



Działalność Komisji  
Nadzoru Finansowego  
w orzecznictwie  
sądów administracyjnych  
CZĘŚĆ III Nadzór ubezpieczeniowy



*Daniel K. Nowicki*

# **DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

## **CZĘŚĆ III**

Nadzór ubezpieczeniowy

Warszawa 2016



Publikacja została wydana nakładem Komisji Nadzoru Finansowego

© Komisja Nadzoru Finansowego  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
00-030 Warszawa  
[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)

Warszawa 2016  
Wydanie I

ISBN 978-83-63380-41-0

Nakład: 1000 szt.

Przygotowanie do druku i druk:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

Niniejsza publikacja wydana została w celach edukacyjnych w ramach projektu CEDUR. Informacje w niej zawarte mają wyłącznie charakter ogólny i nie stanowią porady inwestycyjnej.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie ponosi odpowiedzialności za wszelkie decyzje inwestycyjne, podjęte przez czytelnika na podstawie zawartych w niniejszej publikacji informacji.

# SPIS TREŚCI

I. Wykaz skrótów .....	5
II. Wprowadzenie .....	6
III. Nadzór nad działalnością bieżącą zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	9
IV. Czynności nadzorcze podejmowane wobec zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	12
V. Reglamentacja administracyjnoprawna w zakresie powoływania członków zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	15
VI. Stosowanie wymogu znajomości języka polskiego przez prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	22
VII. Reglamentacja administracyjnoprawna zmian właścicielskich zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	25
VIII. Kary administracyjne stosowane przez KNF wobec członków zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	32
IX. Kary administracyjne stosowane przez KNF wobec zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych .....	41
X. Literatura .....	46
XI. Słowniczek .....	48



# I. Wykaz skrótów

## Ustawy:

**Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

**Kc** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380)

**Ksh** – ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030, z późn. zm.)

**Kpa** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23)

**Ordynacja podatkowa** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.)

**ppsa** – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.)

**udu z 1990 r.** – ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62, z późn. zm.)

**udu** – ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1206, z późn. zm.)

**udur** – ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U., poz. 1844)

## Organy władzy publicznej i sądy:

**KNF** – Komisja Nadzoru Finansowego

**KNUiFE** – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (centralny organ administracji rządowej funkcjonujący w latach 2002–2006)

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny

**SN** – Sąd Najwyższy

**TK** – Trybunał Konstytucyjny

**PUNU** – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (centralny organ administracji rządowej funkcjonujący w latach 1996–2002)

**WSA** – wojewódzki sąd administracyjny

## Inne skróty:

**ZU** – zakład ubezpieczeń

## II. Wprowadzenie

Oddawana do rąk czytelnika publikacja zatytułowana „Działalność Komisji Nadzoru Finansowego w orzecznictwie sądów administracyjnych – część III. Nadzór ubezpieczeniowy” stanowi kontynuację serii wydawanej od dwóch lat przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, która poświęcona jest orzecznictwu sądów administracyjnych w sprawach oceny legalności aktywności organu nadzoru finansowego w Polsce na gruncie jurysdykcji administracyjnej. Niewątpliwie jednym z istotniejszych elementów współtworzących nadzór finansowy w kształcie obecnie funkcjonującym w Polsce jest nadzór ubezpieczeniowy. Ramy normatywne nadzoru ubezpieczeniowego opisane zostały w kilku aktach normatywnych. Przede wszystkim należy tu mieć na względzie ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>1</sup> oraz ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym<sup>2</sup>. Kluczową jednak regulacją, która przesądza o faktycznym kształcie i modelu tego nadzoru, jest ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. O ile bowiem ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, czy też ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym dotyczą takich kwestii, jak ustrój i organizacja nadzoru, czy też opisują zadania i cele, jakie winny być realizowane przez KNF w ramach wykonywania nadzoru ubezpieczeniowego, o tyle unormowania udur wyposażają organ nadzoru w skonkretyzowane kompetencje, przy pomocy których nadzór ubezpieczeniowy jest wykonywany. Oczywistym jest bowiem ustalenie, iż bez przyznania KNF określonych uprawnień i instrumentów realizowanie zapisanych przez prawodawcę zadań i celów, choćby najbardziej słusznym i ważkich z punktu widzenia aksjologicznego, byłoby niemożliwe. To bowiem normy kompetencyjne, umiejscowione w przepisach udur, pozwalają określić kiedy, jak intensywnie, na jakich warunkach i w jaki sposób organ nadzoru może oddziaływać władczo na działalność podmiotów funkcjonujących na rynku ubezpieczeniowym.

Przygotowując niniejszą publikację, należało mieć na względzie, iż model i kształt nadzoru ubezpieczeniowego podlegał stałej ewolucji. Nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o aspekt ustrojowy, tj. fakt, iż nadzór ubezpieczeniowy w okrojonej postaci (albowiem reglamentację działalności ubezpieczeniowej wykonywał Minister Finansów) wykonywany był początkowo przez organ monokratyczny (PUNU), a następnie był sprawowany aż do dzisiaj przez organ kolegialny (wcześniej KNUiFE a obecnie KNF). Z punktu widzenia publikacji znacznie istotniejsze znaczenie miało to, iż ustawodawca wyposażał organ nadzoru w coraz to nowe instrumenty nadzorcze, a dotychczasowym instrumentom nadawał nową treść. Prowadziło to niejednokrotnie do powstawania wielu wątpliwości, które swe rozwiązania znajdowały dopiero na drodze postępowania sądowoadministracyjnego, czego najlepszą egzemplifikacją jest choćby zagadnienie postępowania zgłoszeniowych w sprawach nabywania akcji zakładów ubezpieczeń, czy też kwestia postępowania administracyjnych, które za swój przedmiot mają odstępianie od wymogu znajomości języka polskiego przez prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń. Katalizatorem wprowadzenia nowych regulacji pozostawał i, jak można przypuszczać, nadal pozostanie ustawodawca europejski. Doskonałym zobrazowa-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 174.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 290, z późn. zm.

niem tych tendencji jest ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Powszechnie podkreśla się, iż przyjęcie wzmiankowanego aktu normatywnego wynikało z konieczności implementowania do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wyfalcalsność II (ang. Solvency II)<sup>3</sup>.

Cechą szczególną publikacji jest zaprezentowanie orzecznictwa sądów administracyjnych nie w układzie chronologicznym. Niniejsza publikacja stanowi próbę usystematyzowania tego orzecznictwa z punktu widzenia poszczególnych zagadnień problemowych spotykanych w nadzorze ubezpieczeniowym. Z oczywistych względów w publikacji nie zostały zamieszczone wszystkie orzeczenia, które zapadły w sprawach nadzoru ubezpieczeniowego. Nie ma potrzeby i nie byłoby też uzasadnione zamieszczanie wszystkich orzeczeń dotyczących wykonywania nadzoru ubezpieczeniowego. Część z nich bowiem – wskutek zmian stanu normatywnego – straciła znaczenie praktyczne. Niektóre dotyczą tych samych zagadnień i nie wnoszą do problematyki nic nowego. Niektóre zaś mają zupełnie marginalne znaczenie. W tym zakresie dokonano wyboru orzeczeń sądów administracyjnych, które mają znaczenie fundamentalne dla wykonywania nadzoru ubezpieczeniowego, a co najistotniejsze – nie mają wyłącznie waloru historycznego. Prawdą jest, iż przepisy udu w istotny sposób przeformułowały model wykonywania nadzoru ubezpieczeniowego, niemniej nie oznacza to, iż dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych i wypowiediane przez orzecznictwo poglądy nie mogą być wykorzystywane aktualnie. Jest wręcz przeciwnie – wiele z tych orzeczeń, mimo że odnosi się do derogowanych aktów normatywnych, może być transponowane na grunt rozwiązań prawnych przyjętych w regulacjach udu. Nie można zapominać, iż ustawodawca liczy się zawsze z ukształtowanym orzecznictwem sądów, zawierającym wykładnię określonych pojęć. Akcentowanie wielu odmienności nowych regulacji udu nie może zatem oznaczać, że do nowego tekstu (aktu normatywnego) nie można w jakimkolwiek stopniu odnieść dotychczasowych interpretacji pojęć i instytucji prawnych, prezentowanych na gruncie udu. Obrazowo opisuje to doktryna prawa, stwierdzając, iż nie jest tak, że „trzy słowa ustawodawcy, a całe biblioteki idą na makulaturę”<sup>4</sup>.

Dla ułatwienia korzystania z publikacji każde orzeczenie opatrzone zostało hasłem, które umożliwia szybką identyfikację problematyki poruszanej w danym judykacie. Orzeczenia zawierają także odwołanie do poszczególnych przepisów udu, ułatwiając tym samym odbiorcy publikacji transponowanie dawnych poglądów na gruncie aktualnego stanu normatywnego. W publikacji uwzględniono zarówno publikowane orzeczenia sądów administracyjnych, jak i te, które nie były dotychczas publikowane. Daje to możliwość ukazania pełniejszego obrazu dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych w sprawach nadzoru ubezpieczeniowego. Szczególnego uwypuklenia ponadto wymaga, iż publikacja nie ogranicza się wyłącznie do przywołania tez orzeczeń sądowych. Zamieszczono w niej bowiem znaczące fragmenty uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych, tak aby czytelnik mógł poznać nie tylko treść wypowiedzianej przez sąd administracyjny

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2009 r.

<sup>4</sup> J. Kirchmann, *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Stuttgart–Berlin 1938, s. 37 (cyt. za F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8).



opinii, ale także jej kontekst faktyczny i prawny, co ma niekiedy istotne znaczenie we właściwym zrozumieniu sensu i znaczenia orzeczenia.

Publikacja obejmuje swym zakresem problematykę wykonywania nadzoru ubezpieczeniowego, którego rozumienie na potrzeby dokonywanego wyboru judykatów zawężono podmiotowo do zagadnień wykonywania nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń. Pominęto w ten sposób problematykę ingerencji nadzorczej ze strony KNF na rynku pośrednictwa ubezpieczeniowego, z uwagi na fakt, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ma ona znaczenie marginalne.

# III. Nadzór nad działalnością bieżącą zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## Zezwolenia na zmianę rzeczowego zakresu działalności zakładu ubezpieczeń – art. 169 i 170 udu

wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r. (II GSK 884/10)

Jeżeli zaś chodzi o naruszenie przepisów prawa materialnego, to Sąd I instancji stwierdził, iż (...) organ dokonał prawidłowej wykładni pojęcia rękojmi na gruncie omawianej ustawy, jednakże dokonana subsumcja wskazanych w decyzji zachowań (sytuacji) dotyczących strony budzi wątpliwości sądu (...). W istocie rzeczy Sąd I instancji uchylił się jednak od oceny, czy wskazane przez organ okoliczności uzasadniały podjęcie decyzji na podstawie art. 98 ust. 1 pkt 4 udu. Zdaniem Sądu, wszystkie wskazane przez organ okoliczności faktyczne oceniane w ramach przesłanek rękojmi były kwestionowane przez stronę w odrębnych postępowaniach administracyjnych, a zatem organ oceniał „wzmiankowaną rękojmię przez pryzmat okoliczności niezweryfikowanych”. Rzecz jednak w tym, iż Sąd I instancji nie wskazał z jakich przyczyn uznał, iż rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku powyższych toczących się postępowań administracyjnych (...). Zauważyć przy tym należy, iż jako przesłankę braku rękojmi w zaskarżonej decyzji podano m.in. okoliczność, iż ZU od ponad czterech lat funkcjonuje bez prezesa zarządu, który legitymowałby się zgodą organu nadzoru na powołanie, co stanowi naruszenie art. 27 ust. 5 udu. Dla oceny tej przesłanki istotne zatem było, czy taki fakt miał miejsce oraz czy ma znaczenie dla prawidłowego prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń. Bez znaczenia dla takiej oceny jest natomiast okoliczność, iż nadal trwa postępowanie w przedmiocie udzielenia zgody na powołanie (...) na stanowisko prezesa zarządu oraz że nie zostało zakończone prowadzone przeciwko (...) postępowanie przygotowawcze. Z kolei, jeżeli chodzi o kwestię związaną z wynikami kontroli przeprowadzonej w (...), to nie można pomijać, iż strona skarżąca przyznała, iż niektóre ze stwierdzonych w czasie tej kontroli nieprawidłowości miały miejsce i zobowiązała się do ich usunięcia, a jedynie uznała, iż zachodzi „nieproporcjonalność zastosowanego środka do zawinienia strony”. Stąd również ta okoliczność powinna zostać oceniona przez Sąd w ramach art. 98 ust. 1 pkt 4 udu. W powyższym przepisie ustawodawca posłużył się zwrotem niedookreślonym – rękojmi prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Nie oznacza to jednak dowolności w ocenie stanu faktycznego, gdyż nie ulega wątpliwości, że im bardziej niedookreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów podjęcia przez organ konkretnej decyzji i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego rozumowania.

## **Zezwolenia na zmianę rzeczowego zakresu działalności zakładu ubezpieczeń – art. 169 i 170 udu**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2012 r. (VI SA/Wa2277/11)

Zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 4 udu zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej nie może być wydane, jeżeli założyciele krajowego zakładu ubezpieczeń nie dają rękojmi prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń w sposób należycie zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Jako jedną z okoliczności rzutujących na brak rękojmi organ wskazał nieposiadanie przez ZU prezesa zarządu legitymującego się zgodą organu nadzoru na powołanie. Wymóg taki wprowadziła w art. 27 ust. 5 udu (...) bezsporną okolicznością jest, że na datę wydania zaskarżonej decyzji (...) nie posiadał zgody organu nadzoru na powołanie. Tak więc strona od czterech lat funkcjonuje bez prezesa ZU i fakt ten, co słusznie podniósł organ, wprowadza zasadniczą niepewność w obrocie prawnym z udziałem strony. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 3 udu w przypadku odmowy udzielenia przez organ nadzoru zgody, powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń nie wywołuje skutków prawnych. Trafnie zatem KNF uznała, że im dłużej w pracach zarządu uczestniczy osoba, która nie posiada zgody organu nadzoru na powołanie, tym większy jest zbiór czynności dokonanych z zaangażowaniem tej osoby, które następnie mogą zostać podważone jako bezskuteczne prawne. Tak więc wykazywana przez organ nieprawidłowość polegająca na długoletnim utrzymywaniu się w ZU stanu niezgodności z art. 27 ust. 5 udu jest nie bez znaczenia dla przesłanki rękojmi (...). Sąd podzielił ostateczną konkluzję KNF, że w powyższej niepewnej sytuacji istnieje przeciwwskazanie do udzielenia zezwolenia na rozszerzenie rzeczowego zakresu działalności Towarzystwa. Kolejną okolicznością, która według KNF zdecydowała o odmowie przyznania udziałowcom Towarzystwa przymiotu legitymowania się wymaganą rękojmią, jest nabycie udziałów (...) niezgodnie z przepisami prawa. Podmioty te, nabywając udziały w sposób udaremniający możliwość wypowiedzenia się przez KNF w drodze ewentualnego sprzeciwu, pozbawiły się prawa wykonywania głosu na Walnym Zgromadzeniu ZU, co oznacza niemożność współdecydowania w jego istotnych sprawach, a więc sytuację niekorzystną dla klientów tegoż ZU. Według oceny Sądu, trafnie organ uznał, że powyższe ustalenia, wynikające z odrębnego postępowania, rzutują negatywnie na przesłankę rękojmi (...). Kto świadomie pozbawia się prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu Towarzystwa, uwalnia się od odpowiedzialności za jego losy, a tym samym stwarza stan niepewności dla ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Mimo że postępowanie dotyczące ewentualnego zgłoszenia sprzeciwu przez Komisję zostało umorzone, a decyzja w tej sprawie nie była ostateczna na datę podejmowania rozstrzygnięć przez Komisję w niniejszej sprawie, organ był uprawniony do wykorzystania ustalonych faktów oraz do postawienia negatywnej prognozy na przyszłość, odnośnie należytego prowadzenia przez udziałowców spraw zakładu ubezpieczeń (...). Wykazano przez Komisję małą wiarygodność udziałowców (...) jako potencjalnych pożyczkodawców dla Towarzystwa, podczas gdy w przypadku zdarzeń kryzysowych udziałowiec jest z zasady podstawowym i często jedynym źródłem niezbędnego kapitału, rzutuje to negatywnie na rękojmię udziałowców i uzasadnia brak zezwolenia na rozszerzenie zakresu działalności Towarzystwa.

