

PAWEŁ WAJDA

<https://doi.org/10.33995/wu2020.2.2>

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

*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 jedn. 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 stanowi drugą część artykułu poświęconego analizie ustawowych przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych (tzw. dyrektyw wymiaru kary) stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego 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.). Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tego, jak przesłanki (dyrektywy) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych z art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., dalej: k.p.a.) są rozumiane w praktyce obrotu (tj. przede

wszystkim: jak są 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 – co było już sygnalizowane w pierwszej części niniejszej publikacji – 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 niniejszej części artykułu zostaną przedstawione poszczególne przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej z art. 362 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., jak również zostaną sformułowane uwagi podsumowujące całość publikacji.

## **1. Waga i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeba ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia**

Przechodząc do szczegółowej analizy poszczególnych przesłanek wymiaru kary administracyjnej z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., należy przypomnieć, że pierwszą z nich jest waga i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzeba ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia<sup>1</sup>. Mając na uwadze ogólny i generalny charakter katalogu z art. 189d k.p.a., który to znajduje zastosowanie tak do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na osoby fizyczne, osoby prawne, jak i kar nakładanych na tzw. ułomne osoby prawne, należy wskazać, że przesłanka z art. 189d pkt 1 k.p.a. będzie rozumiana przez Komisję Nadzoru Finansowego – w obrębie rynku ubezpieczeń – jako waga i okoliczności naruszenia, w tym w szczególności ochrona prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń oraz okres występowania tego naruszenia<sup>2</sup>].

Konieczne jest także – w ramach uzupełnienia uwag ogólnych dotyczących katalogu przesłanek z 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. – wskazanie, że jakkolwiek wyżej powołana przesłanka otwiera katalog przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a., to okoliczność ta nie powinna być w jakimkolwiek przypadku interpretowana jako udzielenie tej przesłance swoistego prymatu (tj. opowiedzenie się przez prawodawcę za tym, by to właśnie waga i okoliczności naruszenia oraz okres jego trwania miały decydujący wpływ na wymiar administracyjnej kary pieniężnej).

Za odrzuceniem takiej interpretacji przemawiają przede wszystkim argumenty natury językowej, albowiem prawodawca w treści przepisu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. nie wskazał bynajmniej, że spośród wszystkich przesłanek to właśnie pierwsza z nich jest najważniejsza. Nie wskazał także, że to właśnie ta przesłanka ma największy wpływ na wymiar

---

1. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1426/18, LEX nr 2643489.

2. Zob. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2019 r., sygn. IV SA/Wr 68/19, LEX nr 2723125.

kary administracyjnej. Przemawiają za tym również argumenty natury celowościowej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że katalog przesłanek z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. ma przede wszystkim – co było już sygnalizowane – walor ochronny, co wyznacza kierunek wykładni tego przepisu, która powinna prowadzić do jak największego zwiększenia poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania sankcyjnego (tj. postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego w przedmiocie zastosowania wobec krajowego zakładu ubezpieczeń sankcji administracyjnej z art. 362 u.dz.u.r.).

Za odrzuceniem takiej interpretacji przemawiają wreszcie argumenty natury systemowej, gdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie przyjmuje się to, że *wykładnia przepisów prawa administracyjnego stanowiących podstawę prawną do nałożenia sankcji administracyjnej powinna być zbliżona do procesu wykładni przepisów zaliczanych do gałęzi prawa karnego, w szczególności z pierwszeństwem zastosowania wykładni językowej względem jakichkolwiek innych rodzajów wykładni*<sup>3</sup>. Powyższe stanowisko znajduje przy tym swoje jurydyczne potwierdzenie w innych wyrokach, gdzie sądy administracyjne trafnie wskazują to, że *działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa [art. 7 Konstytucji RP] i zasady ogólnej ustanowionej w art. 6 k.p.a. wynika, że nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna, tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 k.p.a., czy też z art. 10 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, lecz podstawę do wydania decyzji trzeba wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego. Według ukształtowanego orzecznictwa załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji ma miejsce wówczas, gdy forma taka wynika z przepisów prawa materialnego*<sup>4</sup>. W rezultacie norma zagrożona sankcją administracyjną musi być wykładana zgodnie z jej językowym, literalnym brzmieniem. Nie jest zatem dopuszczalne przy interpretacji normy sankcyjnej stosowanie innego rodzaju wykładni – celowościowej czy też systemowej dla uzyskania innej, niż to wynika z użycia wykładni językowej, treści danej normy<sup>5</sup>. Skoro zatem z wykładni językowej katalogu wskazanego w treści art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. wynika w szczególności, że poszczególne przesłanki są sobie równe, to nie jest dopuszczalne przyjmowanie – przy wykładni tych przepisów – odmiennego stanowiska<sup>6</sup>.

Przechodząc do analizy treści tej przesłanki, zaznaczmy, że pod pojęciem wagi i okoliczności naruszenia należy rozumieć ciężar gatunkowy danego naruszenia, a zatem w istocie negatywny

3. Tak: wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. GSK 30/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E429C92A4D> [dostęp: 24.03.2020]; por. także: wyrok NSA z dnia 30 marca 2004 r., sygn. GSK 31/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/242AFAB9E3> [dostęp: 24.03.2020].

4. Szerzej wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. VI SA/Wa 986/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A5A918A116> [dostęp: 24.03.2020]; zob. także: wyrok NSA z dnia 7 marca 2002 r., sygn. V SA 1241/01, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5543C197FF> [dostęp: 24.03.2020].

5. Por. szerzej: wyrok NSA z dnia 27 maja 2005 r., sygn. II GSK 972/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6BBBD4CAA3F> [dostęp: 24.03.2020].

6. Por. także: A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2019, LEX, komentarz do art. 189d k.p.a.

wpływ tego naruszenia na funkcjonowanie rynku ubezpieczeń i na realizację celów, którym służy poddanie tego rynku nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego oraz regulacji normatywnej [tj. celów z art. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym; tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 207, z późn. zm., dalej: u.n.u.e., czyli: zapewnienie ochrony interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych]. Tym samym w ujęciu praktycznym (co jest wynikiem przeprowadzonej przeze mnie analizy relewantnych orzeczeń sądów administracyjnych<sup>7</sup>) Komisja Nadzoru Finansowego poddaje ocenie w szczególności to:

- jaka jest ekspozycja danego deliktu administracyjnego na prawidłowe funkcjonowanie i bezpieczeństwo rynku ubezpieczeń<sup>8</sup> (gdzie w przypadku dopuszczenia się przez krajowy zakład ubezpieczeń deliktu administracyjnego godzącego istotnie w powyższe wartości kara administracyjna będzie bardziej dolegliwa, niżeli w przypadku dopuszczenia się deliktu administracyjnego, który nie będzie godził istotnie w powyższe wartości<sup>9</sup>). Na powyższe wskazał przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2012 roku, w którym podniósł, że „należy podkreślić, że stwierdzone przez organ naruszenia godziły w dobro szczególnie chronione, jakim jest interes uczestników rynku kapitałowego oraz bezpieczeństwo i przejrzystość (transparentność) rynku kapitałowego”<sup>10</sup>. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 października 2012 roku<sup>11</sup> przyjął, że „Komisja prawidłowo uznała więc, że naruszenie obowiązków informacyjnych, którego dopuściła się strona skarżąca, wymagało nałożenia kary dolegliwej, która ma działać wychowawczo w sferze prewencji indywidualnej, a także w sferze prewencji ogólnej, albowiem w każdym przypadku ma spowodować, że strona zobowiązana do wypełniania stosownych obowiązków ustawowych z większą starannością będzie podchodziła do wypełniania obowiązków informacyjnych. Należy, zdaniem Sądu, uznać, że organ nadzoru, ustalając wysokość kary pieniężnej, prawidłowo skoncentrował się na stwierdzonych w toku postępowania nieprawidłowościach w wypełnianiu przez stronę obowiązków informacyjnych i ich wadze”. Podobnie wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 lipca 2017 roku<sup>12</sup> podniósł, że „Komisja, wymierzając karę, uwzględniła również, że skarżący swoim działaniem

---

7. Wyrok NSA z dnia 4 października 2018 r., sygn. II GSK 813/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9F27E40344> [dostęp: 24.03.2020].

8. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. VI SA/Wa 995/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A58F58765B> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., sygn. II GSK 2392/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2442/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7629F4514F> [dostęp: 24.03.2020].

9. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. VI SA/Wa 721/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77FBFEBCA3> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., sygn. II GSK 2392/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> [dostęp: 24.03.2020].

10. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2012 r., sygn. VI SA/Wa 931/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EA7038D41> [dostęp: 24.03.2020]; także: wyrok NSA z dnia 4 października 2018 r., sygn. II GSK 813/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EAED284F21> [dostęp: 24.03.2020].

11. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2012 r., sygn. VI SA/Wa 931/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EA7038D41> [dostęp: 24.03.2020].

