

PAWEŁ WAJDA

BEATA KOZŁOWSKA-CHYŁA

Postępowanie administracyjne w sprawie zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – wybrane aspekty

Artykuł jest poświęcony analizie wybranych praktycznych aspektów postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej dla krajowego zakładu ubezpieczeń i dla krajowego zakładu reasekuracji. W treści artykułu scharakteryzowano przebieg postępowania administracyjnego we wskazanej wyżej sprawie administracyjnej, wskazano także na problemy praktyczne, które występowały w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego pod rządami przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 1206, z późn. zm.) i które to problemy – jak można zasadnie domniemywać – będą występować również w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego pod rządami przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 1844).

Słowa kluczowe: nadzór nad rynkiem ubezpieczeń, Komisja Nadzoru Finansowego, zezwolenie, działalność ubezpieczeniowa, działalność reasekuracyjna.

Wprowadzenie

Działalność ubezpieczeniowa i działalność reasekuracyjną są działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹; tym samym

1. Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.; dalej u.s.d.g.; *argumentum* z art. 75 tej ustawy; por. także: (8) Preambuły do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II) (Dz. Urz. UE L 335 z dnia 17 grudnia 2009 r., s. 1, z późn. zm.).

podjęcie i prowadzenie tej działalności wymaga uzyskania i posiadania odpowiedniego zezwolenia, które jest wydawane przez właściwy organ administracji publicznej. Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej jest zatem wyjątkiem od ogólnej konstytucyjnoprawnej zasady swobody działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP). Należy przy tym zastrzec, iż prowadzenie tej działalności bez posiadania odpowiedniego zezwolenia jest przestępstwem w rozumieniu postanowień z art. 430–432 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej² i jako takie jest zagrożone odpowiedzialnością karną (grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2).

W odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji nie obowiązuje zatem ogólna zasada wyrażona w art. 6 ust. 1 u.s.d.g., zgodnie z którą podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W działalności prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji obowiązują odmienne reguły ustalone w aktach prawa materialnego, w tym w szczególności w treści u.dz.u.r. Przepisy tych aktów mają charakter *lex specialis* wobec ogólnej regulacji zawartej w u.s.d.g. i jako takie wprowadzają wyjątek od ogólnej zasady swobody podejmowania działalności gospodarczej, co odbywa się poprzez postawienie wymogu uzyskania zezwolenia na podjęcie i prowadzenie działalności w obrębie rynku ubezpieczeń i rynku reasekuracji. Prawodawca, poprzez wykorzystanie powyższego mechanizmu, wyznacza ramy prawne, w jakich działalność gospodarcza prowadzona przez instytucje finansowe może być realizowana. *Ratio* tego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, gdy w obrębie rynku pojawiają się instytucje, które nie będą oferować powszechnej rękojmi prowadzenia działalności w sposób prawidłowy, bezpieczny i stabilny.

Jak zostało to już wskazane, warunkiem koniecznym dla podjęcia i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i działalności reasekuracyjnej jest uprzednie uzyskanie zezwolenia administracyjnoprawnego. Zezwolenie to – przy założeniu, że zakład działa stale zgodnie z przepisami prawa – czyni taką działalność działalnością legalną, a równocześnie niejako immunizuje podmiot je posiadający i działający w zakresie posiadanego zezwolenia przed odpowiedzialnością karną. Zezwolenie jest więc z jednej strony aktem administracyjnym oznaczającym możliwość podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w sposób określony w odpowiednich przepisach prawa, z drugiej strony jest aktem administracyjnym dopuszczającym oznaczonego przedsiębiorcę do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej i nadającym jej cechę legalności.

W tym miejscu wypada podkreślić, iż konieczność uzyskania zezwolenia (administracyjnoprawnego) na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej jest jednym z elementów konstrukcyjnych sieci bezpieczeństwa rynku ubezpieczeń i reasekuracji. Wskazane zezwolenie (uprawnienie do jego udzielenia albo odmowy jego udzielenia) jest jedną z zasadniczych kompetencji organu nadzoru nad rym rynkiem. W tym miejscu należy zastrzec, iż zakres przedmiotowy tego nadzoru jest bardzo szeroki. W jego ramach można bowiem wyodrębnić nadzór wstępny (nakierowany na dopuszczenie do prowadzenia działalności w obrębie rynku tylko tych podmiotów, które dają rękojmię prawidłowego, stabilnego, bezpiecznego działania), nadzór bieżący (skoncentrowany na zapewnieniu właściwego funkcjonowania zakładu) oraz nadzór następczy, podejmowany w celu dyscyplinowania nieprawidłowo funkcjonujących zakładów.

2. Dz. U. 2015, poz. 1844, z późn. zm.; dalej: u.dz.u.r.).

1. Uwagi ogólne

Z prawnego punktu widzenia instytucja zezwolenia na podjęcie i prowadzenie działalności w obrębie rynku ubezpieczeń lub rynku reasekuracji sprowadza się do powstania stosunku administracyjno-prawnego pomiędzy ubiegającym się o zezwolenie zakładem a organem nadzoru. Konsekwencją tego stosunku administracyjnoprawnego jest przyznanie zakładowi prawnej możliwości działania w obrębie rynku finansowego w formie prawnej, w sposób i w zakresie, jakie zostały dopuszczone przez ustawodawcę, a także przyznanie KNF kompetencji do sprawowania nadzoru nad działalnością danego zakładu, stosowania wobec niego środków nadzorczych nakierowanych na zapewnienie prawidłowego jego działania zgodnie z zasadami płynącymi z przepisów prawa materialnego³.

Organem właściwym w sprawie udzielenia zezwolenia na podjęcie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej jest Komisja Nadzoru Finansowego⁴. Postępowanie w sprawie udzielenia przez KNF zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej dla krajowego zakładu ubezpieczeń i dla krajowego zakładu reasekuracji prowadzone będzie na podstawie przepisów k.p.a. W myśl bowiem postanowień z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵ do postępowania KNF i przed KNF stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. W tym miejscu wypada zastrzec, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie wyłącznie do tych spraw administracyjnych, o których jest mowa w art. 1–2 k.p.a. Mając przy tym na uwadze, że sprawa udzielenia zezwolenia na podjęcie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej jest sprawą indywidualną należąca do właściwości KNF i rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej, należy wskazać, że sprawa ta zostanie rozpoznana i rozstrzygnięta przez KNF w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego, które jest przedmiotem regulacji w treści k.p.a.

Przedmiotem tego postępowania będzie poddanie weryfikacji przez KNF tego, czy zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji będą działać w sposób prawidłowy, bezpieczny, stabilny i przejrzysty; w tym w szczególności tego, czy spełnione są warunki brzegowe, o których mowa w art. 170 u.d.z.u.r., tj. czy: (i) wniosek o wydanie zezwolenia i dołączone do niego dokumenty spełniają wymagania [formalne] określone w treści u.d.z.u.r.; (ii) w skład zarządu lub rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji wchodzi wyłącznie osoby, które spełniają wymagania określone w u.d.z.u.r.; (iii) osoby proponowane na osoby nadzorujące w krajowym zakładzie ubezpieczeń lub krajowym zakładzie reasekuracji inne kluczowe funkcje spełniają wymagania określone w treści u.d.z.u.r.; (iv) założyciele nie byli skazani za umyślne przestępstwo prawomocnym wyrokiem sądu; (v) założyciele dają rękojmię prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia lub umów ubezpieczenia podlegających

3. Por. szerzej: A. Ludwiczynska, *Czy zezwolenie na działalność bankową jest licencją?*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 5, s. 80–81; M. Waligórski, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3, s. 96.

