

PAWEŁ WAJDA

Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty

Artykuł poświęcony jest analizie wybranych praktycznych aspektów postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji (działających w formie prawnej spółki akcyjnej), w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem. W treści artykułu scharakteryzowano przebieg postępowania administracyjnego we wskazanej wyżej sprawie administracyjnej, zwrócono także uwagę 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, członek zarządu zakładu ubezpieczeń, zatwierdzenie, postępowanie administracyjne.

Wprowadzenie

W świetle postanowień z art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 614, z późn. zm.) celem nadzoru nad rynkiem finansowym (a w konsekwencji również celem nadzoru administracyjnoprawnego nad rynkiem ubezpieczeń) jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku

również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności (dla rynku ubezpieczeń) w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 290, z późn. zm.), a zatem – zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym: ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Dla realizacji powyższych celów konieczne było wyposażenie organu nadzoru w odpowiednie władcze środki oddziaływania (władcze kompetencje), przy wykorzystaniu których organ ten będzie w stanie sprawować nadzór nad działalnością rynku ubezpieczeń i - w obliczu stwierdzenia występowania jakichkolwiek nieprawidłowości – będzie w stanie przymusić podmioty nadzorowane do respektowania przepisów prawa i doprowadzić do usunięcia tych nieprawidłowości i wszelkich ich skutków, jak również do wyciągnięcia konsekwencji administracyjnych wobec podmiotów i osób odpowiedzialnych za wystąpienie nieprawidłowości.

Środki, przy wykorzystaniu których Komisja Nadzoru Finansowego (dalej też jako: Komisja, organ nadzoru) sprawuje nadzór ubezpieczeniowy, a tym samym realizuje cele o których jest mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz w art. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, dzielone są tradycyjnie – w piśmiennictwie – z punktu widzenia momentu ich wykorzystania, na środki nadzoru: (i) wstępnego; (ii) bieżącego oraz (iii) następczego¹.

Środki nadzoru wstępnego wykorzystywane są – co do zasady – jeszcze przed rozpoczęciem prowadzenia działalności przez odpowiednio krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji, w celu zapobieżenia ewentualnym nieprawidłowościom, które mogą powstać w rezultacie pojawienia się w obrębie rynku podmiotu nieprofesjonalnego i nierzetelnego. Środki te znajdują wykorzystanie także – co jest przedmiotem rozważań niniejszej publikacji – do dokonywania zmian w zarządzie zakładu. Nadzór bieżący polega zaś na stałym weryfikowaniu działań podejmowanych przez, odpowiednio: krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji. Nadzór następczy natomiast sprowadza się do wyciągania konsekwencji administracyjnych w stosunku do odpowiednio krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru nieprawidłowości w jego działaniu.

1. Uwagi ogólne

Jednym z najciekawszych – z punktu widzenia problemów powstających w ramach jego stosowania – środków nadzoru wstępnego jest uprawnienie Komisji do wyrażenia zgody na powołanie dwóch członków zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem (a zatem kompetencja Komisji, o której jest mowa w art. 51 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej; Dz. U. 2015, poz. 1844; dalej: u.dz.u.r.).

Środek nadzoru wstępnego z art. 51 u.dz.u.r. stanowi rozwinięcie mechanizmu reglamentacji administracyjnej działalności prowadzonej przez krajowe zakłady ubezpieczeń lub krajowe zakłady reasekuracji, o którym jest mowa w art. 162 i nast. u.dz.u.r. Środek ten gwarantuje to, że wpływu

1. Tak np.: A. Chełmoński [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 539-540.

na funkcjonowanie, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji na szczeblu operacyjnym, w tym w szczególności w obszarze zarządzania ryzykiem, nie uzyskają w jakimkolwiek przypadku osoby niezapewniające prawidłowego działania krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, a zatem osoby których wpływ na funkcjonowanie tego zakładu stałby w opozycji do prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, jak również zapewnienia ochrony interesów uczestników tego rynku. Celem tego środka nadzoru jest to, by osoby kierujące działalnością, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji na szczeblu operacyjnym, w tym w szczególności w obszarze zarządzania ryzykiem, dawały powszechną rękojmię prowadzenia działalności w sposób prawidłowy i bezpieczny, a tym samym w sposób należyście zabezpieczający interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia.

Opisywany mechanizm stanowi uzupełnienie, wywodzących się ze sfery prawa prywatnego, mechanizmów nakierowanych na zapewnienie właściwego funkcjonowania zarządu spółki akcyjnej. Zgodnie z modelem funkcjonowania spółki akcyjnej [art. 368-380 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych; tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 1030, z późn. zm.; dalej jako: k.s.h.], to właśnie zarząd spółki ma decydujący wpływ na zarządzanie jej działalnością na szczeblu operacyjnym. W myśl postanowień z art. 368 § 1 k.s.h. zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Zarządowi przysługuje kompetencja do podejmowania decyzji we wszystkich sprawach, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone w przepisach ustawy lub w statucie do kompetencji innego organu spółki (tzw. zasada domniemania kompetencji zarządu). W zakresie prowadzenia spraw spółki – z wyłączeniem spraw przekazanych ustawą lub statutem do kompetencji innych organów – zarząd jest niezależny od rady nadzorczej i walnego zgromadzenia spółki akcyjnej. Nie można jednakże mówić o pełnej autonomii członków zarządu względem innych organów korporacyjnych spółki akcyjnej. Rada nadzorcza i walne zgromadzenie spółki akcyjnej są bowiem zawsze uprawnione do zastosowania względem członków zarządu sankcji natury organizacyjnej, w postaci odwołania danego członka zarządu. Zarządcy spółki akcyjnej odwoływani są przez radę nadzorczą [art. 368 § 4 k.s.h.], jednak zgodnie z art. 368 § 4 zd. 2 k.s.h. członek zarządu może być odwołany lub zawieszony w czynnościach także przez walne zgromadzenie.

Na gruncie k.s.h. prawodawca wprowadził liczne gwarancje nakierowane na zapewnienie prawidłowej realizacji obowiązków przez członków zarządu spółki akcyjnej. Członkowie ci zostali *ex lege* zobligowani do wykonywania swoich obowiązków z dochowaniem należytej staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (*argumentum* z art. 483 § 2 k.s.h.). Akcjonariusze spółki akcyjnej są zaś uprawnieni zastosować wobec niełojalnego członka zarządu sankcje natury organizacyjnej, sprowadzające się do jego odwołania. Ustawodawca zabezpieczył zatem prawo akcjonariuszy do odwołania członków zarządu spółki akcyjnej w przypadku, gdyby akcjonariusze ci utracili do nich zaufanie. Odwołanie członka zarządu możliwe jest w każdym momencie, nawet jeżeli nie istnieje ku temu istotna przyczyna². Uzasadnienie decyzji o odwołaniu nie jest przy tym potrzebne, jest to bowiem arbitralne prawo akcjonariuszy³. Akcjonariusze spółki

2. Szerzej zob.: A. Szajkowski, M. Tarska, A. Szumański, [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwa-ja, *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do artykułów 151-300*, 2 wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 477.

3. *Ibidem*.

akcyjnej mogą także odmówić udzielenia absolutorium. Absolutorium stanowi zaakceptowanie przez akcjonariuszy sposobu pełnienia funkcji przez członków zarządu. W uchwale dotyczącej absolutorium dla członka zarządu akcjonariusze wyrażają swoją ocenę pracy danego funkcjonariusza spółki. Należy przy tym pamiętać o tym, iż na gruncie prawa prywatnego funkcjonują przy tym również liczne mechanizmy restytucyjne. W konsekwencji, w sytuacji gdy w związku z nieprawidłowym działaniem członka zarządu spółki akcyjnej spółka ta poniesie szkodę, możliwe będzie wytoczenie odpowiedniego powództwa o odszkodowanie przeciwko takiemu członkowi zarządu.

