ile kryzys ten, przemiany społeczne i zjawiska zachodzące w gospodarce (m.in. globalizacja oraz finansyzacja) wpłynęły także na zmianę hierarchii celów działania organów nadzoru na rynku ubezpieczeniowym. W konsekwencji istotna była odpowiedź na pytanie czy regulacje unijne wprowadzają nowy, klientocentryczny model nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym, czyniąc ochronę klienta celem priorytetowym i nadrzędnym, a pozostałe cele nadzoru – celami podrzędnymi. Czy spowodowało to zmianę roli administracji gospodarczej na rynku ubezpieczeniowym i zmianę powierzonych jej zadań?

Celem przywołanej pracy było więc odnalezienie, w miarę możliwości, odpowiedzi na powyższe pytania i wskazanie, z uwzględnieniem, m. in. dorobku doktryny i orzecznictwa, w jaki sposób sygnalizowane problemy można rozwiązać. Chodziło mi przy tym o przeprowadzenie badań o szerokim zasięgu, interdyscyplinarnych; obejmujących podejmowanie i prowadzenie działalności na rynku ubezpieczeniowym.

## **b. Struktura pracy**

Obrane cele badawcze, jak i zastosowane metody przeprowadzonych badań, znalazły odzwierciedlenie w przyjętej w pracy strukturze. Składa się ona ze wstępu, dziewięciu rozdziałów oraz zakończenia. Każdy z rozdziałów składa się z mniejszych jednostek redakcyjnych (podrozdziały, punkty). Książka zawiera wykaz ważniejszych skrótów, wykaz wykorzystanej literatury (bibliografia) oraz orzecznictwa.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE rynek wewnętrzny ma obejmować obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów i usług. Stanowi on jeden z fundamentów UE.

### **c. Metodologia**

Prezentowana praca stanowi próbę zidentyfikowania, uporządkowania i modelowego ujęcia problematyki publicznoprawnej ochrony klienta. Dla osiągnięcia niniejszego celu konieczne było dokonanie niezbędnych ustaleń terminologicznych i teoretycznych, wyodrębnienie elementów modelu, zidentyfikowanie prawnych determinantów, pozwalających wskazać cechy wspólne publicznoprawnych instrumentów ochrony klienta.

Przyjęte założenia badawcze wpłynęły na dobór właściwych metod badawczych, które pozwoliły jak najpełniej je urzeczywistnić. Zastosowana w pracy metoda dogmatyczno-prawna oparta została na wszechstronnej analizie i ocenie obowiązującego – w zmieniających się czasookresach - stanu prawnego i skutków wynikających z wdrażania przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Ze względu na to, iż część pracy ma wymiar teoretycznoprawny, aby pozyskać jak najpełniejszy obraz w badanym obszarze, konieczne było przeanalizowanie w zakresie przywoływanych zagadnień dorobku doktryny. Mając na względzie potrzebę dogłębnego zrozumienia i wyjaśnienia najistotniejszych problemów, w trakcie badań wykorzystano także dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości UE, sądownictwa administracyjnego i powszechnego oraz orzecznictwa Prezesa UOKiK. W uzasadnionym zakresie metodę dogmatyczno-prawną uzupełniono o metodę historyczną, prawno-porównawczą oraz metodę ekonomicznej analizy prawa. Dopiero łączne wykorzystanie w uzasadnionych proporcjach powyższych metod badawczych, pozwoliło na wydobycie kompleksowego obrazu w analizowanym obszarze oraz sformułowanie propozycji zmian legislacyjnych.

### **d. Przegląd treści wraz z zreferowaniem wniosków**

Przyjęte założenia badawcze w obszarze struktury pracy, podział i kolejność omawianych problemów badawczych zapewnić miały spójność i kompletność reprezentowanych w niej zagadnień. Pracę rozpoczyna wstęp, obejmujący zagadnienia wprowadzające, w ramach których wywołany został problem badawczy, zdefiniowane zostały cele badawcze, zaprezentowano strukturę pracy oraz założenia metodologiczne.

Punktem wyjścia dla przeprowadzonych rozważań jest założenie, że ochrona klienta może się dokonywać poprzez instrumenty prywatnoprawne, jak i publicznoprawne. Możliwość ta odzwierciedla tradycyjny, choć będący przedmiotem sporów, podział prawa na *ius privatum* i *ius publicum*. Przybierające obecnie na sile zjawisko przenikania nie tylko pojęć prawa prywatnego i prawa publicznego, ale i instrumentów prawnego oddziaływania, znajduje swój wyraz we wprowadzanych do systemu prawnego przez prawodawcę



unijnego norm o podwójnym skutku: publiczno- i prywatnoprawnym. Argumentuję, iż tego rodzaju normy odnajdujemy w regulacjach dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na rynku ubezpieczeniowym.

Prawodawca unijny zdecydował się na wprowadzenie mechanizmów publiczno - prawnych dla zabezpieczenia interesów nieprofesjonalnych klientów na rynku ubezpieczeniowym, obok istniejących mechanizmów prywatnoprawnych. Co znamienne dla nowych rozwiązań na rynku ubezpieczeniowym mechanizmy te w pewnym stopniu na siebie oddziałują. Stąd rozważania prowadzone w dysertacji stanowią głos w dyskusji, że sfery prywatnej nie można oddzielić od sfery publicznej.

Pierwszy rozdział poświęciłam genezie zmian roli administracji gospodarczej na rynku finansowym, z uwzględnieniem specyfiki rynku ubezpieczeniowego. Wskazałam na aksjologiczne uwarunkowania tworzenia instrumentów ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym oraz podstawowe determinanty prawidłowego funkcjonowania tego rynku. Ponadto omówiłam funkcje instytucji finansowych i związaną z nimi tzw. hybrydyzację usług. W konsekwencji zwróciłam uwagę na wynikające z tych zjawisk ryzyko gospodarcze. Wskazałam na zmianę podejścia do nadzoru nad rynkiem finansowym UE oznaczającą, z jednej strony, przejście od stabilności pojedynczej krajowej instytucji finansowej do stabilności unijnego rynku finansowego, a z drugiej – zmianę paradygmatu nadzorczego i regulacyjnego. Wskazałam, że kryzys na rynkach finansowych nie tylko wyłonił potrzebę wprowadzenia nowego rodzaju nadzoru makroostrożnościowego, lecz także potrzebę zmiany istniejących rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego (obejmujących m.in. bardziej zindywidualizowane instrumenty nadzoru). Podjęłam także próbę wskazania wartości swoistych dla rynku ubezpieczeniowego, do których ustawodawca zalicza wartości chronione przez klauzulę interesu publicznego, dookreślanego tu poprzez sformułowanie interes ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia (bądź beneficjentów).

W rozdziale drugim analizuję zadania przypisane poszczególnym organom administracji, wskazując, że wyznaczają one granice ingerencji w sferę praw podmiotów administrowanych. Jednocześnie stwierdzam, że stanowią wyraz ustalonych wcześniej potrzeb, których zaspokojenie zostało przejęte przez państwo. Wskazuję, że ochrona klientów na rynku ubezpieczeniowym jest normatywnie określonym zadaniem publicznym, zarówno organów krajowych, jak i unijnych. W przypadku niektórych organów podmiotami ochrony są wyłącznie konsumenci. W wyniku przeprowadzonych analiz ustaliłam, że publicznoprawna ochrona klienta dotyczy takich wartości, jak godność i wolność człowieka,

stanowiących dobra podstawowe, oraz wartości niematerialnych, takich jak zaufanie do rynku ubezpieczeniowego oraz bezpieczeństwo ekonomiczne, rozpatrywane z perspektywy jednostki oraz społeczeństwa. Ponadto ustaliłam, że ze względu na wykonywanie działalności gospodarczej w warunkach wewnętrznego rynku w UE, w tym działalności transgranicznej oraz prowadzonej przez konglomeraty finansowe, realizacja celu, jakim jest ochrona klientów, może wymagać zastosowania międzysektorowych instrumentów ochrony oraz unijnych instrumentów ochrony przez organy UE. Z tego powodu każde z państw jest zobowiązane do podejmowania odpowiednich działań na swoim terytorium oraz transgranicznie – zgodnie z zasadą nadzoru państwa macierzystego na rynku finansowym – dla osiągnięcia celów wspólnych na wewnętrznym rynku finansowym UE.

W rozdziale trzecim dokonuję, istotnych dla teorii i praktyki publicznego prawa gospodarczego ustaleń terminologicznych, mających na celu wskazanie podmiotów ochrony, czyli adresatów działań ochronnych organów administracji. Znaczna część rozważań została skoncentrowana na analizie pojęcia klienta w regulacjach unijnych oraz krajowych, ze względu na wynikające z nich różnice. Ponadto omówiłam pojęcia uczestnika rynku, konsumenta oraz instytucji finansowej. Analiza rozwiązań normatywnych pozwoliła na wskazanie istniejącego zamętu terminologicznego oraz na wyprowadzenie wniosków *de lege ferenda*. We wnioskach i porównaniach dokonanych w tym rozdziale zwracam uwagę na potrzebę wprowadzenia jednolitej definicji klienta na rynku finansowym w prawie UE, obejmującej dychotomiczny podział na klientów nieprofesjonalnych i profesjonalnych.

W rozdziale czwartym zaproponowałam model instytucji odpowiedzialnych za realizację zadania, jakim jest ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym, przyjmując, że organy administrujące, których zakres działania obejmuje publicznoprawną ochronę klienta, można przyporządkować do instrumentów ochrony o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym. Organy te działają w interesie publicznym. Podejmując próbę stworzenia modelu infrastruktury instytucjonalnej ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym, wyróżniłam następujące organy bezpośredniej ochrony klienta:

- tzw. niesamoistne organy ochrony klienta - realizujące wśród powierzonych im zadań publicznych zadanie ochrony klienta (zakwalifikowałam tu organy nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym);
- tzw. samoistne organy ochrony konsumenta - organy, których wyłącznym zadaniem jest ochrona konsumenta;
- tzw. samoistne organy ochrony klienta- organy, których wyłącznym zadaniem jest ochrona klienta (np. Rzecznik Finansowy).

Model ten obejmuje właściwe krajowe organy nadzoru państw członkowskich i organy unijne, tworzące sieci organów bezpośredniej ochrony klienta (względnie konsumenta) na rynku ubezpieczeniowym. W skład infrastruktury instytucjonalnej ochrony klienta wchodzi ponadto podmioty wykonujące określone funkcje administracji, (takie jak m.in. UFG i PIU), a tam gdzie mamy do czynienia z usługami typu *allfinance*, także inne podmioty. Dostrzegam różny status organów zobowiązanych do ochrony klientów rynku ubezpieczeniowym, co związane jest z multicentrycznym systemem prawa w UE. Model ten można uzupełnić o organy, których działania chronią klientów na rynku ubezpieczeniowym w sposób pośredni, np. ERRS.

Rozważania zawarte w tym rozdziale objęły ponadto rzadko poruszaną w literaturze problematykę rozkładu kompetencji nadzorczych przysługujących organom nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym w ramach ESNF, delegowania kompetencji w między organami w ramach sieci oraz kwestie tzw. współadministrowania w ramach ESNF.

Wychodząc z założenia, że kompetencje są instrumentami wykonywania zadań, konieczna stała się analiza prawnego instrumentarium przysługującego organom realizującym to zadanie tak, by ostatecznie sformułować wnioski, co do adekwatności przysługującego im katalogu instrumentów prawnych i potrzebie ich modyfikacji lub uzupełnienia. Wyznacznikiem dla wyboru i poddania analizie konkretnych instrumentów prawnych przysługujących administracji gospodarczej było dostrzeżenie w ramach ich treści zagadnień objętych analizowanym zakresem.