4. Dalej: KNF.

5. Tekst jednolity: Dz. U. 2016, poz. 164.

6. Tekst jednolity: Dz. U. 2016, poz. 23; dalej: k.p.a.

reasekuracji oraz cedentów; (vi) podmiot obejmujący lub posiadający, bezpośrednio lub pośrednio, akcje lub prawa z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w liczbie zapewniającej osiągnięcie lub przekroczenie odpowiednio jednej dziesiątej, jednej piątej, jednej trzeciej, jednej drugiej ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym lub podmiot, który jest lub będzie, bezpośrednio lub pośrednio, jednostką dominującą zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji w sposób inny niż przez objęcie lub posiadanie akcji lub praw z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w liczbie zapewniającej większość ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu, lub podmiot działający w porozumieniu, o którym mowa w art. 82 ust. 7 u.d.z.u.r., daje rękojmię prowadzenia spraw krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia lub umów ubezpieczenia podlegających reasekuracji oraz cedentów; (vii) założyciele udowodnią posiadanie środków finansowych w wysokości równej co najmniej funduszowi organizacyjnemu i ustalonym w planie działalności wartościom emisji akcji (udziałów) krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji; (viii) założyciele udowodnią posiadanie dopuszczonych podstawowych środków własnych na pokrycie minimalnego wymogu kapitałowego w wysokości równej co najmniej nieprzekraczalnemu dolnemu progowi minimalnego wymogu kapitałowego, o którym mowa w art. 272 ust. 1 u.d.z.u.r.; (ix) założyciele nie posługują się wartościami majątkowymi pochodzącymi z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub mogącymi mieć związek z finansowaniem terroryzmu; (x) plan działalności krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji zapewnia zdolność krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji do wykonywania zobowiązań; (xi) bliskie powiązania między zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji i inną osobą fizyczną lub prawną nie stanowią dla KNF przeszkody w sprawowaniu nadzoru; (xii) przepisy obowiązujące w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej, a także ewentualne trudności w stosowaniu tych przepisów, mające zastosowanie do osoby fizycznej lub prawnej, z którą zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji posiada bliskie powiązania, nie stanowią dla KNF przeszkody w sprawowaniu nadzoru; (xiii) w przypadku, gdy zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej w zakresie ubezpieczeń, o których mowa w dziale II w grupie 10 załącznika do u.d.z.u.r., z wyjątkiem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźnika, zakład ubezpieczeń przedłożył listę reprezentantów do spraw roszczeń⁷.

2. Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie

Postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek założycieli zakładu ubezpieczeń lub założycieli zakładu reasekuracji (*argumentum* z art. 61 k.p.a. w związku z art. 162 ust. 1 *in fine* u.d.z.u.r.). W przypadku złożenia wniosku przez jakikolwiek inny podmiot zastosowanie znajdzie norma z art. 61a § 1 k.p.a.; tym samym KNF wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w tej sprawie, które to postanowienie będzie zaskarżalne środkiem prawnym zwyczajnym w postaci zażalenia.

7. Por. także: M. Kozłowska, *Komentarz do art. 170 u.d.z.u.r.* [w:] P. Czublun [red.], *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2016.

W tym miejscu wypada dodatkowo zastrzec, iż jakkolwiek w świetle postanowień z art. 61 § 2 k.p.a. teoretycznie możliwe jest, by postępowanie, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r., zostało wszczęte przez KNF z urzędu, to w praktyce taka możliwość jest trudna do wyobrażenia i autorom niniejszego opracowania nie jest znany jakikolwiek przypadek, w którym KNF skorzystał z takiej możliwości. Za odrzuceniem tej ostatniej możliwości przemawia wysoce sformalizowany charakter wniosku, o którym mowa w art. 162 i nast. u.dz.u.r.; w konsekwencji trudne do wyobrażenia jest, by KNF wszczęła z urzędu postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej i następnie – na mocy postanowień z art. 64 § 2 k.p.a. – wezwała do uzupełnienia braków formalnych wniosku, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r. Z uwagi na wysoce sformalizowany charakter wniosku, takie uzupełnienie – w terminie 7 dni – byłoby najpewniej fizycznie niewykonalne. W konsekwencji powyższego opowiadamy się za wyłączeniem możliwości wszczęcia tego postępowania przez KNF z urzędu na podstawie normy z art. 61 § 2 k.p.a.

Wniosek założycieli w sprawie udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r., jest podwójnie sformalizowany. Sformalizowany jest bowiem tak sam wniosek – *argumentum* z art. 162 ust. 2 u.dz.u.r., jak i załączniki do wniosku – *argumentum* z art. 162 ust. 3 u.dz.u.r. Stanowi to rozwiązanie autonomiczne w relacji do systemowego rozwiązania kodeksowego z art. 63 k.p.a., zgodnie z którym wniosek jest odformalizowany i w jego skład wchodzi wyłącznie takie elementy, jak: oznaczenie strony, adres do doręczeń, treść żądania i podpis.

Wniosek i załączniki do niego powinny być sporządzone w języku polskim, alternatywnie dokumenty te mogą zostać przetłumaczone na język polski. Tłumaczenia wymienionych dokumentów na język polski może dokonać wyłącznie tłumacz przysięgły lub właściwy konsul RP. Tłumaczem przysięgłym jest osoba fizyczna, o której mowa w art. 2 ustawy z 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. 2004, nr 273, poz. 2702, z późn. zm.). Właściwym konsulem RP jest konsul RP w kraju, w którego języku urzędowym zostały sporządzone dokumenty, o których mowa w art. 162 u.dz.u.r. Legalizacji zagranicznych dokumentów dokonuje konsul RP. Można domniemywać, że chodzi tutaj o konsula w kraju, w którym to uprawniony organ administracji publicznej wystawił dokumenty, o których mowa w art. 162 u.dz.u.r. Obowiązek legalizacji nie dotyczy dokumentów urzędowych wystawionych przez właściwe organy administracji publicznej w krajach, które są związane z RP odpowiednią umową wyłączającą obowiązek dokonywania takiej legalizacji. Dodatkowo w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy prawo państwa właściwego nie przewiduje sporządzania określonych dokumentów, o których mowa w art. 162 ust. 3 u.dz.u.r., wnioskodawca lub osoba, której sprawa dotyczy, może w miejsce tych dokumentów złożyć oświadczenie zawierające wymagane informacje. To ostatnie uprawnienie ma charakter wyjątku od ogólnej zasady (z art. 162 ust. 2–3 u.dz.u.r.), co predestynuje sposób dokonywania jego wykładni, która to wykładnia musi przyjąć postać wykładni ścisłej. W konsekwencji organ nadzoru, dokonując wykładni pojęcia uzasadnionego przypadku, powinien dokonywać jej w taki sposób, aby do niezbędnego minimum ograniczyć liczbę stanów faktycznych, w których przepis ten znajdzie zastosowanie. Wyłączną przesłanką skorzystania przez KNF z uprawnienia z art. 162 ust. 8 u.dz.u.r. jest wystąpienie uzasadnionego przypadku. Prawodawca wskazuje przykładowo, że takim uzasadnionym przypadkiem będzie w szczególności sytuacja, w której prawo kraju właściwego nie przewiduje sporządzania wymaganych dokumentów. W praktyce uzasadnionym przypadkiem będzie sytuacja, w której przedstawienie odpowiednich dokumentów byłoby albo