Powyższe mechanizmy prawa prywatnego nie zabezpieczają jednakże – jak się wydaje – w wystarczającym stopniu prawidłowości funkcjonowania, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji. Mają one bowiem ze swojej natury charakter środków *ex post*. Instrumenty prawa prywatnego nie pozwalają w konsekwencji na dokonanie apriorycznej oceny wpływu danego członka zarządu na funkcjonowanie krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, a tym samym na odgórne wyeliminowanie z obszaru zarządu tym zakładem osób fizycznych, których działanie byłoby związane ze zbyt poważnym ryzykiem. Można zasadnie domniemywać, że wejście w skład zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji osoby niedającej rękojmi prowadzenia jego działalności we właściwy sposób (w tym w szczególności w obszarze zarządzania ryzykiem), byłoby związane z poważnym ryzykiem i mogłoby mieć negatywny wpływ na prawidłowe i bezpieczne działanie tego zakładu. Osoba taka mogłaby bowiem potencjalnie wywierać negatywny wpływ na funkcjonowanie krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji (w tym w szczególności w obszarze zarządzania ryzykiem), a tym samym przyczynić się do znaczącego wzrostu ogólnego poziomu ryzyka, jakie jest nieodłącznie powiązane z działalnością zakładu. Byłoby to o tyle niepożądane, iż stałoby w opozycji do obowiązku zapewnienia należytego poziomu ochrony interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia.

Dlatego też, w celu zapewnienia prawidłowego działania krajowych zakładów ubezpieczeń i krajowych zakładów reasekuracji, konieczne było wsparcie wymienionych mechanizmów prawa prywatnego odpowiednio zaprojektowanym mechanizmem prawa administracyjnego, który w swojej istocie nakierowany będzie na odgórne wyeliminowanie z zarządu osób fizycznych niedających rękojmi właściwego działania danego krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji. Mechanizmem tym jest, wynikający z 51 u.dz.u.r., obowiązek uzyskania zgody Komisji na powołanie dwóch członków zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem.

Środek nadzoru wstępnego z 51 u.dz.u.r. ma charakter wyjątku od przyjętej na gruncie prawa prywatnego ogólnej zasady odnośnie do występowania autonomii w zakresie kształtowania składu personalnego organów spółki kapitałowej. Predestynuje to sposób wykładni tego przepisu. Musi on być w rezultacie wykładany w sposób ścisły, zgodnie z ogólną regułą interpretacji wyjątków.

Konsekwencją konieczności dokonywania ścisłej wykładni przepisów jest to, iż wymóg z art. 51 u.dz.u.r. dotyczyć będzie wyłącznie dwóch członków zarządu, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem, i to niezależnie od tego, ile osób wchodzi w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji. W przypadku, gdy zarząd liczyć będzie więcej niżeli dwie osoby (a zatem więcej niżeli minimum ustawowe z art. 50 ust. 1 u.dz.u.r.), zgoda Komisji na powołanie będzie dotyczyć zatem nadal wyłącznie dwóch członków zarządu tego odpowiednio krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu

reasekuracji, w tym jego prezesa oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem. Z kategoriycznego brzmienia przepisu z art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. wynika, że prawodawca – jak się wydaje – wyłączył sytuację, w której to prezes zarządu zakładu będzie równocześnie osobą odpowiedzialną za zarządzanie ryzykiem. W treści art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. prawodawca wskazał bowiem „powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem”, co wskazuje na intencję prawodawcy odnośnie do użycia koniunkcji (osobna zgoda dla prezesa zarządu i osobna dla członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem). Gdyby intencją prawodawcy było dopuszczenie do sytuacji, iż to prezes zarządu miałby być członkiem zarządu odpowiedzialnym za ryzyko, odbyłoby się to w drodze wykorzystania przez prawodawcę alternatywy łącznej (tj. poprzez wskazanie „powołania dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w tym prezesa zarządu lub członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem”). Okoliczność, iż prawodawca w treści art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. użył koniunkcji, wskazuje na jego intencję do rozdzielenia funkcji prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za ryzyko.

2. Postępowanie w sprawie wyrażenia przez Komisję zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji

Analizę przebiegu postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez Komisję zgody na powołanie członka, odpowiednio: zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji warto – jak się wydaje – poprzedzić kilkoma uwagami wprowadzającymi.

W świetle postanowień z art. 49 ust. 1 u.dz.u.r. zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji zobligowane zostały do każdorazowego informowania Komisji o zmianach w składzie zarządu, w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały o powołaniu lub odwołaniu członka zarządu, a także powzięcia informacji, o innym zdarzeniu powodującym zmianę składu zarządu. W praktyce rada nadzorcza zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, kierując się przy tym intencją do utrzymywania jak najlepszych relacji z organem nadzoru, powinna informować Komisję tak o powołaniu zarządu, jak i o każdej zmianie składu zarządu, bez nieuzasadnionej zwłoki, a zatem w pierwszym momencie, gdy tylko takie poinformowanie jest fizycznie możliwe. Konstatacja ta ma szczególne znaczenie w przypadku tych zakładów ubezpieczeń lub reasekuracji, które są spółkami publicznymi, których akcje notowane są w obrocie na rynku giełdowymi i które podlegają równolegle reżimowi informacyjnemu z art. 56 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 1382, z późn. zm.). Wypada w tym miejscu podkreślić – co będzie miało istotne znaczenie dla dalszych rozważań, że Komisja w praktyce bardzo restrykcyjnie dba o przestrzeganie terminowości realizacji powyższego obowiązku i każde nieuzasadnione okolicznościami obiektywnymi opóźnienie w jego realizacji traktuje jako naruszenie przepisów prawa, co może stanowić podstawę do zastosowania środka nadzoru następczego w postaci sankcji administracyjnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż jakkolwiek w świetle postanowień z art. 51 u.dz.u.r. zgoda Komisji na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu

reasekuracji dotyczy wyłącznie dwóch członków zarządu (w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem), to wszyscy członkowie zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego reasekuracji muszą stale wyróżniać się przymiotami prawem określonymi (*argumentum* z art. 52 u.d.z.u.r.). Zgodnie bowiem z art. 48 u.d.z.u.r., członkiem zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji może być wyłącznie osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania: (i) posiada pełną zdolność do czynności prawnych; (ii) posiada wyższe wykształcenie uzyskane w Rzeczypospolitej Polskiej lub uzyskane w innym państwie wykształcenie będące wykształceniem wyższym w rozumieniu właściwych przepisów tego państwa⁴; (iii) nie była skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe prawomocnym wyrokiem sądu; (iv) daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty; (v) nie jest członkiem organu zarządzającego towarzystwa funduszy inwestycyjnych, podmiotu prowadzącego działalność maklerską w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jednolity: Dz. U. 2014, poz. 94, z późn. zm.) lub inną działalność w zakresie obrotu instrumentami finansowymi w rozumieniu tej ustawy, powszechnego towarzystwa emerytalnego, banku; (vi) w przypadku krajowego zakładu ubezpieczeń członkiem zarządu tego zakładu nie może być dodatkowo osoba będąca członkiem zarządu zakładu reasekuracji (*argumentum* z art. 48 ust. 1 u.d.z.u.r. w związku z art. 53 u.d.z.u.r.). Dodatkowo co najmniej połowa członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń i krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezes zarządu oraz członek zarządu odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem, zobligowana jest posiadać udowodnioną znajomość języka polskiego⁵ oraz doświadczenie zawodowe niezbędne do zarządzania, odpowiednio: zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji.

Jak zostało to już zasygnalizowane, członkowie zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji muszą powyższymi przymiotami wyróżniać się przez cały okres sprawowania funkcji członka zarządu. W przypadku, gdy członek zarządu nie będzie spełniać wyżej wskazanych wymagań, Komisja będzie uprawniona wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie stwierdzenia niespełnienia przez daną osobę wymagań dotyczących pełnienia funkcji członka zarządu.