12. Sygn. VI SA/Wa 1290/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A1E7C5AAAE> [dostęp: 24.03.2020].

naruszył zasadę transparentności rynku kapitałowego, jedną z fundamentalnych podstaw jego funkcjonowania”;

- jakich przepisów dotyczy naruszenie (gdzie w przypadku naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego kara administracyjna będzie bardziej dolegliwa niżeli w przypadku deliktu administracyjnego sprowadzającego się do naruszenia postanowień statutu krajowego zakładu ubezpieczeń<sup>13</sup>, które nie godzi jednocześnie w interesy ubezpieczających, ubezpieczonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia; tym samym mamy w istocie do czynienia z naruszeniem postanowień wewnątrz korporacyjnych obowiązujących w ramach krajowego zakładu ubezpieczeń);
- jaka jest skala negatywnych skutków wywołanych deliktem administracyjnym<sup>14</sup> (gdzie w przypadku istotnych negatywnych skutków deliktu, tj. sytuacji gdy dany delikt administracyjny doprowadził do powstania rozległych negatywnych konsekwencji, jak np. istotnych strat w obrębie rynku ubezpieczeń, czy też stanowił poważne zagrożenie dla stabilności funkcjonowania krajowego zakładu ubezpieczeń, wymiar kary administracyjnej będzie odpowiednio wyższy niżeli miałyby to miejsce w przypadku braku takich istotnych negatywnych skutków<sup>15</sup>). W orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>16</sup> przyjmuje się przy tym trafnie, że każdy delikt administracyjny w obrębie rynku wywołuje skutki prawne i faktyczne, które wyrażają się chociażby w samym naruszeniu prawa. Tym samym z punktu widzenia zastosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego instrumentów odpowiedzialności administracyjnej bez znaczenia jest to, czy w obrębie rynku wystąpiła czy nie wystąpiła realna szkoda<sup>17</sup>. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 grudnia 2018 roku podniósł w szczególności, że „Już sam fakt bowiem niedochowania terminu, określonego w art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o ofercie, stanowi naruszenie tego przepisu niezależnie od ilości dni zwłoki. Charakter tego naruszenia, uniemożliwia ustalenie takich okoliczności, jak uzyskane korzyści, czy uniknięte straty, czy też straty poniesione przez osoby trzecie, w wyniku niezawiadomienia w terminie Komisji i Emitenta o przekroczeniu progu 90% ogólnej liczby głosów w Emitencie. Nie oznacza to jednak, że powyższe naruszenie obowiązku informacyjnego nie skutkowało nieprawidłowościami na rynku kapitałowym, na co zwróciła uwagę Komisja w zaskarżonej decyzji”<sup>18</sup>.

13. Zob. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. II GSK 567/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/523D576D65> [dostęp: 24.03.2020]. Wyrok ten odnosi się do instytucji wyłączenia członka składu KNF od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2442/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7629F4514F> [dostęp: 24.03.2020].

14. Zob.: wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., sygn. II GSK 3595/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> [dostęp: 24.03.2020]; por. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1426/18, LEX nr 2643489.

15. Tak: wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. II GSK 329/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0453018F18> [dostęp: 24.03.2020].

16. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2019 r., sygn. VI SA/Wa 1948/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E36DEC412B> [dostęp: 24.03.2020].

17. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2011 r., sygn. VI SA/Wa 2526/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBCCF97778> [dostęp: 24.03.2020].

18. Sygn. VI SA/Wa 1449/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7AA988F16B> [dostęp: 24.03.2020]; tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1482/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2D30922984> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 480/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0900C9B214> [dostęp: 24.03.2020].

Tym samym obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest poddać ocenie to, jak poważnie dany delikt administracyjny godzi w funkcjonowanie rynku finansowego i stoi w opozycji do powołanych w niniejszej publikacji celów, których realizacji służy instytucja nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń. Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że przesłanka ta będzie miała ze swojej natury obciążający charakter; przy czym skala tego obciążenia będzie funkcją tego, jak poważnie dany delikt administracyjny godzi w podstawowe pryncypia funkcjonowania rynków finansowych. I tak w sytuacji, gdy dany delikt bardzo istotnie zagraża stabilności finansowej i funkcjonowaniu rynków finansowych, będzie musiał zostać potraktowany przez Komisję Nadzoru Finansowego jako istotna okoliczność obciążająca. W sytuacji zaś, gdy poziom powyższego zagrożenia będzie niewielki, oczywistym jest to, że będzie to okoliczność obciążająca wyłącznie w niewielkim stopniu;

- jaki jest stopień ekspozycji na ryzyko związane z danym deliktem administracyjnym pośród uczestników rynku ubezpieczeń<sup>19</sup> [gdzie w przypadku deliktów administracyjnych godzących w interesy ogółu wymiar kary administracyjnej powinien być niejako *automatycznie* wyższy, niżeli ma to miejsce w przypadku deliktów administracyjnych godzących w interes pojedynczych podmiotów<sup>20</sup>];
- jaka jest wewnętrzna organizacja krajowego zakładu ubezpieczeń podlegającego sankcjonowaniu, tj. czy podmiot ten jest zorganizowany właściwie i zapewnia to, że procesy pracy i pracownicy są profesjonalni. W powyższym kontekście należy wskazać, że okolicznością obciążającą będzie przykładowo sytuacja, w której krajowy zakład ubezpieczeń dopuści się deliktu administracyjnego w rezultacie błędnej organizacji pracy i braku zapewnienia odpowiedniego profesjonalizmu pracowników<sup>21</sup>.

Analiza rozumienia przesłanki *waga i okoliczności naruszenia* w praktyce obrotu prowadzi do sformułowania oczywistej konstatacji, że dolegliwość kary administracyjnej musi być ustalana w ścisłym związku ze stwierdzonymi naruszeniami przepisów prawa. Na taki właśnie charakter kary administracyjnej wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 września 2012 roku<sup>22</sup>, w którym podniósł w szczególności: „Nie budzi wątpliwości, że decyzja o nałożeniu kary pieniężnej jest decyzją uznaniową. Organ w zaskarżonej decyzji wyjaśnił przesłanki, którymi kierował się, nakładając na skarżącego karę pieniężną we wskazanej wysokości. Wskazał, iż kara ma spełniać funkcję zarówno prewencji indywidualnej jak i ogólnej. Ma wymóc w przyszłości na stronie należyte przestrzeganie obowiązków ciążących na uczestnikach obrotu giełdowego oraz spełniać funkcję prewencyjną ogólną, polegającą na kształtowaniu i ugruntowaniu świadomości prawnej podmiotów podejmujących działania na rynku kapitałowym, w ten sposób powstrzymując je od naruszania przepisów prawa. Organ wskazał także, że nie jest nadmiernie dolegliwa, biorąc pod uwagę wartość udziałów posiadanych przez skarżącego w Spółce”. Podobnie

---

19. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. VI SA/Wa 1138/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05B400EEBF> [dostęp: 24.03.2020].

20. Por. wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. II GSK 329/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0453018F18> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2442/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7629F4514F> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. VI SA/Wa 541/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADC858D33E> [dostęp: 24.03.2020].

21. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. VI SA/Wa 995/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A58F58765B> [dostęp: 24.03.2020].

22. Sygn. VI SA/Wa 480/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0900C9B214> [dostęp: 24.03.2020].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 września 2012 roku<sup>23</sup> wskazał, że kara administracyjna „musi być powiązana ściśle ze stwierdzonymi przez organ nadzorczy nieprawidłowościami i pozostaje z nimi w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym, wyrażając tym samym stopień naganności zachowania strony skarżącej. Strona powinna dołożyć należytej staranności w monitorowaniu zmian stanu posiadania swoich akcji, zwłaszcza gdy ich sprzedaż odbywała się w ramach prawnych rynku regulowanego. Jednocześnie Komisja musi mieć na uwadze cel sankcji administracyjnej, a przede wszystkim zastosowanie kary w takim wymiarze, by była ona zarówno dolegliwa, jak i zmuszała stronę do rzetelnego wypełniania swoich obowiązków w przyszłości. Nie budzi bowiem wątpliwości to, że aby sankcje były skuteczne, muszą powodować dolegliwość, muszą jednak być współmierne w stosunku do rodzaju naruszenia i nieuchronne”<sup>24</sup>.

Podobnie Komisja Nadzoru Finansowego trafnie przyjmuje, że „celem zastosowania kary administracyjnej jest przede wszystkim zapewnienie przestrzegania przez adresatów norm prawnych obowiązków w obszarach uznanych za szczególnie istotne przez ustawodawcę. Sankcja nie może być oderwana od stwierdzonej nieprawidłowości i ma pozostawać z nią w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym, tak, by w pełni odzwierciedlała stopień naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. Podstawową przesłanką odpowiedzialności podmiotu jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie niezgodne z przepisami prawa. Administracyjne kary pieniężne mają na celu mobilizowanie podmiotów do działania zgodnego z przepisami prawa. Kary te mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne”<sup>25</sup>. W powyższym kontekście celowe jest podkreślenie tego, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że to właśnie realizacja celu prewencyjnego jest czynnikiem odróżniającym karę administracyjną od klasycznej sankcji prawnokarnej. Trybunał Konstytucyjny podnosi bowiem, że brak jasnego, czytelnego i uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej). Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast istotą kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Nie oznacza to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie ich spełnianie przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Cel wprowadzenia i funkcje, jakie pełni określona norma, stają się więc ważnym wyróżnikiem dającym odpowiedź na pytanie, z jaką normą mamy do czynienia<sup>26</sup>.

Przechodząc do analizy znaczenia przesłanki (dyrektywy wymiaru kary) okresu trwania naruszenia, należy wskazać, że Komisja Nadzoru Finansowego, poddając ocenie przesłankę okresu trwania naruszenia (tj. w istocie okres występowania deliktu administracyjnego), będzie oceniać

23. Sygn. VI SA/Wa 1267/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34A01AB761> [dostęp: 24.03.2020].

24. Tak: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, PWN, Warszawa 2000, s. 122–123; zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2012 r., sygn. VI SA/Wa 931/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EA7038D41> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06; Legalis nr 79514.

25. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1609/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/764E020801> [dostęp: 24.03.2020].

26. Szerzej: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09; Legalis nr 720176.



to, jak długo występował stan deliktu administracyjnego (stan naruszenia norm prawa administracyjnego), który stanowi podstawę faktyczną dla zastosowania instrumentów odpowiedzialności administracyjnej (oczywiście – co wymaga wyłącznie zasygnalizowania – konieczne będzie przy tym uwzględnienie okoliczności przedawnienia możliwości nałożenia kary administracyjnej z art. 189a i nast. ustawy k.p.a.). Oczywiście przy tym jest także to, że im dłużej ten stan naruszenia występował, tym wymiar kary powinien być odpowiednio wyższy oraz odwrotnie – im krócej występował ten stan, tym sankcja powinna być odpowiednio mniej dolegliwa<sup>27</sup>.

Ocenie – przy dokonywaniu wykładni tej przesłanki – zostanie poddane przez Komisję Nadzoru Finansowego również to, czy mamy tutaj do czynienia z pojedynczym naruszeniem<sup>28</sup>, czy też z naruszeniem powtarzającym się, czy też wreszcie z naruszeniem wielokrotnym; przy czym okolicznością łagodzącą będzie w szczególności to, że mamy do czynienia z pojedynczym naruszeniem<sup>29</sup>. W powyższym kontekście celowe jest wskazanie, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 września 2012 roku<sup>30</sup> trafnie przyjął, iż „określanie wysokości kary pieniężnej jest dokonywane w ramach uznania administracyjnego, które nakazuje, aby kara była adekwatna do stwierdzonych naruszeń. Analiza całokształtu materiału zgromadzonego w sprawie wskazała, że nałożona kara pieniężna spełnia wymóg adekwatności. Po pierwsze, została nałożona w granicach przewidzianych ustawą. Po drugie, jest proporcjonalna do dokonanych naruszeń, które, co KNF uwzględniła przy wymiarze kary, miały charakter jednorazowy”.

Podobnie sądy administracyjne przyjmują, że kilkukrotne powtarzanie się naruszenia jest okolicznością obciążającą, przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 września 2012 roku wskazał, że „Komisja nie mogła pominąć okoliczności, iż do naruszenia doszło czterokrotnie. Należy ponownie wskazać, że brak zamiaru strony nie wpływa na obiektywne stwierdzenie, że strona aż czterokrotnie nie wypełniła swoich obowiązków. W związku z tym należy uznać, że częstotliwość naruszenia będzie wpływać na naganność postępowania strony i tym samym na wymiar nałożonej kary”<sup>31</sup>.

Przesłanka wagi i okoliczności naruszenia i okresu jego trwania jest z pewnością najbardziej pojemną i szeroką z przesłanek z katalogu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. Wynika to w szczególności z faktu, iż w treści terminu *waga naruszenia* mieszczą się zarówno okoliczności przedmiotowe, jak i okoliczności podmiotowe związane z zachowaniem się

---

27. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1609/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/764E020801> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1318/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4FB9BCBA8A> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., sygn. VI SA/Wa 1107/19; LEX nr 2764959.

28. Tak: wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., sygn. II GSK 329/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0453018F18> [dostęp: 24.03.2020].

29. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. VI SA/Wa 721/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77FBFEBCA3> [dostęp: 24.03.2020].

30. Sygn. VI SA/Wa 480/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0900C9B214> [dostęp: 24.03.2020]; zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 714/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A6FB057ECC> [dostęp: 24.03.2020].

31. Por. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. VI SA/Wa 706/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6C3E8BF854> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 1267/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34A01AB761> [dostęp: 24.03.2020].



podmiotu sankcjonowanego po stwierdzeniu naruszenia prawa w obszarze usunięcia skutków tego naruszenia i przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

W mojej ocenie – jakkolwiek przesłanka z art. 189d pkt 1 k.p.a. nie jest w ujęciu normatywnym przesłanką najważniejszą – w praktyce funkcjonowania Komisji Nadzoru Finansowego i sądów administracyjnych to właśnie przesłanka wagi i okoliczności naruszenia i okresu jego trwania będzie miała największy wpływ na stosowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego kar administracyjnych (i do takiej konkluzji prowadzi przeprowadzona przeze mnie analiza); przy czym każdorazowo dolegliwość ta będzie dopasowana do okoliczności sprawy<sup>32</sup>. Oznacza to, że Komisja Nadzoru Finansowego będzie uprawniona zastosować sankcję administracyjną w najwyższej wysokości wyłącznie wtedy, gdy organ ten stwierdzi, że miało miejsce najpoważniejsze naruszenie przepisów<sup>33</sup> i jednocześnie nie występują jakiegokolwiek okoliczności łagodzące. Powyższa przesłanka w połączeniu z konstytucyjnoprawną zasadą proporcjonalności zapewniają bowiem, 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 organ nadzoru stopnia naruszenia przepisów prawa.

Wymogi wynikające z wyżej powołanej przesłanki nakładają bowiem na Komisję Nadzoru Finansowego obowiązek stosowania rozwiązań, które można byłoby określić mianem rozwiązań *szytych na miarę*, a zatem w maksymalnym stopniu dopasowanych do okoliczności danego przypadku. Sankcje administracyjne stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego muszą być zatem zawsze współmierne i idealnie dopasowane do rodzaju naruszenia stwierdzonego przez ten organ, jak również muszą jednocześnie być nieuchronne i powodować określoną dolegliwość. Wyłącznie bowiem takie sankcje pozwolą na wypracowanie rezultatów, których osiągnięcie prawodawca zakładał, wyposażając organ nadzoru w ten instrument. W praktyce oznacza to, iż w hipotetycznej sytuacji, gdy charakter stwierdzonego naruszenia będzie miał, co do zasady, niewielki negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku ubezpieczeń, Komisja Nadzoru Finansowego powinna ograniczyć się do zastosowania sankcji najmniej dolegliwej. Natomiast w sytuacji, gdy stwierdzone naruszenie będzie istotnie naruszało prawidłowość funkcjonowania rynku, Komisja Nadzoru Finansowego powinna zastosować sankcję administracyjną charakteryzującą się najwyższym poziomem dolegliwości<sup>34</sup>.

32. Zob. np.: wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. II GSK 4535/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A5737C6198> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2018 r., sygn. VI SA/Wa 22/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F720FC3D56> [dostęp: 24.03.2020].

33. Por. szerzej: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. II GSK 218/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/69214AF020> [dostęp: 24.03.2020].

34. Szerzej: P. Wajda, *Sankcje administracyjne jako mechanizm zabezpieczający realizację obowiązków informacyjnych w toku oferty publicznej papierów wartościowych na rynek giełdowy*, [w:] *Sankcje administracyjne*, [red.] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 397.

## 2. Częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju, co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara

Przesłanka z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d pkt 2 k.p.a. stanowi referencję do obowiązku Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie dokonywania oceny dotychczasowego postępowania krajowego zakładu ubezpieczeń, którego działalność podlega sankcjonowaniu (tj. referencja do jego swoistej *historii i dorobku*, jeśli chodzi o dopuszczenie się popełnienia tożsamyh rodzajowo deliktów administracyjnych).

Komisja Nadzoru Finansowego jest zobowiązana poddać ocenie, czy podmiot ten był kiedykolwiek sankcjonowany za swoją działalność w obrębie rynku ubezpieczeń za tożsamy rodzajowo delikt administracyjny<sup>35</sup>, tj. czy kiedykolwiek uprzednio dopuścił się jakiegokolwiek deliktu administracyjnego sprowadzającego się do naruszenia tożsamyh przepisów materialnego prawa administracyjnego. Koniecznym jest przy tym wyraźne podkreślenie, że chodzi tutaj o tożsamy rodzajowo delikt administracyjny (tj. w istocie o naruszenie tego samego przepisu prawa materialnego). Ze spełnieniem się przesłanki popełnienia tożsamyh deliktów administracyjnych będziemy bowiem mieli do czynienia wyłącznie w obliczu naruszenia tożsamej normy administracyjnego prawa materialnego.

Oznacza to, że ze spełnieniem się powyższej przesłanki nie będziemy mieli do czynienia przykładowo w sytuacji, gdy w aktualnie zawisłym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Komisję Nadzoru Finansowego przedmiotem jest naruszenie przez krajowy zakład ubezpieczeń przepisów u.dz.u.r., a uprzednio ten krajowy zakład ubezpieczeń został ukarany za naruszenie normy z art. 14 ust. 1–3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 2214).

Ogólnym założeniem jest przy tym to, że podmiot, który do tej pory dopuścił się licznych tożsamyh naruszeń (tj. jednorodząjowych deliktów administracyjnych, w następstwie których ma być nałożona administracyjna kara pieniężna<sup>36</sup>), powinien podlegać dolegliwszej sankcji administracyjnej niżeli podmiot, który dopuszcza się pojedynczego naruszenia po raz pierwszy. Podobnie podmiot, który dopuszcza się naruszeń często, powinien odpowiadać istotnie dotkliwiej niżeli podmiot, który dopuścił się pierwszego naruszenia w historii.