niemożliwe, jak np. wtedy gdy prawo kraju właściwego nie przewiduje sporządzania wymaganych dokumentów, albo też związane byłoby to z niewspółmiernymi trudnościami i kosztami. Należy przy tym pamiętać, że ocena ta odbywa się osobno dla każdego z dokumentów. Tym samym nieuprawnione jest stanowisko jakoby wszystkie dokumenty mogły być zastąpione oświadczeniem wiedzy legitymowanego podmiotu. Mając na uwadze incydentalny charakter zagadnienia, o którym mowa w art. 162 ust. 8 u.d.z.u.r., należy przyjąć, że KNF wyda rozstrzygnięcie w rzeczonyj kwestii przyjmujące formę prawną postanowienia. W przypadku zwolnienia danego podmiotu od obowiązku przedłożenia dokumentów z uwagi na ziszczenie się przesłanki z art. 162 ust. 8 u.d.z.u.r., podmiot ten zostanie równolegle zobowiązany do złożenia oświadczenia wiedzy, w którym powinny znaleźć się informacje adekwatne do wymagań stawianych wobec dokumentów. Tożsama będzie też odpowiedzialność tego podmiotu za przedstawienie nieprawdziwych informacji. Tożsame skutki wywoła także nieprzedstawienie wszystkich wymaganych informacji.

W przypadku braków formalnych wniosku (w istocie tak samego wniosku, jak i załączników do wniosku) KNF wezwie założycieli do ich uzupełnienia w terminie, który zostanie wyznaczony przez KNF. Z uwagi na materialnoprawne konsekwencje nieuzupełnienia wniosku, o których jest mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r. – do braków formalnych wniosku nie znajdzie zastosowania instytucji z art. 64 k.p.a. W przypadku bowiem nieuzupełnienia wniosku w terminie, KNF nie pozostawi wniosku bez rozpoznania, ale wyda decyzję administracyjną, o której jest mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r. W tym miejscu należy zastrzec, iż pod pojęciem braków formalnych wniosku należy rozumieć sytuację dwojaką. To jest po pierwsze, co jest oczywiste, sytuację, w której złożony wniosek okazał się niekompletny (tj. brakuje dokumentów, których przedłożenie jest wymagane w świetle przepisów prawa). Po drugie zaś, sytuację, w której z przedłożonych dokumentów (kompletnych) nie wynika, że wnioskodawca będzie w stanie prowadzić działalność ubezpieczeniową lub reasekuracyjną w sposób prawem określony. Ta ostatnia konstatacja wynika z tego, że w przypadku niektórych z dokumentów, które są przedmiotem oceny KNF, trudno mówić o występowaniu klasycznych braków formalnych (przykładowo trudne do wyobrażenia jest to, by sprawozdanie finansowe nie spełniało wymagań prawem określonych), jak najbardziej możliwa jest natomiast sytuacja, w której z treści tych dokumentów (co wymaga podkreślenia, treści zgodnej z przepisami prawa) nie wynika to, by sposób prowadzenia działalności ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej był zgodny z przepisami prawa. W rezultacie z brakami formalnymi będziemy mieli do czynienia tak w sytuacji najbardziej klasycznego braku (tj. w sytuacji nieprzedłożenia pewnego dokumentu), jak i w sytuacji, gdy dokumenty zostały przedłożone i są one kompletne co do treści, ale KNF ma zastrzeżenia odnośnie do tej treści.

Komisja Nadzoru Finansowego, wyznaczając termin do uzupełnienia braków formalnych wniosku, będzie kierować się z jednej strony zasadą ogólną szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), a tym samym wyznaczy termin na tyle krótki, by w jakimkolwiek przypadku nie prowadzić do przewlekłości prowadzonego w sprawie administracyjnej postępowania, z drugiej zaś – koniecznością zapewnienia wnioskodawcy wystarczającego czasu na uzupełnienie braków formalnych wniosku. Musi być to zatem termin na tyle długi, by w trakcie jego biegu było fizycznie możliwe uzupełnienie braków formalnych.

Komisja Nadzoru Finansowego wskaże w treści wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku to, iż nieuzupełnienie wszystkich braków w terminie wyznaczonym będzie skutkowało odmową wydania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej (*argumentum* z art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r.).

W przypadku nieuzupełnienia wszystkich braków w tak wyznaczonym terminie KNF wyda decyzję o odmowie wydania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej. W tym miejscu należy dodatkowo zastrzec to, iż braki formalne wniosku mogą być uzupełniane niejako w ratach (tj. nie wszystkie za jednym razem). W przypadku braków formalnych wniosku ważne jest bowiem to, by wszystkie one zostały uzupełnione przed upływem terminu wyznaczonego na ich uzupełnienie.

W tym miejscu należy – w naszej ocenie – odnieść się do kolejnej kwestii, która budzi wątpliwości w praktyce, tj. kwestii, czy KNF, wzywając do uzupełnienia braków formalnych wniosku, jest uprawniona żądać od wnioskodawcy wyłącznie informacji, o których mowa w art. 162 ust. 2–8 u.d.z.u.r., czy też może żądać przedstawienia informacji, które nie mieszczą się w zakresie dyspozycji ww. norm. W myśl postanowień z art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r. zakres informacji, o których mowa w art. 162 ust. 2–8 u.d.z.u.r., nie jest wyczerpujący. Na mocy postanowień z art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r. KNF uzyskała bowiem uprawnienie do żądania przedstawienia dodatkowych informacji. Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona żądać od założycieli przedstawienia dodatkowych informacji dotyczących ich struktury własnościowej, sytuacji finansowej czy dotychczasowej działalności. Komisja Nadzoru Finansowego będzie uprawniona skorzystać z powyższego uprawnienia w każdej sytuacji, o ile tylko podstawowy zakres informacji z art. 162 ust. 2–8 u.d.z.u.r. okaże się niewystarczający dla ustalenia przez KNF stanu prawdy materialnej zgodnego z obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością, który to stan jest warunkiem koniecznym dla wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie. O ile zatem KNF dojdzie do konkluzji, że znajdujący się w jej dyspozycji materiał dowodowy jest niewystarczający dla ustalenia stanu prawdy materialnej, będzie mogła skorzystać z uprawnienia o którym mowa w art. 169 ust. 9 u.d.z.u.r. Z uprawnienia tego KNF jest uprawniona skorzystać w dowolnym stadium postępowania administracyjnego w sprawie, tj. pomiędzy wszczęciem postępowania a wydaniem decyzji w sprawie; tak w postępowaniu „pierwszoinstancyjnym”, jak i w postępowaniu w sprawie rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ z art. 127 § 3 k.p.a.