W rozdziale piątym podjęłam, istotną dla teorii i praktyki publicznego prawa gospodarczego, próbę usystematyzowania i klasyfikacji prawnego instrumentarium, przysługującego administracji gospodarczej, odpowiedzialnej za publicznoprawną ochronę klienta na rynku ubezpieczeniowym, jak również próbę wskazania natury prawnej i wspólnych cech tych instrumentów prawnych. Za materialnoprawne, publicznoprawne instrumenty ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym uznałam wynikające z norm materialnego prawa publicznego gospodarczego instrumenty prawne, których celem jest ochrona klienta lub szczególnej kategorii klientów na rynku ubezpieczeniowym. Przyjęłam założenie, że termin instrument prawny (lub środek prawny) jest pojęciem szerszym niż prawna forma działania administracji. Do materialnoprawnych instrumentów ochrony klienta zaliczyłam prawne formy działania administracji gospodarczej. Za instrument prawny uznałam także przewidziane przez normę prawną, adresowane do podmiotów administrowanych obowiązki o charakterze publicznoprawnym, których celem jest ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym lub szczególnej kategorii klientów, np. ubezpieczających,

konsumentów, inwestorów. Nałożenie na przedsiębiorcę danego obowiązku, znajdującego podstawę bezpośrednio w normie prawnej lub konkretyzowanego w akcie administracyjnym administracji, jest związane z przypisanymi organom administracji zadaniami publicznymi i ma służyć ich realizacji, a przez to prowadzić do osiągnięcia ustawowo wskazanych celów. Wskazałam, że obowiązki te mogą wynikać z norm materialnego prawa gospodarczego publicznego albo z norm o podwójnej naturze publiczno- i prywatnoprawnej.

Dostrzegłam specyfikę aktów administracyjno-gospodarczych, wskazując jednocześnie, że kompetencja przyznana organom administracji gospodarczej daje niekiedy możliwość zastosowania alternatywnych, ustawowo wskazanych instrumentów prawnych, których wybór jest zdeterminowany zaistniałą sytuacją faktyczną podmiotu administrowanego oraz sytuacją w gospodarce krajowej i unijnej. Wiąże się to z coraz większą indywidualizacją niektórych obowiązków publicznoprawnych podmiotów administrowanych. Dowodzę, że na przedsiębiorców nałożono obowiązki samodzielnego określania i obliczania parametrów w ramach poszczególnych wymogów, wynikających z norm ostrożnościowych, wobec czego organy administracji gospodarczej muszą posiadać kompetencję do stosowania alternatywnych instrumentów prawnych.

Rozdział szósty poświęciłam analizie informacyjnych instrumentów publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym. Ze względu na szczególną rolę jaką odgrywa informacja na rynku ubezpieczeniowym oraz na specyfikę instrumentów informacyjnych, problematyka ta stała się przedmiotem rozważań w odrębnym rozdziale. Zasadniczy model ochrony informacyjnej, o charakterze publicznoprawnym, wprowadzają regulacje unijne. Dostrzegłam, że w prawie unijnym pojawiła się tendencja do częstszego posługiwania się formą rozporządzenia, także rozporządzenia o charakterze wykonawczym, zawierającego regulacyjne standardy techniczne, w celu określenia obowiązków informacyjnych. Obowiązki informacyjne nakładane są zarówno na przedsiębiorców, jak i na organy administracji, a każde z nich ma swoją specyfikę i musi być analizowane odrębnie. Obowiązki informacyjne administracji są związane z realizacją funkcji administrowania, natomiast publicznoprawne obowiązki informacyjne przedsiębiorcy wynikają z prowadzenia działalności gospodarczej objętej reglamentacją lub nadzorem. Wskazuję, że przedsiębiorca może być zobowiązany do udzielania informacji zarówno organowi administrującemu, klientowi, jak i do podawania informacji do publicznej wiadomości.

W kolejnych trzech rozdziałach poddałam analizie instrumenty publicznoprawnej ochrony klienta, przysługujące właściwym organom nadzoru państwa macierzystego, organom nadzoru państwa przyjmującego, organom unijnym oraz samoistnym organom

ochrony. Dostrzegłam, że wśród publicznoprawnych instrumentów ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym szczególne miejsce zajmują instrumenty reglamentacji i nadzoru. Na rynku ubezpieczeniowym przyjmują one swoistą postać ze względu na normatywne określenie, czyniące udzielanie zezwolenia, (będącego instrumentem reglamentacji), elementem nadzoru. W regulacjach unijnych zauważalna jest tendencja do poszerzania zakresu reglamentacji. Wskazałam, że czynnikiem sprawczym tego zjawiska jest m.in. wykonywanie działalności na rynku ubezpieczeniowym w UE, w ramach swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług oraz związane z tym zagrożenia dla interesu publicznego, a także wskazywane już zjawiska globalizacji, finansyzacji i tworzenie tzw. usług (produktów) hybrydowych. Dostrzegłam, że ocena spełnienia przesłanki interesu publicznego (ochrony klienta, dookreślonego przez prawodawcę w różny sposób) dokonuje się też przez weryfikację, samego przedsiębiorcy oraz osób proponowanych na członków zarządu, członków organu nadzorczego, osób pełniących kluczowe funkcje, założycieli oraz akcjonariuszy, ramach postępowania o udzielenie zezwolenia. Zaistniałe zmiany regulacyjne wskazują, że dyrektywa Wypłacalność II wprowadziła także nowe podejście do nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym. Jest ono związane, z jednej strony, ze zmianą paradygmatu nadzorczego a z drugiej – z klientocentrycznym podejściem w regulacjach unijnych, związanym z wprowadzoną hierarchią celów nadzoru. Stosując instrumenty ochrony klienta w ramach sprawowania funkcji nadzoru, organ administracji powinien realizować także inne cele nadzorcze, ponieważ są one ze sobą powiązane normatywnie. Właściwa realizacja zadań nadzorczych, a zwłaszcza ochrony klienta, jest możliwa ze względu na przyznane organom nadzoru uprawnienie do monitorowania rynku i przeprowadzania kontroli. Korelatem tego uprawnienia organu nadzoru, po stronie podmiotu administrowanego, jest obowiązek przekazywania informacji oraz poddania się kontroli.

Wskazałam, że nadzór nad zakładem ubezpieczeń obejmuje działalność prowadzoną przez ten podmiot, w tym wypełnianie norm ostrożnościowych, oraz nadzór nad korzystaniem z usług agentów ubezpieczeniowych, agentów oferujących ubezpieczenia uzupełniające oraz przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ustawie o dystrybucji ubezpieczeń. Zauważyłam zmianę modelu nadzoru nad agentami ubezpieczeniowymi, będącymi pośrednikami zależnymi poprzez objęcie ich bezpośrednim nadzorem KNF.

Specyfika publicznoprawnego instrumentarium w zakresie ochrony klienta wymagała podjęcia szczegółowych badań dotyczących kompetencji organów realizujących to zadanie. Wskazałam, że podział kompetencji między organy nadzoru działające w sieci organów w ramach ESNF, co do zasady, opiera się na zasadzie nadzoru państwa macierzystego siedziby

przedsiębiorcy oraz w ograniczonym zakresie na nadzorze organu nadzoru państwa przyjmującego, w przypadku działalności transgranicznej. Dostrzegłam, że właściwy organ nadzoru państwa przyjmującego ma w tym względzie ograniczone kompetencje, jeżeli chodzi o stosowanie instrumentów nadzoru, a zakres działania i ciążące na nim zadania, określają warunki wykonywania tych kompetencji. Jednocześnie właściwość KNF, jako organu państwa przyjmującego, daje mu uprawnienie do monitorowania i kontroli działalności podmiotów administrowanych, prowadzących działalność na terytorium RP. Zwróciłam uwagę, iż kompetencje KNF, jako organu państwa przyjmującego, są uzależnione od niedziałania lub niewłaściwego działania organów nadzoru państwa macierzystego przedsiębiorcy oraz od wystąpienia okoliczności stwarzających zagrożenie lub stanowiących naruszenie interesu publicznego na terytorium RP.

W kolejnym ósmym rozdziale analizie poddałam instrumenty ochrony klienta przysługujące organowi nadzoru państwa przyjmującego oraz instrumenty przysługujące Europejskim Urzędowi Nadzoru. Wśród nich wyróżniłam następujące instrumenty nadzoru tzw. instrumenty zależne, tzw. instrumenty delegowane oraz instrumenty samodzielne. Instrumenty mają charakter zależny wówczas, gdy przysługują właściwemu organowi nadzoru państwa przyjmującego w sytuacji, gdy właściwy organ nadzoru państwa macierzystego nie podejmuje działania albo podejmuje niewystarczające lub nieadekwatne środki. Organem, który uzyskuje kompetencje do działania zamiast organu państwa macierzystego, może być (zależnie od przypadku):

- organ innego państwa członkowskiego, jako państwa przyjmującego – jeśli chodzi o działania na jego terytorium;
- organ unijny – Europejski Urząd Nadzoru – jeśli występuje skutek transgraniczny; w takiej sytuacji może on zastosować tzw. instrumenty interwencyjne (np. zakaz prowadzenia lub ograniczenie prowadzenia pewnych typów działalności finansowej).

Rozważania prowadzone w tym rozdziale prowadzą do wniosku, że w nowej architekturze nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym wzrosła rola organu nadzoru państwa przyjmującego. Nowe kompetencje przyznano także EIOPA.

W rozdziale dziewiątym poruszono zasadnicze kwestie związane z wykonywaniem zadania ochrony konsumenta na rynku ubezpieczeniowym, przez organy ochrony konkurencji i konsumentów oraz Rzecznika Finansowego. Ukazując model instytucji ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym nie sposób było pominąć szczególnego organu nadzoru, jakim jest Prezes UOKiK. Działania Prezesa UOKiK, zarówno o charakterze niewładczym, jak i władczym, podejmowane są ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego,

obejmującego zbiorowe interesy konsumentów. Stanowią szczególnego rodzaju nadzór nad działalnością prowadzoną przez przedsiębiorców nie tylko na rynku ubezpieczeniowym. Ze względu na bogatą literaturę, analizującą szczegółowe zagadnienia dotyczące instrumentów prawnego oddziaływania tego organu, za wystarczające i trafne z metodologicznego punktu widzenia było ograniczenie wywodów do kwestii zasadniczych, potrzebnych do ukazania miejsca i roli tego organu wśród instytucji odpowiedzialnych za publicznoprawną ochronę konsumentów na rynku ubezpieczeniowym.

Na podstawie przeprowadzonych w pracy analiz można wskazać następujące szczegółowe wnioski badawcze:

Analiza normatywnych podstaw działania administracji gospodarczej na rynku ubezpieczeniowym wskazuje na wyeksponowanie jej roli ochronnej. W obecnych czasach harmonijne współzycie członków społeczności, bez administracji wypełniającej aktywnie swą służebną wobec społeczeństwa rolę nie byłoby możliwe. Z tego względu cele nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym, w jakim dotyczą prowadzenia działalności na rynku ubezpieczeniowym zostały normatywnie zhierarchizowane na poziomie prawa UE, jednocześnie cele te wzajemnie na siebie oddziałują i się dopełniają. Za cel priorytetowy i nadrzędny uznano ochronę klienta. Administracji gospodarczej powierzono stan na straży wypełniania normatywnie określonych wzorców zachowań przez poddanych jej nadzorowi przedsiębiorców. Mając to na uwadze doszłam do wniosku, że szczególna rola w strukturze organów realizujących zadanie ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym przypada organom nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym, co potwierdza przebudowa instytucjonalna architektury nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym w UE, jak i poszerzenie zakresu przysługującego organom instrumentarium oddziaływania władczego, jak i niewładczego oraz zmiana kształtu nadzoru nad pośrednikami ubezpieczeniowymi zależnymi poprzez objęcie ich bezpośrednim nadzorem bieżącym przez KNF.

Analiza kontekstu prawnego, związanego z realizacją zadania publicznego ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym prowadzi też do wniosku, że kształtuje się nowy model publicznoprawnej ochrony klienta, który można rozpatrywać z dwojakiej perspektywy:

- ustrojowej, wskazując model instytucjonalny, obejmujący organy administracji gospodarczej realizujące to zadanie publiczne,
- materialnoprawnej- wskazując model publicznoprawnych materialnoprawnych instrumentów ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym.