## **Zezwolenia na zmianę rzeczowego zakresu działalności zakładu ubezpieczeń – art. 169 i 170 udur**

wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r. (II GSK 1249/12)

Niezależnie od powyższego, a w związku z podniesionym materialnoprawnym zarzutem braku wpływu wskazanych okoliczności faktycznych na rękojmię prowadzenia spraw w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, także i w tym zakresie nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 98 ust. 1 pkt 4 i art. 98 ust. 1 pkt 2 udu (...). Wynikający z akt sprawy (...) brak zgody na powołanie prezesa zarządu (...) wywołuje utrzymujący się już kilka lat tolerowany przez udziałowców stan ryzyka, trafnie przez Sąd pierwszej instancji oceniony jako zagrażający podważeniem zbioru czynności dokonanych z zaangażowaniem osoby, która nie posiada zgody KNF na powołanie, a uczestniczy w pracach zarządu. Inne szczegółowe zarzuty sformułowane w skardze kasacyjnej (m.in. sytuacja finansowa (...), fakt otrzymywania nagród przez byłego prezesa zarządu) w ogóle nie dotyczą stosowania przez Sąd pierwszej instancji wykładni przepisów prawa dokonanej przez NSA i tym samym w ogóle nie powinny być rozpatrywane w ramach zarzutu naruszenia art. 190 ppsa. Pominięcie takich okoliczności w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji, w sytuacji gdy jednocześnie wskazano na fakty negatywnie rzutujące na przesłankę rękojmi, można by co najwyżej traktować jako uchybienie z art. 184 in fine ppsa, pomimo zaistnienia których wyrok odpowiada prawu.

# IV. Czynności nadzorcze podejmowane wobec zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## **Charakter postępowań w przedmiocie zastosowania przez KNF instrumentów nadzorczych względem zakładu ubezpieczeń – legitymacja do inicjowania postępowań w przedmiocie zastosowania instrumentów nadzorczych – art. 329, art. 342, art. 361 i art. 362 udu**

prawomocne postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2008 r. (VI SAB/Wa 39/08)

Skarżący domaga się bowiem w istocie wydania przez KNF, po przeprowadzeniu stosownego postępowania administracyjnego, decyzji w trybie art. 212 udu, tzn. zastosowania przewidzianych tym przepisem, przysługujących organowi środków nadzorczych w stosunku do zakładu ubezpieczeniowego. W ocenie skarżącego złożona przez niego skarga na działalność zakładu ubezpieczeniowego skutkować powinna wszczęciem przez organ nadzoru – KNF stosownego postępowania administracyjnego, które zakończyć się winno, w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa, wydaniem decyzji administracyjnej o ukaraniu zakładu. Tym samym organ, nie wydając powyższej decyzji, pozostaje w ocenie skarżącego w bezczynności. Zdaniem Sądu stanowisko powyższe nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Udu określa m.in. zasady sprawowania nadzoru ubezpieczeniowego (art. 1 tej ustawy). Zgodnie z art. 202 ustawy organ nadzoru (KNF) sprawuje nadzór nad zakładami ubezpieczeń wykonującymi działalność ubezpieczeniową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do zadań organu nadzoru należy w szczególności ochrona interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, przez zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać tym osobom należnego świadczenia. Artykuł 207 stanowi, iż organ nadzoru może żądać od zakładu ubezpieczeń informacji i wyjaśnień dotyczących działalności zakładu ubezpieczeń i jego gospodarki finansowej, w zakresie niezbędnym dla wykonywania zadań z zakresu nadzoru. Zgodnie zaś z artykułem 209 udu KNF może wydawać zalecenia w stosunku do zakładu ubezpieczeń w celu m.in.: zapewnienia zgodności działalności zakładu ubezpieczeń z przepisami prawa, statutem lub planem działalności czy też zapobieżenia naruszeniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. W przypadku zaś, gdy zakład ubezpieczeń nie wykonuje w wyznaczonym terminie zaleceń, o których mowa powyżej, organ nadzoru może, w drodze decyzji, zobowiązać zakład ubezpieczeń do wykonania tych zaleceń. Artykuł 212 udu określa, że jeżeli zakład ubezpieczeń nie wykonuje w wyznaczonym terminie decyzji, o której mowa w art. 209, lub wykonuje działalność z naruszeniem przepisów

prawa, statutu, zawartych umów ubezpieczenia lub planu działalności lub nie udziela informacji lub wyjaśnień, organ nadzoru może, w drodze decyzji, zastosować jeden z przewidzianych w tym artykule środków dyscyplinujących. Tak sformułowane zapisy udu jednoznacznie określają tryb, realizowanej przez KNF jako organ nadzoru, kontroli nad instytucjami ubezpieczeniowymi. Czynności kontrolne w tym przypadku mają charakter nadzorczy, zaś podstawą ich przeprowadzenia są stosowne zapisy ustawowe. Celem kontroli jest zbadanie legalności oraz prawdziwości działania jednostki kontrolowanej, w tym przypadku zakładu ubezpieczeń, zaś jej wyniki mogą być podstawą do wszczęcia działań zmierzających do zapewnienia właściwego, zgodnego z zapisami ustawowymi, funkcjonowania zakładu ubezpieczeń. Działania takie KNF realizuje z urzędu, zaś przyczyną ich podjęcia jest ustawowy obowiązek sprawowania nadzoru, a nie wniosek osoby zainteresowanej w skontrolowaniu działań zakładu ubezpieczeń. W takiej sytuacji ewentualne pisma i skargi wnoszone przez ubezpieczonych dotyczące nieprawidłowości w działalności zakładów ubezpieczeniowych mogą być przez organ nadzoru traktowane jedynie jako źródło informacji. KNF po przeanalizowaniu zawartych w nim danych może, jeżeli uzna informacje za wiarygodne, wszcząć postępowanie administracyjne w stosunku do zakładu ubezpieczeń. Wszczęcie jednak postępowania administracyjnego zawsze będzie traktowane jako autonomiczna decyzja organu nadzoru, zaś samo postępowanie i zapadłe w jego trakcie rozstrzygnięcia będą konsekwencją realizowania ustawowo nałożonych na organ obowiązków. Reasumując, stwierdzić należy, iż skarga ubezpieczonego na działalność zakładu ubezpieczeń nie rodzi po stronie KNF obowiązku wszczęcia postępowania administracyjnego oraz w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wydania stosownej decyzji o ukaraniu zakładu ubezpieczeń, w trybie art. 212 udu. Organ, poddając ocenę argumentację zawartą w piśmie, podejmuje czynności wyjaśniające w stosunku do zakładu ubezpieczeń, które nie muszą się jednak zakończyć wszczęciem postępowania administracyjnego i wydaniem decyzji w oparciu o powołaną powyżej ustawę.

## **Zasady wydawania decyzji administracyjnej w przedmiocie zobowiązania zakładu ubezpieczeń do wykonania zaleceń – art. 361 ust. 2 udu**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r. (VI SA/Wa 649/10)

Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 209 ust. 2 udu, zgodnie z którym w przypadku gdy zakład ubezpieczeń nie wykonuje w wyznaczonym terminie zaleceń, o których mowa w ust. 1, organ nadzoru może, w drodze decyzji, zobowiązać zakład ubezpieczeń do wykonania tych zaleceń. Z treści ww. przepisu wynika, iż jest to decyzja uznaniowa i nie jest decyzją związaną, co oznacza, iż brak wykonania zalecenia nie obliuguje organu do wydania decyzji w tym trybie. Fakt niewykonania zalecenia jest tylko warunkiem wstępnym do wydania decyzji na podstawie art. 209 ust. 2 cyt. ustawy. Samo spełnienie warunku wstępnego nie wystarcza do uznania, że wydana decyzja jest prawidłowa. Również brak kwestionowania zaleceń, poprzez zgłoszenie pisemnych zastrzeżeń i uwag do treści protokołu, do czego skarżący miał prawo na podstawie art. 208h udu, nie jest wystarczającym powodem do wydania decyzji zobowiązującej do wykonania zaleceń. Zalecenie w pkt. I, którego brak wykonania był powodem wydania zaskarżonej decyzji, było określone w sposób bardzo ogólny; organ nadzoru skarżącego do wyznaczenia składki ubezpieczeniowej z tytułu umów zbiorowego ubezpieczenia (...) w wysokości, która powinna co

najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej. Tak określone zalecenie odpowiadało treści art. 18 ust. 2 udu, zgodnie z którym składkę ubezpieczeniową ustala się w wysokości, która powinna co najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń. Wydanie zalecenia, będące powtórzeniem obowiązującego przepisu prawnego, który nakłada na określone podmioty, w tym na skarżącego, obowiązek ustalania wysokości składek ubezpieczeniowych po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego, przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w art. 18 ust. 2 ww. ustawy, było *de facto* zobowiązaniem skarżącego do przestrzegania obowiązującego prawa. Takie samo ogólne rozstrzygnięcie zostało zawarte w zaskarżonej decyzji. Organ znów zacytował literalne brzmienie art. 18 ust. 2 udu. Z kolei sentencja rozstrzygnięcia jest rozbieżna z uzasadnieniem decyzji, w którym jest mowa o braku możliwości dokonania oceny, czy składka ubezpieczeniowa jest prawidłowa. W orzecznictwie administracyjnym i piśmiennictwie podkreśla się, iż rozstrzygnięcie musi być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, a nie pośrednio wynikać z uzasadnienia decyzji. Musi być sformułowane tak, aby możliwe było następnie wykonanie decyzji dobrowolnie lub z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej. Decyzja organu administracji nakładająca na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji (...). Jednocześnie uzasadnienie decyzji powinno być powiązane z rozstrzygnięciem decyzji. W zaskarżonej decyzji występuje wyraźna rozbieżność. (...) W ocenie Sądu przy wydaniu decyzji doszło również do naruszenia art. 110 Kpa, który stanowi, iż organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Jedną z cech aktu administracyjnego jest jego zewnętrzny charakter, co oznacza, że musi on być doręczony lub zakomunikowany stronie. Od chwili jego wydania do chwili jego doręczenia akt ten nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Choć już istnieje w przepisanej kształcie, to jednak nie wyszedł na zewnątrz, poza organ administracyjny. Przed doręczeniem decyzja istnieje, natomiast wywiera skutki prawne dopiero z chwilą jej doręczenia. Wtedy bowiem organ administracyjny zamyka sobie możliwość jakiegokolwiek zmiany w decyzji, gdyż jest ona poza zasięgiem jego możliwości. (...) Należy też podkreślić, że dopiero od chwili ujawnienia woli organu na zewnątrz struktur administracyjnych, a więc dopiero, gdy strona pozna treść rozstrzygnięcia, może w zależności od tej treści rozważyć skorzystanie lub nieskorzystanie z przysługujących jej środków prawnych. (...) Zaskarżona decyzja została opatrzona datą (...) grudnia 2009 r., ale jak wynika z akt sprawy, została doręczona stronie (pełnomocnikom) dopiero w dniu (...) stycznia 2010 r., z organu została wystana w dniu (...) stycznia 2010 r. Skarżący w piśmie z dnia (...) stycznia 2010 r. informował o raporcie (...), zapowiadając przesłanie tłumaczenia raportu do dnia (...) stycznia 2010 r. oraz informował o podjęciu w dniu (...) grudnia 2009 r. uchwały zarządu (...) określającej zakres niezbędnych zmian w zbiorowym ubezpieczeniu (...), organ nie ustosunkował się do tego pisma. W ocenie skarżącego raport potwierdzał, iż ustalona składka jest adekwatna. W sytuacji, gdy skarżący złożył, ważne w jego ocenie, zapowiadane wcześniej dowody, organ, nie będąc związanym decyzją, miał obowiązek rozpatrzyć je i ustosunkować się do nich w swojej decyzji. Skarżący złożył również wniosek o umorzenie postępowania, którego również organ nie rozpatrzył. Brak rozpatrzenia złożonych materiałów z uzasadnieniem, iż oczekiwanie na nie naruszałoby zasadę szybkości postępowania i powątpiewanie, czy wspomniany raport w ogóle istnieje – w rażący sposób narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wyrażoną w art. 8 Kpa.

# V. Reglamentacja administracyjnoprawna w zakresie powoływania członków zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## **Wymóg prawidłowego uzasadnienia decyzji administracyjnej stwierdzającej brak doświadczenia zawodowego prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń niezbędnego do zarządzania zakładem ubezpieczeń – art. 50 ust. 6 i 51 ust. 3 udur**

wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1999 r. (III SA 92/99)

Przy ocenie czy dany członek zarządu spełnia wymogi, można postulować się tylko (...) ustawowo określonymi kryteriami. (...) Decyzja administracyjna jest aktem o charakterze indywidualnym. (...) Powinna odnosić się do (...) konkretnego stanu faktycznego i prawnego oraz zawierać uzasadnienie spełniające wymogi wymienione w art. 107 § 3 Kpa. Takich warunków zaskarżona decyzja nie realizuje. Organ nadzoru postuluje się w uzasadnieniu decyzji ogólnymi stwierdzeniami dotyczącymi na przykład szczególnej jego staranności przy pełnieniu czynności organu nadzoru, czy też działaniu w imię ochrony interesu ubezpieczonych. Natomiast (...) nie odnosi się do przedstawionych przez skarżący ZU informacji dotyczących wykształcenia i doświadczenia zawodowego. (...) Jest to, jak wyżej podano, kwestia kluczowa dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej. (...) Powyższy brak decyzji skutkuje też naruszeniem art. 80 Kpa. Przepis ten daje organowi administracyjnemu uprawnienie do swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, lecz nie do oceny dowolnej. Zdaniem Sądu elementy dowolności zawiera niniejsza decyzja, skoro bez jakiegokolwiek uzasadnienia uznaje, że osoba będąca profesorem doktorem habilitowanym nauk ekonomicznych, pełniącą funkcje członka Rady Nadzorczej (...) oraz Prezesa Zarządu, (...) nie spełnia wymogów określonych w art. 33 pkt 2 udu z 1990 r.

## **Zasady stosowania przez KNF przesłanki „rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty” – art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 3 udur**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2005 r. (VI SA/Wa 2112/04)

(...) zarzut braku rękojmi należytego prowadzenia spraw w zakładzie ubezpieczeń musi zostać udowodniony, a dowód ten dotyczyć ma konkretnej sprawy i osoby. Wszelkie wnioski o braku rękojmi kandydata na prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń oparte na przekonaniach organu,



jego obawach lub przewidywaniach, należy uznać za dowolne i taki sam charakter będzie miała decyzja uznaniowa organu oparta na dowolnym, tzn. nieopartym dowodami wniosku.

## **Rękojmia jako kryterium oceny członka zarządu zakładu ubezpieczeń – zakres swobody KNF w przypadku wydawania decyzji w sprawie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu zakładu ubezpieczeń – art. 51 ust. 3 udu**

wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2006 r. (II GSK 348/05)

Ustaleń, czy dana osoba spełnia łącznie wymagania określone w art. 27 ust. 2–4 udu, dokonuje w pierw organ zakładu ubezpieczeń, właściwy w zakresie powołania członka zarządu. W sytuacji, gdy spełnione są wszelkie ustawowe warunki, organ ten występuje do organu nadzoru o wyrażenie zgody na powołanie określonej osoby na członka zarządu (...). Organ nadzoru, do którego wpłynął wniosek o wyrażenie zgody, dokonuje weryfikacji ustaleń organu zakładu ubezpieczeń, właściwego w zakresie powołania członków zarządu, co do spełnienia przez proponowanego kandydata wymagań, o których stanowi wielokrotnie powoływany art. 27 ust. 2–4 udu. Obowiązek ponownej weryfikacji wynika wprost z treści art. 27 ust. 7 cytowanej ustawy, w myśl którego organ nadzoru może w drodze decyzji odmówić wyrażenia zgody na powołanie osoby wchodzącej w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, jeżeli nie spełnia ona warunków określonych w ust. 2–4. Przyznając w art. 27 ust. 5 udu organowi nadzoru kompetencje w przedmiocie kształtowania składu osobowego zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, ustawodawca ograniczył w art. 27 ust. 7 tej ustawy prawo do odmowy wyrażenia zgody na powołanie osoby w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, tylko do sytuacji niespełnienia przez tę osobę ustawowych wymagań stawianych członkom zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń społecznych. Podkreślić przy tym należy, że komentowany przepis art. 27 ust. 7 udu nie stanowi o uprawnieniu organu nadzoru do odmowy wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, lecz o obowiązku wydania decyzji o odmowie wyrażenia zgody na powołanie osoby niespełniającej wymagań określonych w art. 27 ust. 2–4 udu. Skoro bowiem członkiem zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń może być tylko osoba spełniająca wymagania ustawowe, to naruszając prawo byłaby decyzja organu nadzoru o wyrażeniu zgody na powołanie na członka zarządu osoby niespełniającej tych wymagań. Analiza dotychczas omówionych rozwiązań ustawowych prowadzi do wniosku, iż organ nadzoru po dokonaniu ustaleń w zakresie spełnienia przez kandydata na członka zarządu wymagań stawianych w art. 27 ust. 2–4 udu, zobligowany jest do wyrażenia zgody na jego powołanie w sytuacji spełnienia łącznie wszystkich ustawowych wymagań. Natomiast wówczas, gdy proponowana osoba nie spełnia wymagań określonych w art. 27 ust. 2–4, obowiązkiem organu nadzoru jest wydanie decyzji o odmowie wyrażenia zgody na powołanie tej osoby na członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń. Mylił się zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, przyjmując, iż konstrukcja przepisu art. 27 ust. 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej oparta jest na instytucji prawa administracyjnego, jaką jest uznanie administracyjne. Decyzja oparta o omawianą normę prawną jest bowiem decyzją związaną. (...) Wśród wymagań stawianych członkom zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń w art. 27 ust. 2 pkt 4 udu zawarty jest wymóg rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń

w sposób należyty. Jest to jedyny wymóg zawierający kryterium ocenne poprzez posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem nieokreślonym. Tworząc normatywne przesłanki do zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań przewidzianych dla członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, ustawodawca poprzez użycie w art. 27 ust. 2 pkt 4 udu kryterium ocennego pozostawił, przede wszystkim, organowi nadzoru margines swobody w zakresie oceny stanu faktycznego i konkluzji wynikających z tej oceny. Pozostawienie takiej swobody uprawnionemu organowi nie oznacza jednak w żadnej mierze dowolności w ocenie stanu faktycznego, gdyż im bardziej nieokreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe i pełne musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo rozumienia danego pojęcia. To zatem organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania. Zważyć jeszcze należy i na to, że omawiany wymóg odnosi się zarówno do konkretnej osoby, w stosunku do której organ zakładu ubezpieczeń właściwy w zakresie powołania członków zarządu wystąpił z wnioskiem do organu nadzoru o wyrażenie zgody na jej powołanie, jak i do konkretnego zakładu ubezpieczeń, którego członkiem zarządu miałaby zostać ta osoba. Ocena, czy jak nazywa to strona skarżąca – „zdekodowanie” treści normatywnej pojęcia nieokreślonego, musi odnosić się zarówno do określonej osoby, jak i do określonej sytuacji/konkretnego zakładu ubezpieczeń. Obowiązkiem organu twierdzącego, iż nie został spełniony wymóg określony w art. 27 ust. 2 pkt 4 udu, jest więc wykazanie, że właśnie ta osoba, którą proponuje właściwy organ zakładu ubezpieczeń na członka zarządu, nie daje rękojmi prowadzenia spraw tego właśnie zakładu w sposób należyty. Przy takim rozumieniu terminu „rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty” następuje pełne jego zindywidualizowanie, skutkujące między innymi tym, że pozytywna ocena spełnienia omawianego wymogu w stosunku do określonego zakładu ubezpieczeń nie przesądza w żadnej mierze o tym, że ta sama osoba będzie dawała rękojmię prowadzenia spraw innego zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Prognozowanie w tym względzie, jak już wskazano, odnosić się musi do konkretnych zdarzeń czy zachowań z przeszłości kandydata, które pozwalają w sposób logicznie uzasadniony przewidywać przyszłość odnoszącą się do rzetelności wypełniania obowiązków ciężących na członku zarządu, skutkujących należytych prowadzeniem spraw danego zakładu ubezpieczeń.

### **Zasady konkretyzacji przez KNF wymogu posiadania przez prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń doświadczenia zawodowego niezbędnego do zarządzania zakładem ubezpieczeń – art. 50 ust. 6 i art. 51 ust. 3 udur**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2006 r. (VI SA/Wa 1874/06)

Jednym z wymogów stawianych członkom zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń jest określony w art. 27 ust. 4 udu wymóg posiadania doświadczenia zawodowego niezbędnego do zarządzania zakładem ubezpieczeń. W przepisie tym ustawodawca posłużył się zwrotem niedookreślonym, co oznacza, iż zawiera on kryterium ocenne, co jednak nie skutkuje dowolnością w ocenie stanu faktycznego, gdyż im bardziej nieokreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe i pełne musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ rozumienia danego pojęcia (...). Rzeczą organu stosującego przepis o takim charakterze jest zatem wykazanie poprawności

przyjętego przez siebie rozumienia niedookreślonego pojęcia i tylko w takim przypadku można mówić o prawidłowej wykładni przepisu. W tym zakresie stanowisko organu jest zdaniem sądu stanowiskiem wadliwym, skutkującym wadliwością zaskarżonych decyzji. Stosownie do art. 27 ust. 4 udu prezes zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń powinien posiadać doświadczenie zawodowe niezbędne do zarządzania zakładem ubezpieczeń. Organ uznał, iż (...) tego wymogu nie spełnia, bo do stycznia 2005 r. nigdy nie sprawował funkcji członka zarządu, jego doświadczenie zawodowe nie obejmuje najwyższych stanowisk kierowniczych, ograniczając się do zarządzania pewnymi częściami przedsiębiorstw, sprawował funkcje w instytucjach, których działalność nie może być uznana za dostatecznie związaną z działalnością ubezpieczeniową, a przydatnym doświadczeniem zawodowym, jako doświadczeniem z zakresu działalności ubezpieczeniowej, jest tylko doświadczenie zdobyte na stanowisku doradcy prezesa zarządu, wiceprezesa zarządu – dyrektora zarządzającego w (...) oraz Prezesa Zarządu (...). Sprawowanie tej funkcji jest jednak, zdaniem organu, okolicznością skutkującą koniecznością wykazania się przez (...) rozległym doświadczeniem zawodowym, bo tylko takie doświadczenie pozwalałoby mu na objęcie funkcji Prezesa Zarządu drugiego już zakładu ubezpieczeń. Takie stanowisko organu jest wynikiem błędnego rozumienia powołanego przepisu. Spełnienie powyższego wymogu nie jest, w świetle powołanego przepisu, uwarunkowane posiadaniem doświadczenia zawodowego z zakresu prowadzenia działalności ubezpieczeniowej. Literalne brzmienie tego przepisu takiemu jego rozumieniu przez organ przeczy. Chodzi bowiem o takie doświadczenie zawodowe, które jest niezbędne do zarządzania zakładem ubezpieczeniowym, przy czym należy mieć na uwadze pominiętą przez organ okoliczność, iż zarządzanie zakładem ubezpieczeń wymaga wiedzy i doświadczenia nie tylko związanego z działalnością *stricto* ubezpieczeniową, ale również z innymi sferami zarządzania. Przyjęcie przez organ, iż doświadczenie zawodowe w zakresie zarządzania pewnymi tylko częściami przedsiębiorstw jest nieprzydatne tylko dlatego, że nie zostało zdobyte w zakładzie ubezpieczeń, a przy tym nie na najwyższych stanowiskach kierowniczych, nie znajduje uzasadnienia w treści powołanego przepisu i skutkuje dowolnością ustaleń organu w tym zakresie. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było zawężenie doświadczenia zawodowego do tego, które zostało zdobyte w podmiotach o określonym charakterze (np. w zakładach ubezpieczeń) i tylko na określonych stanowiskach, to w treści przepisu te podmioty i stanowiska byłyby wskazane. (...). Wprawdzie nie można wykluczyć sytuacji, w której tego rodzaju doświadczenie zawodowe, jakim legitymuje się (...) nie zostanie uznane jako spełniające wymóg z art. 27 ust. 4 udu, jednakże przyczyną tego stanu rzeczy nie może być okoliczność, iż nie jest ono zdobyte ani związane z działalnością ubezpieczeniową, a organ tylko tą okolicznością uzasadniał nieprzydatność tego doświadczenia z punktu widzenia powołanego przepisu. Organ z naruszeniem powołanego przepisu przyjął nadto, iż pełnienie funkcji prezesa zarządu w dwóch zakładach ubezpieczeń wymaga bardzo rozległego doświadczenia zawodowego i bardziej restrykcyjnej oceny niż w przypadku pełnienia takiej funkcji w jednym z takich zakładów. Taki wniosek z treści powołanego przepisu nie wynika. Przepis zobowiązuje tylko organ do badania doświadczenia zawodowego niezbędnego do zarządzania zakładem ubezpieczeń. Nie jest zatem rzeczą organu czynienie ustaleń, czy kandydat na prezesa sprawuje funkcje w organach innych spółek.

## **Zasady stosowania przez KNF przesłanki „rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty” – art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 3 udur**

wyrok NSA z dnia 8 lutego 2012 r., (II GSK 1544/10)

Wykładany przepis stanowi, że członkiem krajowego zakładu ubezpieczeń może być osoba, która daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Już tylko literalna wykładnia przepisu wskazuje na to, że ustawodawca nie powiązał bezpośrednio przesłanki rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń z tym zakładem ubezpieczeń, którego członkiem zarządu ma być określona osoba. Nie użył wszak określenia „tego” zakładu ubezpieczeń. Komentowany przepis odnosi się, w ocenie NSA, do zakładu ubezpieczeń jako określonej instytucji rynku finansowego i dlatego też przesłanka rękojmi prowadzenia spraw zakładu obejmuje pozytywne rokowania co do prowadzenia spraw instytucji finansowej w szerokim ujęciu i dopiero pozytywne jej ustalenie w tym aspekcie daje podstawy do badania rękojmi prowadzenia spraw konkretnego zakładu ubezpieczeń (...). Stwierdzenie przez NSA (...), że przesłanka rękojmi musi być oceniana zarówno w odniesieniu do konkretnej osoby, jak i konkretnego zakładu ubezpieczeń, stanowiło część wyводу interpretacyjnego, którego konkluzją było uznanie, że pozytywna ocena spełnienia wymogu rękojmi w stosunku do określonego zakładu ubezpieczeń nie przesądza w żadnej mierze o tym, że ta sama osoba będzie dawała rękojmię prowadzenia spraw innego zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Innymi słowy NSA wykluczył możliwość automatycznego wywodzenia, że skoro kandydat jest członkiem zarządu określonego zakładu ubezpieczeń (i spełnia przesłankę rękojmi w odniesieniu do tego zakładu), to tym samym spełnia też przesłankę rękojmi w stosunku do innego zakładu ubezpieczeń. W rozpoznawanej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca (...). Nie było zatem mowy o automatycznym wywodzeniu istnienia rękojmi w odniesieniu do określonego zakładu ubezpieczeń z faktu istnienia tej rękojmi w stosunku do innego zakładu. Organ uznał, że kandydat w ogóle nie spełnia przesłanki rękojmi, a skoro tak, to tym samym nie spełnia on tej przesłanki w stosunku do każdego konkretnego zakładu.

### **„Rękojmia prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty” jako pojęcie niedookreślone – elementy współkształtujące to pojęcie – ocena „rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty” z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP – art. 48 ust. 1 pkt 4 i art. 51 ust. 3 udur**

wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r. (II GSK 154/13)

Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 4 udu członkiem zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń może być osoba, która daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Zawarta w tym przepisie przesłanka rękojmi ma charakter klauzuli generalnej. Jest to pojęcie nieostre, niedookreślone. Funkcją klauzul generalnych jest umożliwienie szczególnej elastyczności w stosowaniu prawa, gdyż różne potrzeby wymagają nieraz tego rodzaju sformułowań postępujących się kryteriami ogólnymi, wymagającymi od stosującego prawo oceny przy pomocy tych kryteriów, konkretnych stosunków faktycznych. Jak trafnie zwraca uwagę organ nadzoru w odpowiedzi na skargę kasacyjną, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, (...) zwroty nie-

dookreślone występują w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i nie jest możliwe ich całkowite wyeliminowanie, w związku z czym posługiwanie się w prawie tego rodzaju pojęciami nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Natomiast na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia. Pojęcie rękojmi jest używane w różnych przepisach, np. na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie tylko w art. 27 ust. 2 pkt 4, ale także w art. 98 ust. 1 pkt 4. Podobne regulacje zawiera art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo bankowe. Pojęcia rękojmi ustawodawca używa w przepisach określających wymogi, jakie muszą spełniać np. osoby ubiegające się o prawo wykonywania zawodu notariusza (art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie – Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.), adwokata (art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze – Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) czy radcy prawnego (art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych – Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.). Powyższe porównanie wskazuje, że ustawodawca używa przesłanki rękojmi jako klauzuli generalnej przy ocenie, czy konkretne osoby spełniają wymogi tzw. dobrej reputacji, aby móc pełnić np. funkcję członków krajowych zarządów różnych instytucji finansowych (np. banków, zakładów ubezpieczeń), czy też wykonywać zawody zaufania publicznego. Pojęcie rękojmi zdefiniowano jako „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś” (por. Słownik Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka, Wyd. PWN, Warszawa 1983, t. III, s. 61). W orzecznictwie sądowym pojęcie to zostało poddane analizie i jest generalnie rozumiane jako zagwarantowanie odpowiedniego poziomu moralnego i zawodowego. Na rękojmię składają się cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie osoby. Kryterium rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty, o jakim stanowi art. 27 ust. 2 pkt 4 udu, ma więc służyć zagwarantowaniu bezpieczeństwa interesów ubezpieczonych, ubezpieczających, uposażonych i osób uprawnionych z umów ubezpieczenia. Z regulacji tej wypływa zatem nakaz dokonywania oceny kandydata na członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń przez przyzmat postulatu zapewnienia bezpieczeństwa interesów ubezpieczonych i możliwości zaspokojenia ich roszczeń w zakresie ubezpieczenia depozytów. Ocena spełnienia warunku rękojmi dotyczy prognozowania przyszłych zachowań członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, a tych zaś nie sposób wnioskować inaczej niż z prezentowanej dotychczas postawy etycznej i moralnej, a także dotychczasowego sposobu postępowania, zwłaszcza oceny wykonywania dotychczasowego zawodu (wykonywanej pracy). O tym, czy dana osoba daje rękojmię wykonywania określonego zawodu, czy też sprawowania określonej funkcji, orzekają każdorazowo właściwe organy. Użycie w normie prawnej zwrotu niedookreślonego nie oznacza dowolności w ocenie stanu faktycznego. W orzecznictwie zwrócono uwagę, że im bardziej niedookreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe i pełne musi być uzasadnienie powodów podjęcia przez organ konkretnej decyzji i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego rozumowania (...). Zatem normy procesowe nakazują organowi stosującemu normy prawne zawierające zwroty nieostre wykazanie przesłanek, które legły u podstaw zastosowania tego rodzaju przepisu prawa w konkretnej sprawie. Stosowne rozstrzygnięcie organu w tej kwestii podlega kontroli sądowej (...). Wbrew twierdzeniom kasatora, wymaga zasadniczego rozróżnienia to, że w art. 27 ust. 2 pkt 3 udu chodzi o przesłankę niekaralności, zaś w art. 27 ust. 2 pkt 4 tej ustawy o prze-

stankę rękojmi. Okoliczności i fakty, które wskazują, że kandydat spełnia przesłankę niekaralności nie zawsze muszą oznaczać, iż jednocześnie spełnia on przesłankę rękojmi. Na rozróżnienie tych kwestii szczegółowo zwrócił uwagę organ nadzoru w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (str. 10–13 uzasad. II inst.), a następnie Sąd I instancji w motywach zaskarżonego wyroku. Zwrócić też należy uwagę na to, że dowód w postaci postanowienia o umorzeniu postępowania karnego był tylko jednym z dowodów zgromadzonych w sprawie, w oparciu o które organ nadzoru dokonał stosownych ustaleń i ocen odnośnie przesłanki rękojmi (...) za nietrafne należało uznać zarzuty dotyczące dowolnych ustaleń w tej kwestii. Skoro istota problemu dotyczyła braku transparentnych zasad w prowadzonej działalności ubezpieczeniowej poprzez brak należytych standardów oceny ryzyka przy ubezpieczeniu (...), to chybione są te zarzuty, które wskazują, że istota sprawy wymagała ustalenia adekwatności poziomu składki ubezpieczeniowej. Nie jest przy tym trafny zarzut, że rozstrzygnięcie tej kwestii (gdyby nawet było niezbędne, czego nie stwierdzono) wymagałoby przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. W świetle treści art. 84 § 1 Kpa nie może budzić wątpliwości uznaniowy charakter korzystania z dowodu z opinii biegłego. Organ administracji publicznej jest obowiązany zgromadzić i rozpatrzyć materiał dowodowy w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Może skorzystać z dowodu z opinii biegłego, o ile posiadana przez organ wiedza jest w danej sprawie niewystarczająca. Taka sytuacja nie wystąpiła w tej sprawie pomimo sugestii kasatora. KNF jest organem nadzoru nad rynkiem finansowym, którego celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku (...). Z racji przyznanych KNF kompetencji ustawowych, jako organ nadzoru nad rynkiem finansowym, jest nie tylko uprawniona, ale i obowiązana do ocen nadzorczych przy wykorzystaniu posiadanego potencjału kadrowego i materialnego. Nie wykazano w skardze kasacyjnej, aby kwestie związane z oceną braku należytych standardów oceny ryzyka przy ubezpieczeniu (...) wymagały wiadomości specjalnych, o jakich stanowi art. 84 § 1 Kpa.