Wydana w powyższej sprawie administracyjnej decyzja administracyjna z dniem jej doręczenia (na marginesie prowadzonych rozważań należy krytycznie odnieść się do okoliczności ustalenia przez prawodawcę skutku wiążącego decyzji wyłącznie z dniem jej doręczenia, gdzie w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 267, z późn. zm.; dalej: k.p.a.) dniem tym może być tak dzień doręczenia decyzji, jak i dzień jej ogłoszenia w zależności od tego, który z tych dni nastąpi wcześniej – *argumentum* z art. 109 k.p.a.) generuje takie skutki prawne, iż mandat członka zarządu, którego to członka decyzja dotyczy, wygasa w tym właśnie dniu. Decyzja o której jest mowa w art. 52 ust. 1-2 u.d.z.u.r. jest zatem decyzją natychmiast wykonalną z mocy prawa. Tym samym wniesienie środka prawnego

4. Zgodnie z art. 48 ust. 4 u.d.z.u.r. Komisja jest uprawniona odstąpić – na wniosek zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji – w formie prawnej decyzji administracyjnej, od wymogu posiadania wyższego wykształcenia w stosunku do danej osoby, uwzględniając w szczególności doświadczenie zawodowe kandydata na stanowisko osoby pełniącej kluczową funkcję.
5. Zgodnie z art. 50 ust. 5 u.d.z.u.r. Komisja jest uprawniona – na wniosek krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – odstąpić, w formie prawnej decyzji administracyjnej, od stosowania wymogu znajomości języka polskiego w stosunku do danej osoby, jeżeli nie będzie to niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego, biorąc w szczególności pod uwagę zakres działalności tego zakładu.

zwyczajnego od tej decyzji nie wstrzymuje – co do zasady – wykonalności tej decyzji [wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ z art. 127 § 3 k.p.a. nie ma charakteru suspensywnego; *argumentum* z art. 130 § 3 k.p.a.].

W tym ostatnim kontekście celowe jest wskazanie, iż w piśmiennictwie powstała wątpliwość, czy instrument z art. 135 k.p.a. znajduje zastosowanie do wszystkich kategorii decyzji administracyjnych, a zatem tak do tych z art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a., jak i tych z art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.⁶, czy też wyłącznie do tych decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności na mocy art. 108 k.p.a., a zatem o których jest mowa w art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.⁷. Jak się wydaje przepis z art. 135 k.p.a. znajduje zastosowanie tak do decyzji administracyjnych, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności (decyzji, o których jest mowa w art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.), jak i do decyzji, które są natychmiast wykonalne z mocy prawa (decyzji, o których jest mowa w art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.). Zakładając racjonalność prawodawcy i koherentność systemu prawa, należy bowiem wskazać, że gdyby intencją prawodawcy było ograniczenie zastosowania instytucji z art. 135 k.p.a. wyłącznie do decyzji, które są natychmiast wykonalne z uwagi na nadany im rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.), to okoliczność ta zostałaby wyraźnie zastrzeżona w przepisie, poprzez wprowadzenie odpowiedniego postanowienia do treści art. 135 k.p.a.

Prawodawca na gruncie art. 130 § 3 k.p.a. dokonał wyraźnego rozróżnienia dwóch kategorii decyzji, tj. decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, oraz decyzji, które są natychmiast wykonalne z mocy prawa. Wskazał tym samym, że są to dwie odrębne kategorie decyzji administracyjnych. W rezultacie okoliczność, iż w treści art. 135 k.p.a. jest mowa o wstrzymaniu natychmiastowej wykonalności decyzji bez jednoczesnego wskazania na podstawę prawną, w oparciu o którą decyzja ta staje się natychmiast wykonalna, powinien być interpretowany jako wola prawodawcy odnośnie do stosowania instytucji z art. 135 k.p.a. tak do decyzji, o których jest mowa w art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a., jak i do decyzji, o których jest mowa w 130 § 3 pkt 2 k.p.a. Należy zatem uznać, że wykonalność decyzji z art. 52 ust.1-2 u.dz.u.r. (decyzji natychmiast wykonalnej z mocy prawa), może zostać – w przypadku wniesienia przez stronę tego postępowania środka prawnego zwyczajnego z art. 127 § 3 k.p.a. i zajścia przesłanki *uzasadnionego przypadku*⁸ – wstrzymana przez Komisję w oparciu o normę z art. 135 k.p.a.

Przesłanką wstrzymania wykonalności decyzji w okresie zawisłości postępowania administracyjnego z tytułu wniesionego środka prawnego zwyczajnego z art. 127 § 3 k.p.a. jest wystąpienie uzasadnionego przypadku. Przypadkiem takim będzie w szczególności sytuacja, w której występuje wysokie, graniczące niemal z pewnością prawdopodobieństwo, że decyzja ta jest dotknięta

6. Zob. np.: K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [red.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 786.

7. Przykładowo W. Dawidowicz podnosi, iż przepis z art. 135 k.p.a. dotyczy wyłącznie sytuacji wstrzymania wykonalności decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Organ nie jest bowiem uprawniony swoim działaniem do dokonywania modyfikacji treści przepisów prawa; por. szerzej: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 217.

8. Do uzasadnionych przypadków w rozumieniu art. 135 k.p.a. zalicza się: prawdopodobieństwo wadliwości decyzji nieostatecznej; wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych; zmiana okoliczności uzasadniających nadanie rygoru; por. szerzej: K. Glibowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [red.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 788; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 482.

wadami, jak również sytuacja, w której wykonanie czy też egzekucja decyzji mogłaby prowadzić do powstania nieodwracalnych skutków prawnych. W praktyce oznacza to, iż jeśli Komisja stwierdzi, już na wstępnym etapie badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, iż istnieje wysokie prawdopodobieństwo tego, że decyzja jest wadliwa, albo też stwierdzi, że jej wykonanie będzie prowadzić do powstania nieodwracalnych skutków prawnych, to powinna wstrzymać wykonalność tej decyzji. Wstrzymanie wykonania będzie następować w drodze wydania postanowienia – z urzędu lub na wniosek strony. Należy przy tym pamiętać, iż Komisja, dokonując wykładni przesłanki wystąpienia uzasadnionego przypadku, zobligowana jest stosować – zgodnie z ogólną zasadą wykładni wyjątków – wykładnię ścisłą.

Następnie w przypadku wydania przez organ nadzoru – w konsekwencji rozpoznania środka prawnego z art. 127 § 3 k.p.a. – decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję (decyzji z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), strona jest – co do zasady – uprawniona dochodzić wstrzymania wykonalności tej decyzji w drodze wniesienia skargi do sądu administracyjnego i skorzystania z instytucji z art. 61 § 2-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [tekst jednolity: Dz. U. 2012, poz. 270, z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.].