W rezultacie przyjąłam również, że publicznoprawny model ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym pozwala na urzeczywistnienie zasady dobra wspólnego, obejmując

ochroną wartości jednostkowe (takie jak m.in. godność i bezpieczeństwo ekonomiczne), jak i ponadjednostkowe (zaufanie do rynku ubezpieczeniowego, bezpieczeństwo i stabilność rynku ubezpieczeniowego). Analiza działań administracji dokonywana przez pryzmat zadania ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowych pozwala wyeksponować służebny, względem społeczeństwa, charakter administracji, która przejęła do realizacji określone potrzeby społeczne. Efektem realizacji dobra wspólnego jest publicznoprawna ochrona klienta nieprofesjonalnego, jako strony słabszej umowy ubezpieczenia. Znamienne jest objęcie publicznoprawną ochroną beneficjentów umowy ubezpieczenia, a więc a nie tylko stron umowy ubezpieczenia (ubezpieczającego), czy stron stosunku ubezpieczenia (ubezpieczony w umowie ubezpieczenia grupowego), ale także poszkodowanego w ubezpieczeniach OC.

Krytycznie oceniam brak jednolitej definicji klienta, jako podmiotu publicznoprawnej ochrony, w regulacjach dotyczących prowadzenia działalności na rynku ubezpieczeniowym oraz wprowadzanie różnych definicji w regulacjach krajowych o wąskim zakresie zastosowania, co powoduje trudności interpretacyjne, co do zakresu działań ochronnych, a w konsekwencji różną realizację celu publicznego organów UE, jak i właściwych organów krajowych, jakim jest ochrona klienta. Wprowadzenie w prawie UE, regulującym prowadzenie działalności na rynku finansowym, jednolitej siatki pojęciowej, obejmującej klienta wraz z rozróżnieniem jego podziału na klienta profesjonalnego i nieprofesjonalnego, z ewentualnym podtypem klienta kwalifikowanego w ramach terminu klient profesjonalny, oraz zaimplementowanie jej do prawa krajowego państw UE, gwarantowałoby spójność rozwiązań, oraz pozwoliłoby na efektywną realizację tego celu i zadania na terenie całej UE. Porządkowanie i ujednolicanie przepisów prawa w tym zakresie uczyni system bardziej spójnym i efektywnie wzmocni pozycję klienta w relacji z przedsiębiorcą. Uwagi prawnoporównawcze, stanowiące jedynie tło dla wywodu, potwierdzają zasadność powyższej tezy.

Dążąc do uchwycenia istoty publicznoprawnych instrumentów ochrony klientów na rynku ubezpieczeniowym wskazałam, że instrumenty administracyjnego oddziaływania na rynek ubezpieczeniowy, wpływają na poziom ochrony klientów nieprofesjonalnych, nie eliminując występującego na nim ryzyka.

Fundamentalną zmianą przebudowującą dotychczasowe podejście do publicznoprawnej regulacji działalności prowadzonej na rynku ubezpieczeniowym jest nowa filozofia w relacjach klient (zwłaszcza klient nieprofesjonalny) – przedsiębiorca - organ administrujący i związana z tym zmiana roli administracji gospodarczej, stojącej na straży realizacji obowiązków publicznoprawnych, wynikających z tej nowej filozofii.



Wprowadzające je działania legislacyjne mają także na celu urzeczywistnienie wewnętrznego jednolitego rynku finansowego w UE. Pomimo formalnej równowagi między stronami kontraktu, niska świadomość ubezpieczeniowa nieprofesjonalnego klienta oznacza faktyczną nierównowagę, którą próbuje się wyrównywać poprzez instrumenty publicznoprawne. Jak ustaliłam asymetria informacyjna może naruszać prawo do bezpieczeństwa i prawo do ochrony godności, powodując spadek zaufania do rynku ubezpieczeniowego. Wyrównaniu asymetrii informacyjnej między profesjonalnymi uczestnikami rynku a nieprofesjonalnym klientem służą, rodzące skutki publicznoprawne, obowiązki informacyjne, zwłaszcza w fazie przedkontraktowej, która jest prawnie relewantna. *Expresis verbis* w odniesieniu do dystrybutorów ubezpieczeń, prawodawca unijny wprowadził zasadę „działania zgodnie z najlepiej pojętym interesem klientów” oraz wymóg, aby „każda proponowana umowa była zgodna z wymaganiami i potrzebami klienta w zakresie ubezpieczenia”. Przerzucenie ciężaru oceny adekwatności umowy do potrzeb klienta na profesjonalistę i mechanizmy administracyjne zabezpieczające realizację tego obowiązku, dały podstawę do sformułowania tezy o wprowadzaniu przez prawodawcę unijnego koncepcji tzw. odpowiedzialnego ubezpieczenia, tj. ubezpieczenia adekwatnego do potrzeb nieprofesjonalnego klienta, zapewniającego realność ochrony ubezpieczeniowej (w przypadku ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych połączonego dodatkowo z obowiązkiem ostrzeżenia o ryzyku).

Dostrzegłam zwiększenie obowiązków w zakresie ujawniania informacji zarówno przez przedsiębiorcę, jak i organy administracji. Na organy administracji na szczeblu krajowym, oraz unijnym (EIOPA) nałożono obowiązki monitoringu rynku, praktyk oraz zachowań klientów, powiązane z obowiązkami odpowiedniego raportowania przez podmioty administrowane, co pozwala efektywniej chronić klienta, albowiem negatywne zjawiska są wykrywane na wczesnym etapie (min. zagrożenia wynikające z tzw. innowacji finansowych). Normatywne ukształtowanie obowiązków informacyjnych, poprzez ich standaryzację, w mniejszym lub większym natężeniu, wprowadza jednolitą ochronę określonych kategorii klientów.

Zwiększająca się liczba norm prawnych nakładających na administrację obowiązki informacyjne o charakterze powszechnym spowodowała, że konieczne stało się wprowadzenie drugiego poziomu zbioru danych, gromadzącego na szczeblu unijnym dane z rejestrów krajowych. Jest to konieczne, aby funkcja informacyjna i ostrzegawcza tych rejestrów faktycznie mogła być zrealizowana. Tego rodzaju zbiory danych mają na celu zwiększenie przejrzystości działalności prowadzonej na wewnętrznym rynku finansowym UE, a przez to ochronę klientów podmiotów wpisanych do tych rejestrów. Czynnikiem

wpływającym na efektywność realizowanego zadania, a zarazem instrumentem ochrony, jest właściwie realizowana współpraca między właściwymi organami administracji państw UE (współpraca horyzontalna) oraz między tymi organami a organami/instytucjami administracji UE (współpraca wertykalna). Współpraca informacyjna może być obowiązkowa lub fakultatywna, a jej zakres podmiotowy i przedmiotowy jest związany z uczestnictwem organów w sieci organów oraz z nowym podziałem obowiązków i uprawnień w ramach nadzoru indywidualnego, jak również z nowymi obowiązkami wynikającymi z nadzoru makroostrożnościowego. Obowiązki i uprawnienia poszczególnych organów są określone normatywnie, przy czym pewne kwestie szczegółowe pozostawiono do uzgodnienia między organami na mocy umowy lub porozumienia. Jednym z instrumentów ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym jest także odpowiednia edukacja mająca na celu zwiększanie umiejętności finansowych klientów, które to zadanie przypisano wszystkim organom ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym.

Przedstawiona w pracy kompleksowa analiza pozwoliła odpowiedzieć na pytanie kto i za pomocą jakich instrumentów może realizować zadanie publiczne ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym. Analizując rolę mechanizmów prawa administracyjnego w zabezpieczeniu ochrony klientów oraz ochrony stabilności i zaufania do rynku ubezpieczeniowego doszłam od wniosku, iż tworzą one wraz z infrastrukturą instytucji chroniących rynek ubezpieczeniowy, szczególną architekturę - sieć bezpieczeństwa składającą się z przede wszystkim z instytucji, takich jak: KNF, EIOPA, właściwe organy nadzoru państw UE, UFG, RF, Prezes UOKiK. Współistnienie dwóch systemów nadzoru: unijnego i krajowego na rynku ubezpieczeniowym, zbieżność ich celów oraz zadań, spowodowały wprowadzenie nowych rozwiązań: unijnych instrumentów ochrony, międzysektorowych instrumentów ochrony oraz instrumentów delegowania zadań i kompetencji między organami wewnątrz sieci ESNF, a także konieczność wypracowania efektywnych form współpracy w ramach sieci organów, między sieciami organów i między samymi organami odpowiedzialnym za realizację tego zadania.

Przeprowadzona w pracy analiza pozwoliła mi na wskazanie materialnoprawnych instrumentów publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym. Publicznoprawne instrumenty ochrony, wyróżniłam ze względu na administracyjnoprawną metodę regulacji w relacji organ administracyjny – przedsiębiorca, poddany oddziaływaniu publicznoprawnemu (podmiot administrowany). Instrumenty publicznoprawne wzmocniają ochronę klientów instytucji finansowych, nie wyłączają i nie zastępują instrumentów prywatnoprawnych, pełnią bowiem inną funkcję. Stanowią daleko idącą ingerencję w

swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców, uzasadnioną potrzebą ochrony ważnego interesu publicznego. Stanowią instrument „urzeczywistniania rynku wewnętrznego usług finansowych”<sup>2</sup>. Realizacja publicznoprawnych obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy wobec klientów, jak i wobec administracji zabezpieczona jest sankcjami publicznoprawnymi. Ta cecha pozwala zakwalifikować obowiązki informacyjne do kategorii obowiązków publicznoprawnych, co nie wyklucza możliwości wprowadzania norm nakładających dany obowiązek, o dualistycznym charakterze publiczno- i prywatnoprawnym. Wskazałam, że obowiązki informacyjne względem klientów mają charakter ochronny, zwiększając także przejrzystość działania instytucji finansowych oraz oferowanych produktów finansowych.

Do publicznoprawnych instrumentów ochrony zaliczyłam takie, które wykazują następujące cechy wspólne:

1. Instrumentem publicznoprawnej ochrony klienta jest taki instrument, który ma na celu ochronę wartości mieszczących się w pojęciu dobra wspólnego (interesu publicznego).
2. Zastosowanie określonego instrumentu ochrony jest wynikiem woli organu administrującego, realizującego określony ustawowo obowiązek lub uprawnienie, związane z zakresem działania organu i przyznaną organowi kompetencją. (W niektórych przypadkach działanie organu administracyjnego musi być zainicjowane wnioskiem przedsiębiorcy (np. wniosek o udzielenie zezwolenia na rozpoczęcie działalności).
3. Adresat wypowiedzi organów administrujących nie może się uchronić przed skutkami (konsekwencjami) ich podjęcia. Musi się do nich zastosować albo w niektórych, ustawowo wskazanych przypadkach, może wybrać model „zastosuj się albo się wytłumacz”.
4. Wybór środka ochrony należy do organu, a determinowany jest rodzajem naruszenia lub zagrożenia interesu publicznego.
5. Instrumenty przysługujące organom administrującym mogą mieć charakter władczy lub niewładczy.
6. Przedsiębiorca będący adresatem obowiązku publicznoprawnego nie jest jego dysponentem. Adresat obowiązku nie może w drodze czynności prawnej zrzec się go, modyfikować go, ani uchylić się od jego wykonania.
7. Podmiot ochrony (klient lub konsument) nie może przez czynność prawną lub oświadczenie woli zwolnić z obowiązku publicznoprawnego adresata tego obowiązku. Przypadki zwolnienia z obowiązku adresata tego obowiązku określa ustawa<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sformułowaniem tym posługuje się dyrektywa IDD.

<sup>3</sup> Np. Na skutek czynności faktycznej podmiotu ochrony – odmowa wypełnienia ankiety/testu/ wymagań i potrzeb przez klienta zwalnia pośrednika ubezpieczeniowego z niektórych obowiązków informacyjnych, w

W wyniku poczynionych analiz, po wcześniejszym przedstawieniu cech materialnoprawnych, publicznoprawnych instrumentów ochrony, podjęłam próbę skonstruowania na gruncie obowiązujących przepisów prawa unijnego i krajowego, modelu ochrony publicznoprawnej klienta na rynku ubezpieczeniowym.

