

PAWEŁ WAJDA

<https://doi.org/10.33995/wu2020.1.2>

Przesłanki (dyrektywy) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na krajowy zakład ubezpieczeń (część I)

Niniejsza publikacja poświęcona jest analizie ustawowych dyrektyw mających wpływ na ustalenie przez Komisję Nadzoru Finansowego wymiaru administracyjnych kar pieniężnych stosowanych wobec krajowych zakładów ubezpieczeń w reżimie ustawy z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jednolity: Dz. U. 2019, poz. 381 z późn. zm.). Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tego, jak wskazane dyrektywy są rozumiane w praktyce obrotu. Powyższe ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zakładów ubezpieczeń, stron postępowania sankcyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Właściwe zrozumienie przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnej kary pieniężnej implikuje bowiem odpowiednie zachowanie tego zakładu ubezpieczeń w ramach postępowania, co ma swoje bezpośrednie przełożenie na wysokość i dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej.

Słowa kluczowe: kara administracyjna, kara administracyjna pieniężna, Komisja Nadzoru Finansowego, nadzór, odpowiedzialność administracyjna, dyrektywy wymiaru kary.

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja zostanie poświęcona analizie ustawowych przesłanek mających wpływ na ustalenie przez Komisję Nadzoru Finansowego wymiaru administracyjnych kar pieniężnych (tzw. dyrektyw wymiaru kary) stosowanych wobec krajowych zakładów ubezpieczeń w reżimie ustawy z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jednolity: Dz. U. 2019, poz. 381, z późn. zm.; dalej: u.dz.u.r.). Wskazane przesłanki (dyrektywy) to *sui generis* normatywne przesłanki mające wpływ na ustalenie wysokości administracyjnych kar pieniężnych stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec krajowych zakładów ubezpieczeń w przypadku dopuszczenia się przez te podmioty nadzorowane deliktów administracyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tego, jak wskazane przesłanki są rozumiane w praktyce obrotu [tj. przede wszystkim jak są one rozumiane przez Sądy Administracyjne obu instancji, jak również – w sytuacji, gdy rozumienie tych przesłanek przyjmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego znalazło akceptację w orzecznictwie Sądów Administracyjnych – jak są one rozumiane przez Komisję Nadzoru Finansowego]. Powyższe ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zakładów ubezpieczeń, stron postępowania sankcyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Właściwe zrozumienie przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnej kary pieniężnej implikuje bowiem odpowiednie zachowanie tego zakładu ubezpieczeń w ramach postępowania, co ma swoje bezpośrednie przełożenie na wysokość i dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej.

W tym miejscu konieczne jest wprowadzenie dodatkowego zastrzeżenia, iż jakkolwiek przepis z art. 362 u.d.z.u.r. formułuje dla Komisji Nadzoru Finansowego kompetencje do stosowania środków odpowiedzialności administracyjnej w postaci tak administracyjnych kar pieniężnych, jak i administracyjnych kar niepieniężnych, jak również formułuje dla Komisji Nadzoru Finansowego kompetencje do stosowania powołanych wyżej kar administracyjnych tak wobec krajowych zakładów ubezpieczeń, jak i wobec innych podmiotów (np. wobec członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń (*argumentum ex art. 362 ust. 1 pkt 1 u.d.z.u.r.*), to rozważania zawarte w niniejszej publikacji dotyczyć będą wyłącznie przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na krajowe zakłady ubezpieczeń w oparciu o przepis z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. Za dokonaniem takiego zawężenia przemawiają w szczególności okoliczności zawarte w przepisie z art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. 2020, poz. 256 z późn. zm., dalej: k.p.a.). W tym miejscu prawodawca wyraźnie wskazał – co będzie przedmiotem poszerzonych rozważań w dalszej części niniejszej publikacji – że przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie do wymiaru administracyjnych kar pieniężnych.

Zasadniczymi motywami dla przeprowadzenia wyżej powołanej analizy były występujące w praktyce obrotu wątpliwości odnośnie do rozumienia poszczególnych przesłanek z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., jak również wątpliwości odnośnie do faktycznego wpływu poszczególnych przesłanek z art. 189d k.p.a. na wymiar administracyjnej kary pieniężnej w reżimie u.d.z.u.r.

Konieczne jest w tym miejscu dodatkowe zastrzeżenie, że w ramach tej analizy autor skupił się na kwestiach *stricte* praktycznych, tj. na rozumieniu poszczególnych przesłanek z art. 189d k.p.a. przyjmowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych obu instancji, jak również rozumieniu tych przesłanek w praktyce działania Komisji Nadzoru Finansowego. Analizie poddano przy tym wszystkie – publicznie dostępne – wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których przedmiotem skargi / skargi kasacyjnej była w szczególności wykładnia / stosowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego przepisu z art. 362 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. Autor wyszedł bowiem z ogólnego założenia, że najlepszym kryterium oceny prawidłowości działań Komisji Nadzoru Finansowego i prawidłowości dokonywanych przez nią wykładni przepisów prawa jest ocena tej działalności przez sądy administracyjne. Tym samym autor zdecydował się na przeprowadzenie możliwie szczegółowej analizy orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących kwestii stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego przepisu z art. 362 u.d.z.u.r.

Autor ma przy tym na uwadze takie okoliczności, jak po pierwsze to że liczba judykatów sądów administracyjnych dotyczących kwestii stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego norm

z art. 362 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. jest relatywnie niewielka (zaledwie kilkanaście wyroków, co jest wynikiem tego, że większość judykatów sądów administracyjnych dotyczących kwestii odpowiedzialności administracyjnej krajowych zakładów ubezpieczeń dotyczy takich decyzji administracyjnych, które zostały wydane w postępowaniach administracyjnych wszczętych jeszcze przed dniem 1 czerwca 2017 roku, a zatem takich do których zastosowania w ogólności nie znajdował przepis z art. 189d k.p.a.). Po drugie, że katalog z art. 189d k.p.a. jest bardzo zbliżony – co do treści przesłanek – do katalogu z art. 96 ust. 1h i z art. 97 ust. 1g ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2019, poz. 623, z późn. zm.; dalej: u.o.o.p.), jak również do katalogu z art. 228 ust. 4b ustawy z dnia 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. 2020, poz. 95; dalej: u.o.f.i.), jak wreszcie katalogu z art. 138 ust. 3c w związku z art. 138 ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz. U. 2019, poz. 2357 z późn. zm.; dalej: p.b.). Autor zastosował zabieg sprowadzający się do pomocniczego wykorzystania również tych orzeczeń sądów administracyjnych, które dotyczyły kwestii stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego przepisu z odpowiednio art. 96 ust. 1h i z art. 97 ust. 1g u.o.o.p., z art. 228 ust. 4b u.o.f.i. oraz z art. 138 ust. 3c w związku z art. 138 ust. 8 p.b., które to orzeczenia są niejako statystycznie częstsze.