W myśl postanowień z art. 61 § 1 p.p.s.a. wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie wstrzymuje – co do zasady – wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Wniesienie skargi nie pociąga za sobą automatycznego skutku, wyrażającego się w suspensywności zaskarżonego aktu lub czynności. Myśl ta wyznacza kierunek wykładni przepisu z art. 61 § 2-3 p.p.s.a., która to wykładnia musi przyjąć postać wykładni ścisłej, zgodnie z ogólną regułą wykładni wyjątków. W myśl z kolei postanowień z art. 61 § 2-3 p.p.s.a. w określonych okolicznościach Komisja może, na wniosek strony lub z urzędu, wstrzymać wykonanie decyzji administracyjnej o mocy ostatecznej decyzji administracyjnej [art. 61 § 2 p.p.s.a.]. Po przekazaniu zaś skargi sądowi administracyjnemu pierwszej instancji sąd ten będzie władny wstrzymać wykonanie tej decyzji na wniosek skarżącego, w sytuacji gdy będą zachodziły przesłanki enumeratywnie wymienione w treści art. 61 § 3 p.p.s.a.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji ma na celu ochronę strony przed negatywnymi skutkami, które może wywołać wykonanie zaskarżonego aktu⁹. Celem tym nie jest natomiast w jakimkolwiek przypadku ocena legalności zaskarżonej decyzji¹⁰. Chodzi tutaj bowiem wyłącznie o tymczasowe ukształtowanie stosunków, do czasu rozpoznania skargi, a tym samym o zapobieżenie znacznej szkodzie lub trudnym do odwrócenia skutkom¹¹. Instytucja ta nie może jednakże w żadnym przypadku służyć tamowaniu biegu postępowań w innych sprawach i opóźnianiu wydania rozstrzygnięć merytorycznych w tych sprawach¹². W rezultacie, o ile tylko taka byłaby faktyczna intencja wnioskodawcy, obowiązkiem uprawnionego podmiotu [odpowiednio – organu albo sądu, w zależności od etapu postępowania sądownoadministracyjnego] jest odstąpić od stosowania tej instytucji.

9. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 12 października 2007 r.; sygn.: II FSK 1490/07; Legalis; Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r.; sygn.: I OSK 522/07; Legalis; Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2014 r.; sygn.: I OZ 217/14; LEX nr 1446605.

10. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 25 października 2011 r.; sygn.: II OZ 1019/11; orzeczenia.nsa.gov.pl.

11. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2008 r.; sygn.: I OZ 493/08; Legalis; Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2014 r.; sygn.: I OZ 217/14; LEX nr 1446605.

12. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2005 r.; sygn.: II OZ 510/05; Legalis.

Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji wyłącznie w sytuacji wskazanej *explicite* w treści art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.¹³. Należy w tym miejscu wskazać, że organ nadzoru, dokonując wykładni tego przepisu, musi mieć na uwadze jego wyjątkowy charakter, a tym samym dokonywać wykładni ścisłej jego postanowień. Przesłanka z art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. została sformułowana w konwencji negatywnej, co nastąpiło poprzez wskazanie, iż wstrzymanie wykonania decyzji jest możliwe, o ile tylko nie zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, oraz o ile ustawa szczególna nie wyłącza możliwości wstrzymania wykonania danej decyzji.

W powyższym kontekście należy po raz wtóry wskazać, iż w przypadku decyzji Komisji z art. 52 ust. 2 u.dz.u.r. mamy do czynienia z sytuacją, w której decyzja ta jest natychmiast wykonalna z mocy prawa. Tym samym nie jest możliwe wstrzymanie wykonania tej decyzji przez organ nadzoru, zachodzi bowiem przesłanka posiadania przez daną decyzję (*ex lege*) rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy zatem całkowicie wyłączyć możliwość wstrzymania wykonania decyzji z art. 52 ust. 2 u.dz.u.r. przez Komisję w oparciu o normę z art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Adresaci tych decyzji administracyjnych Komisji, które są natychmiast wykonalne z mocy prawa, znajdują się zatem – w toku postępowania sądownoadministracyjnego – niejako w gorszej sytuacji, niżeli adresaci tych decyzji organu nadzoru, które nie mają mocy ostatecznych decyzji administracyjnych i nie podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa. Adresaci tych ostatnich decyzji mogą bowiem korzystać w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji z ochrony tymczasowej udzielanej przez Komisję w oparciu o podstawę prawną z art. 61 § 2 p.p.s.a. i z ochrony tymczasowej udzielanej przez wojewódzki sąd administracyjny w oparciu o podstawę prawną z art. 61 § 3 p.p.s.a., gdzie adresaci decyzji, które są natychmiast wykonalne z mocy prawa, mogą korzystać wyłącznie z ochrony tymczasowej udzielanej przez sąd administracyjny w oparciu o podstawę prawną z art. 61 § 3 p.p.s.a. *De lege ferenda*, mając na uwadze istotne ryzyko gospodarcze związane z wykonaniem hipotetycznie nieprawidłowych decyzji administracyjnej Komisji wykonalnych z mocy prawa (jak np. miałoby to miejsce w przypadku wykonalności decyzji z art. 52 ust. 2 u.dz.u.r.), należy postulować rozciągnięcie ochrony tymczasowej realizowanej w oparciu o podstawę prawną z art. 61 § 2 p.p.s.a. również na te decyzje.

Jak zostało to już wskazane, wstrzymanie wykonania decyzji Komisji, o której jest mowa w art. 52 ust. 2 u.dz.u.r. – podobnie jak wszystkich decyzji organu nadzoru, które są natychmiast wykonalne z mocy prawa – może być dokonane wyłącznie przez sąd administracyjny. Sąd administracyjny, udzielając ochrony tymczasowej, jest, na mocy postanowień z art. 61 § 3 p.p.s.a., związany zamkniętym katalogiem przesłanek pozytywnych, których wystąpienie warunkuje możliwość wydania orzeczenia w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Do katalogu tych przesłanek należą: niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Katalog przesłanek warunkujących wstrzymanie wykonania decyzji został oparty na wykorzystaniu zwrotów nieostrzych, co wiąże się z koniecznością każdorazowej konkretyzacji zawartej w nich treści¹⁴. Ocena wystąpienia powyższych przesłanek dokonywana jest przez sąd administracyjny wyłącznie na gruncie konkretnego przypadku. Należy przy tym z całą stanowczością wskazać, że ocena ta jest swobodna, ale nie

13. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2009 r.; sygn.: I OZ 779/09; Legalis; Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2014 r.; sygn.: II OZ 297/14; LEX nr 1447313.

14. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2004 r.; sygn.: FZ 86/04; LexPolonica nr 2400952; Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r.; sygn.: II OSK 856/13; LEX nr 1310112.

jest w jakimkolwiek przypadku oceną dowolną. Dlatego też sąd, rozpoznając wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej, ma obowiązek za każdym razem wskazać podstawę uwzględnienia bądź odmowy uwzględnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji¹⁵.

Postępowanie administracyjne w sprawie wyrażenia przez Komisję zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji jest wszczynane na wniosek tego zakładu (*argumentum* z art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. w związku z art. 61 § 1 k.p.a.). Jakkolwiek teoretycznie możliwe byłoby dopuszczenie zastosowania w powyższej sytuacji instytucji wszczęcia postępowania z art. 61 § 2 k.p.a., a tym samym wszczęcie rzeczzonego postępowania z urzędu przez organ nadzoru, w połączeniu z następczym obowiązkiem Komisji odnośnie do uzyskania zgody strony na taki sposób wszczęcia postępowania, to w praktyce należy wyłączyć taką możliwość. Jak zostało to bowiem wskazane, jakiekolwiek opóźnienie czasowe w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych z art. 49 ust. 1 u.dz.u.r. jest w praktyce niedopuszczalne i traktowane przez Komisję jako naruszenie przepisów prawa oraz podstawa do zastosowania środka nadzoru następczego.

Wniosek w sprawie zatwierdzenia przez Komisję powołania dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, o którym jest mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., jest sformalizowany. Wniosek ten jest klasycznym podaniem w rozumieniu przepisów z art. 63 i nast. k.p.a. W konsekwencji musi on składać się z takich elementów, jak oznaczenie strony postępowania (odpowiednio: firma krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji); wskazanie adresu do doręczeń; wskazanie tego, iż odpowiednio krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji występuje o wyrażenie przez Komisję zgody na powołanie danej osoby fizycznej na stanowisko członka zarządu (w tym prezesa oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzania ryzykiem); własnoręczny podpis wnioskodawcy, zgodnie z przyjętymi zasadami reprezentacji zakładu. W treści wniosku obok wskazanych wyżej elementów, wymaganych przez przepisy k.p.a. w odniesieniu do każdego podania (*argumentum* z art. 63 k.p.a.), należy dodatkowo umieścić takie informacje, jak: (i) życiorys osoby, której dotyczy wniosek; (ii) zgoda tej osoby na objęcie stanowiska w odpowiednio zakładzie ubezpieczeń lub zakładzie reasekuracji; (iii) poświadczenie o posiadaniu przez tę osobę odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia zawodowego; (iv) zaświadczenie albo oświadczenie o niekaralności tej osoby¹⁶; (v) oświadczenie tej osoby o toczących się przeciwko niej postępowaniach sądowych w związku ze sprawą gospodarczą; (vi) oświadczenie tej osoby o uczestnictwie w organach zarządzających i nadzorujących. Wniosek sporządza się w języku polskim lub też tłumaczy się go na język polski¹⁷.