Model publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym opiera się na ochronie przez:

- 1) instrumenty nadzoru i reglamentacji,
- 2) instrumenty informacyjne:
  - publicznoprawne obowiązki informacyjne podmiotów administrowanych,
  - działania informacyjne (w tym akty informacji) organów administrujących,
- 3) obowiązki publicznoprawne podmiotów administrowanych nie będące obowiązkami informacyjnymi,
- 4) instrumenty stricte ochronne, nie będące instrumentami nadzoru, ani instrumentami informacyjnymi, (m.in. niektóre instrumenty ochrony przyznane Rzecznikowi Finansowemu, powiatowemu rzecznikowi praw konsumentów, RPO),
- 5) standaryzację usług finansowych i praktyk nadzorczych (w tym poprzez wykonawcze i regulacyjne standardy techniczne EIOPA, wspólne standardy informacyjne dotyczące m.in. KID oraz ankiety).

Mając na względzie wymienione wyżej publicznoprawne instrumenty ochrony przez informację, podjęłam próbę wskazania nowego modelu publicznoprawnej ochrony informacyjnej klienta na rynku ubezpieczeniowym, z tym zastrzeżeniem, że niektóre z norm regulujących obowiązki publicznoprawne mają dualistyczną naturę (publiczno- i prywatnoprawną).

Model ten obejmuje następujące elementy:

1. Obowiązki informacyjne w relacji przedsiębiorca nadzorowany – klient (ustawowe publicznoprawne obowiązki informacyjne, o charakterze indywidualnym i powszechnym, których niewypełnienie rodzi odpowiedzialność administracyjnoprawną);
2. Obowiązki informacyjne w relacji przedsiębiorca nadzorowany – organ nadzoru;
3. Obowiązki publicznego udostępniania przez nadzorowanego przedsiębiorcę informacji wskazanych w ustawie (lub wynikających z rozporządzenia unijnego);

---

konsekwencji, wobec niespełnienia przesłanki naruszenia publicznoprawnego obowiązku, organ administracji nie ma możliwości zastosowania wobec adresata obowiązku sankcji administracyjnej.

4. Obowiązki informacyjne organu administracji związane z realizacją zadań informacyjnych – obejmujące działania informacyjne, w tym akty informacji organu administrującego.

Do działań informacyjnych organów administrujących zaliczyłam m.in. publiczne ostrzeżenia organów nadzoru, publikacje decyzji o zastosowaniu środków nadzoru, publikacje informacji o niezastosowaniu się przedsiębiorcy do rekomendacji, wytycznych, zaleceń, działania informacyjne RF, gromadzenie i udostępnianie w rejestrach danych dotyczących instytucji finansowych oraz pośredników ubezpieczeniowych, instrumenty kształtujące przejrzystość na rynku ubezpieczeniowym przez publikację informacji o kondycji finansowej przedsiębiorcy oraz działania edukacyjne.

Dostrzegłam, że nowością w tym względzie jest standaryzowanie obowiązków informacyjnych na terenie UE, w postaci prawnie określonych, przez wykonawcze i regulacyjne standardy techniczne, przedkontraktowych obowiązkowych zbiorów informacji. Za mankament uznaję brak spójnego nazewnictwa oraz różny minimalny zakres wymaganych informacji.

Kolejnym novum jest nakładanie na podmioty, które mają bezpośredni kontakt z klientem, oraz na twórców określonych produktów ubezpieczeniowych obowiązku przeprowadzania ankiet z klientami. Ma ona na celu uzyskanie informacji m.in. na temat ich wiedzy i potrzeb. Dostrzegłam brak jednak konsekwencji ustawodawcy (w aktach wykonawczych) w kwestii zestawu minimalnych danych zbieranych za ich pomocą. Standaryzacji dokonano tylko w przypadku dystrybucji ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych. Za szczególnie istotne w tym względzie można uznać rozporządzenie delegowane KE 2017/2359 określające m.in. rodzaj minimalnych informacji, które powinny być pozyskane od klienta lub potencjalnego klienta do celów oceny odpowiedniości produktu. Prawodawca unijny w sposób ustandaryzowany wskazuje m.in. informacje potrzebne do zrozumienia najważniejszych faktów dotyczących klienta lub potencjalnego klienta.

Jak dowiodła analiza przeprowadzona w pracy zadanie publicznej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym, przypisane organom administracji może być realizowane w ramach różnych funkcji. Harmonizacja regulacji prawnych dotyczących prowadzenia działalności w wielu obszarach rynku finansowego, jest obecnie dokonywana za pomocą rozporządzeń unijnych, także tych wykonawczych, co niewątpliwie sprzyja realizacji tego zadania w sposób jednolity w całej UE. Istnienie międzysektorowych produktów finansowych (takich jak np. ubezpieczeniowe produkty inwestycyjne, czy tzw. polisolokaty), spowodowało konieczność stosowania międzysektorowych instrumentów nadzoru. Należy podkreślić, że stosowanie każdego z tych instrumentów powinno być analizowane z perspektywy działalności

prowadzonej przez danego przedsiębiorcę. Fakt prowadzenia działalności transgranicznej, czy też działania w grupie (np. konglomeracie finansowym), może mieć wpływ na wybór właściwego instrumentu oddziaływania tak, aby skutek, w postaci ochrony klientów, był jak najlepiej zrealizowany. Z tej perspektywy należy uwzględnić współpracę organów ochrony klienta, w tym zwłaszcza organów nadzoru, nie tylko w obrębie sektora ubezpieczeniowego, lecz także współpracę międzysektorową (uwzględniając różne modele nadzoru w państwach UE). Jest to wskazane wówczas, gdy chodzi o tzw. interwencje produktowe.

Kryzys na rynku finansowym ujawnił słabość nie tylko istniejącej infrastruktury instytucjonalnej, lecz i posiadanych instrumentów oddziaływania, a w konsekwencji pojawiła się potrzeba poszukiwania nowych instrumentów prawnych. Zagrożenie wynikające z określonych zachowań przedsiębiorców w stosunkach umownych na rynku ubezpieczeniowym może spowodować negatywne skutki dla całego systemu finansowego (m.in. przez efekt zarażenia i rozlania), a w konsekwencji utratę zaufania klientów do tego rynku. Wprowadzone instrumenty prywatnoprawne, ze względu na to, że ich zastosowanie wymaga w wielu przypadkach określonego działania klienta – usługobiorcy, nie skłaniają przedsiębiorców w wystarczający sposób do działania z poszanowaniem słuszych interesów klientów, a tym samym do pogłębiania zaufania do rynku finansowego. Publicznoprawne instrumenty ochrony klienta nieprofesjonalnego na rynku ubezpieczeniowym przyczyniają się do stworzenia jednolitego wewnętrznego rynku usług finansowych w UE, którego częścią jest rynek ubezpieczeniowy, m.in. poprzez przeciwdziałanie zjawisku utraty zaufania do rynku ubezpieczeniowego.

Zmiana filozofii administrowania, a tym samym sposobu administrowania, związana z realizacją zadań administracji na rynku ubezpieczeniowym, przejawia się w tworzeniu nowych międzysektorowych instrumentów ochrony klienta o charakterze nadzorczym, wprowadzeniu przez prawo UE ponadpaństwowych instrumentów nadzoru (np. w działalności transgranicznej), stosowanych m.in. ze względu na zagrożenie zbiorowych interesów klientów, monitorowaniu działalności transgranicznej, zarówno przez organ nadzoru państwa przyjmującego, jak i państwa macierzystego oraz w szczególnych przypadkach EUN, a zwłaszcza EIOPA. Specyficzny, nowy układ kompetencji organów administracji odpowiedzialnych za ochronę klienta na rynku ubezpieczeniowym wynika z ich sieciowego charakteru. Jednocześnie ochrona klientów na rynku ubezpieczeniowym poprzez zastosowanie instrumentów nadzorczych dokonuje się na dwóch płaszczyznach: mikroostrożnościowym i makroostrożnościowym. Następuje coraz większa indywidualizacja niektórych obowiązków publicznoprawnych nakładanych na podmioty administrowane, co

powoduje konieczność posiadania przez organy nadzoru kompetencji do stosowania różnych instrumentów prawnych, pozwalających na dostosowanie instrumentów administracyjnego oddziaływania, zależnie od stopnia zagrożenia lub naruszenia interesu publicznego.

Ustawodawca wprowadza instrumenty administracyjnoprawne zarówno typowe, o władczym charakterze, jak i instrumenty niewładcze. Można zauważyć wzrost znaczenia instrumentów niewładczych, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu zachowań przedsiębiorców. Do takich instrumentów należy zaliczyć: zalecenia, wytyczne, rekomendacje, opinie. Uprawnienie do ich stosowania mają zarówno unijne organy nadzoru, jak i właściwe krajowe organy nadzoru. Często poprzedzają one władczą ingerencję o charakterze indywidualnym. Ukierunkowują i wskazują właściwe zachowania lub interpretację norm prawnych. Zmieniają się więc metody administrowania (administracyjnego oddziaływania na przedsiębiorcę, a przez to – na gospodarkę).

Istotną nowością w zakresie publicznoprawnej ochrony klienta jest obejmowanie osobistą odpowiedzialnością administracyjnoprawną kadry zarządzającej przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na rynku ubezpieczeniowym, za za działania przedsiębiorcy, którym zarządza. Wyrazem tego jest wprowadzenie przez dyrektywę IDD, a za nią przez ustawę o dystrybucji ubezpieczeń, osobistej odpowiedzialności kadry zarządzającej o charakterze administracyjnoprawnym. *De lege ferenda* odpowiedzialność tych osób powinna być uzależniona od stwierdzenia nieprawidłowości działania instytucji finansowej. Dodatkowo należałoby postulować wprowadzenie regulacji obejmującej osobistą odpowiedzialność administracyjnoprawną członka zarządu, który akceptuje określony tzw. produkt ubezpieczeniowy, czy procedurę sprzedaży.

Osobista odpowiedzialność członka zarządu wraz z regulacją tej odpowiedzialności wprowadzoną w art. 106a ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi swoisty publicznoprawny instrument ochrony klienta, (lub konsumenta) na rynku ubezpieczeniowym. W znowelizowanym art. 106a u.o.k.k. wprowadzono rozwiązania różnicujące odpowiedzialność zależnie od stopnia wpływu danego członka zarządu na bezprawne działania przedsiębiorcy. *De lege ferenda* zasadne byłoby wprowadzenie analogicznego rozwiązania w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń.

Przyznanie nowych kompetencji właściwym krajowym organom nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym oraz przypisanie zadań w tym zakresie także organom unijnym nadzoru, oznacza przesunięcie akcentów. Zasadniczą rolę w publicznoprawnej ochronie interesów klienta na rynku ubezpieczeniowym przypisano obecnie organom nadzoru w ramach ESNF, poprzez działania nadzorcze. Rozwiązanie to jest o tyle uzasadnione, że są to organy

dysponujące z jednej strony, specjalistyczną wiedzą i personelem posiadającym praktykę w zakresie rynków finansowych, na pewno w większym stopniu niż organy ochrony konkurencji i konsumentów. Z drugiej strony połączenie zadania ochrony klienta z nadzorem administracyjnym pozwala na uwzględnienie także innych aspektów nadzorczych, takich jak ochrona zaufania do rynku, czy ochrona stabilności na rynku finansowym, a w konsekwencji dobór odpowiednich instrumentów oddziaływania przez KNF, czy EIOPA, czym nie dysponują organy ochrony konsumenta.