Publikacja złożona będzie – z uwagi na obszerność – z dwóch części. I tak w niniejszej pierwszej części znajdzie się ogólna charakterystyka instytucji wymiaru sankcji administracyjnych, natomiast w drugiej części zostanie przedstawiona charakterystyka poszczególnych przesłanek wymiaru sankcji administracyjnych z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z katalogiem z art. 189d k.p.a., jak również zostaną zawarte uwagi podsumowujące całość opracowania i sformułowane postulaty *de lege ferenda*.

1. Sankcje administracyjne na rynku ubezpieczeń – uwagi ogólne

Na podstawie przepisu z art. 362 ust. 1 u.d.z.u.r. Komisja Nadzoru Finansowego została wyposażona w kompetencje do stosowania wobec nadzorowanych krajowych zakładów ubezpieczeń instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, w tym w szczególności sankcji administracyjnych przyjmujących postać administracyjnych kar pieniężnych.

W powyższym kontekście warto przypomnieć, że sankcje administracyjne są środkiem nadzoru następczego, który znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy KNF w trakcie realizowania zadań nadzorczych stwierdzi występowanie jakichkolwiek odstępstw pomiędzy faktycznym działaniem danego nadzorowanego podmiotu a wzorcem tego działania wynikającym z odpowiednich regulacji normatywnych. Komisja Nadzoru Finansowego w takim przypadku jest wyposażona w kompetencje do zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych władczego oddziaływania, nakierowanych w swojej istocie na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania nadzorowanych podmiotów, przywrócenie stanu zgodnego z prawem i wyeliminowanie negatywnych konsekwencji stanu naruszenia prawa.

Sankcje administracyjne są negatywnymi konsekwencjami naruszenia norm prawa administracyjnego. Stanowią one w istocie instrument prawny władczego oddziaływania, wykorzystywany

przez Komisję Nadzoru Finansowego w celu zabezpieczenia faktycznej realizacji publicznoprawnych obowiązków nałożonych na uczestników rynku ubezpieczeń.

Podstawowymi cechami sankcji administracyjnych jest wyposażenie Komisji Nadzoru Finansowego w uprawnienie o władczym charakterze oraz w możliwość stosowania przymusu względem nadzorowanych podmiotów. Sankcje administracyjne stanowią zatem instrument realizacji odpowiedzialności administracyjnej; ich zastosowanie jest bowiem negatywnym rezultatem naruszenia przez pewien podmiot dyspozycji określonej normy prawa administracyjnego.

Trafnie przyjmuje się przy tym w orzecznictwie sądów administracyjnych, że *ratio* rozwiązania sprowadzającego się do wyposażenia Komisji Nadzoru Finansowego w szereg kompetencji z zakresu realizacji odpowiedzialności administracyjnej jest to, że organ nadzoru nad rynkiem finansowym (a zatem również ubezpieczeniowym) musi być wyposażony w szeroki zakres kompetencji nadzorczych jako środków służących wykonywaniu nadzoru typu następczego wykorzystywanych w celu usunięcia rozbieżności między stanem rzeczywistym a postulowanym oraz – co najważniejsze – w celu prewencyjnego oddziaływania (w wymiarze indywidualnym, jak i generalnym) na zachowania podmiotów nadzorowanych, wobec których jest (może być) stosowana i w odniesieniu do których ma wywoływać motywację do zachowań zgodnych z prawem oraz przeciwdziałać zachowaniom niepożądanym. W tym ostatnim kontekście warto za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie zauważyć że: „przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków”. Z powyższym łączy się jednocześnie – co nie może w jakimkolwiek przypadku wychodzić na plan pierwszy – funkcja represyjna, albowiem sankcje te mają stanowić również adekwatną dolegliwość za czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania, skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego i zagrożony sankcją administracyjną.

W powyższym kontekście – z zachowaniem pewnego uproszczenia – należy wskazać, że analizowany w niniejszym opracowaniu przepis z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. służy właśnie zapewnieniu powyższej adekwatnej dolegliwości, tj. swoistemu idealnemu dopasowaniu dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej do okoliczności danej sprawy administracyjnej (tj. do charakteru danego deliktu administracyjnego, którego dopuścił się krajowy zakład ubezpieczeń). Trafnie bowiem wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że „w toku sprawowania nadzoru bieżącego nad podmiotami sektora finansowego Komisja Nadzoru Finansowego uprawniona jest do stosowania szeregu środków nadzoru adekwatnych do rodzaju i rozmiarów stwierdzonych nieprawidłowości w działalności”.

Jest to o tyle ważne, że ostatnie kilkanaście miesięcy to okres wzmożonej aktywności Komisji Nadzoru Finansowego w obszarze nakładania kar administracyjnych na nadzorowane instytucje finansowe. Analiza wysokości zastosowanych kar pieniężnych prowadzi do sformułowania konkluzji, że są one w tym ostatnim okresie szczególnie dolegliwe i wysokie – niejednokrotnie sięgające kwoty kilkudziesięciu milionów PLN. Okoliczność ta skłania do bliższego przyjrzenia się przepisowi z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. i scharakteryzowania zawartych tamże przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej.

2. Katalog z art. 189d k.p.a. – uwagi ogólne

Poddając analizie instytucję z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., należy w pierwszym kroku wskazać, że okoliczność braku w reżimie u.dz.u.r. przepisu, który statuowałaby – autonomiczny w relacji do generalnego katalogu przesłanek z art. 189d k.p.a. – katalog przesłanek wymiaru kar administracyjnych, który znalazłby zastosowanie wyłącznie w reżimie u.dz.u.r., jest pewnym ewenementem i rozwiązaniem zasługującym na jednoznacznie negatywną ocenę.