15. Szerzej zob.: Postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2006 r.; sygn.: II FZ 598/06; Legalis.

16. Zaświadczenie o niekaralności przedstawia się nie później niż 3 miesiące od dnia jego wydania; oświadczenie o niekaralności składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, składający oświadczenie zawiera w nim klauzulę – która to klauzula zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań – następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej ze złożenie fałszywego oświadczenia” (*argumentum* z art. 49 ust. 5-6 u.dz.u.r.).

17. Tłumaczenie może być sporządzone wyłącznie przez tłumacza przysięgłego lub konsula Rzeczypospolitej Polskiej; dokumenty urzędowe przed tłumaczeniem wymagają zalegalizowania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym obowiązku legalizacji nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczypospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy prawo państwa właściwego nie przewiduje sporządzenia wymaganych dokumentów, zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji może, w miejsce tych dokumentów, złożyć oświadczenie osoby mającej pełnić funkcję członka zarządu zawierające wymagane informacje (*argumentum* z art. 49 ust. 7-9 u.dz.u.r.).

W przypadku braków formalnych wniosku zastosowanie znajdzie przepis z art. 64 k.p.a. W konsekwencji, w obliczu niemożności ustalenia adresu do doręczeń Komisja pozostawi podanie bez rozpoznania (*argumentum* z art. 64 § 1 k.p.a.), zaś w przypadku innych braków formalnych wniosku Komisja wezwie do ich usunięcia w terminie siedmiu dni z jednoczesnym pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (*argumentum* z art. 64 § 2 k.p.a.). Należy przy tym zastrzec, iż braki formalne wniosku mogą być usuwane sukcesywnie, o ile tylko wszystkie one zostaną usunięte przed upływem – wynikającego z przepisu z art. 64 § 2 k.p.a. – terminu do ich usunięcia. W przypadku uzupełnienia wszystkich braków formalnych wniosku w tak wyznaczonym terminie, wniosek zostanie rozpoznany przez Komisję a sprawa administracyjna rozstrzygnięta co do istoty. Natomiast w przypadku nieuzupełnienia wszystkich braków formalnych wniosku w tak wyznaczonym terminie, Komisja odstąpi – czynnością materialno-techniczną – od rozpoznania wniosku i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Wniosek, o którym mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., może być złożony do Komisji tak uprzednio (tj. jeszcze przed powołaniem danej osoby w skład zarządu), jak i następczo (tj. już po powołaniu danej osoby w skład zarządu). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia literalna treść przepisu z art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., gdzie *explicite* wskazano to, iż „powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem, następuje za zgodą organu nadzoru” (zгода uprzednia); jak również literalna treść przepisu z art. 51 ust. 2 u.dz.u.r., gdzie z kolei wskazano *explicite* „w przypadku, gdy wniosek krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji o wyrażenie zgody organu nadzoru dotyczy członka zarządu wykonującego mandat” (zгода następcza). Na gruncie u.dz.u.r. nie występuje zatem *de lege lata* wątpliwość, która występuje na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 128, z późn. zm.). W piśmiennictwie (na kanwie analogicznej regulacji z art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe; tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 128, z późn. zm.) wskazuje się bowiem to, iż wniosek o wyrażenie zgody Komisji na powołanie członka zarządu banku krajowego ma charakter uprzedni, a tym samym powinien zostać on złożony każdorazowo jeszcze przed powołaniem danej osoby fizycznej w skład zarządu¹⁸. Ponadto wniosek ten ma charakter następczy, musi być zatem wniesiony dopiero po powołaniu danej osoby w skład zarządu¹⁹.

Kwestią, która budzi istotne wątpliwości w praktyce obrotu, jest to, jaki podmiot posiada przymiot strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wyrażenia przez Komisję zgody na powołanie członka zarządu. Komisja przyjmuje, iż „wyłączną” stroną tego postępowania jest, odpowiednio: krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji, do którego zarządu powoływana jest dana osoba fizyczna. Stroną tą nie jest natomiast – w ocenie Komisji – osoba powoływana / powołana na stanowisko członka zarządu. Taka praktyka Komisji rodzi wątpliwości odnośnie do jej zgodności z przepisami prawa.

W mojej ocenie stroną tego postępowania powinna być – obok krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – również osoba fizyczna powoływana / powołana w skład zarządu. Za przyjęciem tego ostatniego stanowiska przemawia szereg argumentów.

18. Por. szerzej: Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 231.

19. Por. szerzej: E. Kosiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 105.

Po pierwsze, Komisja, po otrzymaniu od, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji wniosku o wyrażenie zgody na powołanie danej osoby w skład zarządu, zobligowana jest ustalić, czy wniosek ten pochodzi od strony postępowania uprawnionej do wystąpienia z wnioskiem oraz jakie jeszcze podmioty są stroną takiego postępowania (o ile takie podmioty faktycznie występują; *argumentum* z art. 61a § 1 k.p.a. w związku z art. 61 § 4 k.p.a.). Mając na uwadze to, że z wnioskiem, o którym jest mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., występuje krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji, należy wskazać, że zakład ten ma niewątpliwie interes prawny w tym postępowaniu (*argumentum* z art. 61 k.p.a.). Nie oznacza to jednakże w jakimkolwiek przypadku, iż zakład ten jest jedynym podmiotem posiadającym interes prawny we wskazanej sprawie. W konsekwencji nie jest w jakimkolwiek przypadku uprawnione przyjęcie, że to, odpowiednio: krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji jest wyłączną stroną tego postępowania. Jak zostało to już bowiem wskazane, obowiązkiem Komisji jest każdorazowo ustalić – po wszczęciu postępowania – jakie podmioty mają interes prawny w danej sprawie administracyjnej.

Po drugie, należy wyraźnie zastrzec, iż w świetle postanowień z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Dla stwierdzenia, iż określony podmiot posiada status strony postępowania administracyjnego konieczne jest zatem legitymowanie się przez ten podmiot interesem prawnym lub obowiązkiem. Mając przy tym na uwadze okoliczność, iż interes prawny w rozumieniu normy z art. 28 k.p.a. to interes oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego²⁰ (w tym na przepisie prawa cywilnego), należy wskazać, iż – jak się wydaje – członek zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji jak najbardziej dysponuje tym interesem. Źródłem tego interesu są w szczególności przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. 2014, poz. 121, z późn. zm.), dotyczące prawnego zabezpieczenia dobrego imienia osoby fizycznej, która została powołana na stanowisko członka zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji²¹. Mamy tutaj bowiem do czynienia z sytuacją, w której wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na sferę prawną tej osoby²².

W konsekwencji powyższego należy przyjąć, iż w świetle postanowień z art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. w związku z art. 28, 61 i 61a k.p.a. stroną tego postępowania jest także osoba fizyczna powoływana / powołana na stanowisko członka zarządu. Osoba ta ma bowiem interes prawny w rzeczonym postępowaniu, który to interes może być wywiedziony w szczególności z przepisów prawa cywilnego.

20. Interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Jest to interes o charakterze osobistym przez to, że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany. Interes ten musi aktualnie istnieć w sprawie, w której organ administracji publicznej kompetentny jest wydać decyzję administracyjną. Źródłem tego interesu jest konkretny przepis prawa materialnego, który przewiduje, iż w określonej sprawie indywidualnej organ ma zdolność do władczego określenia w odniesieniu do konkretnego podmiotu uprawnień lub obowiązków w drodze decyzji administracyjnej (por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r.; sygn.: IV SA 1693/97; Wyrok NSA z dnia 27 września 2001 r.; sygn.: I SA 2326/00; orzeczenia.nsa.gov.pl).

21. Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r.; sygn.: OSK 682/04; Wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r.; sygn.: OSA 4/03; orzeczenia.nsa.gov.pl; Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2002 r.; sygn.: III RN 128/02; <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/32792/iii-rn-128-02-wyrok-sadu-najwyzszego-izba-administracyjna-pracy-i-ubezpieczen-spolecznych/>.

22. Szerzej zob.: Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r.; sygn.: I SA 979/93; orzeczenia.nsa.gov.pl.

Z drugiej strony, należy jednakże zastrzec, iż wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w tej sprawie może być złożony wyłącznie przez krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji. W przypadku zatem wystąpienia z powyższym wnioskiem przez jakikolwiek inny podmiot (np. przez wymienionego członka zarządu), zastosowanie znajdzie instytucji z art. 61a k.p.a., a tym samym organ nadzoru wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie, na które to postanowienie będzie przysługiwać środek prawny zwyczajny w postaci zażalenia.

W ramach postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie Komisja podda ocenie w szczególności to, czy osoba która ma być / jest członkiem zarządu odpowiednio krajowego zakładu ubezpieczeń lub reasekuracji: (i) posiada pełną zdolność do czynności prawnych; (ii) posiada wyższe wykształcenie uzyskane w Rzeczypospolitej Polskiej lub uzyskane w innym państwie wykształcenie będące wykształceniem wyższym w rozumieniu właściwych przepisów tego państwa²³; (iii) nie była skazana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe prawomocnym wyrokiem sądu; (iv) daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty; (v) nie jest członkiem organu zarządzającego towarzystwa funduszy inwestycyjnych, podmiotu prowadzącego działalność maklerską w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jednolity: Dz. U. 2014, poz. 94, z późn. zm.) lub inną działalność w zakresie obrotu instrumentami finansowymi w rozumieniu tej ustawy, powszechnego towarzystwa emerytalnego, banku; (vi) w przypadku zakładu ubezpieczeń – czy członek zarządu tego zakładu nie jest osobą będącą członkiem zarządu zakładu reasekuracji (*argumentum* z art. 48 ust. 1 u.dz.u.r. w związku z art. 53 u.dz.u.r.); (vii) czy posiada udowodnioną znajomość języka polskiego²⁴; oraz (viii) doświadczenie zawodowe niezbędne do zarządzania zakładem ubezpieczeń lub zakładem reasekuracji (*argumentum* z art. 48 w związku z art. 49 i 53 u.dz.u.r.).

Ciążar dowodu w powyższej materii spoczywa na organie nadzoru (*argumentum* z art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a.²⁵). Komisja zobligowana jest zatem zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, tak by ustalony stan faktyczny sprawy odpowiadał obiektywnie występującej i sprawdzalnej rzeczywistości²⁶. Właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi konieczny punkt wyjścia do właściwego zastosowania normy prawa materialnego²⁷. 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

23. Zgodnie z art. 48 ust. 4 u.dz.u.r. Komisja jest uprawniona odstąpić – na wniosek zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji – w formie prawnej decyzji administracyjnej, od wymogu posiadania wyższego wykształcenia w stosunku do danej osoby, uwzględniając w szczególności doświadczenie zawodowe kandydata na stanowisko osoby pełniącej kluczową funkcję.

24. Zgodnie z art. 50 ust. 5 u.dz.u.r. Komisja jest uprawniona – na wniosek krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – odstąpić, w formie prawnej decyzji administracyjnej, od stosowania wymogu znajomości języka polskiego w stosunku do danej osoby, jeżeli nie będzie to niezbędne ze względów nadzoru ostrożnościowego, biorąc w szczególności pod uwagę zakres działalności tego zakładu.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

występowania zgodności pomiędzy ustalonym przez organ stanem faktycznym sprawy a obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością²⁸. 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 decyzji²⁹.

Z zasady ogólnej prawdy obiektywnej płyną dla Komisji dwa istotne obowiązki³⁰. Po pierwsze, organ nadzoru zobligowany jest określić, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy³¹. 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 zobowiązany jest 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 sprawy³². To na organach administracji publicznej, a nie na stronie postępowania spoczywa ciężar wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia wszystkich niezbędnych dowodów³³.

Przyjęcie odmiennego poglądu, a tym samym przyjęcie, iż ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na stronie postępowania³⁴ prowadziłyby do wystąpienia niekorzystnej sytuacji, w której to, odpowiednio: krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji byłby zobligowany do wykazania w szczególności tego, iż osoba o której jest mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., daje powszechną rękojmię prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty. Stałoby to zaś w opozycji do realizacji fundamentalnej funkcji ochronnej norm k.p.a. Strona byłaby bowiem zobligowana do dostarczenia materiału dowodowego, wskazującego na powyższe okoliczności. Mielibyśmy zatem do czynienia z sytuacją, w której bierność strony w zakresie dowodzenia okoliczności faktycznych sprawy mogłaby prowadzić do ustalenia przez organ nadzoru błędnego stanu faktycznego sprawy, a tym samym – do wydania w tej sprawie nieprawidłowego rozstrzygnięcia³⁵. Wprawdzie w interesie, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu

28. 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.

29. Szerzej zob.: 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

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

34. Tak nietrafnie F. Elżanowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [red.], Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 424-425.

35. Szerzej zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2004 r.; sygn.: II SA 3830/03; Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2001 r.; sygn.: V SA 900/00; Wyrok NSA O/Gdańsk z dnia 2 grudnia 1981 r.; sygn.: SA/Gd 159/81, Legalis; Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r.; sygnatura: SA 234/81; orzeczenia.nsa.gov.pl.

reasekuracji leży to, by organ nadzoru posiadał ten materiał, jednakże konstrukcja postępowania administracyjnego zakłada, że strona jest wyłącznie uprawniona, ale nie zobligowana do czynnego udziału w tym postępowaniu (art. 10 k.p.a.). W świetle norm k.p.a. absolutnie nie do przyjęcia jest pogląd zakładający, że cały ciężar dowodu spoczywa na stronie. Owszem, strona ma tzw. inicjatywę dowodową, ale obowiązek ustalenia prawdziwych okoliczności faktycznych spoczywa na organie³⁶.

W rezultacie, w świetle art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., to organ nadzoru będzie zobligowany wykazać, iż dana osoba spełnia (albo też nie spełnia) prawem określone wymogi dla członków zarządu odpowiednio krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji. Celowe jest przy tym zwrócenie uwagi na okoliczność, iż ocena ta będzie dokonywana nie tylko poprzez pryzmat treści art. 48 ust. 1 pkt 4 u.dz.u.r., ale także poprzez pryzmat celów, których realizacji służy instytucja nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń. Cele nadzoru to bowiem podstawowe wartości, do których ochrony mają prowadzić wszystkie działania podejmowane i prowadzone przez organ nadzoru. W konsekwencji cele te powinny być brane przez Komisję pod uwagę i realizowane przy podejmowaniu wszelkich działań o charakterze nadzorczym³⁷. Organ nadzoru w konsekwencji powinien w danych okolicznościach ustalić nie tylko to, czy zaszły okoliczności określone w hipotezie przepisu upoważniającego do zastosowania środka nadzorczego, ale także to, czy zastosowanie tego środka służyć będzie realizacji celów nadzoru.