Wprowadzony przez regulacje unijne, zwłaszcza dyrektywę Wypłacalność II, dyrektywę IDD i rozporządzenie PRIIP, model publicznoprawnej ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym ma wyraźnie pokryzysowy charakter, ma pogłębiać zaufanie do rynku ubezpieczeniowego, a poprzez to wpływać na stabilność i bezpieczeństwo tego rynku. Jednocześnie takie umiejscowienie powoduje, że model ten, co do zasady jest jednolity w całej UE i obejmuje organy krajowe oraz organy UE, choć zasadniczą rolę odgrywają właściwe krajowe organy nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym. W UE administracja została wyposażona w nowe instrumenty prawnego oddziaływania. Pozwala to zapobiegać (m.in. przez monitorowanie, analizę trendów i stosowanie niewładczych form działania, takich jak wytyczne, rekomendacje, czy zalecenia) i eliminować istniejące na rynku ubezpieczeniowym zagrożenia dla interesu publicznego. Instrumenty przyznane właściwym organom nadzoru państwa przyjmującego oraz organom unijnym umożliwiają reakcję w sytuacji braku działania lub niewłaściwego działania organów nadzoru państwa macierzystego przedsiębiorcy, co jest niewątpliwie rozwiązaniem pożądanym. Prawne instrumentarium przyznane administracji gospodarczej, zarówno krajowej, jak i unijnej, realizującej zadanie publiczne ochrony klienta na rynku ubezpieczeniowym wydaje się realizować postulat nie tylko legalności, lecz także sprawności i skuteczności.

### **3. Artykuły naukowe oraz rozdziały w naukowych opracowaniach zbiorowych**

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych publikowałam artykuły naukowe w periodykach krajowych i zagranicznych oraz w opracowaniach zbiorowych, w języku polskim i angielskim (szczegółowy wykaz publikacji naukowych znajduje się w załączniku). Cały mój dorobek w zakresie publikacji obejmuje 50 pozycji. Dorobek naukowy stanowią 2 monografie, 13 publikacji w czasopiśmie naukowych, 35 rozdziałów w opracowaniach zbiorowych. Odzwierciedleniem moich zainteresowań badawczych jest także udział w 41 konferencjach naukowych ogólnopolskich i międzynarodowych. W 21 z nich uczestniczyłam w sposób aktywny, wygłaszając referaty (szczegółowy wykaz konferencji znajduje się w załączniku nr 4). Udział w



konferencjach międzynarodowych umożliwił mi także nawiązanie kontaktów z zagranicznymi ośrodkami naukowymi. Moje dalsze plany naukowe wiążą się z tworzeniem i rozwijaniem współpracy naukowej w ramach międzynarodowej sieci badawczej „Innowacje społeczne, finansowe i technologiczne w kontekście włączenia społecznego (szanse, zagrożenia, wyzwania regulacyjne oraz kompetencyjne w sferze faktycznych działań organów państwa) – doświadczenia polskie i międzynarodowe”, której jestem współzałożycielem i członkiem Komitetu Koordynacyjnego. We współpracy z Wydziałem Prawa Podkarpackiego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Stefanyka w Iwano-Frankowsku biorę udział w przygotowaniu wniosku do grantu badawczego na temat wyzwań regulacyjnych związanych z wykluczeniem finansowym na tle porównawczym: doświadczenia krajów Europy Środkowej, Wschodniej i Zachodniej. Przygotowuję także indywidualny wniosek wyjazdowy w ramach programu DAAD. Planuję także wyjazd w ramach programu Erasmus na Université Catholique de Louvain.

W ramach pracy w Katedrze Prawa publicznego aktywnie uczestniczyłam w 11 programach badawczych. W Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, gdzie jestem zatrudniona, pełniłam różne funkcje (szczegóły w załączniku nr 4). Za pracę naukową, otrzymałam 5 nagród Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, (szczegóły w załączniku nr 4).

Istotne znaczenie w moim piśmiennictwie mają również artykuły naukowe i rozdziały w naukowych opracowaniach zbiorowych. Moja aktywność naukowa koncentruje się wokół następujących obszarów problemowych z **publicznego prawa gospodarczego**:

1) Administracyjnoprawnej ingerencji państwa w gospodarkę poprzez instrumenty nadzoru i reglamentacji wolności działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza na rynku finansowym. Z tą problematyką związany jest też szereg moich opracowań naukowych, jak i wystąpień konferencyjnych. W tym obszarze badań szczególnie jest mi bliskie publiczne prawo ubezpieczeń gospodarczych.

2) Publicznoprawnych aspektów zamówień publicznych

3) Problematyki tzw. sukcesji publicznoprawnej

4) Zagadnień szczegółowych pojawiających się związku z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego.

5) Problematyki włączenia społecznego osób niepełnosprawnych i zagadnień szczegółowych, dotyczących realizacji przez państwo funkcji wspierania

**Pierwszy nurt badawczy obejmuje zagadnienia administracyjnoprawnej ingerencji państwa w gospodarkę poprzez instrumenty nadzoru i reglamentacji wolności działalności gospodarczej.**

Szczególne miejsce zajmują badania dotyczące publicznoprawnych aspektów wykonywania działalności gospodarczej na rynku finansowym. W opracowaniu w języku angielskim pt. *Delegation of Tasks and Responsibilities in the Network of Supervisors*, [w:] *Administrative Law and Science in the European Context*. Vol. 1 (ed.) Janusz Sługocki. - Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2015. - s. 75-87, ISBN 978-83-7241-996-5, analizuję nowe rozwiązania prawne uprawniające właściwe krajowe organy, działające w ramach sieci organów nadzoru nad rynkiem finansowym, do delegowania kompetencji na właściwy organ nadzoru innego państwa członkowskiego. Wskazuję, że prawo UE stało się istotnym źródłem krajowego prawa administracyjnego gospodarczego państw członkowskich UE, zastępując w wielu dziedzinach unormowania krajowe. Stąd istnieje potrzeba nowego spojrzenia na dotychczasowe zasady związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w UE (w tym na zasadę nadzoru państwa macierzystego przedsiębiorcy oraz zasadę jednolitej licencji). Zauważam, że przewidziane w art. 28 rozporządzenia nr 1095/2010 oraz art. 28 rozporządzenia PE i Rady 1094/2010 uprawnienie do delegowania zadań i kompetencji wprowadza element eksterytorialności w wykonywaniu zadań administracji publicznej. Jednakże fragmentaryczne rozwiązania wprowadzające elementy procedury administracyjnej na szczeblu unijnym ukazują potrzebę stworzenia wspólnego dla całej UE ogólnego postępowania administracyjnego.

Analizą kwestii związanych z organizacją i działaniem administracji z perspektywy funkcji administracji gospodarczej, zajęłam się także w opracowaniu pt. *Ochrona stabilności rynku finansowego jako splot funkcji administracji gospodarczej = La protection de la stabilité du marché financier comme l'entrelacs des fonctions de l'administration économique*, [w:] „*Teoria instytucji prawa administracyjnego: księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*”, (red.) J. Niczyporuk, Paryż; Lublin: Polska Akademia Nauk. Stacja Naukowa; Polska Akademia Nauk. Oddział, 2011, s. 165-176, ISBN 978-83-61236-21-4. Przeprowadzone analizy doprowadziły mnie do wniosku, iż ochrona stabilności rynku finansowego wymaga od organów państwa realizacji różnych wzajemnie przenikających się funkcji administracji w gospodarce, w zależności od sytuacji finansowej państwa i UE realizacja.

Szczegółowe kwestie dotyczące nadzoru administracyjnego struktury akcjonariatu instytucji finansowych *sensu largo* analizuję w następujących opracowaniach pt. *Ograniczenia w rozporządzaniu akcjami*, A. Piotrowska, A. Miłkowska, *Prawo Spółek* nr 5 (113) (2006), s. 20-27, ISSN 1426-2878 oraz publikacji pt. *Publicznoprawne ograniczenia umów o nabycie/zbycie akcji instytucji finansowych*, [w:] *Ustawowe ograniczenia swobody umów : zagadnienia wybrane*, (red.) B. Gnela, Warszawa, Wolters Kluwer 2010, ISSN 1897-4392). s. 122-134. - ISBN 978-83-264-

0591-4 (oświadczenie A. Mikuły o współautorstwie w zał. 5). W pierwszym opracowaniu przedmiotem analizy były zagadnienia fundamentalne, obejmujące kwestie definicyjne oraz określenie rodzajów ograniczeń w rozporządzaniu akcjami. Ustalenia poczynione w drugim opracowaniu, obejmującym przekrojową i porównawczą analizę rozwiązań prawnych w poszczególnych sektorach rynku finansowego (bankowym, ubezpieczeniowym i kapitałowym) pozwoliły na wskazanie modeli publicznoprawnego nadzoru akcjonariatu spółek prowadzących działalność na rynku finansowym (banków, zakładów ubezpieczeń oraz domów maklerskich). Wskazuję, że na publicznoprawną reglamentację umów dotyczących rozporządzenia akcjami należy spojrzeć zarówno ze strony nabywcy, jak i zbywcy akcji. Analiza ustawowych wzorców powinnego zachowania instytucji finansowych, skutków prywatno- i publicznoprawnych naruszenia wymogów ustawowych oraz instrumentów nadzoru administracyjnego, doprowadziła mnie także do wniosku, że ich zróżnicowanie w obrębie poszczególnych instytucji finansowych *sensu largo*, w sytuacji istnienia nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym, nie ma uzasadnienia i narusza zasadę proporcjonalności.

Kolejne zagadnienie badawcze będące, w zasadzie poza zainteresowaniem doktryny, obejmujące problematykę publicznoprawnego nadzoru struktury organu zarządzającego przedsiębiorcy, uczyniłam przedmiotem analiz w publikacji pt. *Nadzór struktury organu zarządzającego zakładem ubezpieczeń*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze: wybrane zagadnienia prawne*, (red. nauk.) B. Gnela, Warszawa, Wolters Kluwer, 2011, ISSN 1897-4392), s. 255-267, ISBN 978-83-264-1547-0. Ustaliłam, że realizacja celów nadzoru administracyjnego nad zakładem ubezpieczeń, a tym samym prawidłowe jego funkcjonowanie, w dużej mierze zależy od nadzoru sfery organizacyjno-zarządczej. Z tego względu zasadne jest uzależnienie skuteczności powołania członka organu zarządzającego od uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia organu nadzorującego – KNF. Wskazałam, że KNF dokonując oceny (zwłaszcza pojęcia nieostrego „rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty”) powinna uwzględnić wartości wskazane w tej ustawie, będące podstawą działania organu nadzoru, czyli m.in. ochronę interesu ubezpieczonych, z perspektywy nadzoru ostrożnościowego. Dokonałam ponadto klasyfikacji instrumentów nadzoru oraz przeanalizowałam przesłanki zwolnienia z niektórych obowiązków.

Nieprawidłowości w działaniu przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku finansowym i negatywne skutki tych działań, wyłoniły potrzebę wprowadzenia nowego rodzaju nadzoru na rynku finansowym, które to zagadnienie uczyniłam przedmiotem analizy w dwóch publikacjach pt. *Nadzór makroostrożnościowy nad rynkiem ubezpieczeniowym oraz w sytuacjach nadzwyczajnych - zagadnienia wybrane*, [w:] *Kierunki rozwoju ubezpieczeń gospodarczych w Polsce: wybrane zagadnienia prawne*, (red. nauk.) B. Gnela, M. Szaraniec, Warszawa, Difin, 2013,

s. 338-350, ISBN 978-83-7930-012-9 oraz pt. *Nadzór uzupełniający nad bankiem: zagadnienia wybrane*, Zeszyty Naukowe Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach, nr 33 /2007, s. 32-45, ISSN 1428-9520. W pierwszym opracowaniu dokonałam kategoryzacji instrumentów nadzoru makroostrożnościowego, wskazując specyfikę ERRS. Natomiast charakterystyki nowego rodzaju nadzoru, tzw. nadzoru uzupełniającego (dodatkowego) wraz ze wskazaniem jego specyfiki, dokonuję w drugim opracowaniu.