O ile zatem dany podmiot ma nienaganną historię i delikt administracyjny, za który ma ponieść odpowiedzialność administracyjną, jest jego pierwszym naruszeniem przepisów prawa, to podmiot ten w jakimkolwiek przypadku nie może ponieść odpowiedzialności administracyjnej w jej maksymalnym, czy też bliskim maksymalnemu wymiarze. Wręcz przeciwnie – w takiej sytuacji krajowy zakład ubezpieczeń powinien ponieść wręcz symboliczną odpowiedzialność administracyjną.

---

35. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1609/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/764E020801> [dostęp: 24.03.2020].

36. Por. szerzej: A. Wróbel, op. cit.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. VI ACa 1178/14, Legalis nr 1504963.

### 3. Upřednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe

Przesłanka z 189d pkt 3 k.p.a. jest czytelną referencją do zasady *ne bis in idem*<sup>37</sup> (przy czym jest to w istocie referencja, a nie wprowadzenie tej zasady do treści przepisów k.p.a.<sup>38</sup>). Na mocy postanowień z art. 189d pkt 3 k.p.a. Komisja Nadzoru Finansowego została zobowiązana do brania pod uwagę tego, że dany podmiot został już ukarany za dane zachowanie (za dany delikt administracyjny) instrumentami odpowiedzialności karnej (tj. że dany delikt administracyjny jest przestępstwem, przestępstwem skarbowym, wykroczeniem lub wykroczeniem skarbowym i wobec sprawcy tego czynu zastosowano już instrumenty odpowiedzialności karnej). Bez znaczenia przy tym jest to – co wynika *explicite* z treści przepisu z art. 189d pkt 3 k.p.a. – czy mamy tutaj do czynienia z ukaraniem prawomocnym, czy nieprawomocnym.

W powyższym kontekście celowe jest przypomnienie, że jak podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków, wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności zaś stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowią naruszenie regulacji konstytucyjnych<sup>39</sup>. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>40</sup> przyjmuje, że możliwość zaktualizowania się zasady *ne bis in idem* jest zależna od potrójnego warunku, tj. trzech tożsamości: stanu faktycznego zdarzenia, podmiotu dopuszczającego się naruszenia i chronionego dobra prawnego. W tym kontekście zasada *ne bis in idem* zabrania karania tej samej osoby w celu ochrony tego samego dobra prawnego więcej niż jeden raz<sup>41</sup>.

Podobnie w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>42</sup> podnosi się – w treści orzeczeń dotyczących kwestii odpowiedzialności administracyjnej – trafnie, że w ramach dyrektyw wymiaru kary ustawodawca faktycznie zakłada, iż „to samo zachowanie może stanowić podstawę różnego rodzaju

37. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2967/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68A3B58ECA> [dostęp: 24.03.2020].

38. W piśmiennictwie trafnie bowiem podnosi się, że przepis z art. 189d k.p.a. nie ustanawia zasady *ne bis in idem* w sensie ścisłym; zawiera natomiast nakaz uwzględniania upředniego ukarania strony za to samo zachowanie w zakresie wymierzania (ustalania wysokości) administracyjnej kary pieniężnej; por. szerzej: A. Wróbel, *op. cit.*

39. Szerzej: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03; OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.

40. Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych *Aalborg Portland i in. v. Komisja*, C-204/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P, C-219/00 P, Zb.Orz. 2004, s. I-00123, pkt 338; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie *To-shiba Corporation i in. v. Ú ad pro ochranu hospodá ské sout že*, C-17/10, pkt 97, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-17%252F10&page=1&dates=&pcs=0or&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=en&avg=&cid=6101399> [dostęp: 24.03.2020].

41. Szerzej: R. Stefanicki, *Zasada ne bis in idem w procesie wykonywania prawa konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 8, s. 25.

42. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2967/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68A3B58ECA> [dostęp: 24.03.2020].

typów odpowiedzialności, w tym rodzaj odpowiedzialność władającego zabytkiem jednocześnie z tytułu popełnienia wykroczenia i deliktu administracyjnego”. Abstrahując od szczegółowych kwestii wynikających z wymagań, jakie zbieg podstaw odpowiedzialności represyjnej i stosowanie zasady *ne bis in idem* rodzi z punktu widzenia art. 2 Konstytucji<sup>43</sup>, należy wskazać, że jedno zachowanie powinno być sankcjonowane przy uwzględnieniu poziomu dolegliwości kary już wymierzonej uprzednio w ramach innego typu odpowiedzialności. Znaczenie art. 189d ust. 3 k.p.a. nie może zatem być postrzegane jako możliwość zastosowania dwóch administracyjnych kar pieniężnych za „to samo zachowanie”.

Istotą<sup>44</sup> zakazu *ne bis in idem* jest bowiem konieczność zachowania odpowiedniej proporcji między środkami prawnymi realizującymi funkcje represyjne. Kumulacja odpowiedzialności karnej z innymi rodzajami odpowiedzialności, realizującymi przynajmniej w pewnym zakresie, posiłkowo, uzupełniająco lub ubocznie, funkcję represyjną, nie może bowiem prowadzić do zastosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn różnych środków prawnych, których łączna represyjność wykracza poza dopuszczalny poziom karania wyznaczony przez zasadę proporcjonalności. W takim wypadku doszłoby bowiem do naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Konieczne jest przy tym podkreślenie, że z sytuacją uprzedniego ukarania za to samo przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe (która to sytuacja będzie musiała być wzięta pod uwagę przez Komisję Nadzoru Finansowego) będziemy mieli do czynienia w praktyce funkcjonowania rynku ubezpieczeń bardzo rzadko. Dla wystąpienia powyższej sytuacji konieczne jest bowiem po pierwsze, by dane zachowanie, którego dopuścił się krajowy zakład ubezpieczeń, było równoległe deliktem administracyjnym i czynem zagrożonym odpowiedzialnością karną (co ze swojej natury jest już coraz rzadsze, właśnie z uwagi na respektowanie przez prawodawcę zasady *ne bis in idem*). Po drugie, nie można w jakimkolwiek przypadku zapominać o tym, że musi tutaj występować jeszcze tzw. unia personalna, tj. za delikt administracyjny i czyn zagrożony odpowiedzialnością karną musi odpowiadać ten sam podmiot. W przypadku rynku ubezpieczeń rzeczona unia personalna będzie występowała bardzo rzadko, podmiotem odpowiedzialnym za delikt administracyjny będzie bowiem krajowy zakład ubezpieczeń, a odpowiedzialność karna będzie – co do zasady – dotyczyła nie tyle tego krajowego zakładu ubezpieczeń, co osób fizycznych działających w imieniu i na rzecz tego krajowego zakładu ubezpieczeń (tzw. klauzula odpowiedzialności zastępczej<sup>45</sup>). W konsekwencji w przypadku rynku ubezpieczeń z sytuacją uprzedniego ukarania za to samo przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, będziemy mieli do czynienia wyłącznie w sytuacji, gdy uprzednio za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe został ukarany krajowy zakład ubezpieczeń (np. w sytuacji zastosowania przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>46</sup>).

Warto wreszcie wskazać, odwołując się do uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy k.p.a., na mocy którego do systemu prawa dodano przepis z art. 189d k.p.a., że: „W przypadku, gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego,

---

43. Szerzej: wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK-A 2014/9/103.

44. Tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, Legalis nr 1073344.

45. Zob. np.: P. Ochman, *Karnoprawna ochrona podejmowania działalności finansowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 165–167.

46. Tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 358.

kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają ww. kary – powinna być brana pod uwagę, przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, iż administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa; dolegliwość kary musi być jednakże proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa<sup>47</sup>. Powyższe jest o tyle ważne, że w judykaturze<sup>48</sup> – pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – ukształtował się pogląd, że administracyjna kara pieniężna, która często jest bardziej dotkliwą sankcją niż kara wymierzana za popełnienie wykroczenia czy nawet przestępstwa, powinna być karą sprawiedliwą adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana.

#### 4. Stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa

Kolejną z przesłanek z katalogu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. jest przesłanka *stopnia przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa*. Przesłanka ta jest w istocie referencją do motywacji krajowego zakładu ubezpieczeń dopuszczającego się deliktu administracyjnego. Oczywistym jest bowiem to, że kara administracyjna musi być uzależniona tak od okoliczności sprawy, jak i czynników leżących po stronie podmiotu dopuszczającego się deliktu administracyjnego<sup>49</sup>. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika bowiem zakaz mechanicznego i rygorystycznego regulowania sytuacji prawnej podmiotów, na których spoczywa obowiązek respektowania pewnych obowiązków publicznoprawnych, jak np. przestrzegania określonych norm prawa powszechnie obowiązującego<sup>50</sup>.

Intencją prawodawcy było tutaj nałożenie na Komisję Nadzoru Finansowego obowiązku odnośnie do poddawania ocenie okoliczności, czy naruszenie przez stronę postępowania sankcyjnego normy administracyjnoprawnej było intencjonalne, czy też w pełni nieintencjonalne (na co przykładowo wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 grudnia 2018 roku<sup>51</sup>, w którym podnosi w szczególności: „Pomimo zatem, że waga naruszenia, jak wskazała Komisja,

47. Szerzej: Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 74.

48. Szerzej: wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Łd 942/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AEBE9BF7A3> [dostęp: 24.03.2020].

49. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2009 r., sygn. VI SA/Wa 425/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/874871A675> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 480/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0900C9B214> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. VI SA/Wa 469/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1011C7A364> [dostęp: 24.03.2020].