Tak bowiem w reżimie u.o.o.p., u.o.f.i., jak i w reżimie p.b. funkcjonują przepisy, które statuują autonomiczne katalogi przesłanek wymiaru kar administracyjnych. W przypadku zaś rynku ubezpieczeń mamy do czynienia z sytuacją, w której to brak jest takiego autonomicznego – dopasowanego do specyfiki krajowego rynku ubezpieczeń – katalogu. W konsekwencji Komisja Nadzoru Finansowego, ustalając wymiar administracyjnych kar pieniężnych stosowanych wobec krajowych zakładów ubezpieczeń, zobowiązana jest sięgać do reżimu ogólnego z art. 189d k.p.a. Brak przedmiotowego katalogu w reżimie u.dz.u.r. należy uznać za oczywiste niedopatrzenie prawodawcy i rozwiązanie stojące z całą pewnością w opozycji do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania (tj. krajowego zakładu ubezpieczeń, którego działalność miałyby być sankcjonowana przez Komisję Nadzoru Finansowego).

W tym ostatnim kontekście należy wskazać, że o ile katalogi przesłanek z odpowiednio art. 96 ust. 1h u.o.o.p., art. 97 ust. 1g u.o.o.p., art. 228 ust. 4b u.o.f.i. oraz z art. 138 ust. 3c w związku z art. 138 ust. 8 p.b. są katalogami otwartymi [a tym samym Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona i jednocześnie zobowiązana brać pod uwagę również inne przesłanki wymiaru kary administracyjnej, to jest przesłanki które nie zostały wymienione w wyżej powołanych katalogach], o tyle katalog z art. 189d k.p.a. jest katalogiem zamkniętym. W przepisach z odpowiednio art. 96 ust. 1h u.o.o.p., art. 97 ust. 1g u.o.o.p., art. 228 ust. 4b u.o.f.i. oraz z art. 138 ust. 3c w związku z art. 138 ust. 8 p.b. prawodawca użył bowiem kwalifikatora *w szczególności*, natomiast w przepisie z art. 189d k.p.a. kwalifikator *w szczególności* nie został wykorzystany. Oznacza to, że Komisja Nadzoru Finansowego w reżimie u.dz.u.r. nie jest uprawniona wykroczyć poza treść art. 189d k.p.a., a tym samym przy ustalaniu wymiaru administracyjnej kary pieniężnej nie może wziąć pod uwagę również tych przesłanek, które nie zostały tamże wymienione. W taką możliwość – i obowiązek – Komisja Nadzoru Finansowego została natomiast wyposażona tak w reżimie u.o.o.p., u.o.f.i., jak i w reżimie p.b. Brak przy tym jakichkolwiek racjonalnych argumentów, by krajowe zakłady ubezpieczeń były niejako traktowane gorzej niżeli inni profesjonalni uczestnicy obrotu na rynkach finansowych, jak przykładowo emitenci, towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne oraz banki krajowe.

Przedstawiając argumenty dla poparcia stanowiska odnośnie do negatywnej oceny rozwiązania z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., należy – po drugie – krytycznie odnieść się do okoliczności, iż jakkolwiek przepis z art. 362 ust. 1 u.dz.u.r. statuuje i katalog administracyjnych kar pieniężnych, i katalog administracyjnych kar niepieniężnych, to przepis z art. 189d k.p.a. znajduje zastosowanie wyłącznie do tych pierwszych (*argumentum ex art. 189d k.p.a.*).

Co więcej, przepis z art. 189d k.p.a. znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku tych administracyjnych kar pieniężnych, które są oparte na mechanizmie uznania administracyjnego (tym samym nie znajduje on *a contrario* zastosowania do tzw. sztywnych administracyjnych kar pieniężnych). W tym ostatnim kontekście celowe jest podkreślenie, że w orzecznictwie sądów

administracyjnych trafnie podnosi się, że: „Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że dyrektywy wymiaru kar administracyjnych przewidziane w k.p.a. nie znajdują zastosowania w przypadku kar nakładanych decyzjami związanymi, czyli takimi, w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm – sankcji pieniężnej. Dyrektywy wymiaru kary mają jedynie zastosowanie w przypadkach uznania administracyjnego, w których wysokość kary zależy od organu, a nie jest określona sztywno. Powyższe twierdzenia są podzielane zarówno w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (patrz wyrok WSA Warszawie z 11 lipca 2018 r. VIII SA/Wa 205/18), jak i doktrynie. Ta ostatnia ustami swoich przedstawicieli jednoznacznie wskazuje, że dyrektywy wymiaru kary nie mają zastosowania w wypadku, gdy wysokość kary wynika wprost z przepisów prawa, tj. wysokość kary jest określona w sposób sztywny” (patrz P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 189d k.p.a., LEX/el. 2019*). Co więcej, art. 189d k.p.a. ma zastosowanie wyłącznie w zakresie wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, tj. ustalenia jej wysokości w kwocie pieniężnej (w pieniądzu). Nie ma natomiast zastosowania do nakładania tej kary. Andrzej Wróbel w komentarzu do art. 189d k.p.a. (M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2019*) jednoznacznie wskazał, że w przypadku „gdy przepis szczególnie określa wysokość kary pieniężnej np. w taki sposób, jak czyni to art. 89 ust. 4 pkt 1 lit a u.g.h., który stanowi, że wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 tego przepisu, wynosi w przypadku gier na automatach 100 tys. zł od każdego automatu, art. 189d k.p.a. nie ma zastosowania”.

Powyższe skutkuje tym, że norma z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. – w odróżnieniu od analogicznych norm z art. 96 ust. 1h, 97 ust. 1g i z art. 228 ust. 4b u.o.f.i. – znajduje zastosowanie wyłącznie, na co *explicite* wskazał prawodawca w treści przepisu z art. 189d k.p.a., do administracyjnych kar pieniężnych. *A contrario* norma ta nie znajduje natomiast i nie może w jakimkolwiek przypadku znaleźć zastosowania do nakładania przez Komisję Nadzoru Finansowego na nadzorowany krajowy zakład ubezpieczeń jakichkolwiek sankcji administracyjnych w postaci administracyjnych kar niepieniężnych (jak np. sankcja administracyjna z art. 362 ust. 1 pkt 3 czy 4 u.dz.u.r.).

W powyższym kontekście należy wskazać, że przyjęte pod rządami art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. rozwiązanie jest o tyle zaskakujące, że tak w reżimie ustawy u.o.o.p., jak i w reżimie ustawy u.o.f.i. prawodawca przyjął, że zawarte katalogi przesłanek wymiaru kar administracyjnych znajdują zastosowanie i do administracyjnych kar pieniężnych, i do administracyjnych kar niepieniężnych. Rozwiązanie przyjęte w reżimach ustaw u.o.o.p. i u.o.f.i. niesie, w mojej ocenie, istotną korzyść dla nadzorowanych instytucji finansowych, stanowi ono bowiem gwarancję tego, że również w przypadku administracyjnych kar niepieniężnych Komisja Nadzoru Finansowego będzie dysponowała swoistymi wytycznymi pozwalającymi na możliwie idealne dopasowanie dolegliwości kary administracyjnej do specyfiki danej sprawy administracyjnej (tj. specyfiki popełnionego deliktu administracyjnego).