Komisja Nadzoru Finansowego, korzystając z uprawnienia, o którym mowa w art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r., w treści wezwania (por. szerzej: art. 50–56 k.p.a.) wskaże, o jakie informacje chodzi i w jakim terminie mają być one przedstawione. Komisja Nadzoru Finansowego, dokonując określenia terminu, w którym informacje mają być przedstawione, kierować się będzie z jednej strony zasadą szybkości postępowania (*argumentum* z art. 12 k.p.a.), z drugiej tym, by wyznaczony czas był wystarczający dla przedstawienia dodatkowych informacji. W przypadku wezwania, o którym mowa w art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r. zastosowanie znajdzie przepis z art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r. Tym samym KNF będzie uprawniona wskazać w treści wezwania, że nieprzedstawienie informacji w terminie wyznaczonym przez KNF będzie skutkowało wydaniem decyzji o odmowie wydania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej. W tym miejscu należy zastrzec dodatkowo to, iż podobnie jak miało to miejsce w przypadku braków formalnych wniosku z art. 162 ust. 2–8 u.d.z.u.r., w przypadku wezwania, o którym mowa w art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r. możliwe będzie uzupełnienie informacji w ratach, o ile tylko nastąpi to przed upływem terminu wyznaczonego przez KNF. Niedostarczenie w ogólności informacji, o których mowa w art. 162 ust. 9 u.d.z.u.r., jak również wyłącznie ich wybiórcze dostarczenie, jak wreszcie ich dostarczenie z uchybieniem terminu wyznaczonego przez KNF, będzie skutkowało tym, iż KNF wyda decyzję negatywną w sprawie, o której mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r. (z uwagi na nieustalenie przez KNF, iż założyciele zakładu dają powszechną rękojmię tego, iż zakład będzie działał prawidłowo, bezpiecznie, stabilnie i przejrzystie).

3. Ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy

W tym miejscu konieczne jest odniesienie się do kwestii, która budzi poważne wątpliwości w praktyce obrotu, mianowicie kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia na podjęcie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej.

Przede wszystkim należy zastrzec, iż sformalizowany charakter wniosku, o którym mowa w art. 162 ust. 2–9 u.d.z.u.r., nie oznacza bynajmniej tego, iż w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu został przerzucony na KNF. Komisja Nadzoru Finansowego nie przyjmuje bowiem w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego, iż jest dokładnie tak, jak mówi wniosek (tj., że treść wniosku jest zgodna z obiektywnie występującą rzeczywistością), tylko poddaje kompleksowej ocenie dowodowej poszczególne elementy wniosku i załączników do niego. W tym miejscu należy wskazać, iż ciężar dowodu w powyższej materii spoczywa na organie nadzoru (*argumentum* z art. 7⁸ w związku z art. 77 k.p.a.⁹). To KNF zobligowana jest wykazać, czy dany podmiot daje rękojmię publiczną prawidłowego, bezpiecznego, stabilnego i przejrzystego działania zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji. Komisja Nadzoru Finansowego jest zatem zobligowana zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, tak by ustalony stan faktyczny sprawy odpowiadał obiektywnie występującej i sprawdzalnej rzeczywistości¹⁰. Właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi konieczny punkt wyjścia do właściwego zastosowania normy prawa materialnego¹¹. Właściwa subsumpcja faktów uznanych przez organ nadzoru za udowodnione pod stosowną normę prawa materialnego, a następnie ustalenie konsekwencji prawnych tych faktów, są możliwe wyłącznie w obliczu występowania zgodności pomiędzy ustalonym przez organ stanem faktycznym sprawy a obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością¹². Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi zatem warunek konieczny – chociaż jeszcze niewystarczający – prawidłowego jej rozstrzygnięcia. Zawsze bowiem niewyjaśnienie lub niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy będzie prowadziło do wydania wadliwej decyzji¹³. Z zasady ogólnej prawdy obiektywnej płyną dla KNF dwa istotne obowiązki¹⁴. Po pierwsze, organ

-
8. Por. szerzej: B. Adamiak, *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2015.
 9. Por. szerzej: P. Wajda, M.A. Śliwa, *Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i ciężar dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, nr 5, s. 54–72.
 10. Por. np.: Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygn.: II OSK 445/06; Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygn.: II GSK 763/08; orzeczenia.nsa.gov.pl.
 11. Zob. np.: Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 sierpnia 2007 r.; sygn.: III SA/PO 601/07; Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2006 r.; sygn.: II SA/Bk 1092/05; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r.; sygn.: I SA/Wa 1519/05; orzeczenia.nsa.gov.pl.
 12. Zob. np.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2007 r.; sygn.: VII SA/Wa 878/07; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 452/06; orzeczenia.nsa.gov.pl.
 13. Por. szerzej: Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lipca 2009 r.; sygn.: II SA/Go 330/09; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 1532/06; orzeczenia.nsa.gov.pl.
 14. Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r.; sygn.: II OSK 1131/10; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2009 r.; sygn.: I SA/Wa 474/09; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2008 r.; sygn.: VIII SA/Wa 619/07; orzeczenia.nsa.gov.pl.

nadzoru jest zobligowany określić, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy¹⁵. Organ ten w oparciu o właściwą normę prawa materialnego podda zatem ocenie to, jakie fakty mają istotne znaczenie z punktu widzenia zastosowania tej normy w stanie faktycznym będącym przedmiotem rozpoznania. Po drugie, organ ten jest zobowiązany do przeprowadzenia powyższych dowodów. Z przepisów z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. wynika bowiem jednoznacznie, że postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy¹⁶. To na organach administracji publicznej, a nie na stronie postępowania, spoczywa ciężar wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia wszystkich niezbędnych dowodów¹⁷.

W tym miejscu należy zastrzec to, iż KNF – ustalając stan faktyczny sprawy – jest zobligowana wystąpić do właściwego organu nadzorczego w sprawie stanowiska, o którym mowa w art. 164 u.d.z.u.r. [por. także: art. 26 Dyrektywy 2009/138/UE], w każdej sytuacji, gdy tylko w ocenie KNF stanowisko to będzie potrzebne dla ustalenia stanu prawdy materialnej (ustalenia tego, czy założyciele, akcjonariusze, udziałowcy lub osoby przewidziane na członków zarządu lub rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń spełniają wymogi prawem określone). Jedynym swoistym ograniczeniem w zakresie wykorzystania powyższej kompetencji jest to, by informacje dotyczyły: (i) nadzorowanego przez ten organ zakładu ubezpieczeń, zakładu reasekuracji, instytucji kredytowej lub firmy inwestycyjnej; (ii) założycieli, akcjonariuszy lub udziałowców podmiotów, o których mowa w (i) powyżej; (iii) jednostek dominujących w stosunku do podmiotów, o których mowa w (i) powyżej; lub (iv) osób fizycznych lub prawnych sprawujących kontrolę nad podmiotami, o których mowa w (i) powyżej. Przy czym związek ten może mieć wyłącznie pośredni charakter; w istocie bowiem podstawową wartością chronioną w postępowaniu administracyjnym jest stan prawdy obiektywnej (materialnej; *argumentum* z art. 7 k.p.a.). Stanowisko organu nadzorczego, o którym jest mowa w art. 164 *in fine* u.d.z.u.r., nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu przepisu z art. 76 k.p.a., w rezultacie stanowisko to nie korzysta z przywilejów dowodowych przyznanych dokumentom urzędowym. Stanowisko to podlega pełnej ocenie dowodowej KNF (*argumentum* z art. 77 k.p.a.). Należy przy tym zastrzec, iż wystąpienie o to stanowisko nie prowadzi do obligatoryjnego zawieszenia przez KNF prowadzonego postępowania; stanowisko to nie jest bowiem kwestią prejudycjalną, o której mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Do współpracy pomiędzy organami nadzoru zastosowania nie znajdzie też przepis z art. 106 k.p.a., co jest wynikiem wyłącznie wewnątrz krajowego zakresu zastosowania przepisów k.p.a. Hipotetyczna zwłoka organu nadzorczego w przedstawieniu stanowiska, o którym mowa w art. 164 u.d.z.u.r., skutkować będzie zatem wyłącznie swoistą przewlekłością postępowania prowadzonego przez KNF (tj. sytuacją, w której postępowanie to nie zostanie zakończone przez KNF w terminie instrukcyjnym przewidzianym w art. 12 i 35 k.p.a. w związku z terminem z art. 25 Dyrektywy 2009/138/UE. Należy przy tym wyraźnie zastrzec, iż wskazana przewlekłość będzie leżała poza zakresem oddziaływania KNF, tj. strona postępowania nie będzie wyposażona w uprawnienia, przy wykorzystaniu których

15. Zob. np.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2004 r.; sygn.: IV SA/Wa 1779/03; Legalis; Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r.; sygn.: I SA 1551/98; orzeczenia.nsa.gov.pl.

16. Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r.; sygn.: II SA 2406/02; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2005 r.; sygn.: II SA/Gd 2508/02; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2004 r.; sygn.: I SA 1869/03; orzeczenia.nsa.gov.pl.

17. Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2005 r.; sygn.: VII SA/Wa 1764/04; orzeczenia.nsa.gov.pl.

mogłaby niejako przymusić KNF do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy). Strona postępowania prowadzonego przez KNF nie będzie uprawniona przy tym skorzystać wobec właściwego organu nadzoru z jakiegokolwiek z instrumentów przeciwdziałających bezczynności czy przewlekłemu prowadzeniu postępowania w sprawie.

4. Subsumpcja. Decyzja administracyjna w sprawie

Zezwolenie na podjęcie i prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i działalności reasekuracyjnej przyjmie prawną formę decyzji administracyjnej.

Decyzja ta jest decyzją związaną (nie jest ona oparta na konstrukcji uznania administracyjnego). Tym samym – o ile nie zająd okoliczności wymienione w art. 170 u.d.z.u.r. – obowiązkiem KNF będzie wydać decyzję pozytywną w sprawie (tj. udzielić zezwolenia na wykonywanie działalności).

Poddając analizie elementy składowe tej decyzji, należy w pierwszej kolejności wskazać to, iż przepis z art. 165 u.d.z.u.r. statuuje jeden z obligatoryjnych elementów składowych zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej (art. 165 ust. 1 u.d.z.u.r.) i zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej (art. 165 ust. 2 u.d.z.u.r.). Konieczne jest przy tym zastrzeżenie, iż przepis ten znajduje zawsze współzastosowanie z przepisami z art. 166 u.d.z.u.r. i z art. 107 k.p.a. Tym samym w treści decyzji muszą być zawarte tak elementy składowe, o których jest mowa w art. 165–166 u.d.z.u.r., jak i elementy składowe – kodeksowe – decyzji, o których jest mowa w art. 107 k.p.a.

W myśl postanowień z art. 165 ust. 1 u.d.z.u.r. elementem składowym zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej jest wskazanie przez KNF zakresu (grupy) wykonywanej działalności ubezpieczeniowej. Komisja Nadzoru Finansowego w treści decyzji administracyjnej o udzieleniu zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wskazuje jedną albo (jakkolwiek w treści przepisu z art. 165 ust. 1 u.d.z.u.r. prawodawca użył sformułowania *albo*, to wykładnia tego przepisu prowadzi do konkluzji, że intencją prawodawcy było, aby KNF mogła wskazać jedną albo więcej grup, w istocie bowiem nie można wskazać równocześnie jednej i więcej grup) więcej grup ubezpieczeń, o których mowa w załączniku do u.d.z.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP I RODZAJÓW UBEZPIECZENIA). Okoliczność, iż prawodawca w treści art. 165 ust. 1 u.d.z.u.r. wskazał, iż zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej jest wydawane w zakresie jednej albo więcej grup ubezpieczeń, o których mowa w załączniku do u.d.z.u.r., powinna być interpretowana jako niemożność wykonywania działalności ubezpieczeniowej równoległe w ramach dwóch działów (tj. Działu I, Ubezpieczenia na życie i Działu II, Pozostałe ubezpieczenia osobowej oraz ubezpieczenia majątkowe). Prawodawca wskazał bowiem bezpośrednio i wprost na grupę (niższy poziom podziału), a nie na dział (wyższy poziom podziału). Za taką wykładnią przemawia równocześnie treść normy z art. 9 u.d.z.u.r. Okoliczność, czy zezwolenie obejmuje całą grupę, czy też wyłącznie niektóre rodzaje ryzyka należące do danej grupy ubezpieczeń, jest uzależniona od treści wniosku, o którym mowa w art. 162 u.d.z.u.r. W sytuacji, gdy wnioskodawca występuje o zezwolenie obejmujące jedynie niektóre rodzaje ryzyka należące do danej grupy ubezpieczeń, KNF ograniczy zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wyłącznie do tych ryzyk. Natomiast w sytuacji, gdy wnioskodawca nie ogranicza wniosku do wyłącznie niektórych rodzajów ryzyka należących do danej grupy ubezpieczeń, KNF wyda zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej obejmujące całą grupę ubezpieczeń. W tym miejscu celowe jest podkreślenie

tego, iż dysponentem wniosku jest wnioskodawca i wniosek, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r., może być zmieniony przez wnioskodawcę w każdym momencie przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie. Tym samym wnioskodawca w każdym czasie, przed wydaniem przez KNF decyzji administracyjnej w sprawie zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, może wystąpić o ograniczenie tej działalności wyłącznie do pewnych rodzajów ryzyka należących do danej grupy ubezpieczeń, jak i wystąpić o ich rozszerzenie do całej grupy, czy też do kilku grup, jak wreszcie wystąpić o objęcie zezwoleniem dodatkowych grup lub ryzyk. O ile zmodyfikowany wniosek zostanie wniesiony przed wydaniem decyzji administracyjnej, KNF jest związana treścią zmodyfikowanego wniosku. W sytuacji, gdy zakład ubezpieczeń, który prowadzi już działalność ubezpieczeniową (posiada odpowiednie zezwolenie), doszedłby do konkluzji, iż konieczne jest rozszerzenie prowadzonej działalności o kolejne grupy czy też ryzyka, i równocześnie nie będzie zachodzić sytuacja, o której mowa w art. 167 u.dz.u.r., konieczne będzie wystąpienie z nowym wnioskiem, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r. (*argumentum* z art. 169 u.dz.u.r.).