50. Por. szerzej: M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 140–144; S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, CH Beck, Warszawa 2017, komentarz do art. 189d k.p.a.; wyrok TSUE z dnia 8 lipca 1999 r., sygn. C-49/92; *Komisja przeciwko Anic Partecipazioni*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-49/92> [dostęp: 24.03.2020].

51. Sygn. VI SA/Wa 1449/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7AA988F16B> [dostęp: 24.03.2020]; tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1482/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2D30922984> [dostęp: 24.03.2020].

była istotna ze względu na to, że zmiana stanu posiadania dotyczyła pakietu większościowego, uprawniającego do wykonywania aż 96,04% ogólnej liczby głosów w Emitencie, a więc informacja ta była kluczowa dla dalszej działalności Emitenta, oraz pomimo że przyczyną dokonanego naruszenia był przede wszystkim brak należytej staranności ze strony Skarżącego, Komisja nałożyła karę pieniężną w wysokości 10% kary maksymalnej<sup>52</sup>; czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 września 2012 roku<sup>52</sup>, w którym podnosi, że „Komisja wzięła pod uwagę zarówno fakt, iż do naruszenia doszło na skutek niezachowania ostrożności i pozostawiania w błędzie co do stosowanego okresu rozrachunku przez Stronę [...]”<sup>53</sup>. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 lipca 2017 roku<sup>54</sup> podnosi, że „Organ stosuje karę, jeżeli stwierdzi, że doszło do obiektywnego naruszenia przepisów prawa. W odróżnieniu od grzywien, wymierzanych na podstawie prawa karnego brak świadomego działania sprawcy, nieumyślność działania nie zwalnia sprawcy od poniesienia odpowiedzialności za popełnione delikty z zakresu prawa administracyjnego. Okoliczności te powinny być natomiast uwzględnione przy ustalaniu wysokości kary”<sup>55</sup>).

Tym samym Komisja Nadzoru Finansowego zobowiązana jest w przypadku naruszeń intencjonalnych (celowych) stosować kary administracyjne o wyższym poziomie dolegliwości niżeli ma to miejsce w przypadku naruszeń nieintencjonalnych (np. wynikających z nieprawidłowej wykładni przepisów prawa, a nie ze swobodnego zamiaru dopuszczenia się nieprawidłowości)<sup>56</sup>.

Przesłanka *stopień odpowiedzialności podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie* stanowi przy tym czytelną referencję do wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>57</sup>, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka koncepcji odpowiedzialności zobiektywizowanej<sup>58</sup>, zgodnie z którą podmiot, będący stroną postępowania administracyjnego, może zostać zwolniony od odpowiedzialności administracyjnej, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było się od niego domagać w granicach rozsądku, aby do naruszenia przepisów prawa nie doszło<sup>59</sup>.

---

52. Sygn. VI SA/Wa 1267/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34A01AB761> [dostęp: 24.03.2020].

53. Zob. także: wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r., sygn. II GSK 147/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9FA9E9E4CB> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 1267/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/34A01AB761> [dostęp: 24.03.2020].

54. Sygn. VI SA/Wa 1290/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A1E7C5AAAE> [dostęp: 24.03.2020].

55. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2019 r., sygn. VI SA/Wa 1553/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/87D1846D00> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2018 r., sygn. VI SA/Wa 22/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F720FC3D56> [dostęp: 24.03.2020].

56. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2012 r., sygn. VI SA/Wa 931/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EA7038D41> [dostęp: 24.03.2020].

57. Zob. np.: Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5; wyrok NSA z dnia 14 marca 2019 r., sygn. II GSK 1887/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA93305389> [dostęp: 24.03.2020].

58. Zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r., sygn. VI SA/Wa 1410/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C92359F087> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2442/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7629F4514F> [dostęp: 24.03.2020]; tak też: A. Cebera, J. G. Firlus *Komentarz do art. 189d k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [red.] K. Knysiak-Sudyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX/el.

59. Por. szerzej: wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne...*, s. 135; M. Śliwa-Wajda, *Odpowiedzialność administracyjna ad personam osoby zarządzającej krajowym zakładem ubezpieczeń w świetle*

Trafnie przyjmuje się bowiem w orzecznictwie, że podmiot, którego działalność podlega sankcjonowaniu, powinien mieć w każdym przypadku możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązków jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności<sup>60</sup>. Odpowiedzialność administracyjna nie oznacza bowiem w jakimkolwiek przypadku odpowiedzialności absolutnej i stosowanie sankcji administracyjnych jest wykluczone, jeśli naruszenie norm prawa administracyjnego nie było rezultatem zachowania się ich adresata, względem którego organ zamierza zastosować daną sankcję administracyjną. W sytuacji zatem, gdy naruszenie przepisów prawa administracyjnego jest rezultatem wystąpienia czynników niezależnych od działań i pozostających poza kontrolą adresata tych przepisów, to wyłącza to możliwość nałożenia na tego adresata sankcji administracyjnej. Nie występuje wtedy bowiem wymagany związek przyczynowy między działaniem danego podmiotu a stanem uprawniającym do zastosowania sankcji administracyjnej<sup>61</sup>.

## 5. Działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa

Kolejnym elementem uwzględnionym przez ustawodawcę w katalogu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. jest to, jakie działania zostały podjęte przez krajowy zakład ubezpieczeń, którego działalność jest sankcjonowana, by uniknąć skutków naruszenia prawa.

Przesłanka ta jest w istocie złożona z dwóch elementów, tj. po pierwsze Komisja Nadzoru Finansowego jest tutaj zobowiązana poddać analizie to, jakie działania zostały podjęte przez krajowy zakład ubezpieczeń, by minimalizować negatywne skutki wystąpienia deliktu administracyjnego.

W istocie Komisja Nadzoru Finansowego podda tutaj ocenie zatem to, jakie było nastawienie krajowego zakładu ubezpieczeń, którego działalność podlega sankcjonowaniu, w toku postępowania w przedmiocie deliktu administracyjnego [tj. czy podmiot ten kwestionował samo naruszenie, czy też uznał stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie naruszenia – w tym pierwszym przypadku będziemy mieli do czynienia z okolicznością obciążającą, zaś w tym drugim z okolicznością łagodzącą<sup>62</sup>]. Przesłanka ta powinna być rozumiana również jako spoczywający na Komisji Nadzoru Finansowego obowiązek odnośnie dokonania obiektywnego ustalenia w przedmiocie tego, czy krajowy zakład ubezpieczeń, którego działalność ma być sankcjonowana, podjął współpracę z Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie wyjaśnienia okoliczności sprawy, czy też odmówił podjęcia tej współpracy. W szczególności sprowadza się to do stwierdzenia czy pod-

---

*najnowszych zmian ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2019, nr 2, s. 62–79; P. Wajda, *Charakter administracyjnej odpowiedzialności ad personam z tytułu naruszenia obowiązków informacyjnych spółki publicznej*, [w:] *Inwestowanie na rynku kapitałowym – rynek po kryzysie*, [red.] A. Nowak, T. Czerwińska, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2015, s. 30–40.

60. Szerzej: wyrok TSUE z dnia 23 grudnia 2009 r., sygn. C-45/08, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-45/08> [dostęp: 24.03.2020].

61. Szerzej: wyrok SN z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. III SK 32/10, ZNSA 2011, nr 3, s. 121; zob. także: T. Oczkowski, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, [red.] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, CH Beck, Warszawa 2012, s. 1548.

62. Szerzej: wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., sygn. II GSK 2392/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> [dostęp: 24.03.2020].



miot ten współpracował z Komisją Nadzoru Finansowego, nie współpracował z Komisją Nadzoru Finansowego w ogólności (powołując się na art. 86 w związku z art. 83 k.p.a.), czy też wreszcie utrudniał Komisji Nadzoru Finansowego ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej.

W tym kontekście warto wspomnieć, że na takie rozumienie tej przesłanki wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 czerwca 2018 roku,<sup>63</sup> przyjmując za prawidłowe działanie Komisji Nadzoru Finansowego, gdzie Komisja Nadzoru Finansowego „miarkując [tj. określając] wysokość kary pieniężnej nałożonej na Skarżących wskazała, iż nie miała możliwości uwzględnienia sytuacji majątkowej Skarżących, gdyż skorzystali oni z prawa do odmowy składania zeznań w charakterze strony w zakresie podania pełnej informacji o stanie majątkowym i aktualnej sytuacji finansowej, powołując się na konieczność ochrony ich interesów majątkowych oraz zabezpieczenia przed możliwością powzięcia przez osoby niepowołane informacji na temat ich sytuacji majątkowej”.

Oczywistym jest przy tym, że Komisja Nadzoru Finansowego powinna potraktować współpracę (niezależnie od jej efektu, tj. niezależnie od tego, czy podmiot ten przyczynił się faktycznie do wyjaśnienia sprawy; w tym ostatnim kontekście należy bowiem wskazać to, że w reżimie art. 189d pkt 5 k.p.a. przedmiotem oceny jest sama współpraca, a nie materialny/proceduralny wynik tej współpracy) jako okoliczność łagodzącą (tj. okoliczność wpływającą na zmniejszenie wymiaru [dolegliwości] kary administracyjnej)<sup>64</sup>, brak współpracy jako okoliczność neutralną (tj. bez wpływu na wymiar [dolegliwość] kary administracyjnej), natomiast utrudnianie postępowania – jako okoliczność obciążającą (tj. jako okoliczność wpływającą na zwiększenie wymiaru [dolegliwości] kary administracyjnej)<sup>65</sup>.