W rezultacie krytycznie należy odnieść się do okoliczności przyjęcia w art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. rozwiązania ograniczającego stosowanie tamże zawartego katalogu przesłanek wyłącznie do administracyjnych kar pieniężnych. Należy zatem *de lege ferenda* postulować to, by katalog z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. znajdował zastosowanie również do administracyjnych kar niepieniężnych, a zatem: by norma z art. 189d k.p.a. znajdowała zastosowanie do wszystkich kar administracyjnych albo też – co należy uznać

za rozwiązanie postulowane – by prawodawca umieścił w przepisie z art. 362 u.d.z.u.r. otwarty katalog przesłanek (dyrektyw) wymiaru kar administracyjnych nakładanych w oparciu o podstawę prawną z art. 362 u.d.z.u.r.. Jest to wynikiem w szczególności tego – co będzie przedmiotem pogłębionych rozważań w dalszej części niniejszego opracowania – że norma z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. pełni funkcję gwarancyjną dla sfery praw i interesów strony postępowania, tj. krajowego zakładu ubezpieczeń, którego działalność ma być sankcjonowana. Tym samym niejako w interesie strony postępowania znajduje się to, by norma ta znajdowała jak najszersze – w ujęciu przedmiotowym – zastosowanie.

W powyższym kontekście należy zauważyć, że pod rządami przepisów u.o.o.p., u.o.f.i. oraz p.b. Komisja Nadzoru Finansowego może – i jak najbardziej powinna – przy ustalaniu stopnia dolegliwości kary administracyjnej wziąć pod uwagę również wszelkie inne okoliczności faktyczne sprawy, które mają istotny wpływ na wynik sprawy i które nie zostały w szczególności wymienione w treści zawartych w tych ustawach otwartych katalogów przesłanek wymiaru kar administracyjnych. W przypadku zaś katalogu zamkniętego – tak jak w przypadku powołanego katalogu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. – Komisja Nadzoru Finansowego nie jest uprawniona wykroczyć poza jego zapisy, a tym samym nie może uwzględnić w toku ustalania stopnia dolegliwości kary dodatkowych okoliczności niewymienionych w tym katalogu.

Doskonałym przykładem obrazującym wagę powyższego jest dotychczasowa praktyka Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie stosowania kar administracyjnych, tj. spoczywający na Komisji Nadzoru Finansowego (*argumentum ex art. 8 § 2 k.p.a.*) obowiązek odnośnie do respektowania utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Obowiązek ten stanowi okoliczność mającą istotny wpływ na wymiar kary administracyjnej. Należy wskazać, że *de lege derogata* (tj. jeszcze przed wejściem w życie postanowień z odpowiednio art. 96 ust. 1h u.o.o.p. art. 97 ust. 1g u.o.o.p., art. 228 ust. 4b u.o.f.i., oraz art. 138 ust. 3c p.b.) Komisja Nadzoru Finansowego wielokrotnie – czy to w treści skarżonej decyzji administracyjnej, czy to w treści odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – wskazywała na brak zasadności podnoszonego przez stronę postępowania argumentu odnośnie odejścia (w ocenie skarżącego) przez Komisję Nadzoru Finansowego od utrwalonej praktyki i zastosowania wobec skarżącego szczególnie dolegliwej sankcji administracyjnej, gdzie *de lege lata* – w obliczu treści przepisów z odpowiednio art. 96 ust. 1h u.o.o.p. art. 97 ust. 1g u.o.o.p., art. 228 ust. 4b u.o.f.i., oraz art. 138 ust. 3c p.b. oraz z art. 8 § 2 k.p.a. – obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest respektować utrwaloną praktykę rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Powyższe oznacza, że pod rządami przepisów ustaw u.o.o.p., u.o.f.i. i p.b. oraz art. 8 § 2 k.p.a. obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest stosować spójną funkcję dolegliwości kary administracyjnej. Co istotne, należy wskazać, że Komisja Nadzoru Finansowego może odstąpić od stosowania dotychczasowej praktyki wyłącznie wtedy, gdy okoliczności danej sprawy administracyjnej istotnie odbiegają od okoliczności występujących w tych sprawach administracyjnych, w których zapadały dotychczasowe rozstrzygnięcia. Oczywistym przy tym jest to, że Komisja Nadzoru Finansowego będzie uprawniona, by zastosować karę administracyjną w jej bardziej dolegliwym wymiarze – niżeli wymiar wynikający z dotychczasowych rozstrzygnięć – tylko i wyłącznie w przypadku, gdy okoliczności danej sprawy będą wskazywały na szczególnie istotny ciężar gatunkowy popełnionego deliktu administracyjnego, co oznacza iż na kanwie konkretnej sprawy zaistnieją poważne okoliczności obciążające, przy czym jednocześnie nie zmaterializują się okoliczności łagodzące.

W odniesieniu do wskazanego powyżej obowiązku wyrażającego się w rozszerzającym ujmowaniu katalogu przesłanek z odpowiednich przepisów u.o.o.p., u.o.f.i. oraz p.b. należy wskazać, że realizacja tego obowiązku powinna charakteryzować się zorientowaniem na zwiększenie poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że *ratio* analizowanych instytucji jest zapewnienie wyższego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów podmiotu sankcjonowanego, co z kolei przekłada się na kierunek interpretacji tych przepisów. W przypadku zaś instytucji z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem przesłanek, który nie może być – siłą rzeczy – ujmowany rozszerzająco.

Zgodnie z art. 189d k.p.a. – w związku z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. i w związku z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz. U. 2020, poz. 180, z późn. zm.; dalej: u.n.r.f.) – Komisja Nadzoru Finansowego przy ustalaniu wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r., bierze pod uwagę: (i) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; (ii) częstotliwość niedopełnienia w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; (iii) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; (iv) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa; (v) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; (vi) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; oraz wyłącznie (vii) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Oczywistym przy tym jest, że w przypadku nakładania przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjnej kary pieniężnej z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. na krajowy zakład ubezpieczeń, Komisja Nadzoru Finansowego będzie brała pod uwagę wyłącznie przesłanki, o których mowa w (i) do (vi) powyżej (siłą rzeczy zatem wyłącznie te przesłanki będą przedmiotem analizy w niniejszej publikacji).