W myśl postanowień z art. 165 ust. 2 u.dz.u.r. elementem składowym zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej jest wskazanie przez KNF zakresu wykonywanej działalności reasekuracyjnej. Komisja Nadzoru Finansowego w treści decyzji administracyjnej o udzieleniu zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej wskazuje, iż działalność reasekuracyjna jest prowadzona w zakresie: (i) ubezpieczeń na życie, o których mowa w dziale I załącznika do u.dz.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP i RODZAJÓW UBEZPIECZENIA); (ii) pozostałych ubezpieczeń osobowych oraz ubezpieczeń majątkowych, o których mowa w dziale II załącznika do u.dz.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP i RODZAJÓW UBEZPIECZENIA); albo (iii) ubezpieczeń na życie, o których mowa w dziale I załącznika do u.dz.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP i RODZAJÓW UBEZPIECZENIA) oraz pozostałych ubezpieczeń osobowych oraz ubezpieczeń majątkowych, o których mowa w dziale II załącznika do u.dz.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP i RODZAJÓW UBEZPIECZENIA). Okoliczność, iż prawodawca w treści art. 165 ust. 2 u.dz.u.r. wskazał, że zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej może być wydawane w zakresie jednego lub dwóch działów, o których mowa w załączniku do ustawy, powinna być interpretowana jako możliwość wykonywania działalności reasekuracyjnej równoległe w ramach dwóch działów (tj. Działu I, Ubezpieczenia na życie i Działu II, Pozostałe ubezpieczenia osobowe oraz ubezpieczenia majątkowe). Okoliczność, czy zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej obejmuje pojedynczy dział, czy też oba działy, jest uzależniona od treści wniosku, o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r. W sytuacji, gdy wnioskodawca występuje o zezwolenie obejmujące jedynie pojedynczy dział, KNF ograniczy zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej wyłącznie do tego działu. Natomiast w sytuacji, gdy wnioskodawca w treści wniosku wskaże na dwa działy, KNF wyda zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej w obrębie obu działów. W tym miejscu celowe jest podkreślenie, iż dysponentem wniosku jest wnioskodawca i że wniosek o którym mowa w art. 162 u.dz.u.r., może być zmieniony przez wnioskodawcę w każdym momencie przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie. Tym samym wnioskodawca w każdym czasie, przed wydaniem przez KNF decyzji administracyjnej w sprawie zezwolenia na wykonywanie działalności reasekuracyjnej, może wystąpić o ograniczenie tej działalności wyłącznie do jednego działu, jak i wystąpić o jej rozszerzenie do obu działów. O ile zmodyfikowany wniosek zostanie wniesiony przed wydaniem decyzji administracyjnej, KNF jest związana treścią zmodyfikowanego wniosku. W sytuacji, gdy zakład reasekuracji, który prowadzi już działalność ubezpieczeniową (posiada odpowiednie zezwolenie), doszedłby do konkluzji, iż

konieczne jest rozszerzenie prowadzonej działalności o kolejny dział, konieczne będzie wystąpienie z nowym wnioskiem, o którym mowa w art. 162 u.d.z.u.r., który to wniosek obejmie ten dodatkowy dział (*argumentum* z art. 169 u.d.z.u.r.).

W myśl postanowień z art. 166 u.d.z.u.r. elementami obligatoryjnymi zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej dla krajowego zakładu ubezpieczeń i dla krajowego zakładu reasekuracji są (obok elementów, o których mowa w art. 165 u.d.z.u.r. i elementów, o których mowa w art. 107 k.p.a.): (i) nazwa lub firma, siedziba i adres krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji; (ii) zasięg terytorialny i rzeczowy zakres działalności krajowego zakładu ubezpieczeń lub rzeczowy zakres działalności krajowego zakładu reasekuracji; (iii) wysokość kapitału zakładowego; (iv) oznaczenie założycieli; (v) oznaczenie formy organizacyjnej działalności krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji; (vi) imiona i nazwiska osób przewidzianych na członków pierwszego zarządu; (vii) imiona i nazwiska osób przewidzianych na członków rady nadzorczej. W sytuacji, gdy w decyzji o zezwoleniu na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej zabraknie elementu, o którym mowa powyżej (tj. czy to elementu z art. 165, 166 u.d.z.u.r., czy to elementu z art. 107 k.p.a.), konieczne będzie derogowanie takiej decyzji z obrotu prawnego; jak zostało to bowiem wskazane, elementy, o których mowa w art. 165–166 u.d.z.u.r. i w art. 107 k.p.a., mają charakter obligatoryjny.

Analiza katalogu z art. 170 u.d.z.u.r. prowadzi do sformułowania konkluzji, iż KNF wyda decyzję negatywną w sprawie (decyzję, o której mowa w art. 170 u.d.z.u.r.) z przyczyn formalnych (tj. w sytuacji o której mowa w art. 170 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r.; a zatem w sytuacji, gdy wniosek w sprawie nie spełnia wymogów formalnych) albo z przyczyn materialnych (tj. w sytuacjach o których mowa w art. 170 ust. 1 pkt 2–12 w związku z art. 170 ust. 2–3 u.d.z.u.r.; a zatem w sytuacji, gdy nie będzie możliwe zapewnienie prawidłowego, bezpiecznego, stabilnego i przejrzystego funkcjonowania zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji). W tym miejscu należy zastrzec, iż wystąpienie którejkolwiek z przyczyn, o których mowa w art. 170 u.d.z.u.r., materializuje obowiązek KNF do wydania decyzji negatywnej (tj. decyzji odmawiającej wydania zezwolenia albo decyzji odmawiającej wyrażenia zgody na dokonanie zmian w zakresie zezwolenia posiadanego przez zakład).

Analiza katalogu przyczyn materialnych prowadzi do konkluzji, iż obejmuje on trzy zasadnicze przyczyny: (i) personalne, tj. sytuacja, w której podmioty wywierające istotny wpływ na funkcjonowanie zakładu nie dają gwarancji jego prawidłowego, bezpiecznego, stabilnego i przejrzystego działania (art. 170 ust. 1 pkt 2–6 w związku z art. 170 ust. 3 u.d.z.u.r.); (ii) finansowe, tj. sytuacja, w której zakład nie posiada odpowiedniej bazy kapitałowej gwarantującej wykonywanie spoczywających na nim zobowiązań (art. 170 ust. 1 pkt 7–10 u.d.z.u.r.); (iii) nadzorcze, tj. sytuacja, w której sprawowanie nadzoru administracyjnego nad zakładem byłoby utrudnione (art. 170 ust. 1 pkt 11–12 u.d.z.u.r.).

Przepis z art. 170 ust. 2 u.d.z.u.r. stanowi uzupełnienie materii będącej przedmiotem regulacji w art. 170 ust. 1 u.d.z.u.r., z tym jednakże zastrzeżeniem, iż przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie do tych podmiotów, które zamierzają wykonywać działalność ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczeń, o których mowa w dziale II w grupie 10 załącznika do u.d.z.u.r. (PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP I RODZAJÓW UBEZPIECZENIA) z wyjątkiem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźnika. W przypadku takich podmiotów prawodawca dodał dodatkową materialnoprawną przyczynę, której wystąpienie materializuje obowiązek KNF do wydania decyzji negatywnej, jaką jest nieprzedłożenie przez zakład ubezpieczeń listy reprezentantów do spraw roszczeń. Decyzja administracyjna z art. 170 ust. 2 u.d.z.u.r. jest decyzją związaną (nie jest ona oparta na konstrukcji uznania administracyjnego).

W przypadku zakładów, które zamierzają wykonywać działalność ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczeń, o których mowa w dziale II w grupie 10 załącznika do u.d.z.u.r. [PODZIAŁ RYZYKA WEDŁUG DZIAŁÓW, GRUP I RODZAJÓW UBEZPIECZENIA] z wyjątkiem ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźnika, podstawą prawną do wydania decyzji negatywnej będą zatem tak przyczyny określone w art. 170 ust. 1, jak i w art. 170 ust. 2 u.d.z.u.r.