# VI. Stosowanie wymogu znajomości języka polskiego przez prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## Ocena i stosowanie przez KNF wymogu znajomości języka polskiego z punktu widzenia prawa europejskiego – art. 50 ust. 4 i 5 udu

wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r. (II GSK 220/06)

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym zwraca uwagę na art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68 Rady Unii Europejskiej z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. U. UE.L.68.257.2). W myśl tego przepisu na mocy niniejszego rozporządzenia nie stosuje się przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, jeżeli: – ograniczają lub uzależniają od spełnienia warunków, które nie dotyczą obywateli tego państwa, przyjmowanie wniosków, składanie ofert pracy, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez cudzoziemców, – mimo zakresu stosowania bez względu na przynależność państwową, mają na celu lub są wyłączeniem lub głównym skutkiem niedopuszczania obywateli innych Państw Członkowskich do oferowanego miejsca pracy. Przepis niniejszy nie dotyczy warunku znajomości języków, jeśli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy (...). Tak więc nawet po upływie okresów przejściowych wprowadzonych przez Traktat Akcesyjny prawodawstwo wspólnotowe gwarantuje możliwość wprowadzenia w prawie krajowym warunku znajomości języka, jeżeli jest ona niezbędna ze względu na charakter oferowanego miejsca pracy. Warunek znajomości języka, w sytuacji określonej w art. 3 przytoczonego rozporządzenia Rady Unii Europejskiej, nie narusza zasady swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, wyrażonej w art. 39 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Następstwem przyjęcia przez Sąd I instancji wykładni art. 27 ust. 3a udu „z punktu widzenia przepisów prawa wspólnotowego”, a zwłaszcza realizacji zasady swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, było przyjęcie, iż nadzór ostrożnościowy powinien przeciwdziałać realnemu zagrożeniu w zakresie wypłacalności ubezpieczyciela. Do takiego wniosku Sąd I instancji doszedł, patrząc, przez pryzmat regulacji zawartych w art. 48 ust. 1 i 3 TUWE, na przepis art. 27 ust. 3a udu. Jak już wcześniej wykazano, możliwość wprowadzenia obowiązku dotyczącego znajomości języka nie jest uwarunkowana poprzez zapisy art. 39 ust. 3 TUWE (powoływanego przez Sąd I instancji jako art. 48), czyli względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, lecz jedynie charakterem oferowanego miejsca pracy, stosownie do treści art. 3 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobody przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Zasadnie więc kasator zarzucił Sądowi I instancji błędną wykładnię pojęcia

„nadzoru ostrożnościowego” poprzez przyjęcie, że do odmowy wyrażenia zgody na odstąpienie od wymogu znajomości języka polskiego konieczne jest istnienie realnych zagrożeń wypłacalności zakładu ubezpieczeń. NSA podziela natomiast wykładnię tego pojęcia zaprezentowaną zarówno w skardze kasacyjnej, jak i w zaskarżonej do Sądu I instancji decyzji. Użycie przez ustawodawcę określenia „nadzór ostrożnościowy” wskazuje, jak słusznie zauważył organ, którego działanie zaskarżono, iż jest to przesłanka, dla której wykazania wystarcza wskazanie potencjalnych zagrożeń, a nie zagrożeń realnych, jak twierdzi to Sąd I instancji. Również ostatni z zarzutów skargi kasacyjnej, odnoszących się do naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 27 ust. 3a udu, polegającą na uznaniu, iż przepis ten nie stanowi wyjątku od zasady określonej w art. 27 ust. 3 przywołanej ustawy, jest usprawiedliwiony. W uzasadnieniu kontrolowanego orzeczenia Sąd I instancji wywodził, iż jakkolwiek regułą jest, w świetle art. 27 ust. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, że prezes zarządu powinien legitymować się znajomością języka polskiego, to przesłanka dla odstąpienia od wspomnianego wymogu wcale nie jest oparta na kryterium wyjątku, lecz na braku przeciwwskazań ze względów nadzoru ostrożnościowego. NSA nie zgadza się z taką interpretacją art. 27 ust. 3a w związku z art. 27 ust. 3 udu. Upraszczając bowiem wywód Sądu I instancji należałoby przyjąć, iż art. 27 ust. 3 udu ustanawia regułę, by co najmniej dwie osoby wchodzące w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, w tym prezes zarządu, posiadały udowodnioną znajomość języka polskiego, a kolejny przepis znosi tę zasadę na wniosek organu zakładu ubezpieczeń, jeżeli tylko jej zachowanie nie jest niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego. Z tych powodów i w tym zakresie NSA zgadza się ze stroną skarżącą, iż wydanie zezwolenia, o którym stanowi art. 27 ust. 3a udu (odstąpienie od wymogu), jest odstępstwem od reguły określonej w art. 27 ust. 3 tej ustawy (...). Składając wniosek w trybie art. 27 ust. 3a udu, właściwy organ zakładu ubezpieczeń inicjuje postępowanie administracyjne właśnie z tego powodu, iż kandydat na członka zarządu nie posiada udowodnionej znajomości języka polskiego. W przeciwnym wypadku wyrażenie zgody na odstępstwo od zasady określonej w art. 27 ust. 3 omawianej ustawy byłoby bezprzedmiotowe. Twierdzenie zawarte w skardze, iż organ w trakcie postępowania pominął te dowody, które nakazywały stwierdzić, że strona *de facto* zrealizowała ustawowy obowiązek udowodnienia znajomości języka polskiego, stanowiłoby tylko wówczas naruszenie art. 77 § 1 Kpa, gdyby postępowanie toczyło się z urzędu, a nie na skutek wniosku. Z taką samą argumentacją skarżąca zarzuciła organowi nadzoru naruszenie art. 7 Kpa, ale z powodów już przedstawionych. NSA nie znalazł podstaw do uznania, iż zaskarżona decyzja narusza zasady prawdy obiektywnej.

## **Przesłanki odstąpienia przez KNF od wymogu znajomości języka polskiego – art. 50 ust. 4 i 5 udu**

wyrok NSA z dnia 10 października 2007 r. (II GSK 164/07)

NSA rozpoznający sprawę w tym składzie nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez organ nadzoru i zaakceptowanego przez Sąd I instancji, iż nadzór ostrożnościowy należy wiązać nie tyle z zagrożeniami realnymi, co z zagrożeniami hipotetycznymi. W tym miejscu konieczne jest poczynienie uwagi o charakterze ogólnym. Okolicznością pozostającą poza sporem jest to, że funkcjonowanie każdego zakładu ubezpieczeń związane z wykonywaniem działalności ubez-



pieczeniowej wiąże się z określonym ryzykiem występowania szeregu zagrożeń dla sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń i to bez względu na to, czy na czele zarządu spółki stoi osoba posiadająca udokumentowaną (udowodnioną) znajomość języka polskiego, czy też prezesem zarządu jest osoba zwolniona z tego obowiązku. Poza sporem pozostaje okoliczność, że w udu, ani w żadnym innym akcie prawnym, nie odnajdujemy definicji ustawowego pojęcia „nadzoru ostrożnościowego”. Oznacza to, że ustawowa przesłanka warunkująca odstępianie od zasady posiadania przez kandydata na prezesa zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń udowodnionej znajomości języka polskiego, jest ustawowym pojęciem niedookreślonym. Jeżeli jeszcze do tego dodamy, że w art. 27 ust. 3a ww. ustawy, ustawodawca posłużył się innym dość nieprecyzyjnym pojęciem „niezbędności”, to należy stwierdzić, iż instytucja prawna zawarta w tej normie prawnej winna podlegać ścisłej wykładni w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. W tym stanie rzeczy nie sposób podzielić stanowiska Sądu I instancji, iż organ nadzoru obowiązany był uwzględnić niekorzystne zjawiska, z których mogło wyniknąć jakieś zagrożenie. Oczywiście nie chodzi tutaj o jakiegokolwiek hipotetyczne zagrożenie, ale o takie hipotetyczne zagrożenia, które pozostają w związku przyczynowo-skutkowym ze stwierdzonym brakiem udowodnionej znajomości języka polskiego przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń. W tym znaczeniu możemy mówić o zagrożeniach hipotetycznych, a nie zagrożeniach realnych. Istnienie owego związku przyczynowo-skutkowego jest stanem hipotetycznym, dotyczy bowiem hipotetycznego zagrożenia w powiązaniu z udowodnionym brakiem znajomości języka polskiego przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń. Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że Sąd I instancji nie dostrzegł, iż organ nadzoru nie wykazał, że ustalenia faktyczne w zakresie zagrożeń w sferze finansowej zakładu ubezpieczeń pozostają w związku przyczynowym z ustaleniami faktycznymi w zakresie udowodnionego braku znajomości języka polskiego przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń. Okoliczność ta ma o tyle jeszcze istotne znaczenie, że ustalone hipotetyczne zagrożenia pozostają w związku z działalnością zakładu ubezpieczeń, w którym (...), nie znając języka polskiego, pełnił funkcję prezesa zarządu.

# VII. Reglamentacja administracyjnoprawna zmian właścicielskich zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## **Istota i charakter prawny postępowania w sprawie zgłoszenia sprzeciwu co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji lub co do stania się jed- nostką dominującą zakładu ubezpieczeń – art. 82 i 90 udur**

wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r. (II GSK 8/06)

Ten bezwzględny obowiązek powiadomienia organu nadzoru o zamiarze podjęcia przez podmiot działań określonych w omawianym przepisie skutkuje po stronie organu nadzoru obowiązkiem przeprowadzenia postępowania. Wymóg przeprowadzenia postępowania wynika właśnie z art. 35 ust. 3 udu, a zakres tego postępowania wyznacza art. 35 ust. 4 przywołanej ustawy. W tym ostatnim przepisie ustawodawca w punktach od 1 do 3 zawarł negatywne przesłanki, do podjęcia działań objętych zgłoszeniem, o którym mowa w art. 35 ust. 2 udu. I tak w punkcie 1 wskazał na brak rękojmi prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Jako przeszkodę do podjęcia działań, wymienionych w art. 35 ust. 2 udu, normodawca w punkcie 2 omawianego przepisu wymienił pochodzenie środków przeznaczonych na wskazane działania z kredytu lub pożyczki albo w inny sposób obciążonych. Również punkt 3 dotyczy środków przeznaczonych na podjęcie działań objętych zgłoszonym zamiarem, ale tu cechą dyskwalifikującą jest fakt pochodzenia ich z nielegalnego lub nieujawnionego źródła. Z dotychczasowych rozważań wynika zatem, że obowiązkiem organu nadzoru powstałym na skutek powiadomienia go przez podmiot mający zamiar podjęcia działań, o których stanowi art. 35 ust. 2 udu, o tym zamiarze jest ustalenie, czy zgłaszający podmiot daje rękojmię prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń w sposób należyty i czy przeznaczone na te działania środki nie pochodzą z kredytu, pożyczki, są w inny sposób obciążone lub czy nie pochodzą z nielegalnego bądź nieujawnionego źródła. Pozytywne ustalenie przynajmniej jednej z tych przesłanek rodzi skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 3 udu, w zakresie, w jakim przepis ten wyposażył organ nadzoru w prawo zgłoszenia, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia zawiadomienia, sprzeciwu wydawanego w formie decyzji administracyjnej (...). Reasumując, stwierdzić należy, że zgłoszenie przez podmiot zamiaru nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń w ilościach określonych w art. 35 ust. 2 udu wszczyna postępowanie organu nadzoru (...).

## **Zakres obowiązku zgłoszenia zawiadomienia nabycia akcji zakładu ubezpieczeń – dopuszczalność nabywania akcji zakładu ubezpieczeń za środki niepieniężne – art. 90 ust. 2 pkt 7 udu**

wyrok NSA z dnia 7 września 2007 r. (II GSK 173/07)

Przepis art. 35 ust. 2 udu określa w sposób wyczerpujący zakres „obowiązku informacyjnego”, kierując go do podmiotu, który zamierza bezpośrednio lub pośrednio, poprzez podmioty zależne lub w drodze porozumień, nabyć albo objąć akcje lub prawa z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń w liczbie zapewniającej dysponowanie albo przekroczenie 20%, 33%, 50% głosów na walnym zgromadzeniu lub udziały w kapitale zakładowym (...). Odnosząc dyspozycję tego przepisu do stanu faktycznego sprawy, należy stwierdzić, że skarżąca miała obowiązek zawiadomienia organu nadzoru o zamierzonej transakcji, dotyczącej akcji (...) i (...). Ma rację skarżąca, że w tym przypadku nie zmienia się podmiot dominujący w stosunku do (...) i (...). Nie zauważa jednakże, że przesłanką powstania obowiązku zawiadomienia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 udu, nie jest zmiana podmiotu dominującego, lecz dokonanie jednej z czynności w tym przepisie określonych. Wspomniano już wyżej, że w wyniku zamierzonej transakcji skarżąca miała zmienić swój status wobec akcji (...) i (...): zbyć je jako właściciel bezpośredni i jednocześnie nabyć jako właściciel pośredni. Przepisy art. 35 ust. 4 pkt 1–3 udu regulują zakres władczej ingerencji organu nadzoru w transakcje dotyczące akcji krajowego zakładu ubezpieczeń. Określają rodzaje transakcji podlegających nadzorowi (nabycie, objęcie akcji lub praw z akcji, albo podjęcie innych działań, o których mowa w art. 4 pkt 14 ustawy o ofercie publicznej (...), bezpośrednio lub pośrednio poprzez podmioty zależne) oraz przesłanki tej ingerencji (sprzeciwu). Przesłanki te zostały określone w sposób wyczerpujący i – jeśli chodzi o środki, za które następuje nabycie lub objęcie akcji albo praw z akcji – dotyczą ich pochodzenia, a nie rodzaju. W rozpatrywanej sprawie tych kwestii jednakże nie badano. Sprzeciw uzasadniono natomiast niespełnieniem wymagania, które w przepisie art. 35 ust. 4 nie zostało sformułowane i wcale z tego przepisu nie wynika. Przedstawiona zaś przez Sąd wykładnia systemowa tego przepisu – dokonana przy zastosowaniu metody wykładni językowej poszczególnych określeń użytych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej w kontekście wybranych uregulowań (sformułowań) zawartych w Ksh, z pominięciem wszakże istoty instytucji prawnych, do których się one odnoszą, i z pominięciem zasady, że przepisy szczególne (tj. w tym przypadku przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej, z uwagi na treść art. 31) nie podlegają wykładni rozszerzającej, jak również z pominięciem metod wykładni funkcjonalnej i celowościowej, mających pierwszorzędne znaczenie przy interpretacji przepisów krajowych implementujących przepisy unijne – nie jest prawidłowa. Należy uznać za całkowicie nieuzasadnione przytoczone wyżej stanowisko Sądu, że nie można zaakceptować poglądu dopuszczającego różne rozumienie pojęcia „środki” użytego w różnych przepisach ustawy (art. 33 ust. 2 i 3 udu i art. 35 ust. 4 pkt 2 udu). Takie rozróżnienie jest zrozumiałe i racjonalne, jeżeli tylko te przepisy odnoszą się do różnych przedmiotów (środków różnego rodzaju). Należy przede wszystkim zauważyć, że Sąd oparł to stwierdzenie na błędnym i bezpodstawnym założeniu, że skoro określone w art. 35 ust. 4 udu przesłanki sprzeciwu odnoszą się zarówno do objęcia, jak i do nabycia akcji, to nabycie akcji, tak jak objęcie akcji, może nastąpić tylko za środki pieniężne. Sąd dostrzega, że ustawodawca rozróżnia pojęcia nabycia i objęcia akcji. Nie wyprowadza jednakże żadnych wniosków z tego, że w udu wymaga się, aby jedynie kapitał zakładowy był pokryty

(opłacony) środkami pieniężnymi (art. 33 ust. 2 i 3 udu), a czego ustawodawca nie wymaga odnośnie pozostałych kapitałów własnych, jak np. obowiązkowe kapitały rezerwowe i kapitał zapasowy (por. art. 149 ust. 1 udu). Pojęcia „pokrycie” albo „opłacenie” kapitału zakładowego wiążą się wyłącznie z objęciem akcji, co ma miejsce przy samym wprowadzaniu akcji do obrotu, ale nie przy dalszym (wtórnym) obrocie nimi. Według art. 31 udu w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, do krajowego zakładu ubezpieczeń, wykonującego działalność w formie spółki akcyjnej, stosuje się przepisy Ksh. Z Ksh w żaden sposób nie wynika zakaz nabywania akcji za inne środki niż środki pieniężne. Użyte w art. 35 ust. 4 pkt 2 udu określenie „środki” może więc mieć różną treść w zależności od tego, czy dotyczy nabycia akcji, czy też objęcia akcji. W przypadku objęcia akcji i wykonania wynikającego z tego oświadczenia obowiązku pokrycia akcji (inaczej pokrycia kapitału zakładowego) przez opłacenie akcji (dokonanie wpłat na akcje), ze względu na przepis art. 33 ust. 2 udu, te środki to wyłącznie środki pieniężne. Natomiast w odniesieniu do nabycia akcji określenie to może oznaczać zarówno środki pieniężne, jak i niepieniężne.