Podzielić bowiem należy stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z dnia 4 czerwca 2018 roku<sup>66</sup>, w którym Sąd uznał, że prawidłowym jest działanie Komisji Nadzoru Finansowego, gdzie „w ocenie KNF, za okoliczność łagodzącą odpowiedzialność i wpływającą na zmniejszenie nakładanych kar pieniężnych należy uznać postawę Skarżących w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, polegającą na współpracy z KNF w wyjaśnianiu okoliczności faktycznych sprawy oraz ich uprzednią niekaralność za naruszenie ustawy o ofercie, w tym naruszenie obowiązków związanych ze znacznymi pakietami akcji”. Podobnie podzielić należy stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z dnia 8 czerwca 2018 roku<sup>67</sup>, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że już sama gotowość do współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego uzasadnia obniżenie kary. W kontekście zwiększenia wymiaru kary należy zaś wskazać, że trafnie przyjmują przy tym sądy administracyjne, iż „Skarżąca nie może ze swoich zaniechań wywodzić dla siebie korzystnych

---

63. Sygn. VI SA/Wa 821/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8B55B190D1> [dostęp: 24.03.2020].

64. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1609/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/764E020801> [dostęp: 24.03.2020].

65. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. VI SA/Wa 1138/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05B400EEBF> [dostęp: 24.03.2020].

66. Sygn. VI SA/Wa 821/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8B55B190D1> [dostęp: 24.03.2020].

67. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2018 r., sygn. VI SA/Wa 22/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F720FC3D56> [dostęp: 24.03.2020].

skutków prawnych i, że powinna zdawać sobie sprawę, iż w ten sposób może ponosić negatywne konsekwencje braku podejmowania aktywnych działań<sup>68</sup>.

Drugą kwestią podlegającą ocenie Komisji Nadzoru Finansowego jest to, jak zachował się podmiot, którego działalność jest sankcjonowana, po tym gdy Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła naruszenie<sup>69</sup>. Chodzi tutaj o działania tego podmiotu<sup>70</sup>, które dotyczą skutków deliktu administracyjnego. I tak: jeśli podmiot podjął działania, które doprowadziły do pogłębienia się negatywnych skutków naruszenia, zostaną one potraktowane jako okoliczność obciążająca. W sytuacji zaś, gdy podmiot ten nie podjął jakichkolwiek działań w powyższym obszarze, pomimo stwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego naruszenia [tj. nie podjął jakichkolwiek działań nakierowanych na usunięcie skutków naruszenia], to zostanie to potraktowane jako okoliczność neutralna. W sytuacji zaś, gdy podmiot podjął działania nakierowane na usunięcie skutków naruszenia, działania te powinny to zostać potraktowane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako okoliczność łagodząca.

Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego jest zobowiązana poddać analizie to, jakie działania zostały podjęte przez krajowy zakład ubezpieczeń w celu zapobieżenia wystąpieniu podobnych naruszeń w przyszłości. Przesłanka ta wpisuje się niewątpliwie w powołaną wyżej prewencyjną funkcję sankcji administracyjnych. Celowe w tym miejscu jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2017 roku, w którym sąd ten wskazał w szczególności, że: „Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że istotą kar administracyjnych jest profilaktyka, prewencja. Kara nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz jedynie środkiem przymusu zapewniającym realizację wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Za prewencję w systemie prawnym uznać należy zapobieganie i kontrolę, aby nie dopuścić do złych zjawisk czy zdarzeń spowodowanych działalnością przestępczą. Zatem i w tym ujęciu kara oddziaływać ma na podmiot zobowiązany do określonego zachowania<sup>71</sup>. Przesłanka ta jest bowiem w istocie referencją do obowiązku Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie dokonania oceny działań podjętych przez podmiot, którego działalność jest sankcjonowana, mających na celu zapobieżenie wystąpieniu naruszeń w przyszłości.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że nie chodzi tutaj – co jest przedmiotem osobnej oceny przez Komisję Nadzoru Finansowego, o czym była mowa wyżej – o działania podjęte przez ten podmiot, które to działania dotyczą ograniczenia czy też wyeliminowania negatywnych skutków naruszenia (deliktu administracyjnego), ale o wdrożenie przez ten podmiot rozwiązań nakierowanych na zapobieżenie wystąpieniu naruszeniom w przyszłości. O ile zatem krajowy zakład ubezpieczeń, którego działalność jest sankcjonowana, podejmie działania nakierowane na zapobieżenie wystąpieniu deliktów administracyjnych w przyszłości (np. poprzez wdrożenie odpowiednich zmian organizacyjnych czy funkcjonalnych w ramach tego podmiotu), to będzie musiało to

68. Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1637/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E60C05F2C4> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1668/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9813ECE97B> [dostęp: 24.03.2020].

69. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. VI SA/Wa 1138/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05B400EEBF> [dostęp: 24.03.2020].

70. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2006 r., sygn. VI SA/Wa 2046/06; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C3048CEFC0> [dostęp: 24.03.2020].

71. Tak: wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., sygn. II GSK 3595/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> [dostęp: 24.03.2020].

zostać potraktowane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako okoliczność łagodząca<sup>72</sup>. Istotne znaczenie będzie miało przy tym również to, czy działania te zostały podjęte przez krajowy zakład ubezpieczeń przed wszczęciem przez Komisję Nadzoru Finansowego postępowania w tej sprawie, czy też w jego trakcie. W tym pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia z okolicznością łagodzącą o większym znaczeniu niżeli ma to miejsce w drugim przypadku<sup>73</sup>. Jeżeli zaś podmiot ten nie podejmie jakichkolwiek działań, będzie to traktowane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako okoliczność obciążająca.

W tym ostatnim kontekście należy podzielić stanowisko sformułowane przez Piotra Przybysza<sup>74</sup>, zgodnie z którym strona dobrowolnie podejmująca działania w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa powinna być ukarana łagodnie, co jest wynikiem tego, że uświadamia sobie ona nieprawidłowość swojego działania oraz podejmuje działania nakierowane na uniknięcie / usunięcie skutków naruszenia prawa. Nie ma tu znaczenia fakt, czy działania te są podejmowane przez stronę w oparciu o umotywowane etycznie dodatnio przesłanki. Nawet jeśli strona podejmuje działania, kierując się wyłącznie wolą obniżenia dolegliwości kary administracyjnej, to okoliczność jej motywacji nie powinna mieć negatywnego wpływu na wymiar kary, a zatem Komisja Nadzoru Finansowego powinna, określając wysokość kary administracyjnej, wziąć pod uwagę to, że strona podjęła działania nakierowane na usunięcie skutków naruszenia i powinno to być – niezależnie od motywacji strony – potraktowane jako okoliczność łagodząca<sup>75</sup>.

## 6. Wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła

Przesłanka wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła [tj. przesłanka z art. 189d pkt 6 k.p.a.] jest – w mojej ocenie – najbardziej enigmatyczną przesłanką z art. 189d k.p.a. Przesłanka ta ma bowiem walor przesłanki *stricte* obligatoryjnej, tj. Komisja Nadzoru Finansowego musi zawsze ustalić skalę [wartość] tych korzyści. Prawodawca zrezygnował tutaj zatem z rozwiązania, jakie ma miejsce w reżimie czy to ustawy u.o.o.p. czy to ustawy u.o.f.i., gdzie prawodawca wskazał *explicite* sytuacje, w których Komisja Nadzoru Finansowego może nie ustalać – w sytuacjach prawem określonym – wystąpienia wyżej powołanej przesłanki.

I tak zgodnie z art. 96 ust. 1h pkt 4 i 5 oraz art. 97 ust. 1g pkt 4 i 5 u.o.o.p. Komisja Nadzoru Finansowego może odstąpić od brania pod uwagę jednej albo obu z następujących przesłanek: skala korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, lub podmiot, w którego imieniu lub interesie działał podmiot, który dopuścił się naruszenia; straty poniesione przez osoby trzecie w związku z naruszeniem; wyłącznie wtedy, gdy Komisja Nadzoru Finansowego nie będzie w stanie ustalić treści tych przesłanek [tj. nie będzie w stanie zindywidualizować ich treści na gruncie danej sprawy administracyjnej]. Identycznie pod rządami

---

72. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. VI SA/Wa 721/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/??FBFEBCA3> [dostęp: 24.03.2020].

73. Szerzej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. VI SA/Wa 721/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/??FBFEBCA3> [dostęp: 24.03.2020].

74. Szerzej: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX/el.

75. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., sygn. VI SA/Wa 995/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A58F58765B> [dostęp: 24.03.2020].

art. 228 ust. 4b pkt 4 u.o.f.i. Komisja Nadzoru Finansowego może odstąpić od brania pod uwagę przesłanki: skali korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, oraz rozmiaru szkody wyrządzonej uczestnikom funduszu inwestycyjnego; wyłączenie wtedy, gdy Komisja Nadzoru Finansowego nie będzie w stanie ustalić treści tych przesłanek. Prawodawca *explicite* bowiem wskazał, że przesłanka ta będzie brana pod uwagę przez Komisję Nadzoru Finansowego wtedy, gdy takie korzyści lub szkody można ustalić.