W powyższym kontekście, odwołując się do *ratio* powyższego przepisu, należy wskazać, że prawodawca – wprowadzając normę z art. 189a i nast. do systematyki k.p.a. – w pełni dostrzegł, że „kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego. Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”.

Powołany wyżej katalog przesłanek ma charakter katalogu bezwzględnie wiążącego, wobec czego Komisja Nadzoru Finansowego nie może w jakimkolwiek przypadku odstąpić od respektowania jego treści i kategorycznego stosowania się do jego zawartości. Jednocześnie, uwzględniając fakt,

że w treści rzeczowego katalogu są zawarte tak okoliczności obciążające, jak i łagodzące, należy podkreślić, że wszystkie one muszą być brane pod uwagę przez Komisję Nadzoru Finansowego. Prawodawca jako podmiot racjonalny wskazał bowiem na całościowy charakter katalogu przesłanek, a tym samym wprowadził obowiązek jego respektowania przez Komisję Nadzoru Finansowego w całym jego zakresie. Należy zatem kategorycznie wyłączyć sytuację, w której Komisja Nadzoru Finansowego podeszłaby do katalogu przesłanek z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. wybiórczo, a zatem przykładowo odstąpiłaby od ustalenia treści którejkolwiek z tych przesłanek w sytuacji, gdy ustalenie to było możliwe (co będzie przedmiotem poszerzonych rozważań w dalszej części niniejszej publikacji), czy też wzięłaby pod uwagę przykładowo łącznie przesłanki obciążające stronę postępowania sankcyjnego. Nie jest zatem w jakimkolwiek przypadku dopuszczalna sytuacja, w której Komisja Nadzoru Finansowego, czy to w ogólności pomija którąkolwiek z przesłanek, czy też nie bierze jej pod uwagę przy ustalaniu wymiaru kary administracyjnej. Nie jest bowiem dopuszczalna wybiórczość czy fragmentaryczność w doborze dyrektyw oceny w ramach działalności Komisji Nadzoru Finansowego.

Na powyższe wskazują – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą – sądy administracyjne, które stoją na stanowisku, iż „zastosowana sankcja nie może być oderwana od stwierdzonych w toku nieprawidłowości i ma pozostawać w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym, tak by w pełnym stopniu odzwierciedlać stopień naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. [...] Oznacza to, że do Komisji należy ustalenie adekwatności wymiaru nałożonej kary w sytuacji wystąpienia konkretnego naruszenia. Mamy tu do czynienia z uznaniem administracyjnym, co oznacza wybór rozstrzygnięcia w granicach maksymalnego wymiaru kary. Komisja powinna zatem przed wydaniem decyzji rozważyć wszystkie przesłanki ustawowe istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a postępowanie wyjaśniające prowadzić z zachowaniem prawidłowej procedury”.

Oczywistym jest bowiem to – co podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych – że: „Komisja może stosować środki nadzoru tylko takie, jakie *expressis verbis* przewiduje ustawa, z natężeniem i w przypadkach określonych prawem, a ponadto, używając określonego środka nadzoru, musi przestrzegać określonej procedury, właściwej dla formy prawnej, w jakiej ten środek zostanie zastosowany”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się – podobnie trafnie – także to, że „w ramach uznania administracyjnego, którego granice określają odpowiednie przepisy, Komisja może stosować środki nadzoru pojedynczo, łącznie, alternatywnie lub sukcesywnie. Ustawodawca pozostawił uznaniu administracyjnemu nie tylko wybór pomiędzy różnymi możliwymi do zastosowania środkami nadzoru, ale w przypadku nałożenia kary pieniężnej również określenie jej wysokości. Przejawem uznania administracyjnego jej fakultatywny tryb stosowania niektórych środków nadzoru. Ustawodawca formułując sankcję normy prawnej przewidującej taki środek nadzoru, często używa zwrotu »Komisja może« lub innego równoznacznego. W takim przypadku zasada efektywności nadzoru przemawia za stosowaniem przez Komisję środków nadzoru kształtującego lub represyjnego wyłącznie wtedy, gdy celu nadzoru nie da się osiągnąć przy użyciu środków pozbawionych elementu władztwa, np. zaleceń pokontrolnych”.

Celem takiego działania jest spełnienie wymogu proporcjonalności, tj. zapewnienie tego, że kara będzie adekwatna i dopasowana do możliwości płatniczych podmiotu sankcjonowanego. Czyli że z jednej strony nie będzie ona na tyle dolegliwa, by doprowadzić do upadłości tego podmiotu, z drugiej zaś strony – będzie na tyle dolegliwa, by podmiot odczuł dolegliwość kary i by wypracowany został dzięki temu jeden z zasadniczych celów sankcji administracyjnej: prewencja

w wymiarze szczególnym (tj. nakłonienie podmiotu, którego działalność jest sankcjonowana, do respektowania przepisów prawa w przyszłości).

Tym samym należy całkowicie wykluczyć sytuację, w której pomimo występowania okoliczności łagodzących (jak np. działania podjęte dobrowolnie przez krajowy zakład ubezpieczeń w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa) Komisja Nadzoru Finansowego zastosuje wobec podmiotu, którego działalność jest sankcjonowana, administracyjną karę w maksymalnej wysokości czy też w wysokości niemal równej maksymalnemu wymiarowi kary administracyjnej.

Takie działanie Komisji Nadzoru Finansowego byłoby oczywistym i rażącym naruszeniem obowiązku z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., a tym samym musiałoby ono skutkować derogowaniem zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego. Oczywistym jest bowiem to, że Komisja zobowiązana jest „zbadać wszystkie okoliczności sprawy, albowiem uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia go od obowiązku wszechstronnego zebrania i zbadania materiału dowodowego, całkowitego wyjaśnienia sprawy i wydania decyzji przekonującej pod względem prawnym i faktycznym. Organ jest zobowiązany wziąć pod uwagę interes społeczny i słuszny interes stron, a jego działania, zwłaszcza w zakresie nakładania sankcji, winny cechować się proporcjonalnością (31 ust. 3 Konstytucji RP)”.

W tym miejscu konieczne jest również podkreślenie, że decyzja administracyjna wydawana przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach uznania administracyjnego (a z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia w przypadku decyzji administracyjnej z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a.) powinna nie tylko spełniać wymóg zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną danego podmiotu z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć.

Wskazać należy bowiem na kluczowe znaczenie zasady proporcjonalności (*argumentum ex art. 31 ust. 3 Konstytucji RP*) wyznaczającej swoistą racjonalność instrumentalną, która zabezpiecza wszelkie podmioty prawa przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją ustawodawcy zwykłego, jak również ingerencją uprawnionych organów administracji publicznej.