W tym duchu analiz zawierają się opracowania, w których poruszam kwestie dotyczące ograniczenia wolności działalności gospodarczej na rynku finansowym prowadzonej przez fundusze inwestycyjne oraz kontrahentów centralnych (CCP) pt. *Środki prawne reglamentacji działalności w zakresie funduszy inwestycyjnych a wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, [materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego Toruń 20-22 września 2009] pod red. W. Szwajdlera, H. Nowickiego, Toruń, Wydawnictwo "Dom Organizatora", 2009, s. 333-344, ISBN 978-83-7285-476-6, oraz pt. *Wpływ prawa europejskiego na wolność działalności gospodarczej na rynku finansowym na przykładzie zezwolenia dla CCP*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej: tendencje rozwojowe*, (red.) J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice, Uniwersytet Śląski, 2013, s. 513-527, ISBN 978-83-60953-80-8. W pierwszym opracowaniu dokonuję charakterystyki i kategoryzacji środków prawnych reglamentacji działalności gospodarczej funduszy inwestycyjnych, przez pryzmat zasady wolności działalności gospodarczej. Także w drugim opracowaniu analizowałam istniejące tendencje regulacyjne prowadzące do wniosku, że poszerza się obszar reglamentacji i nadzoru, ze względu na bezpieczeństwo ekonomiczne klientów oraz stabilność rynków finansowych, czego wyrazem jest wprowadzenie obowiązku rozliczania za pośrednictwem CCP (tzw. kontrahentów centralnych) kontraktów pochodnych, będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym. Jednocześnie dostrzegam, że nowością w prawie UE, jest wprowadzanie instrumentów gwarantujących przejrzystość na rynku finansowym. Wskazuję na stanowiącą istotne novum, procedurę udzielania zezwolenia dla CCP wprowadzoną przez rozporządzenie PE i Rady nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. Urz. UE L. 201 z 2012, s. 1), wprowadzającą swoiste współdziałanie o charakterze unijnym (ponadnarodowym). Zauważam, że w rozporządzeniu poszerzono pojęcie interesu publicznego podlegającego ochronie, wyraźnie wskazując, iż wszelkie decyzje podejmowane przez krajowe organy winny uwzględniać wpływ na sytuację na rynku finansowym w całej UE. W kolejnym opracowaniu pt. *Bank Gospodarstwa Krajowego jako bank państwowy*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, (red. nauk.) A. Kidyba, Warszawa,

Wolters Kluwer, 2014, ISSN 1897-4392, s. 158-178, ISBN 978-83-264-3310-8 starałam się uchwycić, z perspektywy prawa publicznego gospodarczego specyfikę Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wprowadzenie nowych pokryzysowych rozwiązań prawnych dotyczących działalności agencji ratingowych, wywołało potrzebę podjęcia problematyki informacyjnych instrumentów ochrony i instrumentów kształtowania przejrzystości rynku finansowego. Ten wątek badawczy pozostaje jak dotąd niezbadany w doktrynie, z tego względu stał się przedmiotem moich dwóch publikacji: pt. *Obowiązki informacyjne agencji ratingowych jako instrument kształtowania przejrzystości rynku finansowego*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, (red.) A. Powalowski, Warszawa, C.H. Beck, 2016, s. 369-380, ISBN 978-83-255-8171-8; 978-83-255-8172-5, oraz pt. *Usługa ratingu kredytowego*, [w:] *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, (red. nauk.) A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz, Warszawa, Difin 2014, s. 161-177, ISBN 978-83-7930-471-4. Dostrzegłam nowatorski sposób regulacji działalności agencji ratingowych, zarówno ze względu na podstawę prawną (rozporządzenie PE i Rady), organ nadzoru (ESMA), jak i zakres ingerencji prawodawcy w wolność działalności gospodarczej, niespotykaną w zasadzie w innych obszarach. Oryginalny charakter mają ustalenia dotyczące charakterystyki i klasyfikacji obowiązków mających zagwarantować przejrzystość działania agencji ratingowych, jak i ustalenia dotyczące terminu przejrzystości. Udowadniam, że umowa o usługę ratingową ma charakter cywilnoprawny, ale obowiązek korzystania z zarejestrowanych agencji ratingowych świadczących te usługi ma charakter publicznoprawny, wówczas, gdy rating kredytowy nie będzie miał charakteru wyłącznie wewnętrznego (prywatnego), ale będzie ratingiem upublicznionym, z racji wykonywania obowiązków regulacyjnych przez instytucje finansowe lub inne podmioty, t.j. emitenci. Z kolei w drugim opracowaniu podejmuję próbę charakterystyki usługi ratingu kredytowego.

Podjęta próba wstępnego ustalenia zakresu, jak i kategoryzacji nowych, publicznoprawnych obowiązków informacyjnych, stanowiła wyraz potrzeby dalszych rozważań w szerszym kontekście regulacyjnym, co znalazło swój wyraz w artykule pt. *„publicznoprawne obowiązki informacyjne zakładu ubezpieczeń, akcjonariuszy i innych podmiotów administrowanych*, [w:] *Informacja w prawie ubezpieczeń gospodarczych*, (red. nauk.) B. Gnela, M. Szaraniec, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015, ISSN 1897-4392, s. 50-68, ISBN 978-83-264-9470-3 a następnie w monografii pt. *Ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym. Studium publicznoprawne*. W pierwszym opracowaniu przedmiot analizy ograniczam do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr

2009/138/WE<sup>4</sup> oraz projektowanej wówczas nowej ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Poprawa jakości ujawnianych informacji ma zasadnicze znaczenie dla odbudowy zaufania inwestorów indywidualnych do rynków finansowych. Wskazuję, że upublicznienie informacji dotyczących wypłacalności zakładów ubezpieczeń pozwoli na ocenę przez indywidualne osoby, jak i wyspecjalizowane podmioty, kondycji finansowej zakładu ubezpieczeń, co z może dyscyplinująco wpłynąć funkcjonowanie zakładu ubezpieczeń. Pozytywnie oceniam zmianę modelu nadzoru struktury organu zarządzającego poprzez zastąpienie zgody na powołanie określonego członka zarządu, na instrument, jakim jest możliwość wyrażenia w drodze decyzji sprzeciwu, co do danej kandydatury.

W kolejnym opracowaniu pt. *Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) jako przykład internacjonalizacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, (red. nauk.) Z. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski, Warszawa, Wolters Kluwer, 2015, ISSN 1897-4392, s. 135-148, ISBN 978-83-264-8088-1, zajęłam się zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak i materialnoprawnym, internacjonalizacją publicznego prawa gospodarczego, wskazując na wielopoziomowe interakcje między różnymi instytucjami krajowymi, ponadnarodowymi. W regulacjach dotyczących rynków finansowych daje się zauważyć ewolucja w zakresie form działania przyznawanych organom UE. Obecnie można zaobserwować poszerzanie zakresu władczych form działania, zarówno w stosunku do właściwych krajowych organów nadzoru, jak i podmiotów indywidualnych spoza sfery administracji, (czego przykładem są środki nadzoru stosowane przez ESMA, na mocy art. 73 rozporządzenia nr 648/2012 PE i Rady). Wskazuję, że szczególną i coraz istotniejszą rolę odgrywa koordynacja działań poszczególnych członków tych organów, jak i samych organów, ze względu na postępującą globalizację. Kwestie te rozwinęłam badając obowiązki i uprawnienia w zakresie współpracy organów w ESNF w opracowaniu pt. *Europejska współpraca informacyjna w sieci organów*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawno administracyjne*. T. 1 (red.) J. Sługocki, Wrocław, Presscom, 2014, s. 735-749, ISBN 978-83-64512-07-0. Konieczność wprowadzenia współpracy informacyjnej, wykraczającej zasięgiem poza ramy krajowe, wynika ze zmian w zakresie skali oddziaływania nadzorczego, tj. mikro- i makroekonomicznej oraz specjalizacji organów nadzoru.

Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru nad dystrybutorami ubezpieczeń wywołało potrzebę podjęcia tej problematyki i analiz nad charakterem prawnym

---

<sup>4</sup>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II), (Dz.Urz. UE L Nr 335, poz. 1.), dalej dyrektywa Wypłacalność II.

instrumentów nadzorczych, przyznanych organom w nowej architekturze nadzoru nad rynkiem finansowym w UE. Rozważania dotyczące tej problematyki przedstawiłam w opracowaniu pt. *Nowe instrumenty nadzoru nad dystrybucją ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych*, [w:] *Dystrybucja usług ubezpieczeniowych: wybrane zagadnienia prawne*, (red. nauk.) B. Gnela, M. Szaraniec, Warszawa, Difin, 2017, s. 244-256, ISBN 978-83-8085-523-6.

Oryginalny i nowatorski charakter mają badania dotyczące szczególnego rodzaju środków nadzorczych *ad personam* stosowanych wobec członków organów zarządzających nadzorowanego przedsiębiorcy, którzy popełnili delikt administracyjny. Zagadnieniu temu, będącym istotnym novum, poświęcam dwa artykuły pt. *Odpowiedzialność administracyjnoprawna członków zarządu i wspólników spółek, będących agentami ubezpieczeniowymi*- Administrative Liability of Managing Persons and Partners in Companies that are Insurance Agents, [w:] *Insurance Challenges of Anno Domini 2018*, (red. nauk.) K. Malinowska, A. Tarasiuk. Warszawa, AIDA, 2018, s. 159-168, ISBN 978-83-7561-915-7 oraz opracowanie w języku angielskim pt. *The Liability of a Managing Person for the Conclusion of an Anti-competitive Agreement by an Undertaking*, [w:] *Právo, obchod, ekonomika 6 : zborník príspevkov* (eds.) J. Suchoža, J. Husár, R. Hučková, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 410-420, ISSN 2453-921X., ISBN 978-80-8152-443-1. W pierwszym opracowaniu dokonuję ustaleń, co do zakresu podmiotowego oraz charakterystyki tego rodzaju odpowiedzialności. Pozytywnie oceniam ideę jej wprowadzenia, poddając jednocześnie krytyce lakoniczny sposób uregulowania w ustawie. Zwłaszcza zróżnicowanie w zakresie uregulowania dyrektyw wymiaru kary administracyjnej oraz brak przypisania tej odpowiedzialności tylko do czynów umyślnych.

W drugim opracowaniu, opublikowanym w języku angielskim, w monografii wydanej przez Wolters Kluwer na Słowacji, przedmiotem badania była kwestia ponoszenia odpowiedzialności prawnej w obszarze prawa konkurencji. Oceniam, że obciążenie członka organu zarządzającego tą szczególnego rodzaju odpowiedzialnością jest uzasadnione zakresem kompetencji organu zarządzającego. Pozytywnie oceniam charakter osobisty tej odpowiedzialności i przypisanie do osób zarządzających, a nie do organu jako całości a także uwarunkowanie od odpowiedzialności zarządzanego przedsiębiorcy. Wysuwam postulat poszerzenia katalogu porozumień, za zawarcie których osoba zarządzająca może odpowiadać o niektóre porozumienia nienazwane, choć dobrze scharakteryzowane w orzecznictwie.

W kolejnej publikacji pt. *Zmiany ustawodawstwa gospodarczego regulującego zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami*, Changes in the Legislation Governing the Profession of the Real Estate Agent, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Research Papers of Wrocław University of Economics*, 362 (2014), s. 315-329. Tytuł numeru: *Zmiany*

prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. ISSN 1899-3192, analizuję zmiany związane z deregulacją niektórych zawodów. Następnie przechodzę do krytycznej oceny przydatności mechanizmów zabezpieczających interesy klientów pośredników w obrocie nieruchomościami, do których ustawodawca wykorzystuje umowę ubezpieczenia OC. Brak definicji legalnej terminu pośrednik w obrocie nieruchomościami powoduje zróżnicowany zakres ochrony ubezpieczeniowej, co przekłada się na zróżnicowany zakres ochrony klientów tych przedsiębiorców.