Natomiast pod rządami art. 189d pkt 6 k.p.a. prawodawca uczynił tę przesłankę *stricte* obligatoryjną, co odbyło się poprzez brak wskazania jakiegokolwiek sytuacji (jak ma to miejsce pod rządami art. 96 ust. 1h pkt 4 i 5 oraz art. 97 ust. 1g pkt 4 i 5 u.o.o.p. oraz art. 228 ust. 4b pkt 4 u.o.f.i.), w której Komisja Nadzoru Finansowego może odstąpić od ustalenia wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła. Komisja Nadzoru Finansowego nie może – przynajmniej zgodnie z literalną wykładnią przepisu z art. 189d pkt 6 k.p.a. – w jakimkolwiek przypadku odstąpić od ustalenia *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*. Komisja Nadzoru Finansowego jest bowiem zobowiązana – zgodnie z rozkładem ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym<sup>76</sup> (*argumentum ex art. 7 w związku z art. 77 k.p.a.*) – podjąć wszelkie działania, kierując się przepisami prawa powszechnie obowiązującego i urzędową (zawodową) starannością, nakierowane na ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej<sup>77</sup>, tj. na ustalenie wystąpienia przesłanki z art. 189d pkt 6 k.p.a.

Należy przy tym wskazać to, że powołana wyżej wykładnia językowa przepisu z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.z.u.r. w związku z art. 189d pkt 6 k.p.a. prowadzi do wypracowania – jak się wydaje – suboptymalnych rezultatów. Można bowiem z powodzeniem wyobrazić sobie sytuację, gdy to Komisja Nadzoru Finansowego podejmie wszelkie możliwe działania nakierowane na ustalenie *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*, jednak zakończą się one niepowodzeniem (a tym samym brakiem ustalenia *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*). Brak ustalenia powyższej przesłanki skutkowałby zaś tym, że Komisja Nadzoru Finansowego nie mogłaby w ogólności zastosować administracyjnej kary pieniężnej; co oczywiście byłoby tylko na pozór korzystne z punktu widzenia krajowego zakładu ubezpieczeń, którego działalność jest przedmiotem sankcjonowania.

Rozwijając powyższe, można bowiem sobie wyobrazić podobnie sytuację, w której to Komisja Nadzoru Finansowego w rezultacie braku możliwości ustalenia *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*, nie może zastosować administracyjnej kary pieniężnej z art. 189d pkt 6 k.p.a. i w konsekwencji – w obliczu stwierdzenia dopuszczenia się przez krajowy zakład ubezpieczeń deliktu administracyjnego – stosuje administracyjną karę niepieniężną, przykładowo z art. 362 ust. 1 pkt 3–4 u.d.z.u.r. Jak się wydaje, poziom dolegliwości tej ostatniej kary może być istotnie wyższy niżeli poziom dolegliwości jakiegokolwiek administracyjnej kary pieniężnej.

Tym samym, dokonując wykładni przepisu z art. 189d pkt 6 k.p.a., należy przesłankę *wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła* rozumieć, iż w sytuacji, w której Komisja Nadzoru Finansowego nie będzie w stanie ustalić *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*, będzie uprawniona do odstąpienia od ustalenia tej wielkości

76. Zob. np.: P. Wajda, M. 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.

77. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., sygn. VI SA/Wa 714/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A6FB057ECC> [dostęp: 24.03.2020].

[co musi być szczegółowo uzasadnione w treści uzasadnienia decyzji, *argumentum ex art. 107 § 3 k.p.a.*]<sup>78</sup>. Należy bowiem przypomnieć, że w świetle postanowień z art. 7a § 1 k.p.a.: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Tym samym wszelkie wątpliwości prawne należy interpretować właśnie *in favorem* zapewnienia jak najwyższego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony [tj. należy je interpretować na korzyść strony]<sup>79</sup>. A taki właśnie kierunek interpretacji jest z korzyścią dla sfery praw i interesów strony postępowania; albowiem immunizuje on tę stronę przed sytuacją, w której to Komisja Nadzoru Finansowego w rezultacie obiektywnej niemożności ustalenia przesłanki *wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*, jest zmuszona odstąpić od zastosowania administracyjnej kary pieniężnej z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. i zastosować którąś z administracyjnych kar niepieniężnych z art. 362 u.dz.u.r.

W powyższym kontekście celowe jest przypomnienie również tego, że zgodnie z art. 7 w związku z art. 77 k.p.a. i w związku z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>80</sup> Komisja Nadzoru Finansowego jest zobowiązana do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego działań oraz załatwienia sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywatela, tak w przypadku wszelkich czynności podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego z urzędu, jak i na wniosek strony<sup>81</sup>. Należy przy tym kategorycznie podkreślić, że Komisja Nadzoru Finansowego jest obowiązana do uwzględnienia oraz rozpatrzenia wszystkich okoliczności faktycznych związanych ze sprawą administracyjną, co ma na celu dotarcie w toku prowadzonej sprawy do ustalenia rzeczywistego stanu sprawy oraz co ma skutkować prawidłowym zastosowaniem przepisów prawa materialnego w toku rozpatrywanej sprawy administracyjnej<sup>82</sup>. Oczywistym jest zatem to, że jeśli pewnej okoliczności nie daje się – z przyczyn obiektywnych – ustalić, okoliczność ta nie może mieć wpływu na treść osnowy decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych i w piśmiennictwie trafnie podkreśla się bowiem, iż rozstrzygnięcie musi być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, a nie pośrednio wynikać z uzasadnienia decyzji, musi być sformułowane tak, aby możliwe było następnie wykonanie decyzji dobrowolnie lub z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej. Decyzja organu administracji nakładająca na stronę postępowania

---

78. Tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2019 r., sygn. VI SA/Wa 1579/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ABBE58AF1D> [dostęp: 24.03.2020].

79. Wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., sygn. II SA 1031/82; ONSA 1982, nr 2, poz. 91; wyrok NSA z dnia 8 marca 2000 r., sygn. V SA 1482/99, ONSA 2001, nr 3, poz. 109.

80. Tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 180, z późn. zm., dalej: u.n.r.f.

81. Por. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 3473/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/672E94B9AB> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r., sygn. II OSK 2505/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A161416060> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. I SA/Gl 954/19; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/03FB998A81> [dostęp: 24.03.2020].

82. Zob. np.: wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. II OSK 2947/18, Legalis nr 1871774; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2018 r., sygn. II SA/Lu 588/18, Legalis nr 1850292.

administracyjnego obowiązku określonego zachowania powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji<sup>83</sup>.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że nie jest w jakimkolwiek przypadku dopuszczalna sytuacja, w której Komisja Nadzoru Finansowego przyjąłaby *a priori* to, że nie będzie ustalać *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*. O ile bowiem w ogólności możliwe jest ustalenie *wysokości korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła*, to obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest ustalić tę wysokość. Należy jednocześnie wskazać, że w sytuacji, gdy wysokość ta nie będzie możliwa do ustalenia (tj. w sytuacji, gdy pomimo podjętych działań wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i starań z zachowaniem urzędowej (zawodowej) staranności, wysokości tej nie udało się Komisji Nadzoru Finansowego ustalić), Komisja Nadzoru Finansowego będzie uprawniona do odstąpienia od ustalenia tej wysokości. Czytelnym potwierdzeniem prawidłowości powyższej konstatacji jest uzasadnienie do projektu ustawy, na mocy której do systemu prawa wprowadzono przepis z art. 189d k.p.a., w którym to projektodawca<sup>84</sup> wskazał, że: „Ponadto z oczywistych względów przesłanka określona w art. 189d lit. f, tj. wysokość osiągniętej korzyści albo straty, której strona uniknęła, będzie mogła być brana pod uwagę tylko w przypadkach gdy samo stwierdzenie naruszenia prawa jest uzależnione od osiągnięcia korzyści lub uniknięcia straty przez podmiot podlegający ukaraniu”.

W rezultacie powyższego przesłanka ta powinna być rozumiana jako obowiązek zastosowania przez KNF metody dyferencyjnej. W istocie chodzi tutaj zatem o zastosowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego na pozór bardzo prostej formuły matematycznej i porównanie stanu majątkowego podmiotu sankcjonowanego przed popełnieniem deliktu i po jego popełnieniu. W ujęciu praktycznym powyższa formuła nie jest już niestety taka prosta, z uwagi na konieczność uwzględnienia tego, że rynek ubezpieczeń jest stale aktywny, jak również że na stan majątkowy jego uczestników mają wpływ zawsze różnorakie okoliczności. Powyższe jest wynikiem tego, że sankcja administracyjna w systemie prawa powinna być czynnikiem finansowym, który ma zniechęcać do popełnienia naruszeń prawa, a także obniżać ekonomiczną atrakcyjność tych naruszeń<sup>85</sup>.

W przypadku ustalenia przez Komisję Nadzoru Finansowego skali korzyści uzyskanych lub strat unikniętych przez podmiot, który dopuścił się naruszenia, Komisja Nadzoru Finansowego będzie zobowiązana podejść do wyniku – jak się wydaje – w następujący sposób. W sytuacji, gdy takie korzyści zostały odniesione albo też straty zostały uniknięte, obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego będzie – co oczywiste – potraktować to jako okoliczność obciążająca, istotą sankcji administracyjnej jest bowiem również wypracowanie rezultatu restytucyjnego, a tym samym wyłączenie możliwości, by podmiot sankcjonowany mógł konsumować owoce popełnienia deliktu administracyjnego. Jeśli takie korzyści nie zostały odniesione albo też nie doszło do uniknięcia strat, sytuacja ta powinna mieć neutralny wpływ na wymiar kary administracyjnej. W sytuacji zaś,

83. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. VI SA/Wa 649/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7B526A0104> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 1923/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E55BE84572> [dostęp: 24.03.2020].