Materializacja zasady proporcjonalności w ramach postępowań mających na celu nałożenie sankcji administracyjnych przejawia się w precyzyjnym określeniu kryteriów znajdujących zastosowanie przy wyborze odpowiednich środków i instrumentów przeznaczonych do realizacji określonych założonych celów i zadań. Zasada proporcjonalności ustanawia dyrektywę pozwalającą na określenie sposobu, w jaki wskazane powyżej podmioty publiczne mogą czynić użytek z przyznanych im kompetencji.

W świetle postanowień zasady proporcjonalności Komisja Nadzoru Finansowego jest zobligowana stosować sankcje administracyjne, które są sprawiedliwe, adekwatne do wagi naruszenia prawa i odpowiadające wymogom celowości. Jak trafnie bowiem przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 stycznia 2011 roku, jest to szczególnie ważne w sprawach z zakresu regulacji rynku, w których – z uwagi na dolegliwość wymierzanych sankcji – należy przywiązywać szczególną wagę do respektowania ograniczeń swobody organów administracji (i ustawodawcy) wynikających z Konstytucji RP.

Powyższe powinno być rozumiane jako obciążenie Komisji Nadzoru Finansowego obowiązkiem kierowania się w swoim działaniu konstytucyjną zasadą proporcjonalności, służącą dopasowaniu wysokości i rodzaju sankcji do okoliczności konkretnego stanu faktycznego oraz różnych wartości, które w zróżnicowanym stopniu chronione są przez poszczególne przepisy prawa. Oznacza

to, że organ nadzoru, stosując którąkolwiek z sankcji administracyjnych, musi mieć bezwzględnie na uwadze to, by realizacja celów nadzoru z wykorzystaniem instrumentu sankcji nie doprowadziła czasem do powstania negatywnych konsekwencji niepozostających w relacji proporcjonalności do stwierdzonego deliktu administracyjnego. Dolegliwość nakładana przez Komisję Nadzoru Finansowego powinna dla spełnienia swoich celów być istotnie odczuwalna ekonomicznie, proporcjonalna do możliwości płatniczych karanego i adekwatna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa. Sankcja administracyjna musi być zatem karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia prawa i odpowiadającą wymogom celowości.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Komisja Nadzoru Finansowego może zastosować sankcję administracyjną w najwyższej albo też niemal najwyższej wysokości wyłącznie wtedy, gdy organ ten stwierdzi, że miało miejsce najpoważniejsze naruszenie przepisów, a jednocześnie nie będą występowały jakiegokolwiek okoliczności łagodzące. *A contrario* Komisja Nadzoru Finansowego nie jest w jakimkolwiek przypadku uprawniona do zastosowania najbardziej dolegliwej postaci administracyjnej kary pieniężnej wobec krajowego zakładu ubezpieczeń, w sytuacji gdy istnieją okoliczności łagodzące z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. Istnienie zasady proporcjonalności stanowi bowiem gwarancję tego, iż absolutnie niedopuszczalne jest wykorzystywanie przez Komisję Nadzoru Finansowego praktyki, która sprowadzałaby się do nakładania najbardziej dolegliwych sankcji w każdym przypadku, niezależnie od stwierdzonego przez nią stopnia naruszenia przepisów prawa i niezależnie od występowania okoliczności łagodzących.

W powyższym kontekście – niejako na marginesie prowadzonych rozważań – celowe jest wskazanie, że przepis z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. nie formułuje (co może być postrzegane jako pewien standard regulacji krajowego rynku finansowego, bo identyczne rozwiązanie przyjęto tak w reżimie ustawy u.o.o.p., w reżimie ustawy u.o.f.i., jak i w reżimie ustawy p.b.) pod adresem Komisji Nadzoru Finansowego obowiązku odnośnie do stosowania swobodnego algorytmu w zakresie ustalania wymiaru kary. Taki algorytm nie wynika też w ogólności z przepisów prawa.

Brak powołanego algorytmu oznacza w praktyce, że Komisja Nadzoru Finansowego nie jest zobligowana do wskazywania w ujęciu procentowym / kwotowym tego, jak poszczególne przesłanki przełożyły się (procentowo / kwotowo) na wymiar konkretnej administracyjnej kary pieniężnej. O ile bowiem taki byłby obowiązek Komisji Nadzoru Finansowego, to musiałby on bezpośrednio i wprost wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Należy w pełni podzielić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 8 września 1999 roku, zgodnie z którym oczywiste jest, że kary administracyjnej nie można określić z matematyczną dokładnością, co jest rezultatem tego, iż stopień naruszenia prawa stanowi zawsze wielkość oceną. Oparcie mechanizmu sankcji administracyjnych na uznaniu administracyjnym pozwala przy tym na precyzyjne dopasowanie dolegliwości sankcji do specyfiki konkretnego przypadku, a tym samym na efektywne i optymalne wypracowanie pożądanego przez prawodawcę rezultatu regulacyjnego, sprowadzającego się do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu w obrębie rynku. Komisja jest zatem wyposażona w upoważnienie do wydania w danym stanie faktycznym takiego rozstrzygnięcia, które jest w jej ocenie najbardziej optymalnym.

Co więcej jestem zdania, że wprowadzenie skonkretyzowanego algorytmu do treści przepisów z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. byłoby w istocie rozwiązaniem niedopuszczalnym, nie jest bowiem możliwe ustalenie w treści przepisu prawa wymiaru kary administracyjnej z matematyczną precyzją. W każdym przypadku kara administracyjna musi być

bowiem dopasowana do okoliczności przypadku. Jak słusznie bowiem przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych „przepisy nie przewidują w tym zakresie taryfikatora, umożliwiającego swego rodzaju wycenę poszczególnych zachowań karanego podmiotu składających się na sankcjonowane naruszenie. Przepisy przewidują karę maksymalną, a zadaniem organu jest dokonanie – w tak wyznaczonych granicach – niezbędnej jej indywidualizacji przez odniesienie wysokości kary do konkretnej sytuacji jaka zaistniała w danej sprawie”.