## **Istota i charakter prawny postępowania w sprawie zgłoszenia sprzeciwu co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji lub co do stania się jednostką dominującą zakładu ubezpieczeń – art. 82 i 90 udu**

wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r. (II GSK 704/09)

Do szczególnych przesłanek prowadzenia postępowania administracyjnego zalicza się oparcie danego rodzaju postępowania na zasadzie skargowości lub na zasadzie oficjalności. Według art. 61 § 1 Kpa postępowanie administracyjne wszczynana się na żądanie strony lub z urzędu. Przepis ten nie jest jednak normą samoistną do określenia zasady skargowości lub oficjalności. O tym, czy w danym rodzaju postępowania obowiązuje zasada skargowości, przesądzają przepisy prawa materialnego. W razie, gdy norma prawa materialnego *expressis verbis* nie przesądza, czy sprawa podejmowana jest na wniosek lub z urzędu, przyjmuje się, że gdy przedmiotem jest przyznanie uprawnienia – postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, natomiast gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku – postępowanie wszczynane jest z urzędu. W przedmiotowej sprawie pismo skarżących z dnia 18 grudnia 2007 r. zawiadamiające o zamiarze nabycia udziałów ZU przez (...) z powołaniem się m.in. na art. 47 w zw. z art. 35 ust. 2 udu, nie mogło stanowić wniosku strony o wszczęcie postępowania administracyjnego, skoro skarżący nie domagali się od organu nadzoru przyznania jakiegokolwiek uprawnienia, a jedynie realizowali przewidziany w tym przepisie ustawy obowiązek zawiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycia udziałów w celu umożliwienia temu organowi kontroli tego zawiadomienia. Przyznane zaś temu organowi uprawnienia kontrolne w zakresie wydania decyzji zostały w art. 35 ust. 3 udu ograniczone. Zgodnie z tym ostatnim przepisem organ nadzoru może, w drodze decyzji, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, zgłosić sprzeciw co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji albo co do podjęcia innych działań, o których mowa w art. 4 pkt 14 udu, o której mowa w ust. 2, powodujących, że krajowy zakład ubezpieczeń stanie się podmiotem zależnym od podmiotu składającego zawiadomienie. W przypadku zaś, gdy organ nadzoru nie zgłasza sprzeciwu, może w drodze decyzji ustalić maksymalny termin nabycia lub objęcia akcji (...). Wydając decyzję na podstawie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 47 udu KNF, nie przyznaje skar-

żącym żadnego uprawnienia, skoro sprzeciwia się zamiarowi (planowi) nabycia udziałów, bądź gdy nie sprzeciwia się temu zamiarowi może określić maksymalny termin nabycia udziałów. Tak więc organ nadzoru w drodze decyzji jedynie ogranicza – w sposób wyżej przewidziany – swobodę skarżących w nabywaniu udziałów ZU. Skoro tak, to trudno byłoby przyjąć – w ślad za organem – iż postępowanie w sprawie zostało wszczęte na wniosek skarżących wynikający z ich zawiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycia udziałów. Pogląd ten zaś podzielił Sąd I instancji. Odmienna sytuacja zachodziłaby tylko wówczas, gdyby KNF miała kompetencje do wyrażenia w drodze decyzji zgody na nabycie udziałów, gdyż wówczas KNF przyznawałaby podmiotowi zawiadamiającemu o zamiarze nabycia udziałów uprawnienia do ich nabycia. Kompetencji organu do wydania decyzji nie można jednak domniemać. Zauważyć przy tym należy, że w świetle powołanych wyżej przepisów KNF ma wobec tego podmiotu tylko kompetencje nadzorcze, skoro wyraża sprzeciw bądź określa termin do nabycia udziałów. Ma to określone konsekwencje prawne, gdyż w układzie zdecentralizowanym stosowanie środków przez organ państwowy jest dopuszczalne tylko gdy przepis prawa daje podstawy prawne do ich stosowania, przy czym nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca granice ingerencji nadzorczej.

### **Szczególne cechy postępowania w sprawie zgłoszenia sprzeciwu co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji lub co do stania się jednostką dominującą zakładu ubezpieczeń – zakres praw i obowiązków zgłaszającego zamiar – art. 82 i 90 udur**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r. (VI SA/Wa 2100/13)

Odniesienie się do podstaw skargi wniesionej w rozpoznawanej sprawie należy rozpocząć od zarzutu naruszenia art. 35g ust. 2 udu. W myśl zdania pierwszego tego przepisu w przypadku stwierdzenia braków w zawiadomieniu lub gdy nie zostały załączone do niego wymagane informacje lub dokumenty, organ nadzoru wzywa podmiot składający zawiadomienie do uzupełnienia tych braków w wyznaczonym terminie. Skarżąca podniosła, że KNF nie wskazywała w sposób jednoznaczny, iż wzywała do przedłożenia dokumentów, które poświadczałyby wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe członka zarządu Fundacji ze wszystkich miejsc jego zatrudnienia i miejsc prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie Sądu rację ma KNF, podnosząc, że dokumenty, które powinny być załączone do zawiadomienia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 udu, zostały określone wprost w przepisach prawa, a tym samym w wezwaniu, o którym mowa w art. 35g ust. 2 udu, wystarczające jest, jeżeli organ nadzoru odwoła się do przepisów prawa ustanawiających wymogi, którym zawiadamiający nie uczynił zadość. Tak sformułowane wezwanie czyni zadość postulatowi jasności i jednoznaczności. Zgodnie z brzmieniem art. 35b ust. 1 udu podmiot składający zawiadomienie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, przedstawia wraz z zawiadomieniem szereg informacji, wymienionych w pkt 1–9 tego przepisu. Stosownie do art. 35b ust. 3 udu określenie dokumentów, które mają służyć przekazaniu tychże informacji, pozostawiono Ministrowi Finansów w drodze rozporządzenia. W wykonaniu tego upoważnienia ustawowego Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym krajowego

zakładu ubezpieczeń (Dz. U. Nr 161, poz. 1082, dalej: rozporządzenie). Przepis § 2 pkt 7 rozporządzenia przewiduje, że do zawiadomienia należy załączyć: „życiorys składającego zawiadomienie – jeżeli jest osobą fizyczną, życiorysy osób wymienionych w pkt 4 i 5; dokumenty poświadczające ich wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe”. W ocenie Sądu na gruncie tak sformułowanego przepisu prawa należy zanegować pogląd prezentowany w skardze, jakoby z przepisu tego nie wynikało, że chodzi o dokumenty ze wszystkich miejsc pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. Rację ma KNF, uznając, że brzmienie przepisu nie daje żadnych podstaw do twierdzenia, aby chodziło tylko o niektóre miejsca pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. (...) Podnosi bowiem, że postępowanie przed organem nadzoru dotyczyło bowiem zawiadomienia o zamiarze nabycia udziałów zakładu ubezpieczeń, w związku z czym strona miała pełne podstawy do uznania, że dokumenty, które muszą być złożone na wezwanie organu nadzoru, powinny się wiązać z profilem przedsiębiorstwa, w którym udziały mają być nabyte, a więc że chodzi o dokumenty poświadczające wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe członka zarządu fundacji związane z szeroko rozumianym obszarem finansów i (...). Sąd zgadza się z KNF, że celem przepisu, i wynika to z samego jego brzmienia, jest że obowiązkowo należy przedłożyć wszystkie dokumenty poświadczające świadczenie pracy lub jej wykonywanie i działalności zawodowej (z wyjątkiem tych przypadków, w których zastosowanie znajdzie art. 35d udu, o czym mowa dalej). Tym samym wezwanie w trybie art. 35g ust. 2 udu, a odwołujące się do § 2 pkt 7 rozporządzenia, w sposób oczywisty jest wezwaniem o przekazanie wszystkich dokumentów poświadczających okoliczności wzmiankowane w tym przepisie. Wynika to z charakteru samego postępowania. Sprawy te dotyczą przejmowania znaczących udziałów w zakładach ubezpieczeń, to jest instytucjach finansowych dysponujących znaczącymi kapitałami, świadczących istotne dla obrotu społeczno-gospodarczego usługi i z tego względu poddanych ścisłemu nadzorowi publicznemu. Znaczące udziały w zakładach ubezpieczeń przejmują wyłącznie podmioty profesjonalne, dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi i organizacyjnymi, legitymujące się predyspozycjami do wykonywania uprawnień korporacyjnych w stosunku do zakładów ubezpieczeń. Podmioty takie nie powinny mieć trudności faktycznych i prawnych w należyтым przygotowaniu zawiadomienia jeszcze przed jego złożeniem do organu nadzoru, a w ostateczności dokonaniu uzupełnień po otrzymaniu wezwania w trybie art. 35g ust. 2 udu. Ponadto wybiórcze podejście do dokumentów poświadczających karierę zawodową składającego zawiadomienie albo – w przypadku jednostek organizacyjnych – osób kierujących jego działalnością, mogłoby wskazywać na chęć ukrycia niewygodnych dla wnoszącego dokumenty faktów. W toku takiego postępowania organ nadzoru bada szeroko rozumiane predyspozycje zawiadamiającego w kontekście proponowanego przezeń nabycia znaczącego udziału w zakładzie ubezpieczeń. W szczególności KNF zobowiązana jest ustalić możliwy wpływ tego podmiotu na zakład ubezpieczeń, mając na względzie potrzebę zapewnienia ostrożnego i stabilnego zarządzania tym ostatnim (art. 35h ust. 1 pkt 3 udu). W tym zakresie organ nadzoru bada między innymi – na podstawie dokumentów przedłożonych przez zawiadamiającego, czy podmiot składający zawiadomienie daje rękojmię wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyty zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia (art. 35h ust. 2 pkt 1 udu). Ze względu na charakter przesłanki rękojmi oraz szeroki zakres okoliczności, które powinny być uwzględniane przy jej badaniu, obowiązkiem Skarżącego było dostarczenie wszystkich dokumentów odnośnie kariery zawodowej (...). Zgodnie z art. 35d udu, „W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy prawo kraju właściwego nie przewiduje sporządzania wymaganych doku-

mentów, podmiot składający zawiadomienie lub osoba, której sprawa dotyczy, może, w miejsce tych dokumentów, złożyć stosowne oświadczenie, zawierające wymagane informacje”. W przedmiotowej sprawie (...) nie skorzystała jednak z tej możliwości. Sąd podziela ocenę KNF, że podmiot, który złożył zawiadomienie, lecz następnie uznał, że nie jest w stanie w określonym terminie uzupełnić go o wymagane dokumenty, może zawiadomienie wycofać, a następnie – po przygotowaniu odpowiedniego zestawu dokumentów – złożyć nowe, pozbawione uchybień. Taka sama możliwość (ponownego wystosowania zawiadomienia) występuje również w sytuacji, w której z powodu nieprzedłożenia wymaganych przez prawo dokumentów doszło do zgłoszenia sprzeciwu. Tym samym pogląd, że do zawiadomienia należy załączyć dokumenty poświadczające wszystkie przypadki doświadczenia zawodowego znajduje oparcie w brzmieniu przepisów prawa, jak i w szczególnym charakterze postępowań inicjowanych zawiadomieniami. Wnioskodawca jest jednak w każdym czasie uprawniony do powtórzenia całej procedury. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 35h ust. 1 pkt 1 udu, to Skarżąca podnosi, że KNF błędnie uznała, iż (...) nie uzupełniła w terminie braków w załączonych do zawiadomienia dokumentach, gdy tymczasem zdaniem Skarżącej wykonała ona wezwanie organu nadzoru z dnia (...) października 2012 r. w tym zakresie zgodnie z pkt 2 tegoż wezwania. Zdaniem (...) przy sposobie sformułowania wezwania miała ona pełne podstawy sądzić, że wybór dokumentów poświadczających wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe członka zarządu (...) należy do niej. (...) Podniosła przy tym, że w jej ocenie przedkładane dokumenty powinny poświadczać doświadczenie zawodowe związane z profilem przedsiębiorstwa zakładu ubezpieczeń, czyli powinny być związane z szeroko rozumianym obszarem finansów. Zdaniem Skarżącej przy takim sposobie rozumienia wezwania zostało ono wykonane. Zarzut taki nie zasługuje na uwzględnienie. Jak już wskazano powyżej w ramach odniesienia się do pierwszego z zarzutów skargi, wezwanie organu nadzoru dotyczyło przekazania dokumentów, o których mowa w § 2 pkt 7 rozporządzenia, który nie przewiduje możliwości przekazania jedynie niektórych, i do tego samodzielnie wybranych przez zawiadamiającego, dokumentów. Przepis ten nie uprawnia w szczególności do pominięcia przez zawiadamiającego dokumentów, które jego zdaniem są irrelevantne z punktu widzenia przedmiotu postępowania. Ta ostatnia kwestia również została szczegółowo omówiona powyżej przy odniesieniu się do pierwszego zarzutu – informacje o karierze zawodowej poza rynkiem finansowym mogą dostarczyć bardzo ważnych, niekiedy kluczowych informacji o postawie etycznej danej osoby, czy też jej predyspozycjach do identyfikowania oraz mitygowania ryzyka biznesowego. Arbitralne pomijanie dokumentów poświadczających takie doświadczenie zawodowe nie tylko zatem nie ma podstaw prawnych w przepisach mających zastosowanie w niniejszej sprawie, ale jest również niezasadnione aksjologicznie, w skrajnych przypadkach mogłoby doprowadzić do wydania rozstrzygnięcia w oparciu o nieprawidłowo ustalony stan faktyczny, czyli niezgodnie z art. 7 i 77 Kpa. W tej ostatniej kwestii należy jedynie zwrócić uwagę, że ponieważ ustawodawca wprowadził w sprawach dotyczących nabywania znaczących udziałów w zakładach ubezpieczeń materialny termin rozpatrzenia zawiadomienia (brak sprzeciwu w terminie powoduje automatycznie dopuszczalność nabycia), to organ nadzoru jest ograniczony, jeżeli chodzi o aktywne poszukiwanie materiału dowodowego i dlatego ciężar jego dostarczenia spoczywa na zawiadamiającym. To ostatnie jest argumentem dodatkowo przesądzającym o prawidłowości konkluzji, iż dowolność po stronie zawiadamiającego w kwestii dokumentów, jakie w wykonaniu wymogu zawartego w udu i rozporządzeniu zostaną przedstawione organowi nadzoru, jest niedopuszczalna. Kolejna z podnoszonych przez Skarżącą okoliczności w ramach omawianego zarzutu dotyczy nieprawidłowego stanowiska

organu nadzoru, zgodnie z którym nieprzedstawienie choćby jednego z wymaganych dokumentów w terminie wyznaczonym przez organ nadzoru powoduje ziszczenie się przesłanki zgłoszenia sprzeciwu. Zdaniem (...) w art. 35h ust. 1 pkt 1 udu chodzi wyłącznie o taki brak w zawiadomieniu, który uniemożliwia nadanie żądaniu strony biegu, co wynikać ma jakoby z samego wyrazu „brak” zawartego w tym przepisie. (...) Powołuje się nadto na uprawnienie strony w zakresie wyboru i prezentacji dowodów przemawiających za uwzględnieniem jej żądania. Ewentualne braki w materiale dowodowym powinny być zdaniem Skarżącej rozpatrzone w ramach merytorycznej oceny zawiadomienia, a nie na płaszczyźnie formalnej. Zarzuty Skarżącej w powyższym zakresie nie znajdują oparcia w przepisach prawa. Przepis art. 35h ust. 1 pkt 1 udu wyraźnie wskazuje, że organ nadzoru zgłasza (a więc decyzja ma charakter związany, a nie uznaniowy) sprzeciw w przypadku, gdy podmiot składający zawiadomienie nie uzupełnił w wyznaczonym terminie braków w zawiadomieniu lub załączanych do zawiadomienia dokumentów i informacji. Tym samym organ nadzoru ma obowiązek wydania decyzji w przedmiocie zgłoszenia sprzeciwu, jeżeli zawiadomienie nie zawierało wymaganych prawem dokumentów, a uchybienia tego nie usunięto pomimo wezwania ze strony Komisji. Ustawodawca nie różnicuje przy tym ww. dokumentów wg rodzaju czy znaczenia, co oznacza, że nieprzedłożenie choćby jednego wymaganego prawem dokumentu skutkuje zgłoszeniem sprzeciwu. Jakiegokolwiek wywody Skarżącej odwołujące się do znaczenia wyrazu „brak” nie znajdują uznania w ocenie Sądu choćby z tego względu, że art. 35h ust. 1 pkt 1 udu dotyczy dwojakiego rodzaju przypadków, a mianowicie kiedy podmiot składający zawiadomienie nie uzupełnił w wyznaczonym terminie: 1) braków w zawiadomieniu lub 2) załączanych do zawiadomienia dokumentów i informacji. W spornej sprawie chodziło nie o braki w zawiadomieniu, ale o uchybienie w zakresie dokumentów, jakie należy załączyć do zawiadomienia, co samo w sobie jest oczywiście brakiem, jednakże – skoro ustawodawca wyraźnie to różnicuje – innym niż „brak w zawiadomieniu”, o którym mowa w ww. przepisie. Sąd podziela ocenę, że nie są trafne wywody Skarżącej, jakoby miała ona uprawnienie do decydowania o tym, jakie dowody przedstawi organowi nadzoru. Oczywiście wyłącznie od woli strony postępowania zależy, czy przedłoży ona wszystkie dokumenty wymagane przepisami prawa, jednakże konieczne jest podkreślenie okoliczności, iż to na zawiadamiającego ustawodawca nałożył obowiązek dostarczenia określonego materiału dowodowego, pod rygorem wystąpienia skutku określonego w art. 35h ust. 1 pkt 1 udu. Ustawodawca w żaden sposób nie dzieli dokumentów, do których odwołuje się w treści art. 35h ust. 1 pkt 1 udu, na takie, których brak nie uniemożliwia dalszego biegu postępowania i takie, których nieprzekazanie czyni niemożliwym rozpatrzenie sprawy. Skoro zaś takiego rozróżnienia nie dokonuje ustawa, to nie powinien go dokonywać także interpretator.