Mając na uwadze powyższe, jak i to, że prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie może zająć nawet kilka miesięcy, należy postulować pełną współpracę krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji z Komisją w przedmiotowym postępowaniu. Przeważa i doświadczenie podpowiadają przy tym, że - odpowiednio - krajowy zakład ubezpieczeń lub krajowy zakład reasekuracji powinien z własnej inicjatywy dostarczyć Komisji materiał dowodowy pozwalający przyjąć, że osoba fizyczna, o której jest mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., spełnia wymogi prawem określone.

Mówiąc o postępowaniu wyjaśniającym i postępowaniu dowodowym w sprawie, należy wskazać dodatkowo, iż w świetle postanowień z art. 7 *in fine* k.p.a. Komisja chroni w przedmiotowym postępowaniu słuszny interes, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji oraz interes społeczny, ogniskujący się w realizacji wskazanych wyżej celów nadzoru, a zatem w szczególności w zapewnieniu prawidłowego i bezpiecznego działania zakładu. Zadaniem Komisji nie jest natomiast bezwzględna ochrona interesu osoby fizycznej, członka zarządu, o którym jest mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r. Zestawienie ze sobą interesu tej osoby z interesem zakładu i całego rynku ubezpieczeń prowadzi bowiem do konkluzji, iż w analizowanym przypadku dominującą kategorią będzie interes zakładu i rynku ubezpieczeń. Konstatacja ta nie powinna być jednak rozumiana jako uprawnienie Komisji do niebrania w ogólności pod uwagę interesu osoby fizycznej (członka zarządu). Komisja zobligowana jest uwzględniać w praktyce ten interes tak dalece, jak pozwala to na uniknięcie kolizji pomiędzy tym interesem a interesem, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji i interesem rynku ubezpieczeń. Konsekwencją praktyczną powyższego jest to, że Komisja wszystkie wątpliwości

36. Szerzej zob.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r.; sygn.: IV SA/Wa 2413/06; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r.; sygn.: III SA/Wa 2385/06; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 1031/05; orzeczenia.nsa.gov.pl.

37. Tak też: B. Wojno, [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda [red.], *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1666-1667.

powstałe w sprawie rozpatrywać będzie *in favorem* odmowy wyrażenia zgody na powołanie danej osoby na stanowisko członka zarządu. W świetle postanowień z art. 8 k.p.a. istnieje konieczność interpretowania przez organ administracji publicznej przepisów w ten sposób, aby powstałe w danej sprawie wątpliwości interpretować na korzyść strony, o ile tylko nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny³⁸. W rezultacie Komisja, interpretując wątpliwości na korzyść jednej ze stron postępowania, będzie kierować się w szczególności tym, by uniknąć wystąpienia sytuacji wejścia w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji osoby, której dotychczasowe praktyka i doświadczenie zawodowe budzi wskazane wyżej wątpliwości. Powyższe prowadzi do sformułowania dwóch konstatacji praktycznych. Po pierwsze, jest niepożądane, by rada nadzorcza krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji powoływała w skład zarządu osoby, których dotychczasowa praktyka i doświadczenie zawodowe może wywołać daleko idące zastrzeżenia Komisji. Będzie to bowiem związane z istotnym ryzykiem politycznym wydania przez Komisję decyzji negatywnej (decyzji o której jest mowa w art. 51 ust. 3 u.dz.u.r.). Po drugie, wskazana jest pełna współpraca krajowego zakładu ubezpieczeń lub reasekuracji z Komisją w przedmiocie wyjaśnienia wszelkich wątpliwości związanych z daną osobą fizyczną. Jakkolwiek bowiem ciężar dowodu w tym postępowaniu spoczywa na Komisji, to w interesie krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji leży niewątpliwie to, by wątpliwości dotyczące danej osoby fizycznej zostały rozpatrzone w sposób uzasadniający powołanie danej osoby w skład zarządu. W konsekwencji zakład, realizując tym samym uprawnienie do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a. w związku z art. 78 k.p.a.), powinien – jak się wydaje – dostarczać Komisji z własnej inicjatywy materiał dowodowy przemawiający za powołaniem danej osoby w skład zarządu.

Komisja wyda rozstrzygnięcie w sprawie wyrażenia albo odmowy wyrażenia zgody w formie prawnej decyzji administracyjnej. Przysługuje od niej środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (środek prawny z art. 127 § 3 k.p.a.). Od decyzji ostatecznej w sprawie przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego pierwszej instancji (art. 50 i nast. ustawy z dnia 29 lipca 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; tekst jednolity: Dz. U. 2012, poz. 270, z późn. zm.).

Decyzja w sprawie wyrażenia zgody nie jest wykonalna z mocy prawa. Natomiast decyzja w sprawie odmowy wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa (*argumentum* z art. 51 ust. 4 u.dz.u.r., gdzie prawodawca *explicite* wskazał to, iż „z dniem doręczenia decyzji, akt powołania członka zarządu, którego dotyczy decyzja, nie wywołuje skutków prawnych, a mandat członka zarządu wygasa”). W przypadku decyzji odmownej aktualne pozostają, zawarte w niniejszym artykule, rozważania dotyczące wstrzymania jej wykonalności w toku postępowania administracyjnego, jak również w toku postępowania sądownoadministracyjnego.

W tym miejscu wypada zastrzec, iż w przypadku *uporczywego* braku decyzji KNF w powyższej sprawie zastosowanie znajdują środki zwalczania beczynności organu i przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie z art. 36-38 k.p.a. W okresie zawisłości tego postępowania administracyjnego osoba powołana będzie mogła wykonywać powierzone jej funkcje (*argumentum* z art. 51 ust. 4 u.dz.u.r.).

38. Szerzej zob.: Wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r.; sygn.: II SA 1031/82; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 grudnia 2008 r.; sygn.: III SA/Lu 200/08; Wyrok NSA z dnia 8 marca 2000 r.; sygn.: SA 1482/99; orzeczenia.nsa.gov.pl.

Komisja wyda decyzję o odmowie wyrażenia zgody na powołanie osoby, o której mowa w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., na stanowisko członka zarządu w następujących sytuacjach: (i) gdy osoba ta nie będzie posiadać pełnej zdolności do czynności prawnych; (ii) gdy osoba ta nie będzie posiadać wyższego wykształcenia uzyskanego w Rzeczypospolitej Polskiej lub uzyskanego w innym państwie wykształcenia będącego wykształceniem wyższym w rozumieniu właściwych przepisów tego państwa (o ile oczywiście w tym postępowaniu Komisja nie odstąpiła od wymogu posiadania wyższego wykształcenia zgodnie z art. 48 ust. 4 u.dz.u.r.); (iii) gdy osoba ta była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; (iv) gdy osoba ta nie daje rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty. Jakkolwiek katalog przesłanek warunkujących wydanie decyzji negatywnej w sprawie jest zamknięty, to w istocie mamy tutaj do czynienia z wyłączenie jego formalnym zamknięciem. Niektóre z przesłanek wchodzących w skład tego katalogu, jak przesłanka dawania rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty, oparte zostały bowiem na konstrukcji uznania administracyjnego. W konsekwencji decyzja w sprawie wyrażenia, odmowy wyrażenia zgody z art. 51 u.dz.u.r. powinna być uznana za decyzję swobodną (uznaniową). W tym miejscu należy zastrzec, że nie mamy tutaj do czynienia oczywiście z pełną i całkowitą swobodą Komisji, organ ten jest bowiem zobligowany w swoim działaniu przestrzegać przepisów prawa, a wydana przez niego decyzja musi mieć podstawę prawną i musi mieścić się w granicach określonych przez przepisy prawa.