Decyzja w sprawie [czy to pozytywna, czy to negatywna] powinna być wydana przez KNF w instrukcyjnym terminie maksymalnie dwóch miesięcy, który to termin liczony jest od dnia wpływu wniosku do KNF (*argumentum* z art. 35 k.p.a.). Należy przy tym zastrzec, iż termin ten ma charakter terminu maksymalnego i KNF powinna – zgodnie z postanowieniami zasady ogólnej szybkości postępowania – podjąć działania nakierowane na jak najszybsze załatwienie sprawy administracyjnej. W przypadku nierozpatrzenia sprawy w tak wskazanym terminie zastosowanie znajdują środki zapobiegające beczynności organu i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie z art. 36–38 k.p.a. W tym miejscu – na marginesie prowadzonych rozważań – krytycznie należy odnieść się do faktu, iż żaden z tych środków (tj. środków nakierowanych na zapewnienie efektywności biegu postępowania administracyjnego) nie jest gwarancją załatwienia sprawy przez KNF (czy też przez jakikolwiek inny organ administracji publicznej) w terminie. Środki te stanowią wątpliwą gwarancję tego, iż terminy w postępowaniach administracyjnych dotyczących udzielania zezwoleń będą w rzeczywistości przestrzegane. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie do ustaw normujących postępowanie administracyjne środków zabezpieczających przestrzeganie terminów z art. 35 k.p.a., charakteryzujących się większą skutecznością.

Na zakończenie wypada zastrzec to, iż od decyzji w sprawie przysługiwać będzie środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.). Należy przy tym wskazać, że środek ten przysługuje tak od decyzji pozytywnej w sprawie (tj. od decyzji o udzieleniu zezwolenia), jak i od decyzji negatywnej (tj. od decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia). Od decyzji ostatecznej w tej sprawie przysługiwać będzie zaś stronie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

5. Obowiązek rozpoczęcia działalności w terminie prawem określonym

W myśl postanowień z art. 171 ust. 1 u.d.z.u.r. w związku z art. 171 ust. 2–3 u.d.z.u.r. obowiązkiem krajowego zakładu ubezpieczeń i krajowego zakładu reasekuracji jest rozpocząć wykonywanie działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej w terminie nieprzekraczającym 12 miesięcy od dnia wydania zezwolenia. *Ratio* wprowadzenia powyższego obowiązku było uniknięcie sytuacji, w której stan faktyczny, w którym zostało wydane zezwolenie, ulegnie – w rezultacie upływu czasu – poważnym zmianom, co mogłoby stać w opozycji do możliwości prowadzenia przez zakład prawidłowej, bezpiecznej, stabilnej i przejrzystej działalności. Prawodawca przyjął, że termin nieprzekraczający 12 miesięcy, który to termin jest liczony od dnia wydania zezwolenia, jest terminem gwarantującym, że w obrębie zakładu ubezpieczeń nie zajdą istotne zmiany faktyczne, czy też nie wystąpią inne istotne zmiany rynkowe, których wystąpienie mogłoby stać w opozycji do prawidłowego, bezpiecznego, stabilnego i przejrzystego działania zakładu. Wprowadzenie przez prawodawcę zastrzeżenia prawnego odnośnie do terminu, w którym ma być podjęta działalność, pozwala niejako na sprawowanie przez KNF nadzoru nad aktualnością stanu faktycznego i prawnego, w którym wydane zostało zezwolenie, a tym samym – na zapewnienie tego, że działalność

nie zostanie podjęta przez podmiot, który nie spełnia aktualnie wymogów stawianych przez przepisy prawa w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji.

Użyte przez prawodawcę w treści art. 171 ust. 1 u.dz.u.r. sformułowanie *12 miesięcy od dnia wydania zezwolenia* może rodzić wątpliwości. W istocie bowiem – na gruncie regulacji k.p.a. – od terminu wydania decyzji nie liczy się jakichkolwiek terminów, co jest wynikiem tego, iż decyzja wchodzi do obrotu prawnego dopiero z dniem jej ogłoszenia albo doręczenia, którykolwiek z tych dni nastąpi wcześniej (por. szerzej: art. 110 k.p.a.). Data wydania decyzji służy zaś w temu, by precyzyjnie wskazać, w jakim stanie faktycznym i prawnym została wydana decyzja oraz temu, by strona mogła ustalić, ile trwało postępowanie administracyjne w sprawie (a zatem to, czy organ nie dopuścił się czasem przewlekłego jego prowadzenia). Jak się wydaje *ratio* przyjęcia przez prawodawcę, iż termin 12 miesięcy jest liczony od dnia wydania zezwolenia (a nie od dnia jego doręczenia albo ogłoszenia, którykolwiek z tych dni następuje wcześniej) było zredukowanie ryzyka wystąpienia w tzw. międzyczasie (tj. w okresie 12 miesięcy) istotnych zmian w zakładzie, które mogłyby rzutować na prawidłowe, bezpieczne, stabilne i przejrzyste jego działanie. Obliczanie terminu 12 miesięcy od dnia wydania zezwolenia sprawia bowiem, iż okres, w którym zakład ma rozpocząć działalność, jest automatycznie krótszy od okresu, który występowałby w sytuacji, gdyby termin 12 miesięcy liczony był od dnia doręczenia albo ogłoszenia zezwolenia. Tym samym okres niepewności jest krótszy. W konsekwencji należy przyjąć, iż rozwiązanie sprowadzające się do liczenia terminu 12 miesięcy od dnia wydania decyzji, jakkolwiek nie do końca spójne z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie k.p.a., jest rozwiązaniem trafnym. W tym miejscu należy jednocześnie zastrzec, iż o ile w okresie wskazanych 12 miesięcy, jeszcze przed podjęciem działalności, KNF stwierdziłaby, że zakład przestał spełniać warunki wymagane do uzyskania zezwolenia, KNF uprawniona będzie wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne nakierowane na wydanie decyzji o cofnięciu zezwolenia na wykonywanie działalności. Jak najbardziej należy zatem dopuścić sytuację, w której KNF cofnie zezwolenie jeszcze przed zawarciem przez dany zakład pierwszej umowy (w okresie 12 miesięcy od dnia wydania zezwolenia).

Nierozpoczęcie przez zakład wykonywania działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej w terminie 12 miesięcy od dnia wydania zezwolenia skutkuje obowiązkiem KNF odnośnie do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia (*argumentum* z art. 172 ust. 2 pkt 1 ppkt e u.dz.u.r.).

Rozpoczęcie przez zakład wykonywania działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej z naruszeniem terminu z art. 171 ust. 1 u.dz.u.r. jest działaniem nieprawidłowym, które może skutkować cofnięciem zezwolenia (*argumentum* z art. 172 ust. 2 pkt 1 ppkt e u.dz.u.r.), jak również może sprawiać, iż dalsze prowadzenie takiej działalności (w sytuacji uprzedniego zastosowania przez KNF instrumentu nadzoru z art. 172 ust. 2 pkt 1 ppkt e u.dz.u.r.) będzie zagrożone odpowiedzialnością karną (*argumentum* z art. 430 u.dz.u.r.). Należy przy tym zastrzec, iż przepisy z art. 171 ust. 2–3 u.dz.u.r. mają charakter objaśniający. I tak, w myśl postanowień z art. 171 ust. 2 u.dz.u.r. za dzień rozpoczęcia wykonywania działalności ubezpieczeniowej uważa się dzień zawarcia pierwszej umowy ubezpieczenia. Zaś w myśl postanowień z art. 171 ust. 3 u.dz.u.r. za dzień rozpoczęcia wykonywania działalności reasekuracyjnej uważa się dzień zawarcia pierwszej umowy reasekuracji. W konsekwencji zakład ubezpieczeń jest zobligowany zawrzeć pierwszą umowę ubezpieczenia, a zakład reasekuracji pierwszą umowę reasekuracji w terminie 12 miesięcy od dnia wydania przez KNF zezwolenia. Naruszenie powyższego obowiązku skutkować będzie cofnięciem zezwolenia (*argumentum* z art. 172 ust. 2 pkt 1 ppkt e u.dz.u.r.), jak również

sprawi, że dalsze prowadzenie działalności ubezpieczeniowej lub reasekuracyjnej zagrożone będzie odpowiedzialnością karną (*argumentum* z art. 430 u.dz.u.r.).