# VIII. Kary administracyjne stosowane przez KNF wobec członków zarządu zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych

## **Zaniechanie przekazania KNF żądanych informacji jako przesłanka nałożenia na członka zarządu zakładu ubezpieczeń kary pieniężnej – art. 335 ust. 2 pkt 2 i 362 ust. 1 pkt 1 udu**

wyrok NSA z dnia 22 maja 2001 r. (III SA 2639/00)

Jak chodzi o formy nadzoru, to w ust. 1 art. 83 udu z 1990 r. dopuszcza się możliwość przeprowadzenia w każdym czasie kontroli działalności i stanu majątkowego zakładu ubezpieczeń, w ust. 3 tego artykułu daje ustawodawca organowi nadzoru uprawnienie do żądania od zakładów ubezpieczeń wyjaśnień i informacji dotyczących zakładu ubezpieczeń i jego gospodarki finansowej oraz zarządzania przekazaniami wymaganych danych. Zaś w oparciu o ust. 4 tegoż przepisu organ nadzoru może wydawać zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa. Z brzmienia art. 83 udu z 1990 r. nie wynika, aby ustawodawca ograniczał lub zakazywał organowi nadzoru stosowania którejs z wymienionych form wykonywania nadzoru nad zakładami ubezpieczeń. Organ nadzoru może więc decydować, z której z form nadzoru skorzysta przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań. Jak już wyżej wspomniano, organ nadzoru posiada uprawnienie do żądania przekazania mu danych i informacji dotyczących zakładu ubezpieczeń. Takimi danymi są niewątpliwie dane dotyczące wynagrodzeń członków zarządu zakładu ubezpieczeń, w sytuacji prowadzonego postępowania w sprawie działalności zakładu ubezpieczeń prowadzonej z naruszeniem prawa. Przepis art. 83 udu z 1990 r. nie uzależnia żądania, a następnie przekazania wymaganych informacji od przeprowadzenia kontroli w danym zakładzie ubezpieczeń przez organ nadzoru.

## **Charakter prawny kary administracyjnej nakładanej na członka zarządu zakładu ubezpieczeń – art. 362 ust. 1 pkt 1 udu**

wyrok NSA z dnia 17 października 2002 r. (III SA 1164/02)

Przepis art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r. przewiduje możliwość nakładania na członków zarządu zakładu ubezpieczeń lub prokurentów kar pieniężnych do wysokości trzykrotnego miesięcznego

wynagrodzenia brutto tych osób, w razie niewykonania zaleceń organu nadzoru mających na celu między innymi dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa, prowadzenia działalności z naruszeniem prawa, statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji. Organ nadzoru rozstrzyga o zastosowaniu kar pieniężnych w ramach uznania administracyjnego, o czym świadczy użycie w cytowanym przepisie prawa wyrażenia „może nakładać”. Kara pieniężna przewidziana w art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r. jest karą administracyjną o charakterze dyscyplinującym i represyjnym. Nie może być ona utożsamiana z odpowiedzialnością w rozumieniu przepisów prawa karnego (...). Nałożenie kary pieniężnej musi być jednak poprzedzone ustaleniem, jakie przepisy prawa obowiązują w danym zakresie działania zakładu ubezpieczeń oraz dokonaniem niebudzącej wątpliwości wykładni treści tych przepisów, w szczególności w sferze obowiązków obciążających zakład ubezpieczeń.

### **Konieczność realizacji przez KNF zasady czynnego udziału członka zarządu zakładu ubezpieczeń w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie nałożenia na niego kary pieniężnej – art. 362 ust. 1 pkt 1 udu**

wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r. (III RN 43/02)

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że zaskarżona do sądu administracyjnego decyzja PUNU nakładała na członka zarządu zakładu ubezpieczeń karę pieniężną za prowadzenie przez zakład działalności z naruszeniem przepisów prawa oraz odmowę udzielenia wyjaśnień i informacji dotyczących wysokości wynagrodzenia brutto członków zarządu. Trafnie zatem wskazuje Minister Sprawiedliwości, że treścią rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy co do istoty nie było stwierdzenie naruszenia prawa przez (...), bądź stwierdzenie braku takiego naruszenia, lecz nałożenie kary pieniężnej na konkretną osobę fizyczną, będącą członkiem Zarządu (...). Nie ulega więc wątpliwości, że podstawą prawną tej decyzji był przepis art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r., który stanowi, że w razie niewykonywania zaleceń, o których mowa w ust. 4, prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji, o których mowa w ust. 3, organ nadzoru może nakładać na członków zarządu zakładu ubezpieczeń lub prokurentów kary pieniężne do wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia brutto tej osoby, wliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary. W związku z tym jest bezsporne, że członek zarządu, na którego nałożono karę pieniężną na podstawie art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r., jest w tej sprawie stroną postępowania w rozumieniu art. 28 Kpa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszczęte z urzędu przez organ nadzoru postępowanie w sprawie nałożenia na członka zarządu kary pieniężnej na podstawie art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r. „dotyczy interesu prawnego lub obowiązku” członka zarządu. W konsekwencji organ nadzoru ubezpieczeń, prowadząc postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na członka zarządu, jest obowiązany do zapewnienia stronie udziału w postępowaniu zgodnie z dyrektywami wynikającymi z zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, w szczególności organ nadzoru jest obowiązany powiadomić członka zarządu o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Przepis art. 83 ust. 5 udu z 1990 r. przewiduje dwa rodzaje kar pieniężnych, a mianowicie karę nakładaną na człon-

ków zarządu zakładu ubezpieczeń lub prokurentów oraz karę nakładaną na zakład ubezpieczeń. Podstawy wymierzenia tych kar są w obu przypadkach te same, a mianowicie stwierdzenie przez organ nadzoru niewykonania zaleceń, o których mowa w art. 83 ust. 4 udu z 1990 r., prowadzono także działalność z naruszeniem przepisów prawa, statutu lub odmówiono udzielenia wyjaśnień i informacji, o których mowa w art. 83 ust. 3 udu z 1990 r. Z wykładni językowo-gramatycznej powyższego przepisu wynika jednoznacznie, na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot: „organ nadzoru może”, że przepis ten przyznaje organowi nadzoru pewien margines swobody (uznania) nie tylko w przedmiocie określenia wysokości nakładanej kary pieniężnej (...) do wysokości (...), lecz przede wszystkim w przedmiocie wyboru podmiotu ponoszącego administracyjną odpowiedzialność pieniężną. Oznacza to, że organ nadzoru, stwierdzając istnienie jednej z przesłanek określonych w art. 83 ust. 5 udu z 1990 r., może według swego uznania nałożyć karę pieniężną na zakład ubezpieczeń społecznych lub na członków zarządu tego zakładu. Okoliczność wszakże, że przepisy prawa uprawniają organ nadzoru do podejmowania decyzji na zasadzie uznania, nie może jednak usprawiedliwiać naruszania przez ten organ zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. W ocenie SN organ nadzoru, który, wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej, nie określił jej zakresu podmiotowego, a mianowicie nie wskazał, czy postępowanie to dotyczy nałożenia kary pieniężnej na zakład ubezpieczeń, czy na członków zarządu, jest obowiązany zapewnić udział w tym postępowaniu wszystkim potencjalnym stronom postępowania. Dotyczy to *mutatis mutandis* również sytuacji, w której, jak w rozpoznawanej sprawie, organ nadzoru wszczął z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na zakład ubezpieczeń społecznych, aby w wyniku tego postępowania wymierzyć karę pieniężną członkom zarządu tego zakładu, których, z naruszeniem art. 63 Kpa, nie powiadomił o wszczęciu postępowania, mimo że posiadali w tym postępowaniu status strony w rozumieniu art. 28 Kpa. SN jest zdania, że zagadnienie, czy w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na członka zarządu powinno się uwzględnić, obok przesłanek o charakterze obiektywnym, a mianowicie niewykonania zaleceń, o których mowa w art. 83 ust. 4 udu z 1990 r., prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, statutu lub odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji, o których mowa w art. 83 ust. 3 udu z 1990 r., także element subiektywny w postaci winy, ma drugorzędne znaczenie odnośnie do obowiązku organu nadzoru zapewnienia stronom udziału w tym postępowaniu. Członkowie zarządu, na których nałożono karę pieniężną na podstawie art. 83 ust. 5 pkt 1 udu z 1990 r., powinni mieć zapewniony czynny udział w tym postępowaniu, niezależnie od tego, czy ponoszą winę za ziszczenie się przesłanek administracyjnej odpowiedzialności pieniężnej oraz czy wina jest przesłanką konieczną tej odpowiedzialności.

### **Zakład ubezpieczeń jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie nałożenia na członka zarządu tego zakładu ubezpieczeń kary pieniężnej – art. 362 ust. 1 pkt 1 udur**

wyrok NSA z dnia 21 września 2004 r. (GSK 41/04)

Zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Posiadanie interesu prawnego przez określony podmiot jest równoznaczne i tożsame z posiadaniem

przezeń legitymacji do udziału w postępowaniu administracyjnym. Pojęcie interesu prawnego, teoretycznie już wyjaśnione i niebudzące już sporów definicyjnych w doktrynie postępowania administracyjnego i w orzecznictwie, jest używane przez ustawodawcę administracyjno-prawnego w różnych kontekstach. Kształt tego interesu jest zawsze wyznaczony przez prawo materialne, może on zatem być różny wobec różnych regulacji prawnych (...). Podkreślić należy, że interes prawny powinien być rozważony w całości regulacji prawnej dotyczącej sfery praw i obowiązków danego podmiotu, a nie tylko ograniczony do jednego przepisu stanowiącego materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia (por. uchwałę składu siedmiu sędziów SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 lutego 1996 r. III AZP 26/35 OSP 1997 r. z. 1). Działalność ubezpieczeniowa jest działalnością gospodarczą, której zakres dotyczy usług, polegających na zawieraniu umów ubezpieczeniowych i udzielaniu ubezpieczonym ochrony ubezpieczeniowej w zakresie określonym w zawartych umowach. Natomiast do podstawowych zadań powołanego do życia z dniem 8 czerwca 1995 r. PUNU należy ochrona interesów osoby ubezpieczonej lub uprawnionej oraz zapobieganie sytuacjom, w których zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacić osobom ubezpieczonym i uprawnionym z umowy ubezpieczenia należnych im świadczeń (art. 82a ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej – Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 ze zm.). Wobec tego, w myśl art. 83 ust. 1 tej ustawy, zakład ubezpieczeń musi się poddać w każdym czasie kontroli mającej na celu ocenę działalności tego zakładu i ocenę jego stanu majątkowego. Zakład ubezpieczeń jest obowiązany udzielić informacji oraz sformułować wyjaśnienia stosownie do zakresu przeprowadzanej kontroli (ust. 3 art. 83 udu z 1990 r.). Każde postępowanie kontrolne i każde postępowanie organu nadzoru dotyczące żądania informacji skierowane jest do zakładu ubezpieczeń, co oznacza, iż zakład ubezpieczeń jest stroną takiego postępowania. Tego rodzaju postępowanie może zakończyć się wydaniem zalecenia mającego na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń do przepisów prawa (art. 83 ust. 4 ww. ustawy). Z treści tego przepisu wynika *expressis verbis*, że adresatem wydanych przez organ nadzoru zaleceń jest wyłącznie zakład ubezpieczeń, a nie jego organy statutowe. Zalecenia te mają charakter wiążący dla zakładu ubezpieczeń. Pojęcie prowadzenie działalności z naruszeniem przepisów prawa, o którym mowa w art. 83 ust. 5 ww. ustawy, należy rozumieć jako prowadzenie działalności ubezpieczeniowej z naruszeniem przepisów tej ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, a także z naruszeniem przepisów innych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Wedle ust. 5 art. 83 cyt. ustawy w razie niewykonania zaleceń, o których mowa w ust. 4, prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa, statutu, odmowy udzielenia wyjaśnień i informacji, o których mowa w ust. 3, organ nadzoru może stosować środki dyscyplinujące, a mianowicie: nakładać kary pieniężne na członków zarządu, prokurentów; zakład ubezpieczeń; występować z wnioskiem do właściwego organu zakładu ubezpieczeń o odwołanie członka zarządu lub prokurenta; bądź wystąpić z wnioskiem do właściwego organu zakładu ubezpieczeń o zawieszenie w czynnościach członków zarządu zakładu ubezpieczeń do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie. W zakresie uprawnień do stosowania tych środków dyscyplinujących ustawodawca nie ustanowił żadnych ograniczeń, a wręcz przeciwnie – pozostawił organowi nadzoru pełną swobodę, co oznacza, że to od uznania organu nadzoru zależy wybór środka dyscyplinującego, który ma nałożyć, oraz wybór podmiotu wobec którego środek ten zastosuje. Jak zaznaczono wyżej, działalność ubezpieczeniowa jest działalnością gospodarczą, którą w tym konkretnym przypadku prowadzi zakład ubezpieczeń – spółka akcyjna – osoba prawna. Osoba prawna działa przez swoje organy w spo-

sób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 Kc). Według art. 368 § 1 Ksh zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Jeżeli zarząd jest wieloosobowy, wszyscy jego członkowie są obowiązani i uprawnieni do wspólnego prowadzenia spraw spółki, chyba że statut stanowi inaczej (art. 371 § 1 Ksh). Pomyślne wyniki uzyskiwane przez zakład ubezpieczeń zależą od właściwego działania jego zarządu jako organu, jak i jego poszczególnych członków, a zatem działanie oparte na zasadzie współprzyczyniania się części do powodzenia całości. To współprzyczynianie się powoduje, że zakwestionowanie prawidłowości działania zakładu ubezpieczeń w ramach hipotezy przewidzianej w ust. 5 art. 83 cyt. ustawy i zastosowanie jednego ze środków dyscyplinujących narusza interes prawny: zakładu ubezpieczeń, zarządu, członka zarządu i prokurenta niezależnie od tego, wobec którego z tych podmiotów zastosowano środek dyscyplinujący. Z wyżej przytoczonych powodów należy podzielić pogląd wyrażony w skardze kasacyjnej, iż trudno sobie wyobrazić, by organ nadzoru mógł wyeliminować zakład ubezpieczeń z postępowania mającego na celu ustalenie, czy zakład ubezpieczeniowy prowadzi działalność ubezpieczeniową z naruszeniem przepisów prawa tylko na tej podstawie, że w celu „zdyscyplinowania” zakładu wybrany został alternatywny środek dyscyplinujący – kara pieniężna nałożona na członków zarządu – i to w sytuacji, kiedy wobec zakładu nie wydano władczego rozstrzygnięcia o stwierdzeniu prowadzenia działalności z naruszeniem prawa. Istnieje bowiem bezpośredni związek między odpowiedzialnością „konkretnej osoby” a prawami i obowiązkami zakładu: 1) osoba ta bowiem – patrząc w kategoriach prawa ustrojowego – działała w ramach organu zakładu, w trybie przewidzianym statutem zakładu i w kwestii, która wprost dotyczyła istotnych interesów majątkowych zakładu; 2) zaś w kategoriach administracyjnego prawa majątkowego uchwała zarządu zakładu o odmowie dostosowania się do zalecenia PUNU podjęta była w przedmiocie istnienia po stronie (...) obowiązku prawnego (...); 3) z kolei w płaszczyźnie prawno-procesowej uchwała ta była wyrazem samodzielności prawnej zakładu (a nie zarządu zakładu ani poszczególnych osób wchodzących w skład zarządu) względem organu nadzoru. Wobec tego trudno znaleźć bardziej bezpośredni związek prawny (*vinculum iuris*) między dwoma podmiotami stosunku administracyjno-prawnego, pozostającymi w sporze o prawo.