Twórcze i nowatorskie badania przeprowadzam w opracowaniu pt. *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej jako wyraz władztwa administracyjnego - zagadnienia wybrane*, [w:] *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, (red. nauk.) J. Łukasiewicz, Rzeszów: TNOiK, 2012, s. 494-507, ISBN 978-83-916998-3-6. Poddaję analizie istniejące regulacje dotyczące zezwoleń w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem tych obszarów, gdzie ustawodawca wykracza poza tradycyjne pojmowanie zezwolenia, jako decyzji związanej i przyznaje organowi zezwalającemu pewien „luz decyzyjny”, m.in. przez zwroty niedookreślone, czy klauzule generalne. Oceniając skalę zjawiska wskazuję, iż największe zastosowanie zwrotów niedookreślonych występuje w obszarze reglamentacji działalności na rynkach finansowych. W kolejnym opracowaniu pt. *Reglamentacja działalności reklamowej w zakresie reklamy produktów leczniczych i żywności*, [w:] *Działalność reklamowa: wybrane aspekty publicznoprawne*, J. Koczanowski (red.); Bydgoszcz-Kraków, Oficyna Wydawnicza Branta, 2011, s. 72-114, ISBN 978-83-61668-40-4, badaniu poddaję problematykę reglamentacji działalności reklamowej w zakresie reklamy produktów leczniczych oraz aptek. Zauważam, że w przypadku reklamy produktów leczniczych i reklamy aptek zjawisko przewagi ochrony konsumenta poprzez zakaz, nad ochroną poprzez informację, co wynika ze szczególnego rodzaju dobra publicznego podlegającego ochronie, jakim są zdrowie i życie ludzkie.

Kwestie szczegółowe, rzadko poruszane w doktrynie, dotyczące komornika sądowego poddaję analizie w następujących opracowaniach pt. *Status prawny komornika na gruncie publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej: wybrane zagadnienia*, (red.) J. Koczanowski, Sopot, Currenda, 2014, s. 207-232, ISBN 978-83-60833-47-6 oraz pt. *Obowiązkowe ubezpieczenie OC komornika sądowego*, [w:] *Status prawny komornika sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej: wybrane zagadnienia*, (red.) J. Koczanowski, Sopot, Currenda, 2014, s. 233-260, ISBN 978-83-60833-47-6. Analizując normy prawne dotyczące działalności komornika podejmuję próbę oceny jego statusu prawnego na gruncie publicznego prawa gospodarczego wskazując, że jest podmiotem hybrydowym. Dostrzegam, że



jego aktywność zawodowa wykazuje pewne cechy charakterystyczne dla organów państwa, jak również cechy osoby prowadzącej działalność gospodarczą (działalność w celu uzyskania dochodu, zorganizowana, ciągła, choć nie zawsze w formie właściwej dla przedsiębiorczości). Dowodzę, że działania podejmowane przez komornika są działaniami odpłatnymi, ale nie jest to typowa działalność zarobkowa przedsiębiorcy. Odrębnej analizie poddałam kwestię ubezpieczenia obowiązkowego OC komorników za szkody, które mogą zostać wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności komorniczych przez samego komornika, jak i przez zatrudnionych przez niego pracowników. Dokonując próby analizy relacji rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej komorników sądowych z dnia 24 grudnia 2003r. oraz delegacji ustawowej zawartej w art. 24 ustawy o komornikach sądowych i ustaleń poczynionych przez TK dotyczących relacji przepis ustawy, upoważniającej do wydania rozporządzenia - przepis rozporządzenia<sup>5</sup>, dostrzegam niekonstytucyjność ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Wskazuję, że ustawodawca objął obowiązkiem ubezpieczenia czynności komornicze, natomiast w rozporządzeniu Ministra Finansów określono, iż ubezpieczenie OC obejmuje wyłącznie szkody wyrządzone w postępowaniu egzekucyjnym (bądź wyrządzone działalnością egzekucyjną), pominięto więc pozostałe czynności komornicze, nie będące czynnościami egzekucyjnymi.

W kolejnym opracowaniu pt. *Ubezpieczenie OC z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej* Civil Liability Insurance Related to Business Activity, [w:] *Umowy gospodarcze: zagadnienia wybrane*, (red.) J. Gospodarek, Szkoła Główna Handlowa - Oficyna Wydawnicza, 2009, s. 263-276, ISBN 978-83-7378-468-0, poruszam ogólne kwestie dotyczące roli i zakresu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnoprawnej związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz działaniami pracowników ubezpieczającego przedsiębiorcy.

Zagadnieniu szczegółowemu poświęcam kolejne opracowanie pt. *Aksjologiczne uwarunkowania ustawowego ograniczenia reklamy napojów alkoholowych*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. 2 (red. nauk.) J. Zimmermann. Warszawa, Wolters Kluwer 2017, ISSN 1897-4392), s. 835-845. - ISBN 978-83-8107-808-5, w którym analizuję wartości leżące u podstaw regulacji ograniczających wolność działalności reklamowej napojów alkoholowych, dostrzegając problem niewspółmierności wartości. Mając na względzie wartościami-celami, dostrzegam, że ze względu na swoistą definicję ustawową reklamy napojów alkoholowych, bez odniesienia do działalności gospodarczej, jak i do zarobkowego charakteru tych czynności, następuje poszerzenie

---

<sup>5</sup> Wyrok TK P 21/2005 z dnia 27 lutego 2006 r., OTK ZU 2006/2A poz. 19.

kręgu osób zobowiązanych do realizacji tych celów-wartości. Niewątpliwie jedną z wartości, którą można „korygować” poprzez odniesienie do wartości podstawowej, jaką jest dobro wspólne (obejmujące m.in. zdrowie publiczne), jest wolność działalności reklamowej, stąd wyróżniam instrumenty administracyjnoprawne pozwalające na kształtowanie zachowań reklamodawców.

W artykule naukowym pt. *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 911 (2013), s. 65-76, analizuję zagadnienie szczegółowe dotyczące reglamentacji działalności gospodarczej z perspektywy wprowadzanych przez ustawodawcę zmian na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. z 2011r. Nr 152, poz. 897], która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Dostrzegając pozytywne aspekty liberalizacji działalności, krytycznie oceniłam dalsze rozdzielenie dwóch działalności, t.j. odbioru odpadów komunalnych i transportu odpadów, mając na względzie to, że wykonywanie każdej z tych działalności uwarunkowane jest wpisem do innego rejestru prowadzonego przez różne organy. Wątpliwości budziło ponadto wskazanie w ustawie wyłącznie przetargu jako sposobu wyboru wykonawcy zadania publicznego – odbioru odpadów komunalnych oraz brak możliwości zamówień *in house*. Część z tych rozważań ma już charakter historyczny, mogąc być przyczynkiem do dalszych badań.

**Drugi z nurtów badawczych związany jest z problematyką tzw. sukcesji praw i obowiązków publicznoprawnych.**

Poruszane zagadnienia są w niewielkim stopniu zbadane pod względem naukowym. Badania w tym obszarze stanowią kontynuację moich zainteresowań badawczych, które znalazły swój wyraz w doktoracie. Efektem badań nad problematyką tzw. sukcesji publicznoprawnej oraz nadzoru administracyjnego w związku z procesem łączenia banków w formie spółki akcyjnej była wydana - cztery lata po obronie rozprawy doktorskiej - monografia pt. *Łączenie banków w formie spółki akcyjnej*, Wydawnictwo Branta, 2008. Jest ona oparta na rozprawie doktorskiej, które jednak została istotnie skrócona i zmieniona, z powodu wejścia w życie nowelizacji ustawy prawo bankowe, która wyłączyła możliwość łączenia bankowych spółek akcyjnych poprzez utworzenie nowego banku. Monografia wypełnia lukę istniejącą w doktrynie, w której brak było monograficznego opracowania problematyki obejmującej nie tylko kwestie nadzoru administracyjnego nad procesem łączenia banków, ale przede wszystkim kompleksowej analizy art. 494 k.s.h., wprowadzającej tzw. sukcesję praw i obowiązków publicznoprawnych, z uwzględnieniem specyfiki bankowych spółek akcyjnych.

Ponadto kwestie szczegółowe dotyczące tzw. sukcesji publicznoprawnej poruszam w artykule naukowym pt. *Zbycie przedsiębiorstwa a przejście praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 9 (168) (2006), s. 19-25, ISSN 1230-2996 oraz artykule naukowym w języku angielskim w zagranicznym opracowaniu zbiorowym pt. *The Succession of Public Law Obligations as a Result of Mergers*, [w:] *Právo, obchod, ekonomika 7 : zborník príspevkov*, (eds.) J. Suchoža, J. Husár, R. Hučková, Košice: Univerzita P.J. Šafárika, 2017, s. 112-119, ISSN 2453-921X, ISBN 978-80-8152-528-5. W drugim opracowaniu analizuję kwestie dotyczące sukcesji publicznoprawnej z perspektywy prawa konkurencji, w związku z procesem łączenia spółek. Wskazuję, że w procesie połączenia znajduje art. 494 § 2 k.s.h. Zauważam, że Prezes UOKiK nie ma kompetencji do odrębnego uregulowania kwestii sukcesji publicznoprawnej w decyzji administracyjnej, wobec czego na spółkę sukcesorkę (przejmującą lub nowoutworzoną) przejdą wszelkie prawa i obowiązki zawarte w decyzjach skierowanych do łączących się spółek, przed połączeniem. Dostrzegam, że sukcesja dotyczy wyłącznie praw i obowiązków spółki, nie obejmując praw, obowiązków i sytuacji prawnych ściśle związanych z organami spółek biorących udział w połączeniu, ze względu na osobisty charakter odpowiedzialności członków organów.

**Rezultatem mojego zainteresowania kolejnym obszarem badawczym, obejmującym problematykę publicznoprawnych aspektów zamówień publicznych** są następujące artykuły i rozdziały w monografiach. W opracowaniu pt. *„amawianie usług pocztowych przez administrację*, [w:] *Sektory infrastrukturalne - problematyka prawna*, (red. nauk.) Maria Królikowska-Olczak. - Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2018, s. 463-478, ISBN 978-83-812-8754-8; 978-83-812-8755-5, wskazuję na specyfikę zamawiania usług pocztowych przez administrację i związane z tym trudności, wynikające z wprowadzenia wymaganej prawem unijnym deregulacji i pełnego otwarcia rynku usług pocztowych. Zmiany regulacji umożliwiły świadczenie usług pocztowych przez wszystkich operatorów pocztowych na równych zasadach. Brak zmian w krajowych przepisach proceduralnych, i obowiązek stosowania przez zamawiających zasad konkurencji i niedyskryminacji rodzi poważane problemy.

Obecny porządek prawny daje organom administracji odpowiednie instrumenty, by spełniać kryteria „inteligentnego klienta”. Kwestie te rozważam w artykule naukowym pt. *Funkcje zamówień publicznych - organ administracji jako "inteligentny klient"*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 2/2014. Wskazuję, że granicą swobody zamawiających w kształtowaniu procesu wyboru wykonawcy oraz kształtowania umów o zamówienie publiczne są ogólne zasady udzielania zamówień publicznych oraz publicznoprawny charakter regulacji zawartych w ustawie PZP. Dostrzegam, że funkcje zamówień publicznych są elementem realizacji nadrzędnej funkcji państwa, jako „regulatora rozwoju gospodarczego”,

poprzez możliwość wprowadzania do zamówień publicznych kryteriów proekologicznych, proinnowacyjnych i społecznych.

Nowe rozwiązania prawne, które w znacznym stopniu zmodyfikowały zamówienia na usługi społeczne oraz zakres, w jakim można uwzględniać w zamówieniach publicznych kwestie społeczne wprowadzone przez pakiet dyrektyw dotyczących zamówień publicznych z 2014 r. uczyniłam przedmiotem rozważań w opracowaniu pt. *Zamawianie usług społecznych według nowych rozwiązań europejskich*, „Prawo Zamówień Publicznych”, nr 3 (46) (2015), s. 183-192. ISSN 1733-0777. Wychodząc z założenia, że zamówienia publiczne są jednym z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych poddaję analizie nowe rozwiązania prawne dotyczące zamawiania usług społecznych.

W kolejnym opracowaniu pt. *Nieważność umowy o zamówienie publiczne*, [w:] *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, (red.) H. Nowicki, J. Sadowy, Toruń; Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 2009, s. 130-137, ISBN 978-83-88686-04-7, przeprowadziłam badania dotyczące przesłanek nieważności umowy o zamówienie publiczne. Ustaliłam stosunek zakresu odesłania, wskazującego normę interpretacyjną, w myśl której do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej” oraz techniki odesłania w postaci „odpowiedniego stosowania”. W wyniku analizy przyjmuję, że dany przepis, do którego norma odsyła, znajdzie zastosowanie wtedy, gdy nie będzie stał w opozycji do samej instytucji, albo dany przepis nie znajdzie zastosowania wtedy, gdy znajdzie sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków. Następnie przedmiotem szczegółowej analizy uczyniłam poszczególne przesłanki stwierdzenia nieważności umowy.