W powyższym kontekście należy przypomnieć, że Komisja Nadzoru Finansowego na gruncie przepisu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. jest zobowiązana do odpowiedniego zindywidualizowania wskazanych tamże (tj. w art. 189d k.p.a.) przesłanek (tj. wskazania w czym konkretnie w ramach danego stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy administracyjnej ogniskują się i wyrażają te przesłanki) oraz odpowiedniego uzasadnienia w treści decyzji administracyjnej tego, w jaki sposób każda z przesłanek wpłynęła na treść osnowy decyzji administracyjnej (*argumentum ex art. 107 § 3 k.p.a.*). Trafnie bowiem wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, że: „W odniesieniu do decyzji o charakterze uznaniowym, nakładającej określoną sankcję, należałoby oczekiwać, aby powyższe względy, znajdujące wyraz w uzasadnieniu decyzji, były ukierunkowane na efektywne, ekonomiczne i najmniej uciążliwe dla otoczenia, a w szczególności adresata decyzji, urzeczywistnienie ustawowego zadania organu za pośrednictwem instrumentu prawnego będącego w jego dyspozycji dla osiągnięcia zamierzonego i wymiernego rezultatu działania organu, przy uwzględnieniu interesu społecznego i rozważeniu słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.), a także oddziaływania organu na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 k.p.a.). Zamieszczenie we wspomnianej decyzji powyższych ustaleń podyktowane jest w pierwszej kolejności potrzebą wyjaśnienia stronie przesłanek jakimi kierował się organ, ingerując w sferę jej praw i obowiązków. Odpowiednie w tej mierze rozważania organu poczynione w decyzji wychodzą zresztą naprzeciw takim ogólnym przepisom postępowania jak zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa oraz oddziaływania organów Państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli (art. 8 k.p.a.), a także uwzględniają zasadę obowiązku organów udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.)”.

Komisja Nadzoru Finansowego jest zatem każdorazowo zobowiązana zebrać odpowiedni materiał dowodowy, pozwalający na ustalenie wpływu danej przesłanki na wymiar kary administracyjnej, jak również w sposób przekonujący i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych uzasadnić, jaki wpływ miała każda z przesłanek na wymiar kary administracyjnej. Tym samym należy całkowicie odrzucić możliwość wskazania przez Komisję Nadzoru Finansowego wyłącznie *en bloc* tego, że zostały wzięte pod uwagę wszystkie przesłanki z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. i skutkują one tym, że wymiar kary administracyjnej jest następujący (tj. taki jak w osnowie decyzji).

Jurydycznym potwierdzeniem prawidłowości powyższego stanowiska jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 grudnia 2019 roku, w którym wskazano: „Przed wszystkim ma rację skarżący, że organ nie odniósł się w sposób prawidłowy do możliwości przewidzianych w przepisach art. 189d k.p.a. i art. 189f k.p.a., tj. dotyczących wpływu sytuacji skarżącego na możliwość obniżenia lub odstąpienia od wymierzenia kary. Sprowadzenie rozważań w tej kwestii tylko do wskazania, iż łączna kara wyniosła kwotę 190.500 zł, zaś realnie wymierzona wyniosła kwotę 15.000 zł, uznać należy za niewystarczające. Wysokość 15.000 zł kary przewiduje bowiem wprost przepis art. 92a ust. 5 pkt 1 u.t.d., bez jakiegokolwiek odniesienia się do przepisów

art. 189d k.p.a. i art. 189f k.p.a. Powyższe oznacza więc, że regulację określoną w tych dwóch ostatnich przepisach organ winien odnieść do kary wymierzonej w kwocie 15 000 zł”.

Powyższe ustalenia prowadzą – niejako na zakończenie rozważań o charakterze ogólnym – do konieczności zwrócenia uwagi Czytelnika, na tę okoliczność, że sankcje administracyjne w obrębie rynku ubezpieczeniowego pełnią – podobnie jak ma to miejsce w obrębie innych segmentów rynku finansowego, tj. w reżimie ustaw u.o.o.p., u.o.f.i. i p.b. – równoległe kilka ról. Konstatacja owa ma szczególne znaczenie dla dalszej analizy przepisu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a.; trafnie bowiem podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przy ustalaniu wymiaru kary pieniężnej konieczne jest uwzględnienie funkcji, jakie ma ona spełniać. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 roku trafnie zaznaczył, że: „Komisja wskazała, że nałożenie kary pieniężnej spełnia cele sankcji administracyjnej zarówno w zakresie prewencji indywidualnej, gdzie sankcja ma uświadomić Spółce fakt naruszenia prawa, a dolegliwość jaka łączy się z jej wykonaniem, stanowić ma na przyszłość bodziec zniechęcający do naruszeń, jak i prewencji ogólnej, gdzie kara pieniężna nałożona na Stronę ma na celu wyrobienie przekonania u innych uczestników rynku o nieuchronności sankcji, a tym samym nieopłacalności popełniania naruszeń prawa. Stanowić ma bodziec dla emitentów do dołożenia należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków ustawowych, ugruntowując równocześnie poczucie obowiązywania prawa. Kara administracyjna stanowi również formę represji, która polega na naruszeniu sfery majątkowej podmiotu”.

Po pierwsze, sankcje administracyjne stanowią instrument represji wobec podmiotu, który nie przestrzega przepisów prawa. Zastosowanie tego instrumentu pozwala, co do zasady, na przywrócenie prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń. Odbywa się to poprzez wyeliminowanie naruszeń i wyciągnięcie konsekwencji wobec osób, które są odpowiedzialne za ich wystąpienie. W tym miejscu należy z całą stanowczością podkreślić – co akcentuje Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń – że funkcja represyjna sankcji administracyjnej nie ma i nie może w jakimkolwiek przypadku mieć charakteru funkcji zasadniczej. W praktyce oznacza to tyle, iż organ nadzoru stosujący sankcje administracyjne nie może ich traktować wyłącznie jako instrumentu represji. Organ nadzoru jest zatem zobowiązany wykorzystywać sankcje administracyjne w taki sposób, by równoległe – o ile jest to tylko możliwe – realizować wszystkie funkcje sankcji.

Po drugie, sankcje administracyjne są instrumentem o prewencyjnym oddziaływaniu zarówno na podmiot, który naruszył normy prawa administracyjnego i został następnie za to ukarany (prewencja szczególna), jak i na wszystkie inne podmioty, które zamierzałyby w przyszłości dopuścić się naruszenia przepisów prawa administracyjnego (prewencja ogólna). Ukarany podmiot ma bowiem świadomość tego, że nielegalne działanie jest jednoznaczne z poniesieniem odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Z kolei powszechna wiedza o zastosowaniu sankcji administracyjnej wobec podmiotu, który dopuścił się deliktu administracyjnego, będzie czytelną informacją dla wszystkich uczestników obrotu, iż nierespektowanie przepisów prawa administracyjnego odnoszących się do funkcjonowania rynku ubezpieczeń jest działaniem nieopłacalnym, które to działanie jest bezpośrednio związane z koniecznością poniesienia odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Istotą sankcji administracyjnej jest zatem również element przymuszenia uczestników rynku ubezpieczeń do respektowania norm prawa administracyjnego. Ustawodawca, ustanawiając sankcje, zmusza w istocie adresatów norm prawnych do oczekiwanego przez siebie zachowania pod groźbą zastosowania przez upoważnione organy administracji publicznej środków represji.