Zajście którejkolwiek z wyżej wymienionych przesłanek negatywnych – jak zostało to już wskazane – prowadzi do konieczności wydania przez Komisję decyzji negatywnej, a tym samym do wydania decyzji o odmowie wyrażenia zgody na powołanie danej osoby w skład zarządu zakładu. W tym ostatnim kontekście wątpliwości w praktyce obrotu może budzić użyte w treści art. 51 ust. 3 u.dz.u.r. sformułowanie „organ nadzoru może odmówić, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji”, które mogłoby wskazać wyłączenie na fakultatywny charakter uprawnienia Komisji. W rzeczywistości, w przypadku określonym w treści art. 51 ust. 3 u.dz.u.r. Komisja jest zobligowana wydać decyzję odmowną (negatywną), za czym przemawia w szczególności – opisany już szerzej – spoczywający na organie nadzoru obowiązek rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości powstałych na gruncie sprawy *in favorem* zapewnienia ochrony dla interesów krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji i całego rynku ubezpieczeń, jak i spoczywający na organie nadzoru obowiązek stania na straży realizacji celów nadzoru nad tym rynkiem.

W tym miejscu wypada podkreślić, iż wymóg uzyskania zgody Komisji na powołanie członka zarządu, odpowiednio: krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji nie znajduje zastosowania do powołania na kolejną kadencję osób wymienionych w art. 51 ust. 1 u.dz.u.r., o ile w okresie kadencji nie zaszły przesłanki, o których jest mowa w art. 52 ust. 1 u.dz.u.r. (*argumentum* z art. 51 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 u.dz.u.r.). W tym ostatnim kontekście należy wskazać, że zajście przesłanek, o których mowa w art. 52 ust. 1 u.dz.u.r., będzie prowadzić – po pierwsze – do niemożności dalszego pełnienia funkcji przez danego członka zarządu, po drugie – do spoczywającego na Komisji obowiązku wydania decyzji odmownej w przypadku ubiegania się przez wymienioną osobę o stanowisko członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji.

Na zakończenie wypada także podkreślić, że jakiegokolwiek naruszenie obowiązków związanych z powoływaniem członków zarządu zakładu z art. 49-51 u.dz.u.r. (czy to w drodze niepoinformowania KNF o zmianach w składzie zarządu; czy to w drodze nieskorzystania z instytucji z art. 51

ust. 1 u.dz.u.r.) skutkować będzie odpowiedzialnością administracyjną tego zakładu, o której jest mowa w art. 361-362 u.dz.u.r. W szczególności zastosowanie znajdą sankcje administracyjne w postaci kary pieniężnej z art. 362 u.dz.u.r.

Podsumowanie

Środek nadzoru wstępnego z art. 51 u.dz.u.r. prewencyjnie zabezpiecza prawidłowe funkcjonowanie zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, a w konsekwencji krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji jako takiego. Środek ten stanowi istotne wsparcie dla – wywodzących się ze sfery prawa prywatnego – instrumentów nakierowanych na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania zarządu każdej spółki akcyjnej. Jakkolwiek ogólna ocena tego środka jest pozytywna, to krytycznie należy odnieść się do okoliczności, iż na kanwie praktycznego stosowania przepisu z art. 51 u.dz.u.r. będą mogły powstawać wątpliwości, które powinny być – jak się wydaje – usunięte w drodze odpowiedniej korektury treści tego przepisy. Negatywny wpływ tych wątpliwości na bieg postępowania i jego rezultat może być wprawdzie ograniczony w drodze stosowania odpowiednich metod wykładni, jednakże sama okoliczność występowania tego wpływu wzmaga ryzyko polityczne i prawne związane z funkcjonowaniem rynku ubezpieczeń w Polsce. To ostatnie nie zmienia jednakże ogólnej pozytywnej oceny analizowanej instytucji i jej wpływu na prawidłowe funkcjonowanie rynku ubezpieczeń.

Wykaz źródeł

Literatura

- Adamiak B., [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Chełmoński A., [w:] Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.
- Elżanowski F., [w:] Wierzbowski M., Wiktorowska A. [red.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Glibowski K., [w:] Wierzbowski M., Wiktorowska A. [red.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Kosiński E., [w:] Gronkiewicz-Waltz H., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Szajkowski A., Tarska M., Szumański A., [w:] Sołtysiński S., Szajkowski A., Szumański A., Szwajca J., *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do artykułów 151-300*, 2 wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- 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.
- Wojno B., [w:] Wierzbowski M., Sobolewski L., Wajda P. [red.], *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Orzecnictwo

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 8 listopada 2004 r.; sygn.: II SA 3830/03; orzeczenia.nsa.gov.pl
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 10 stycznia 2006 r.; sygn.: VII SA/Wa 1031/05; 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 17 maja 2006 r.; sygn.: I SA/Wa 1519/05; 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 6 grudnia 2006 r.; sygn.: III SA/Wa 2385/06; 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 13 września 2007 r.; sygn.: IV SA/Wa 2413/06; 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 Lublinie z dnia 11 grudnia 2008 r.; sygn.: III SA/Lu 200/08; 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 O/Gdańsk z dnia 2 grudnia 1981 r.; sygn.: SA/Gd 159/81, Legalis
Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r.; sygnatura: SA 234/81; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r.; sygn.: II SA 1031/82; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 23 maja 1994 r.; sygn.: I SA 979/93; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r.; sygn.: I SA 1551/98; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 26 października 1999 r.; sygn.: IV SA 1693/97; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2000 r.; sygn.: SA 1482/99; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2001 r.; sygn.: V SA 900/00; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 27 września 2001 r.; sygn.: I SA 2326/00; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r.; sygn.: OSA 4/03; orzeczenia.nsa.gov.pl
Postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2004 r.; sygn.: FZ 86/04; LexPolonica nr 2400952
Postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2005 r.; sygn.: II OZ 510/05; Legalis
Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r.; sygn.: OSK 682/04; orzeczenia.nsa.gov.pl
Postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2006 r.; sygn.: II FZ 598/06; Legalis
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygn.: II OSK 445/06; orzeczenia.nsa.gov.pl
Wyrok NSA z dnia 14 września 2007 r.; sygn.: I OSK 522/07; Legalis
Postanowienie NSA z dnia 12 października 2007 r.; sygn.: II FSK 1490/07; Legalis
Postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2008 r.; sygn.: I OZ 493/08; Legalis
Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygn.: II GSK 763/08; orzeczenia.nsa.gov.pl
Postanowienie NSA z dnia 13 sierpnia 2009 r.; sygn.: I OZ 779/09; Legalis

Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r.; sygn.: II OSK 1131/10; orzeczenia.nsa.gov.pl
Postanowienie NSA z dnia 25 października 2011 r.; sygn.: II OZ 1019/11; orzeczenia.nsa.gov.pl
Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r.; sygn.: II OSK 856/13; LEX nr 1310112
Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2014 r.; sygn.: I OZ 217/14; LEX nr 1446605
Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2014 r.; sygn.: II OZ 297/14; LEX nr 1447313

Orzeczenia sądów powszechnych i Sądu Najwyższego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2002 r.; sygn.: III RN 128/02; <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/32792/iii-rn-128-02-wyrok-sadu-najwyzszego-izba-administracyjna-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/> [dostęp: 3.04.2016]

Administrative proceedings on the consent of the Polish Financial Supervision Authority for the appointment of two board members of the insurance or reinsurance company under the Act of 11 September 2015 on insurance and reinsurance operations – selected aspects

The article is focused on the analysis of selected practical aspects of the administrative proceedings before the Polish Financial Supervision Authority on the consent to the appointment of the board member (including the CEO and the board member who is responsible for the risk management) of the insurance or reinsurance company (operating in the legal form of a joint stock company). The article focuses on the characteristic of the administrative proceedings in the aforesaid case; there is also the description of the 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 the insurance operations (Journal of Law of 2015, item. 1206, as amended.), and which problems – as it 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).

Key words: Supervision of insurance market; Polish Financial Supervision Authority; member of the board; acceptance; administrative proceedings.

PROF. DR HAB. PAWEŁ WAJDA – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, of counsel w kancelarii White&Case M. Studniarek i Wspólnicy – kancelaria prawna sp.k.