W kolejnym opracowaniu pt. *Spoleczne zamówienia publiczne jako sposób realizacji celów polityki społecznej*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, (red. nauk.) B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer, 2017, ISSN 1897-4392, s. 568-579, ISBN 978-83-8092-770-4, poruszam rzadko analizowane w doktrynie zagadnienie holistycznego administrowania, wykorzystującego efekt synergii, dzięki kompleksowemu (wieloaspektowym) spojrzeniu na posiadane instrumenty administracyjnego oddziaływania organów administracji. Staram się dostrzec i wskazać niewykorzystany potencjał, jaki wynika z zamówień publicznych społecznie odpowiedzialnych, do wdrażania i egzekwowania polityki społecznej w sposób przemyślany i adekwatny do lokalnych potrzeb. Efekt synergii realizacji celów społecznych i ekonomicznych możliwy do osiągnięcia jest dzięki holistycznemu podejściu administracji wypełniającej misję służby publicznej. Wskazuję, że obecne rozwiązania dotyczące tzw. zamówień zastrzeżonych stwarzają możliwość realizacji celów

społecznych także poprzez zamówienia publiczne, co może być instrumentem wyrównywania szans lokalnych społeczności. Zwracam uwagę, że zasada konkurencyjności obowiązująca w zamówieniach publicznych stwarza pewne ograniczenia, ale jednocześnie „lokalność” realizowanych zadań, zazwyczaj czyni je nieatrakcyjne dla potencjalnych wykonawców spoza regionu.

Kolejne dwa opracowania pt. *Spełnienie przesłanek udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne - wymóg posiadania uprawnień, wiedzy i doświadczenia - w perspektywie prawa UE*, [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych : Polska na tle Unii Europejskiej*, (red.) A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Warszawa, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 271-279, ISBN: 978-83-88686-13-9 oraz pt. *Przestrzeganie zasady niedyskryminacji jako warunek efektywnego wydatkowania środków europejskich w zamówieniach publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*”, (red. nauk.) E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk; Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 2012, s. 124-138, ISBN 83-88686-24-0. W pierwszym opracowaniu wskazuję, że nadmiernie wygórowanie warunków w zakresie kwalifikacji wykonawcy, jak również dotychczasowego doświadczenia potencjalnego wykonawcy, nieadekwatnego do przedmiotu zamówienia może stanowić rażące naruszenie przepisów postępowania powodujące, że postępowanie jest wadliwe. W drugim opracowaniu analizuję zasadę niedyskryminacji w postępowaniu o zamówienie publiczne i obowiązki z niej wypływające z dwojakiego punktu widzenia: od strony podmiotowej i od strony przedmiotowej wskazując, że stosowanie zasady niedyskryminacji w kontekście zamówień publicznych ma służyć urzeczywistnianiu zasady konkurencji. Obie zaś zasady mają się przyczyniać do realizowania idei wspólnego rynku.

Z kolei w opracowaniu pt. *„Kontrola przestrzegania prawa konkurencji w zamówieniach publicznych - zagadnienia wybrane”*, [w:] *„Kontrola zamówień publicznych”* (red. nauk.) T. Kocowski, J. Sadowy, Wrocław-Warszawa, Urząd Zamówień Publicznych 2013, s. 371-381, ISBN 978-83-88686-08-5 przedmiotem analizy czynię kontrolę dokonywaną przez zamawiającego, dotycząca przesłanek udziału wykonawcy w postępowaniu ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku weryfikowania oświadczeń wykonawców o uczestnictwie w grupie kapitałowej.

W opracowaniu pt. *Ograniczenie zasady jawności w postępowaniu o zamówienie publiczne ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa*, [w:] *Prawo zamówień publicznych : stan obecny i kierunki zmian*, (red. nauk.) H. Nowicki, P. Nowicki, Wrocław, PRESSCOM Sp. z o.o., 2015, s. 98-106, ISBN 978-83-64512-44-5, analizuję kontrowersyjne zagadnienie ograniczenia zasady jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawcy, wskazując na trudności, jakie może mieć

zamawiający w zakresie oceny, czy zastrzeżenie poufności informacji przez przedsiębiorcę jest uzasadnione.

Analizując zagadnienia dotyczące zamówień publicznych zauważyłam zjawisko przenikania pojęć prawa prywatnego i publicznego, które uczyniłam przedmiotem nowatorskich rozważań w opracowaniu pt. *Oksymoron prawny - o przenikaniu pojęć prawa prywatnego i publicznego*, [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3 (red. nauk.) A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2012. ISSN 1897-4392, s. 207-218, ISBN 978-83-264-3860-8. Zjawisko to obejmuje obszar prawa publicznego, a jednych z najbardziej reprezentatywnych przykładów wskazanych w opracowaniu jest wprowadzenie do krajowego porządku prawnego, w ślad za prawodawcą unijnym terminu „umowa koncesji”. Wskazuję, że termin umowa przynależy do pojęć prawa prywatnego, natomiast termin koncesja w naszej kulturze prawnej jednoznacznie jest kojarzony z decyzją administracyjną, stanowiącą formę reglamentacji działalności gospodarczej. Z tego względu zestawienie pojęć prawa prywatnego i publicznego, opisujących łącznie daną instytucję prawną przywołuje na myśl literackie określenie oksymoronu łączącego przeciwstawne zjawiska takie jak np. gorący lód. Zauważam, iż poszukiwanie nowych rozwiązań zaistniałych problemów jest rzeczą właściwą, ale nadawanie przez ustawodawcę nowych znaczeń istniejącym terminom języka prawnego i prawniczego oceniam krytycznie.

**Odrębnym nurtem zainteresowań naukowo- badawczych były zagadnienia związane z samorządem terytorialnym.** W swoich rozważaniach wskazałam na procesy leżące u podstaw zmian w obrębie podmiotów administrujących, realizujących zadanie współpracy terytorialnej w artykule naukowym pt. *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej - nowy podmiot administrujący*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (red. nauk.) J. Kornaś, nr 870/ 2011, s. 187-205. ISSN 1898-6447. Analizie poddałam rozwiązania prawne wprowadzające nowy rodzaj osoby prawnej EUWT, kwalifikując go jako podmiot administrujący sensu largo, podobny do związku międzygminnego. Stwierdziłam, że jest to uniwersalny instrument współpracy terytorialnej o wymiarze unijnym: transgranicznej, ponadregionalnej, międzypaństwowej, który może być z powodzeniem wykorzystywany do realizacji polityki rozwoju, a zwłaszcza polityki społecznej. Ustaliłam także, że EUWT ze względu na sposób powstania nie może posiadać kompetencji w oderwaniu od tworzących je podmiotów, albowiem one delegują ją na EUWT.

Z kolei w opracowaniu pt. *Akty prawa miejscowego adresowane do przedsiębiorców*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, (red. nauk.) B. Dolnicki, Warszawa, Wolters Kluwer, 2018, ISSN 1897-4392, s. 570-580, ISBN 978-83-8107-714-9 przeanalizowałam i wskazałam przesłanki pozwalające na wyodrębnienie obligatoryjnych i fakultatywnych kompetencji

organów samorządu terytorialnego do uchwalenia aktów prawa miejscowego (APM). Analiza doprowadziła mnie do wniosku, że redakcja przepisu wprowadzającego daną kompetencję do uchwalenia aktu APM skierowanego do przedsiębiorców w większości przypadków wskazuje na obowiązek, a nie uprawnienie organu stanowiącego JST, bez względu na przyjętą koncepcję samorządu terytorialnego (etatystyczną czy naturalistyczną). Jednocześnie wskazuję, że gdy APM zawiera regulację, bez której nie ma możliwości wykonywania działalności gospodarczej, to jego uchwalenie jest obligatoryjne. Ustanawiając APM organy samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podstawowe zasady związane z działalnością gospodarczą. Następnie przechodzę od szczegółowej krytycznej analizy wybranych obligatoryjnych oraz fakultatywnych aktów wykonawczych JST.

Z tej perspektywy badawczej analizowałam również uprawnienia organów samorządu terytorialnego w zakresie ograniczania sprzedaży napojów alkoholowych w artykule w języku angielskim opublikowanym w zagranicznym czasopiśmie pt. *The Competence of the Municipal Authorities to Curtail Retail Sales of Alcoholic Beverages under Polish Law*”, *Studia iuridica Cassoviensia*” [on-line], r. 4, č. 2/2016, s. 111-120, ISSN 1339-3995. Analizuję rozwiązania prawne dotyczące obowiązków gmin, do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych, zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów. Wskazuję na konieczność wprowadzenia bardziej zindywidualizowanych instrumentów prawnych oraz kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej sprzedaży napojów alkoholowych.

**Kolejnym nurtem badawczym była analiza zagadnień dotyczących włączenia społecznego i funkcji wspierania.** W opracowaniu pt. *Rola państwa w przewyżnianiu skutków zdarzeń katastroficznych*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, (red. nauk.) M. Szreniawska, Lublin, Wydawnictwo WSPA, 2015, s. 75-94, ISBN 978-83-60617-41-0, analizowałam rzadko poruszanie w literaturze prawniczej zagadnienie roli państwa w związku z nasilającymi się zjawiskami pogodowymi powodującymi znaczne straty materialne. Przegląd ewoluujących rozwiązań prawnych w tym zakresie, zwłaszcza dotyczących klęsk żywiołowych, pozwolił mi wskazać ciężące na państwie obowiązki związane z koniecznością wsparcia osób poszkodowanych, prowadząc do wniosku, że istnieje potrzeba nowego podejścia do roli państwa w związku z występowaniem tzw. zdarzeń katastroficznych. Istniejące rozwiązania prawne wraz z systemem zasiłków celowych z pomocy społecznej nie jest tym względnie wystarczające. Wskazuję na zasadność wprowadzenia powszechnego obowiązku ubezpieczenia budynków od skutków takich zdarzeń. Zauważam, że istniejący system ubezpieczeń obowiązkowych, budzi wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją.

Szczególna rola w realizacji ustawowych zadań wspierających osoby niepełnosprawne przypada organizacjom pozarządowym, do który zaliczane są fundacje. W artykule naukowym pt. *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2010, s. 151-160, ISSN 0867-4973 przeanalizowałam zarówno kwestie organizacji nadzoru nad działalnością fundacji, jak i problem destynatariuszy fundacji, wskazując na potrzebę szczególnej kontroli przez organ samorządu terytorialnego, czy beneficjentami działań fundacji sfinansowanych w ramach zlecenia zadania publicznego byli wskazani w umowie z fundacją destynatariusze. W kolejnym opracowaniu pt. *Realizacja wolności działalności gospodarczej przez osoby niepełnosprawne a instrumenty wsparcia*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. 19, z. 9, cz. 2 (2018), s. 253-267. Tytuł numeru: *Zarządzanie w jednostkach administracji publicznej - jednostka jako podmiot ochrony prawnej*, analizowałam z kolei instrumenty wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych z perspektywy zasad konstytucyjnych. Wskazałam w nim, że intensywność i adekwatność instrumentów wsparcia osób niepełnosprawnych ma kluczowe znaczenie dla realizacji zasady wolności działalności gospodarczej. Uznałam, że konieczna jest w tym względzie aktywna rola państwa, wskazując na potrzebę uzupełnienia istniejących rozwiązań o dedykowane instrumenty wsparcia przedsiębiorczości osób niepełnosprawnych.

### **Podsumowanie**

Niniejszy autoreferat będący realizacją wymagań zawartych w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, zawiera opis mojego wkładu naukowego w rozwój publicznego prawa gospodarczego.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione osiągnięcia naukowe zostaną uznane przez Komisję za wystarczające do dopuszczenia mnie do przewodu habilitacyjnego i uzyskania stopnia naukowego doktora habilitowanego.

Kraków, 11.04.2019 r.

*Alwona Pukowina*