84. Szerzej: *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmienia ustawy – 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].

85. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2012 r., sygn. VI SA/Wa 931/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EA7038D41> [dostęp: 24.03.2020].

gdy podmiot sankcjonowany poniósł straty w miejsce korzyści albo też poniósł większą stratę niż gdyby delikt administracyjny nie miał miejsca, obowiązkiem Komisji Nadzoru Finansowego będzie potraktować to jako okoliczność łagodzącą.

Powyższa przesłanka w ramach katalogu jest szczególnie z jeszcze jednego powodu, jest to bowiem przesłanka w odniesieniu do której szczególnie ważny i ważki będzie odpowiedni udział strony<sup>86</sup>. W praktyce obrotu<sup>87</sup> przyjmuje się bowiem, że to strona postępowania powinna podejmować działania (składając odpowiednie wnioski dowodowe) nakierowane na ustalenie treści tej przesłanki na gruncie danej sprawy administracyjnej. W rezultacie w żywotnym interesie strony leży to, by podjąć działania nakierowane na ustalenie przez Komisję Nadzoru Finansowego – w ramach prowadzonego przez KNF postępowania wyjaśniającego w reżimie k.p.a. – treści tej przesłanki na gruncie danej sprawy administracyjnej.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy przede wszystkim podkreślić, że norma z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. powinna być postrzegana przede wszystkim przez pryzmat jej funkcji gwarancyjnej, tj. jako instrument zapewniający, że administracyjna kara pieniężna stosowana przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec krajowych zakładów ubezpieczeń w reżimie z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. będzie karą spełniającą wymóg proporcjonalności. W tym kontekście istotne jest, aby w jakimkolwiek przypadku Komisja Nadzoru Finansowego nie ograniczała się wyłącznie do stosowania tych przesłanek, które mają obciążający wpływ na wymiar kary, i nie stosowała jednocześnie tych przesłanek, które mają łagodzący wpływ na wymiar kary. Takie działanie Komisji Nadzoru Finansowego byłoby bowiem działaniem w pełni nieprawidłowym i skutkowałoby koniecznością derogowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego.

Równie ważnym jest przy tym to, by Komisja Nadzoru Finansowego nadawała każdej z tych przesłanek odpowiednią moc, co ma na celu w szczególności przeciwdziałanie sytuacji, w której okoliczności łagodzące zostaną wprawdzie ustalone, ale w ujęciu praktycznym nie będą w ogólności wzięte pod uwagę i nie będą miały istotnego wpływu na wymiar kary administracyjnej.

W szczególności chodzi tutaj o uniknięcie sytuacji, w której Komisja Nadzoru Finansowego będzie stosowała najwyższy albo bliski najwyższemu wymiar kary administracyjnej, gdy podmiot, którego działalność jest przedmiotem sankcjonowania, dopuścił się naruszenia nieintencjonalnego (tj. w istocie nieumyślnego), które nie wywołało jakichkolwiek strat pośród podmiotów trzecich, przy czym podmiot ten nie osiągnął w jego rezultacie jakichkolwiek korzyści, jak również podmiot ten miał do tej pory nienaganną historię (tj. nie odpowiadał dotąd administracyjnie) i współpracował z Komisją Nadzoru Finansowego podczas wyjaśniania okoliczności tego naruszenia. Takie działanie Komisji Nadzoru Finansowego stanowiłoby podobnie oczywiste naruszenie przepisu

---

86. Zob. np.: wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., sygn. II GSK 581/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2BC37DFD82> [dostęp: 24.03.2020].

87. Tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1668/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9813ECE97B> [dostęp: 24.03.2020]; tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. VI SA/Wa 1637/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E60C05F2C4> [dostęp: 24.03.2020].



z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. i musiałyby skutkować derogowaniem tak wydanej decyzji z obrotu prawnego.

Na zakończenie pozostaje wyrazić nadzieję, że sądy administracyjne w przypadku skarg na decyzje dotyczące stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego sankcji administracyjnej w postaci administracyjnej kary pieniężnej z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. nie będą stosowały praktyki, która jest obecna w sprawach dotyczących odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym<sup>88</sup>, gdzie sądy te ograniczają się – dokonując oceny prawidłowości działania organu administracji publicznej – zwyczajowo do weryfikacji wyłącznie tego, czy ustalenie określonego poziomu kary zostało przez organ omówione w uzasadnieniu decyzji. Tym samym sądy te w ogólności nie oceniają, czy organ administracji publicznej prawidłowo zastosował przepisy prawa określające przesłanki (dyrektywy) wymiaru kar administracyjnych. Jak się wydaje praktyka ta jest wynikiem ogólnej niechęci sądów administracyjnych do wkraczania w granice tzw. uznania administracyjnego<sup>89</sup> i tym samym weryfikacji wyłącznie tego, czy organ nie wykroczył poza te granice. Konsekwencją powyższego jest zaś to, że sądy administracyjne nie oceniają, czy organ prawidłowo zastosował przepisy określające przesłanki (dyrektywy) wymiaru kary administracyjnej.

Przeniesienie powyższej praktyki na grunt oceny przez sądy administracyjne decyzji administracyjnych Komisji Nadzoru Finansowego skutkowałyby w istocie tym, że norma z art. 362 ust. 1 pkt 2 u.dz.u.r. w związku z art. 189d k.p.a. pozostawałaby martwa – wystarczyłoby bowiem, by Komisja Nadzoru Finansowego w ogólności omówiła w decyzji kwestię uwzględnienia okoliczności tamże wskazanych, by takie działanie spotkałoby się z akceptacją sądu administracyjnego. W powyższym kontekście należy podkreślić, że zmaterializowanie się powyższego scenariusza stałoby w oczywistej sprzeczności z celem regulacyjnym przepisu z art. 189d k.p.a. i w efekcie stanowiłoby samo w sobie naruszenie prawa, a tym samym z oczywistą szkodą ingerowałoby w sferę praw i interesów uczestników rynku ubezpieczeń.

Jak się wydaje najlepszym podsumowaniem powyższego postulatu będzie przytoczenie fragmentu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>90</sup>, z jednoczesnym wskazaniem tego wyroku jako uzasadnienia dla zgłaszanego postulatu *de lege ferenda*, w którym to Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał to, że: „Wymogi, jakim powinna odpowiadać decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego, są dalej idące niż ma to miejsce w odniesieniu do decyzji związanej. Podyktowane jest to tym, że przepis prawa stanowiący podstawę dla wydania decyzji związanej sprowadza rolę orzeczniczą organu w zasadzie do dokonania subsumcji zachowania,

88. Zob. np.: M. Jabłoński, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [red.] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2019, komentarz do art. 189d k.p.a., Legalis/el i powoływane tamże piśmiennictwo.

89. Świadczy o tym przede wszystkim użycie przez prawodawcę w treści powołanego wyżej przepisu prawa wyrażenia „może”, co powoduje, że organ na podstawie tego ustawowego upoważnienia ma możliwość wyboru właściwego rozstrzygnięcia. Oczywiście uznanie administracyjne nie może oznaczać dowolności w podejmowaniu rozstrzygnięć, a organ jest zobowiązany do działania w granicach prawa, przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli [por. szerzej: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. II GSK 429/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E906162CD> [dostęp: 24.03.2020] oraz wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. II GSK 1524/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/30DF25409B> [dostęp: 24.03.2020].

90. Szerzej: wyrok NSA z dnia 6 października 2010 r., sygn. II GSK 55/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8FAF5808> [dostęp: 24.03.2020]; wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r., sygn. II GSK 53/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65EF64AF51> [dostęp: 24.03.2020].

bądź sytuacji strony postępowania pod dany przepis prawa i zastosowania ściśle określonego skutku prawnego jaki przepis ten przewiduje. Na zwiększone wymogi sądu kontrolującego decyzję wydaną w ramach uznania administracyjnego wskazał w szczególności Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93. W świetle stanowiska Sądu Najwyższego, z czym zgadza się skład orzekający w niniejszej sprawie, przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym (a więc tam, gdzie ustawa daje organowi administracji możliwość dokonywania wartościowania i wyboru jednego spośród różnych dopuszczalnych w świetle prawa rozstrzygnięć) rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Mówiąc najprościej, z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widzenia legalności prawa. Tam bowiem, gdzie większe są możliwości naruszenia lub nadużywania prawa, tam również kontrola sądowa musi być dokładniejsza i bardziej rygorystyczna, a uzasadnienie orzeczenia sądowego – jasne i niebudzące wątpliwości co do wyraźnie sprecyzowanych motywów (prawnych i nawet ocenianych w świetle prawa przesłanek pozaprawnych, jeśli tego rodzaju przesłanki legły u podstaw poddanej kontroli decyzji administracyjnej). Z omawianych względów decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego powinna więc nie tylko spełniać wymóg zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną obywatela, czy innego podmiotu prawa z punktu widzenia celów jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć”.

## 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 wymiary 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 cienie*, 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.
- Skoczyła A., [w:] *Ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*, Sójka T. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne*, Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Hauser R., Wierzbowski M. [red.], CH Beck, Warszawa 2020, komentarz do art. 189d k.p.a., Legalis.

*Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmienia ustawy – 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 II)**

*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](mailto:Pawel.Wajda@bakermckenzie.com), [p.wajda@wpia.uw.edu.pl](mailto:p.wajda@wpia.uw.edu.pl)

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