### **Charakter prawny kary administracyjnej wymierzonej członkom zarządu zakładu ubezpieczeń – stosowanie ordynacji podatkowej do kar pieniężnych wymierzanych członkom zarządu zakładu ubezpieczeń – art. 362 ust. 1 pkt 1 udur**

wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r. (II GSK 223/06)

W rozpoznawanej sprawie chodzi więc o udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy do nałożonej na skarżącego – jako wiceprezesa Zarządu (...) – kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie organowi nadzoru sprawozdania finansowego i odmowę podania informacji o wysokości uposażenia członków zarządu, mają zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Tak sformułowane pytanie jest konieczne do oceny trybu ubiegania się o naliczenie i wypłatę odsetek od bezpodstawnie pobranej kary pieniężnej. Przepisy działu III Ordynacji podatkowej określają tryb rozliczania nadpłaconych kwot podatku. Stosownie do jej art. 2 § 2-4, gdy odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat i niepodatkowych należności

budżetu państwa ustalanych przez inne organy, którym przysługują uprawnienia organów podatkowych, z wyjątkiem świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych oraz opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach. W art. 3 pkt 8 zdefiniowano niepodatkowe należności budżetowe jako niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych (...). Prawo administracyjne reguluje organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, w tym również stosunki zachodzące między jej podmiotami w układzie nadrzędności i podporządkowania w oparciu o prawa i obowiązki adresatów norm prawa materialnego stosowanych i egzekwowanych w określonej procedurze. Prawo administracyjne i kształtowane nim stosunki prawne mają więc charakter publicznoprawny, z wyjątkiem sytuacji poddanych unormowaniom innych gałęzi prawa lub wyłączeń dokonanych w jego przepisach. Nie ulega zatem wątpliwości, że struktura nadzoru ubezpieczeniowego i jego funkcjonowanie, obejmujące także uprawnienia w stosunku do członków zarządu zakładu ubezpieczeń społecznych, o jakie chodzi w rozpoznawanej sprawie, należy do sfery prawa administracyjnego (...). Wbrew stwierdzeniu KNF, zawartym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, warunkiem stosowania Ordynacji podatkowej przy naliczaniu wg niej odsetek, nie jest istnienie w akcie normatywnym stosowanego odesłania do jej przepisów. W art. 2 § 2 i § 4 Ordynacji podatkowej są sformułowane dwie jednoznaczne zasady: jej przepisy działu III stosuje się do opłat i niepodatkowych należności budżetu państwa ustalonych lub określonych przez inne organy niż organy podatkowe, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Natomiast druga zasada odnosi się do wyłączenia przepisów Ordynacji podatkowej w sprawach świadczeń pieniężnych ze stosunków cywilnoprawnych i opłat za usługi normowanych przepisami o cenach. W udu z 1990 r. nie ma takich wyłączeń dotyczących rozpoznawanej sprawy. Biorąc dodatkowo pod uwagę argumentację, jaką postużył się Trybunał Konstytucyjny (...), i poglądy spotykane w piśmiennictwie, nie ma wystarczających powodów do przypisywania analizowanej karze pieniężnej charakteru sankcji wynikającej z normy prawa karnego, ani też z normy zajmującej trudne do lokalizacji miejsce pomiędzy prawem administracyjnym i karnym. Należy więc przyjąć, że do tej kary mają zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Zbędne jest przy tym poszukiwanie w zaskarżonym wyroku cech naruszenia art. 417 Kc, mającego zastosowanie w sprawach cywilnych oraz naruszenia art. 2 i 7 Konstytucji RP wykorzystywanych głównie przy ocenie wewnętrznej zgodności systemu źródeł prawa i prawnych podstaw działania organów państwa.

## **Przesłanki wymierzania kary pieniężnej na członka zarządu – granice uznania administracyjnego stosowanego przez organ nadzoru przy wymierzaniu kary administracyjnej – art. 362 ust. 1 pkt 1 udu**

wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r. (II GSK 53/09)

Naczelny Sąd Administracyjny przychyła się do stanowiska Sądu I instancji, podzielającego pogląd Komisji, iż przepis art. 399 § 1 w związku z art. 400 § 1 Ksh nakłada na zarząd obowiązek zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia, jak również umieszczenia określonych spraw w porządku obrad najbliższego walnego zgromadzenia, na żądanie akcjonariusza reprezentującego co najmniej jedną dziesiątą kapitału zakładowego spółki, bez względu na okoliczności związa-

ne z konfliktem akcjonariuszy. W kwestii ciężącego na zarządzie obowiązku zwołania walnego zgromadzenia powyższe przepisy nie pozostawiają zarządowi w tej mierze swobody, a w szczególności nie wymieniają przesłanek, które mogłyby usprawiedliwiać niewywiązanie się przez zarząd z obowiązku uwzględnienia wniosku spółki w przedmiocie zwołania walnego zgromadzenia, władny był ocenić wyłącznie sąd rejestrowy, stosownie do przepisu art. 401 § 1 Ksh, nie zaś zarząd (...), odmawiając uwzględnienia wniosku spółki w przedmiocie zwołania walnego zgromadzenia, władny był ocenić wyłącznie sąd rejestrowy, stosownie do przepisu art. 401 § 1 Ksh, nie zaś zarząd (...). Z powyższych względów NSA nie podzielił stanowiska skargi kasacyjnej w kwestii naruszenia przez Sąd I instancji wskazanych w skardze przepisów art. 399 § 1 w związku z art. 400 § 1 Ksh. Kontrola zaskarżonego wyroku pod kątem zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania (...) wymaga omówienia najpierw kwestii charakteru decyzji KNF, nakładającej na członków zarządu zakładu ubezpieczeń karę pieniężną na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 udu, a co za tym idzie – zakresu oceny takiej decyzji przez sąd administracyjny. Znaczenie ma tutaj funkcjonujący w doktrynie prawa podział decyzji dokonywany ze względu na zasady rozstrzygania o sprawie, a mianowicie, czy mamy tutaj do czynienia z decyzją związaną, czy też decyzją organu wydawaną według administracyjnego uznania. Cechą charakterystyczną decyzji określanej jako związana jest brak pozostawienia organowi „luzu decyzyjnego” w zakresie wyboru konsekwencji normy prawa materialnego lub ograniczenie go do kilku ściśle określonych przypadków. Natomiast decyzja wydana w ramach uznania występuje w sytuacji, gdy zastosowanie normy prawnej jest uzależnione od uznania organu. W szczególności administracyjne uznanie występuje w przypadkach, w których w przepisach prawnych stanowi się, że organ może podjąć w sprawie rozstrzygnięcie, a nie ma w nich nakazu lub zakazu podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Jednakże swoboda organu w zakresie administracyjnego uznania, przynajmniej na gruncie Kpa, ograniczona jest tym, że organ stosujący prawo zobowiązany jest w toku postępowania mieć na względzie interes społeczny lub słuszny interes obywateli (...). Kpa nie zawiera odrębnych regulacji odnoszących się do decyzji wydanej w ramach administracyjnego uznania. Stąd przepis art. 104 § 1 Kpa, w myśl którego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, ma zastosowanie zarówno do decyzji związanej, jak i decyzji wydanej w ramach administracyjnego uznania. Również dla obu decyzji analogiczne są składniki struktury decyzji, o których mowa w art. 107 Kpa. Natomiast różnice sprowadzają się do zakresu uzasadnienia faktycznego, dokonanego w ramach przepisu art. 107 § 3 Kpa. Wymogi, jakim powinna odpowiadać decyzja wydana w ramach administracyjnego uznania, są dalej idące niż ma to miejsce w odniesieniu do decyzji związanej. Podyktowane jest to tym, że przepis prawa stanowiący podstawę dla wydania decyzji związanej sprowadza rolę orzeczniczą organu w zasadzie do dokonania subsumcji zachowania bądź sytuacji strony postępowania pod dany przepis prawa i zastosowania ściśle określonego skutku prawnego, jaki przepis ten przewiduje. Na zwiększone wymogi sądu kontrolującego decyzję wydaną w ramach administracyjnego uznania wskazał w szczególności SN w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93 (LEX nr 10913). W świetle stanowiska Sądu Najwyższego, z czym zgadza się skład orzekający w niniejszej sprawie, przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym (a więc tam, gdzie ustawa daje organowi administracji możliwość dokonywania wartościowania i wyboru jednego spośród różnych dopuszczalnych w świetle prawa rozstrzygnięć) rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Mówiąc najprościej, z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widze-

nia legalności. Tam bowiem, gdzie większe są możliwości naruszenia lub nadużywania prawa, tam również kontrola sądowa musi być dokładniejsza i bardziej rygorystyczna, a uzasadnienie orzeczenia sądowego – jasne i niebudzące wątpliwości co do wyraźnie sprecyzowanych motywów (prawnych i nawet ocenianych w świetle prawa przesłanek pozaprawnych, jeśli tego rodzaju przesłanki legły u podstaw poddanej kontroli decyzji administracyjnej). Z omawianych względów decyzja wydana w ramach administracyjnego uznania powinna więc nie tylko spełniać wymóg zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi przewidzianymi w Kpa, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną obywatela, czy innego podmiotu prawa z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć. I tak, w odniesieniu do decyzji o charakterze uznaniowym, nakładającej określoną sankcję, należałoby oczekiwać, aby powyższe względy, znajdujące wyraz w uzasadnieniu decyzji, były ukierunkowane na efektywne, ekonomiczne i najmniej uciążliwe dla otoczenia, a w szczególności adresata decyzji, urzeczywistnienie ustawowego zadania organu za pośrednictwem instrumentu prawnego będącego w jego dyspozycji dla osiągnięcia zamierzonego i wymiernego rezultatu działania organu, przy uwzględnieniu interesu społecznego i rozważeniu słusznego interesu strony (art. 7 Kpa), a także oddziaływania organu na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 Kpa). Zamieszczenie we wspomnianej decyzji powyższych ustaleń podyktowane jest w pierwszej kolejności potrzebą wyjaśnienia stronie przesłanek, jakimi kierował się organ, ingerując w sferę jej praw i obowiązków w sytuacji, gdy przepis prawa nie obliuguje do tego organu, lecz uprawnia go. Odpowiednie w tej mierze rozważania organu poczynione w decyzji wychodzą zresztą naprzeciw takim ogólnym przepisom postępowania, jak zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz oddziaływania organów Państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 Kpa), a także uwzględniają zasadę obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 Kpa). Potrzeba zamieszczenia w decyzji omawianych kwestii jest niezbędna także na potrzeby sądowej kontroli takiej decyzji. Z uwagi na charakter decyzji wydanej w ramach administracyjnego uznania, która uprawnia, a nie obliuguje organ do podjęcia określonego rozstrzygnięcia, nie każdy więc przypadek analizowany pod tym kątem przez organ musi zostać sfinalizowany wydaniem pozostawionego ocenie organu rozstrzygnięcia. Jednakże, jeżeli organ zdecyduje się na nie, to decyzja winna odpowiadać omawianym wymogom. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż decyzja z art. 212 ust. 1 pkt 1 udu ma charakter decyzji wydanej w ramach uznania administracyjnego, gdyż wspomniany wyżej przepis uprawnia organ nadzoru, a nie obliuguje go, do nałożenia kary pieniężnej. Jednakże dalsza argumentacja Sądu I instancji, co do charakteru zaskarżonej decyzji, zdaje się osłabiać, o ile wręcz nie podważa stanowiska co do uznaniowego charakteru zaskarżonej decyzji. Ma to w szczególności miejsce w tej części uzasadnienia, gdy Sąd I instancji wywodzi, iż odpowiedzialność skarżącego jest niezależna od stopnia zawinienia i tym samym organ nadzoru nie mógł uwzględnić stopnia zawinienia członków zarządu, czego domagał się skarżący (...). W zaskarżonej decyzji jedyną podstawą faktyczną nałożenia przez organ na skarżącego kary pieniężnej było naruszenie przez zarząd (...) przepisów ustrojowych, przewidzianych w Ksh, tj. niewywiązanie się zarządu (...) z obowiązku zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia, stosownie do przepisu art. 400 § 1 Ksh Komisja Nadzoru Finansowego nie odniosła się wystarczająco do działań skarżącego z punktu widzenia zagrożenia interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Te zaś interesy są szczególnie mocno chronione przepisami udu (...). NSA podzielił, jako oparte na usprawiedliwionej podstawie, zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące niewy-



jaśnienia, czy w okolicznościach faktycznych sprawy zachodziła rzeczywiście podstawa dla podjęcia wobec skarżącego, w ramach administracyjnego uznania, decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 udu. W świetle lakonicznego wyводу uzasadnienia zaskarżonej decyzji, zaakceptowanego przez Sąd I instancji, intencje jakimi kierował się zarząd (...) uzasadniały nałożenie na skarżącego kary pieniężnej ograniczonej do wysokości jedнокrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Takie uzasadnienie zaskarżonej decyzji budzi istotne zastrzeżenie. Nie znajduje ono bowiem wystarczającego oparcia w przepisie art. 212 ust. 1 pkt 1 udu oraz narusza wskazane w skardze kasacyjnej przepisy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ppsa w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kps. W rzeczy samej organ, jak i Sąd I instancji, akceptujący powyższe stanowisko, uznaniowy charakter decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 udu sprowadził wyłącznie, co wymaga podkreślenia, do elementu wysokości kary pieniężnej, z pominięciem zasadności jej nałożenia. Zatem, w gruncie rzeczy KNF, a za nią Sąd I instancji, nie rozważyli, czy w ogóle w sprawie zachodziła podstawa dla wydania decyzji w ramach administracyjnego uznania, jaką jest decyzja nakładająca karę pieniężną, oparta na przepisie art. 212 ust. 1 pkt 1 udu. Rozważenie tej właśnie kwestii powinno być dokonane w pierwszej kolejności, przy wszechstronnym uwzględnieniu wyżej wskazanych kryteriów racjonalności ingerencji organu nadzoru w sferę prawną skarżącego, z punktu widzenia celów, jakie tym sposobem organ zamierza osiągnąć, w szczególności z uwzględnieniem interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia.

# **IX. Kary administracyjne stosowane przez KNF wobec zakładu ubezpieczeń w orzecznictwie sądów administracyjnych**

## **Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej zakładu ubezpieczeń – art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 udur**

wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2001 r. (III SA 2661/00)

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż kara pieniężna jest sankcją administracyjną za delikt administracyjny polegający na tym, że określony podmiot zachowuje się niezgodnie z określonymi przepisami prawa. W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, że przez prowadzenie działalności z naruszeniem przepisów prawa, o którym mowa w art. 83 ust. 5 pkt 2 udu z 1990 r., należy rozumieć prowadzenie działalności ubezpieczeniowej z naruszeniem przepisów tej ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, a także z naruszeniem przepisów innych ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Sam przepis art. 83 ust. 5 pkt 2 udu z 1990 r. zawiera jedynie hipotezę i sankcję normy dotyczącej odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego. Organ nadzoru ubezpieczeń obowiązany jest zatem normę powyższego przepisu wypełnić dyspozycją konkretnej normy prawnej wskazującej naruszenie przepisu prawa (...). Ustawa o działalności ubezpieczeniowej ani w przepisach ogólnych, ani w przepisach o nadzorze ubezpieczeniowym nie rozróżnia kwestii świadomego lub nieświadomego prowadzenia działalności ubezpieczeniowej z naruszeniem prawa (...). Ustawa w art. 83 ust. 5 pkt 2 przewiduje nakładanie kar na ZU i nie rozróżnia umyślności lub nieumyślności działania, członków zarządu, prokurentów, przedstawicieli i pracowników zakładu. Odpowiedzialność osoby prawnej za delikt administracyjny obejmuje zarówno działania, jak i zaniechania osób działających w imieniu i na rzecz osoby prawnej bez rozróżnienia umyślności lub nieumyślności sprawcy naruszenia prawa. Postać winy sprawcy ma istotne znaczenie przy realizowaniu przepisów karnych ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz przepisów karnych ustawy o ochronie danych osobowych.

## **Zasady wykładania przepisów stanowiących przesłanki wymierzania kary pieniężnej na zakład ubezpieczeń – art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 udur**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2006 r. (VI SA/Wa 1769/05)

Kompetencji i obowiązków nie można domniemywać. Dla ich uzasadnienia należy też stosować wykładni celowościowej. Obowiązek musi wynikać wprost z ustawy.