6. Obowiązki informacyjne zakładu

Przepisy z art. 171 ust. 4–5 u.dz.u.r. statuują obowiązki informacyjne krajowego zakładu ubezpieczeń i krajowego zakładu reasekuracji. I tak, krajowy zakład ubezpieczeń jest zobowiązany zawiadomić organ nadzoru o zaprzestaniu wykonywania działalności ubezpieczeniowej lub zawierania umów ubezpieczenia w danej grupie ubezpieczeń w terminie 7 dni, który to termin jest liczony od dnia zaprzestania. Zaś krajowy zakład reasekuracji jest zobowiązany zawiadomić organ nadzoru o zaprzestaniu wykonywania działalności reasekuracyjnej lub zawierania umów reasekuracji w danym rodzaju reasekuracji w terminie 7 dni, który to termin jest liczony od dnia zaprzestania. W przypadku zaprzestania wykonywania działalności ubezpieczeniowej lub działalności reasekuracyjnej zawiadomienie, o którym mowa w odpowiednio art. 171 ust. 4–5 u.dz.u.r., będzie miało charakter jednorazowy. W przypadku zaś zaprzestania zawierania danych umów, zawiadomienie będzie dotyczyć osobno każdego zaprzestania zawierania umów ubezpieczenia w danej grupie ubezpieczeń lub zaprzestania zawierania umów reasekuracji w danym rodzaju reasekuracji. W każdym z tych przypadków zakład jest zobowiązany zawiadomić organ nadzoru o zaprzestaniu prowadzenia działalności w terminie 7 dni liczonym od dnia zaprzestania.

W przypadku zawiadomienia na piśmie dla zachowania terminu 7 dni, o którym mowa w art. 171 ust. 4–5 u.dz.u.r., wystarczające będzie wysłanie pisma w sposób określony w przepisach k.p.a. (*argumentum* z art. 57 § 5 k.p.a.). Okoliczność, iż pismo dotrze do KNF po upływie terminu 7 dni, jest bez znaczenia dla zachowania tego terminu. W przypadku zawiadomienia w formie ustnej dla zachowania terminu 7 dni, o którym mowa w art. 171 ust. 4–5 u.dz.u.r., konieczne będzie złożenie odpowiedniego oświadczenia do protokołu przed upływem tego terminu. Realizacja obowiązku, o którym mowa w art. 171 ust. 4–5 u.dz.u.r., została zabezpieczona przy wykorzystaniu sankcji administracyjnej z art. 362 u.dz.u.r. Oznacza to, iż brak realizacji tego obowiązku będzie związany z odpowiedzialnością administracyjną zakładu.

Podsumowanie

Mechanizm udzielania zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej stanowi gwarancję tego, że działalność w obrębie rynku ubezpieczeń i reasekuracji będzie prowadzona wyłącznie przez podmioty, które oferują powszechną rękojmię prawidłowego, bezpiecznego i stabilnego działania. Jakkolwiek sam mechanizm zasługuje na pozytywną ocenę, podobnie jak przepisy prawne stanowiące podstawę do jego zastosowania, to krytycznie należy odnieść się do braku zabezpieczenia przez prawodawcę szybkości postępowania administracyjnego w tej sprawie, a zatem braku mechanizmów, które w skuteczny sposób zapobiegałyby beczynności i przewlekłemu prowadzeniu postępowania. W istocie mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której w obliczu naruszenia przez KNF terminów instrukcyjnych z art. 12, 35 k.p.a. w związku z art. 25 Dyrektywy 2009/138/UE strona postępowania nie jest wyposażona w jakikolwiek instrument, przy wykorzystaniu którego mogłaby niejako przymusić KNF

do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. To ostatnie nie zmienia jednakże ogólnej pozytywnej oceny analizowanego mechanizmu i jego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie rynku ubezpieczeń i rynku reasekuracji.

Wykaz źródeł

Literatura

- Adamiak B., *Komentarz do art. 7 k.p.a.*, [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2015.
- Kozłowska M., *Komentarz do art. 170 u.dz.u.r.*, [w:] Czublun P. [red.], *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2016.
- Ludwicyńska A., *Czy zezwolenie na działalność bankową jest licencją?*, „Prawo Bankowe 2001, nr 5.
- Wajda P., Śliwa M.A., *Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i ciężar dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, nr 5.
- Waligórski M., *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3.

Orzecznictwo

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2004 r.; sygn.: IV SA/Wa 1779/03; Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2004 r.; sygn.: I SA 1869/03; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2005 r.; sygn.: VII SA/Wa 1764/04; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 września 2005 r.; sygn.: II SA/Gd 2508/02; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r.; sygn.: II SA 2406/02; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r.; sygn.: I SA/Wa 1519/05; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2006 r.; sygn.: II SA/Bk 1092/05; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 452/06; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 1532/06; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2007 r.; sygn.: VII SA/Wa 878/07; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 sierpnia 2007 r.; sygn.: III SA/PO 601/07; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2008 r.; sygn.: VIII SA/Wa 619/07; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2009 r.; sygn.: I SA/Wa 474/09; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lipca 2009 r.; sygn.: II SA/Go 330/09; orzeczenia.nsa.gov.pl.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r.; sygn.: I SA 1551/98; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygn.: II OSK 445/06; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygn.: II GSK 763/08; orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r.; sygn.: II OSK 1131/10; orzeczenia.nsa.gov.pl.

Administrative proceedings on permission from the Polish Financial Supervision Authority for the execution of insurance and reinsurance activities – selected aspects

The article is focused on an analysis of selected practical aspects of the administrative proceedings before the Polish Financial Supervision Authority on permission for the execution of insurance and reinsurance activities. The article focuses on the characteristics of the administrative proceedings in the aforesaid case; there is also a description of selected practical problems that have occurred during the administrative proceedings conducted by the Polish Financial Supervision Authority under the provisions of the Act of 22 May 2003 on insurance operations (Journal of Law of 2015, item. 1206, as amended.), and which – as can be reasonably presumed – may also occur during the administrative proceedings conducted by the Polish Financial Supervision Authority under the provisions of the Act of 11 September 2015 on insurance and reinsurance operations (Journal of Law of 2015, pos. 1844).

Keywords: supervision of the insurance market, Polish Financial Supervision Authority, permission; administrative, insurance activity, reinsurance activity.

DR HAB. BEATA KOZŁOWSKA-CHYŁA – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; członek zarządu Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A.

DR HAB. PAWEŁ WAJDA, PROF. UW – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; Of counsel w Baker & McKenzie T. Krzyżowski i Wspólnicy sp.k.

