



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**V.510.86.2016.GH**

**Pan  
Paweł Szalamacha**

Minister Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

Do mojego Biura docierają sygnały wskazujące na brak należytego zabezpieczenia praw kandydatów na członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji w toku prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na ich powołanie.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844, z późn. zm., dalej u.d.u.r.) powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, w tym prezesa zarządu oraz członka zarządu odpowiedzialnego za zarządzanie ryzykiem, następuje za zgodą organu nadzoru, wyrażoną w drodze decyzji wydawanej na wniosek tego zakładu. Organ nadzoru może odmówić, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji, jeżeli nie spełnia on wymagań określonych w ustawie (art. 51 ust. 3 u.d.u.r.). Jednym z wymagań ustawowych stawianych członkom zarządu jest dawanie rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty (art. 48 ust. 1 pkt 4 u.d.u.r.). Stosownie do art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 174, z późn. zm.) do postępowania Komisji i przed Komisją stosuje się przepisy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Oznacza to, że wydanie aktu stosowania ww. przepisów, przyjmuje postać decyzji administracyjnej i mieści się w pojęciu wykonywania administracji publicznej, której kontrola – zgodnie z wyraźnym nakazem ustrojodawcy – należy do właściwości sądów administracyjnych (art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji).

Zwracający się do mnie kandydaci, na których powołanie KNF nie wyraziła zgody ze względu na niespełnianie przez nich przesłanki rękojmi, wskazują na brak odpowiednich gwarancji proceduralnych prawidłowej kontroli decyzji podjętej przez KNF, w szczególności pod względem poczynionych w niej ustaleń faktycznych. W ich przekonaniu zakres kompetencji sądu administracyjnego nie wystarcza dla właściwej oceny przeprowadzonej przez KNF weryfikacji wszystkich kryteriów kształtujących pojęcie „rękojmi wykonywania zadań w sposób należyty”.

Chciałbym zwrócić uwagę na daleko idące następstwa, jakie mogą dotknąć kandydatów w związku z negatywną decyzją KNF. Oparcie kryteriów stawianych kandydatom na stanowiska podlegające nadzorowi KNF na metodzie prognostycznej, która polega na badaniu faktów z przeszłości i wyciąganiu wniosków co do przyszłego zachowania kandydata jako osoby zarządzającej zakładem ubezpieczeń, powoduje, w przypadku negatywnej opinii KNF, destabilizację kariery zawodowej kandydatów, a nierzadko utratę zaufania bądź wykluczenie ze środowiska zawodowego. W tym kontekście uznałem, że niezmiernie istotne jest zagwarantowanie odpowiedniej kontroli dokonywanych przez KNF ocen. Mam wątpliwości, czy aktualnie obowiązujące regulacje w tym obszarze eliminują wszelką arbitralność rozstrzygnięć KNF.

Kwestię tę należy rozważyć w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) podjętego na tle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364). Przy ocenie, czy dostępna stronie kontrola sądowa decyzji administracyjnej była wystarczająca w świetle art. 6 Konwencji, Trybunał bierze pod uwagę uprawnienia danego organu sądowego oraz przedmiot sporu – czy decyzja dotyczyła problemu, wymagającego wyspecjalizowanej wiedzy lub doświadczenia zawodowego oraz czy wiązała się ona z korzystaniem przez organ z luzu decyzyjnego<sup>1</sup>. Ocena, czy sądowa kontrola decyzji administracyjnej jest w tym zakresie wystarczająca zależy w dużym stopniu od okoliczności konkretnej sprawy. Niemniej na podstawie dotychczasowych wypowiedzi ETPCz można stwierdzić, że do naruszenia art. 6 Konwencji prowadzi takie ukształtowanie procedury, w której sąd nie może zająć się głównym przedmiotem zawisłego przed nim sporu<sup>2</sup>. Zakres sądowej kontroli jest również niepełny, gdy przepisy będące podstawą decyzji były nieprecyzyjne, a sąd ograniczył się do zbadania sposobu korzystania

---

<sup>1</sup> Por. np. orzeczenia z: 21 września 1993 r., Zumtobel przeciwko Austrii, skarga nr 12235/86 – sprawa dotycząca wyłączenia; 28 maja 2002 r., Kingsley przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 35605/97; 22 listopada 1995 r., Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 19178/91; 4 października 2001 r., Potocka i inni przeciwko Polsce, skarga nr 33776/96; 8 lipca 1987 r., W. przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 9749/82; 17 grudnia 1996 r., Terra Woningen przeciwko Holandii, skarga nr 20641/92; 20 czerwca 2002 r., Koskinas przeciwko Grecji, skarga nr 47760/99; 13 lutego 2003 r., Chevrol przeciwko Francji, skarga nr 49636/99; 27 maja 2003 r., Crisan przeciwko Rumunii, skarga nr 42930/98; 7 grudnia 2004 r., Kilian przeciwko Czechom, skarga nr 48309/99.

<sup>2</sup> Por. orzeczenie z 14 listopada 2006 r., Tsfayo przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 60860/00.

przez organ administracyjny z posiadanej swobody<sup>3</sup>. W przypadku gdy wynik postępowania administracyjnego rozstrzyga o prawach cywilnych strony, prawo do sądu ma w ocenie Trybunału szczególnie istotne znaczenie. Strona skarżąca, wnosząc skargę do sądu administracyjnego, dąży bowiem nie tylko do uchylecia kwestionowanej decyzji, ale przede wszystkim do usunięcia jej skutków<sup>4</sup>.

Przenosząc powyższe ustalenia ETPCz na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że przysługujące sądom administracyjnym możliwości weryfikacji ustaleń organów administracyjnych w zakresie faktów są znacznie ograniczone. Co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm., dalej p.p.s.a.). Wyjątkowo dopuszczalne jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów i dokonanie nowych ustaleń faktycznych w tym postępowaniu, jeżeli łącznie spełnione są dwa warunki: jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości oraz nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (art. 106 § 3 p.p.s.a.).

Na skutek tak ukształtowanej procedury, badający sprawę sąd administracyjny nie dysponuje możliwością prowadzenia własnych ustaleń co do faktów, uznanych przez KNF za przejaw braku rękojmi. Biorąc zaś pod uwagę, że ocena ta opiera się najczęściej na analizie danych ekonomicznych dokonanej przez wyspecjalizowany w tym zakresie organ, w mojej ocenie, wychwycenie przez sędziego sądu administracyjnego błędów w rozumowaniu organu, wymaga wiedzy specjalistycznej. W toku postępowania przed sądem administracyjnym nie ma natomiast możliwości powołania dowodu z opinii biegłego. Z tej przyczyny powziąłem wątpliwość, czy sądowa kontrola decyzji KNF o odmowie wyrażenia zgody z powodu braku rękojmi realizuje wyżej zarysowane standardy ukształtowane w orzecznictwie ETPCz na tle art. 6 Konwencji.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.) proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu.

---

<sup>3</sup> Por. orzeczenie z 28 czerwca 1990 r., Obermeier przeciwko Austrii, skarga nr 11761/85.

<sup>4</sup> Por. orzeczenie z 24 lipca 2007 r., Ekholm przeciwko Finlandii, skarga nr 68050/01.