**Przesłanki nałożenia kary pieniężnej na zakład ubezpieczeń  
– stosowania uznania administracyjnego przez KNF przy wymierzaniu  
odpowiedzialności administracyjnej  
– art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 udu**

wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r. (II GSK 401/09)

Sąd I instancji dokonując wykładni przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej, przyjął, że decyzja o nałożeniu kary pieniężnej – w każdej z dróg oddziaływania przez organ nadzoru na zakład ubezpieczeń – ma charakter decyzji uznaniowej, wydawanej przez organ nadzoru w ramach uznania administracyjnego, i to zarówno co do samego nałożenia kary pieniężnej, jak i jej wysokości. Z art. 212 ust. 1 pkt 1 udu wynika jedynie górna wysokość kary pieniężnej, jaką organ nadzoru może nałożyć na zakład ubezpieczeń. Sąd I instancji trafnie przyjmując uznaniowy charakter decyzji organu nadzoru o nałożeniu kary pieniężnej, słusznie zauważył, że rodzi to po stronie organu obowiązek szczegółowego uzasadnienia decyzji tak co do podstaw nałożenia kary, jak i jej wysokości. Jednakże ta trafna konstatacja nie została wykorzystana przy kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z art. 107 § 3 Kpa. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji KNF zastosowanie sankcji administracyjnej w stosunku do zakładu ubezpieczeń umotywowano następującymi okolicznościami: po pierwsze, zachowanie zakładu posiada znamiona naruszające zawarte umowy ubezpieczenia, a zatem „zaszła przesłanka upoważniająca organ do nałożenia kary pieniężnej na Towarzystwo”. Po wtóre, stwierdzone naruszenie umów ubezpieczeń jest pochodną innej nieprawidłowości dotyczącej nienależytego wywiązania się z obowiązków umownych, w odniesieniu do której organ nadzoru zastosował mniej uciążliwy środek nadzorczy w postaci zalecenia wydanego na podstawie art. 209 udu. Z tym wiąże się kolejny argument, że sytuacja, w której zakład ubezpieczeń, usuwając jedną nieprawidłowość, powoduje kolejną, kwalifikuje się do zastosowania środków nadzorczych o charakterze bardziej stanowczym. Po trzecie, taki sposób działania organu nadzorczego uzasadniony jest okolicznością, że działanie zakładu dotyczyło nieuprawnionej zmiany OWU obejmujących umowy już zawarte. Pozostałe wywody zaskarżonej decyzji dotyczące przesłanek zastosowania sankcji pieniężnej mają charakter ogólny, skutkujący stwierdzeniem, że „kara w przedmiotowej sprawie stanowi w pełni uzasadnioną reakcję organu nadzoru na praktykę, która powinna zostać oceniona jednoznacznie jako niedopuszczalna niezależnie od zakresu faktycznej szkody, jaka zaistniała w odniesieniu do świadczeń uzyskanych przez uprawnionych z umów ubezpieczenia stypendialnego”. O ile zgodzić się należy z organem nadzoru, że praktyka nieuprawnionej zmiany OWU powinna zostać oceniona jako niedopuszczalna, to wątpliwości NSA budzi kategorię stwierdzenie, iż taka reakcja organu w tej sprawie była w pełni uzasadniona w sytuacji niedostatecznego wyjaśnienia przesłanek podjęcia decyzji o nałożeniu sankcji administracyjnej. W myśl art. 212 ust. 1 pkt 2 udu, w zakresie istotnym dla dalszych rozważań, jeżeli zakład ubezpieczeń wykonuje działalność z naruszeniem przepisów prawa, statusu, zawartych umów ubezpieczenia lub planu działalności organ nadzoru może w drodze decyzji nakładać na zakład kary pieniężne. W świetle zacytowanego brzmienia przepisu, wykonywanie przez zakład ubezpieczeń działalności z naruszeniem zawartych umów ubezpieczenia jest przesłanką konieczną do nałożenia przez organ nadzoru kary pieniężnej. Nie jest jednak przesłanką wystarczającą. Gdyby bowiem przyjąć, że niezgodna z zawartymi umowami ubezpieczenia działalność zakładu stanowiła wystarczającą podstawę do nałożenia kary pieniężnej, nie znajdowałyby żad-

nego racjonalnego uzasadnienia uznaniowa konstrukcja decyzji o zastosowaniu sankcji. Inaczej rzecz ujmując, to poprzez przyjęcie uznania administracyjnego ustawodawca przesądził, że nie każde działanie zakładu ubezpieczeń zdefiniowane w art. 212 ust. 1 udu musi skutkować nałożeniem na zakład kary pieniężnej. Następnym argumentem KNF uzasadniającym nałożenie kary pieniężnej, zaaprobowany przez Sąd I instancji poprzez oddalenie skargi, opiera się na założeniu, że skoro uprzednio organ nadzoru zastosował mniej uciążliwy środek nadzorczy w postaci zalecenia wydanego na podstawie art. 209 udu, a zakład ubezpieczeń, usuwając jedną nieprawidłowość, spowodował kolejną, należało zastosować środek nadzorczy o charakterze bardziej stanowczym. W ocenie NSA ten argument jest także niewystarczający i pomija istotną dla sprawy okoliczność, że skarżący informował organ nadzoru o tym, jak zamierza wykonać zalecenie. Wojewódzki Sąd Administracyjny przy ocenie legalności zaskarżonej decyzji nie odniósł się do tej okoliczności. Pominął także i to, że w toku postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, skarżący podjął wszelkie niezbędne kroki zmierzające do usunięcia ewentualnych skutków naruszeń, o czym szczegółowo poinformował organ nadzoru. Nie chodzi przy tym o ocenę bezskuteczności – w płaszczyźnie prawa cywilnego – jednostronnej zmiany wzorca umownego, tylko o działanie skarżącego podjęte wtedy, gdy dowiedział się o tym, że niewłaściwie zrozumiał i wykonał treść zalecenia. Usunięcie stanu niezgodnego z prawem jakkolwiek, co do zasady, nie ma znaczenia przy nałożeniu kary pieniężnej, to w realiach tej sprawy, w której istnieje faktyczny związek pomiędzy bezprawnym działaniem zakładu a uprzednią ingerencją organu nadzoru w postaci zalecenia, nie może zostać niezauważone. Przechodząc do kwestii relacji, jaka zachodzi pomiędzy zaleceniem pokontrolnym a postępowaniem w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, stwierdzić należy, że środki nadzorcze, jakie zastosował organ nadzoru, nie dotyczyły tej samej nieprawidłowości. Z akt sprawy wynika, że w okresie od (...) lutego 2006 r. do (...) marca 2006 r. organ nadzoru (wówczas KNUiFE) przeprowadził kontrolę zgodności działalności stanu majątkowego zakładu. W oparciu o wyniki kontroli w dniu (...) lipca 2006 r. organ wydał zalecenia, obejmujące m.in. usunięcie stanu naruszającego interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia stypendialnego. Ten stan naruszenia polegał na niezgodnym z zawartą umową ubezpieczenia sposobem wyznaczenia dodatkowej sumy ubezpieczenia, co powodowało zmniejszenie przyznanej dodatkowej sumy ubezpieczenia. Tak więc stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła faktycznie stosowanej metody (praktyki) obliczenia składki. Zalecenie organu nadzoru wydane w oparciu o art. 209 ust. 1 pkt 1 i 3 udu, zakreślało termin jego wykonania na (...) październik 2006 r. Ponadto zawierało wezwanie, o którym mowa w art. 207 ust. 1 udu, do poinformowania organu nadzoru o sposobie wykonania zalecenia nie później niż 14 dni od upływu terminu określonego przez organ nadzoru jako termin wykonania zalecenia. Skarżąca była zatem zobowiązana do dostosowania praktyki do obowiązujących OWU do dnia (...) października 2006 r. i poinformowania o tym do dnia (...) listopada 2006 r. Nie budzi wątpliwości NSA, że skarżąca nie wykonała zalecenia w tym terminie, przy czym nie można jednoznacznie stwierdzić, czy doszło do prawidłowego wykonania zalecenia w czasie trwania postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Niewykonanie zalecenia organu nadzoru, stosownie do treści art. 209 ust. 2 udu, uprawniało organ do zobowiązania, w drodze decyzji, do jego wykonania. Z tych uprawnień, w stosunku do naruszenia określonego w zaleceniu, organ nadzoru nie skorzystał. Ten brak konsekwencji organu pozostaje poza granicami rozpoznawanej sprawy. Natomiast innym naruszeniem była zmiana OWU, jakkolwiek z akt sprawy wynika, że została dokonana przez skarżącą w wykonaniu zalecenia. Dostosowanie faktycznie stosowanej metody do OWU

poprzez ich nieuprawnioną zmianę, oceniane przez skarżącą jako wykonanie zalecenia, wygenerowało inną nieprawidłowość, stanowiącą przedmiot niniejszej sprawy (...). Istnienie związku przyczynowo-skutkowego w działaniu skarżącej pomiędzy zaleceniem a dokonaną zmianą OWU nie upoważniało organu nadzoru do zastosowania art. 209 ust. 2 udu w stosunku do nowej nieprawidłowości, niemniej jednak, jak to wykazano, powinno być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu wartościowania i wyboru jednego spośród różnych dopuszczalnych, w świetle art. 212 ust. 1 udu, rozstrzygnięć.

**Przesłanki nałożenia kary pieniężnej na zakład ubezpieczeń  
– nieprawidłowe ustalenie wysokości składki ubezpieczeniowej  
– art. 33 ust. 1 i art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 udur**

wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r. (II GSK 261/14)

(...) z art. 18 ust. 1 i ust. 2 przywołanej ustawy jednoznacznie wynika, że wysokość składek ubezpieczeniowych ustala zakład ubezpieczeń po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego, a składkę ubezpieczeniową ustala się w wysokości, która powinna co najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń. Z jednoznacznej treści tego przepisu, usytuowanego w Rozdziale 1 – Zasady wykonywania działalności ubezpieczeniowej - Działu II – Działalność ubezpieczeniowa – ustawy o działalności ubezpieczeniowej wyraźnie więc wynika, gdy odwołać się do rezultatu jego wykładni językowej oraz systemowej wewnętrznej, że określa on - determinowany specyfiką, a tym samym i logiką działalności ubezpieczeniowej, przez którą ustawodawca rozumie przecież wykonywanie czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych (art. 3 ust. 1) - zupełny zbiór kryteriów kalkulacji wysokości składki ubezpieczeniowej. Próżno więc w nim poszukiwać kryteriów, do których odwołał się Sąd I instancji. Wymieniony przepis w ogóle bowiem nie odwołuje się do kryterium formy organizacyjnej towarzystwa ubezpieczeniowego. Mało tego, skoro na gruncie tego przepisu ustawodawca operuje pojęciem „zakładu ubezpieczeń”, stanowiąc jednocześnie w art. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r., że zakład ubezpieczeń może wykonywać działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej albo towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, to tym bardziej nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że dopuszczalna prawem forma prowadzenia działalności ubezpieczeniowej nie stanowi prawnie istotnego kryterium oceny prawidłowości kalkulacji wysokości stawki ubezpieczeniowej. Kryterium tym nie jest również rentowność i kondycja finansowa towarzystwa ubezpieczeniowego. Nie dość, że jak wskazano, art. 18 ust. 1 i ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie ustanawia tego rodzaju kryterium, to również nie sposób zasadnie o nim wnioskować na podstawie art. 153 tej ustawy, z którego wynika, że zakład ubezpieczeń jest obowiązany do lokowania środków finansowych w taki sposób, aby uwzględniając rodzaj i strukturę prowadzonych ubezpieczeń osiągnąć jak największy stopień bezpieczeństwa i rentowności przy jednoczesnym zachowaniu płynności środków. Podkreślając, że wymieniony przepis usytuowany został w rozdziale 7 – Gospodarka finansowa zakładu ubezpieczeń – Działu II ustawy o działalności ubezpieczeniowej, co nie jest bez znaczenia dla oceny funkcji oraz celów zawartej w nim regulacji – a tym samym również i dla oceny pra-

widłowości stanowiska odnośnie do jego komplementarnego charakteru z art. 18 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, a w konsekwencji znaczenia tego przepisu dla oceny prawidłowości metody kalkulacji wysokości składki ubezpieczeniowej – za uzasadnione uznać należy twierdzenie, że nie dość, iż cele i funkcje tego przepisu są odmienne od celów i funkcji art. 18 ust. 1 i ust. 2, to również, że rezultat jego wykładni językowej nie uzasadnia, aby z jego treści wywodzić konsekwencje prezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Mianowicie, przepis art. 153 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, jak wprost wynika to z zawartej w nim regulacji, odnosi się do działalności lokacyjnej zakładu ubezpieczeń. Jeżeli jest więc w nim mowa o bezpieczeństwie i rentowności oraz płynności, to wymogi te odnoszą się właśnie do tego rodzaju działalności, a innymi słowy, do środków finansowanych, o którym mowa w tym przepisie, które powinny być lokowane przez zakład ubezpieczeń z uwzględnieniem określonych w nim wymogów.

# X. Literatura

Adamowicz M., Brodecka-Chamera A., Brodecki Z., Fuchs D., Glicz M., Janyga B., Koroluk S., Kruczalak-Jankowska J., Malinowska K., Maśniak D., Nawracała J., Serwach M., Spigarska E., Wieczorek E., Wowerka A., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz. Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń*, Warszawa 2010.

Byczko S., *Interes ubezpieczeniowy. Aspekty prawne*, Warszawa 2013.

Czublum P. (red.), *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Gneta B. (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011.

Kęszycza B., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Poznań 1999.

Koroluk S., *W sprawie uzasadnienia nadzoru ubezpieczeniowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14.

Kowalewski E., *Ryzyko ubezpieczeniowe – podstawowe pojęcia i terminologia*, „Prawo Asekuracyjne” 1996, nr 2.

Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz–Toruń 2002.

Kowalewski E., Sangowski T., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa 2004.

Leśniak D., *Wymogi stawiane członkom zarządu i rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń jako warunek uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2012, nr 1.

Leśniak D., Wojno B., *Nadzór nad obrotem znaczącymi udziałami w instytucjach finansowych na przykładzie rynku ubezpieczeniowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2014, nr 1.

Łańcucki J., *Wpływ nowych regulacji unijnych na funkcjonowanie rynku ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2014, nr 3.

Łańcucki J., *Nadzór nad grupą w projekcie dyrektywy w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II)*, „Prawo Asekuracyjne” 2009, nr 1, s. 3–12.

Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Sopot 1998.

Maśniak D., *Dyrektywa w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II) jako sposób ochrony jednolitego rynku ubezpieczeniowego Unii Europejskiej przed kryzysem finansowym*, [w:] E. Ruśkowski, I. Zawierucha (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, Białystok–Lwów 2010.

Maśniak D., *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 2.

Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce w latach 1990–2005. Wybrane aspekty*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2007, nr 5/6, nr 9/10.

Monkiewicz J., Orlicki M. (red.), *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym w Polsce. Współczesne wyzwania*, Warszawa 2015.

Nowicki D., Wojno B., *Ustanowienie zarządu komisarycznego w zakładzie ubezpieczeń – wybrane problemy prawne*, „Prawo Asekuracyjne” 2007, nr 1.

Orlicki M., *Rekomendacja U, wytyczne dystrybucyjne, projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – szansa na zmianę praktyki zawierania i wykonywania ubezpieczeń grupowych*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 1.

Orlicki M., *Umowa ubezpieczenia*, Warszawa 2002.

Wąsiewicz A., *Prawne zasady działalności ubezpieczeniowej*, Warszawa 1994.

Wojno B., *Wprowadzanie ubezpieczeń obowiązkowych – aspekty konstytucyjne*, [w:] E. Kowalewski, W. W. Mogiński (red.), *System prawny ubezpieczeń obowiązkowych. Przestanki i kierunki reform*, Toruń 2014.



# XI. Słowniczek

**Działalność ubezpieczeniowa** – jest to wykonywanie czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych. Ustawodawca w art. 4 ust. 7–10 udur wskazuje katalog czynności ubezpieczeniowych, z tym że dokonuje ich podziału na dwie kategorie: czynności ubezpieczeniowe w szerokim i wąskim znaczeniu.

**Działalność reasekuracyjna** – jest to wykonywanie czynności związanych z przyjmowaniem ryzyka cedowanego przez zakład ubezpieczeń lub przez zakład reasekuracji oraz dalsze cedowanie przyjętego ryzyka, w szczególności zawieranie i wykonywanie umów reasekuracji czynnej i umów retrocesji.

**Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)** – organ administracji państwowej wykonujący nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych oraz nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego. KNF posiada status organu administracji państwowej, któremu przynależy uprawnienie do sprawowania władztwa administracyjnego w imieniu państwa. Terytorialny zakres działania KNF obejmuje obszar całego państwa, co nadaje jej cechy organu centralnego. Jest to organ kolegialny.

**Nadzór ubezpieczeniowy** – zespół zorganizowanych kompetencji przynależnych KNF służących kontroli i ocenie działalności zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. W nadzorze ubezpieczeniowym należy wyróżnić zasadniczo trzy funkcje: funkcję reglamentacyjną – konieczność uzyskania zezwoleń na podjęcie określonej działalności lub dokonania czynności; funkcję kontrolną – mającą na celu ustalenie stanu faktycznego – oraz funkcję decyzyjną – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przywrócenie działalności podmiotów nadzorowanych do stanu zgodnego ze wzorcem. Nadzór ubezpieczeniowy polega przede wszystkim na ochronie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia, zapewnieniu przestrzegania przez zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji przepisów prawa, w szczególności dotyczących gospodarki finansowej, wydawaniu zezwoleń na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej oraz ocenie zdolności zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji do sprawnego i efektywnego zarządzania ryzykiem w ramach systemu zarządzania zakładem.

**Zakład ubezpieczeń** – jest to podmiot, który może wykonywać działalność ubezpieczeniową, z tym zastrzeżeniem, że może mieć wyłącznie formę spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE). Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej przez zakład ubezpieczeń wymaga uzyskania zezwolenia KNF.

**Zakład reasekuracji** – jest to podmiot, który może wykonywać działalność reasekuracyjną, z tym zastrzeżeniem, że może mieć wyłącznie formę spółki akcyjnej, towarzystwa reasekuracji wzajemnej albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE). Wykonywanie działalności reasekuracyjnej przez zakład reasekuracji wymaga uzyskania zezwolenia KNF.

## Komisja Nadzoru Finansowego

Pl. Powstańców Warszawy 1

Skr. poczt. nr 419, 00-950 Warszawa 1

Tel. (+48) 22 262 50 00

Fax (+48) 22 262 51 11

[knf@knf.gov.pl](mailto:knf@knf.gov.pl)

[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)



ISBN 978-83-63380-41-0