Po trzecie, sankcje administracyjne są instrumentem o charakterze restytucyjnym, z uwagi na okoliczności, iż ich zastosowanie przyczynia się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Ten charakter przejawia się w okoliczności, iż niejednokrotnie elementem składowym sankcji jest uprawnienie organu nadzoru do nałożenia na ukarany podmiot dodatkowego obowiązku, który sprowadza się do wyeliminowania skutków stwierdzonego przez KNF naruszenia przepisów prawa.

Po czwarte, sankcje administracyjne są instrumentem o charakterze redystrybucyjnym. Wyłączają one bowiem możliwość konsumowania przez podmiot naruszający przepisy prawa ewentualnych korzyści związanych z takim naruszeniem.

Po piąte wreszcie, sankcje administracyjne stosowane przez KNF mają charakter ochronny. Służą one bowiem dodatkowemu zabezpieczeniu interesów ogniskujących się w obrębie rynku ubezpieczeń, tj. zabezpieczeniu interesów ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Należy przy tym wyraźnie zastrzec, że realizacja tej funkcji odbywa się równoległe z realizacją pozostałych funkcji i niejako na marginesie ich realizacji; tj. sankcja administracyjna jako negatywna konsekwencja deliktu administracyjnego jest jednym z mechanizmów zabezpieczających wyżej powołane interesy

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych znajdujących zastosowanie w przypadku dopuszczenia się przez krajowy zakład ubezpieczeń deliktu administracyjnego stypizowanego w art. 362 u.dz.u.r. prowadzi do sformułowania następujących konkluzji.

Po pierwsze, krytycznie należy odnieść się do okoliczności braku w systematyce u.dz.u.r. przepisu niejako na wzór przepisu z art. 96 ust. 1h czy też przepisu z art. 97 ust. 1g u.o.o.p., który to przepis znajdowałby zastosowanie do wszystkich postaci kar administracyjnych stosowanych przez KNF. Konsekwencją powyższego jest to, że w przypadku administracyjnych kar niepieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego na krajowe zakłady ubezpieczeń Komisja nie jest zobowiązana do stosowania w ogólności przesłanek (dyrektyw) wymiaru kary. Generuje to istotne ryzyko dla krajowych zakładów ubezpieczeń, gdyż w poziom dolegliwości administracyjnych kar niepieniężnych może być niejednokrotnie istotnie wyższy, niżeli ma to miejsce w przypadku administracyjnych kar pieniężnych.

Po drugie, podobnie krytycznie należy odnieść się do okoliczności zastosowania przez prowadzącą rozwiązania sprowadzającego się do stosowania w przypadku administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF na krajowe zakłady ubezpieczeń, przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych z art. 189d k.p.a. Stosowanie w tym przypadku reżimu ogólnego (a nie reżimu specjalnego, jak ma to miejsce w przypadku regulacji czy to rynku kapitałowego, czy to rynku bankowego) może bowiem skutkować tym, że dolegliwość administracyjnej kary pieniężnej będzie w mniejszym stopniu dopasowana do okoliczności danego deliktu administracyjnego, niżeli miałoby to miejsce w przypadku stosowania reżimu szczególnego, który ze swojej natury jest w największym stopniu dopasowany do specyfiki danego rynku regulowanego.

Po trzecie, należy wskazać, że powyższe niedoskonałości są tym bardziej zaskakujące, że aktualnie mamy do czynienia z sytuacją swoistego zastępowania odpowiedzialności karnej przez odpowiedzialność administracyjną. Tym samym pożądanym jest, by regulacja prawa administracyjnego

była w jak największym stopniu dopasowana do specyfiki danego rynku regulowanego, gdzie ten wymóg nie jest z pewnością spełniony w przypadku regulacji administracyjnych kar pieniężnych w reżimie u.dz.u.r.

De lege ferenda należałoby zatem postulować wdrożenie rozwiązań podobnych do tego stosowanego pod rządami u.o.o.p., tj. wprowadzenie katalogu przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnych kar stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, który to katalog znajdowałby zastosowanie do wszystkich kar administracyjnych nakładanych przez Komisję i uwzględniałby specyfikę rynku ubezpieczeń.

Wykaz źródeł

- Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2009.
- Borkowska K., Wajda P., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Wierzbowski M., Sobolewski L., Wajda P. [red.], CH Beck, Warszawa 2012.
- Cebera A., Firlus J. G., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Knysiak-Sudyka K. [red.], Warszawa 2019, LEX, komentarz do art. 189d k.p.a.
- Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cenie*, Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, komentarz do art. 189d k.p.a., LEX.
- Skoczył A., [w:] *Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*, Sójka T. [red.], Warszawa 2010.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cenie*, Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Hauser R., Wierzbowski M. [red.], Warszawa 2020, komentarz do art. 189d k.p.a., Legalis.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmieniającej ustawę – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmowy na 1183, Sejm VIII Kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183-uzasadnienie.docx> [dostęp: 24.03.2020].
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, CH Beck, Warszawa 2009.

Prerequisites (directives) for administrative sanctions imposed on a domestic insurance undertakings (part I)

This publication is devoted to the analysis of normative directives that are affecting the determination by the Polish Financial Supervision Authority of the administrative fines applicable to domestic insurance

undertakings under the regime of the Act of 11 September 2015 on Insurance and Reinsurance Activity (consolidated text: Journal of Laws 2019, item 381, as amended). The aim of this study is to present how the indicated directives should be understood. The above is particularly important from the point of view of insurance undertakings that are parties to the administrative proceedings conducted by the Polish Financial Supervision Authority. Proper understanding of the premises (directives) of the administrative penalties implies appropriate behaviour of the insurance undertaking in the proceedings, which has a direct impact on the amount and ailment of the administrative penalty.

Keywords: administrative penalty, financial administrative penalty, Polish Financial Supervision Authority, supervision, administrative liability, penalty directives.

DR HAB. PROF. UW PAWEŁ WAJDA – profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

e-mail: Pawel.Wajda@bakermckenzie.com, p.wajda@wpia.uw.edu.pl

nr ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4423-8881>