

SEBASTIAN PABIAN  
PAWEŁ WAJDA

## Zatwierdzenie przez Komisję Nadzoru Finansowego umowy o przeniesienie całości lub części umów ubezpieczeń – problemy i wątpliwości

*Artykuł zawiera analizę regulacji prawnych i procedur administracyjnych, należących do właściwości Komisji Nadzoru Finansowego, w sprawie zatwierdzenia umowy o przeniesienie całości lub części portfela umów ubezpieczeń (umowy o przeniesienie portfela ubezpieczeń). W jego treści scharakteryzowano krok po kroku procedurę uzyskania zatwierdzenia (zgody) lub odmowy zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń, jak również odniesiono się do problemów i wątpliwości, które powstają w praktyce obrotu w ramach obsługi prawnej transakcji przeniesienia portfela ubezpieczeń. W szczególności odniesiono się do takich kwestii, jak konsekwencje braków formalnych we wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie, rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym w powyższej sprawie, możliwość żądania przez organ nadzoru przedłożenia dodatkowych dokumentów i dowodów, jak i charakter decyzji Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń.*

**Słowa kluczowe:** umowa o przeniesienie portfela ubezpieczeń, zatwierdzenie umowy o przeniesienie portfela ubezpieczeń, nadzór nad rynkiem ubezpieczeń, Komisja Nadzoru Finansowego.

### Wprowadzenie

W świetle postanowień normy z art. 2 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>1</sup> nadzór nad rynkiem ubezpieczeń dąży w szczególności do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania, a także zapewnienia ochrony interesów jego uczestników poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, jak i przez realizację celów określonych w ustawie z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym

---

1. Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1149, z późn. zm.; zwana dalej: u.n.r.f.

i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych<sup>2</sup>, takich jak ochrona 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. Dla realizacji powyższych celów konieczne było wyposażenie organu nadzoru – Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF”, „Komisja”) w odpowiednie kompetencje, przy wykorzystaniu których organ ten zobligowany i uprawniony jest realizować spoczywające na nim zadania (art. 4 u.n.r.f.). W świetle postanowień konstytucyjnoprawnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) realizacja celów stawianych przez prawodawcę względem KNF lub jakiegokolwiek organu administracji publicznej nie byłaby bowiem możliwa w oparciu o normę ogólnokompetencyjną z art. 2 w połączeniu z art. 4 u.n.r.f. W obliczu hipotetycznego braku wyposażenia KNF w precyzyjnie oznaczone kompetencje organ ten – realizując zadania, o których jest mowa w przepisach prawa – nie mógłby wykorzystywać instrumentów oddziaływania opartych na mechanizmie władztwa administracyjnego, co miałyby, jak się wydaje, negatywne przełożenie na prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego, a co za tym idzie, na poziom bezpieczeństwa tego rynku i zaufania, jakim cieszy się on pośród uczestników obrotu.

Kompetencją KNF, która w naszej ocenie wymaga bliższego przedstawienia, jest uprawnienie do zatwierdzenia umowy przeniesienia całości lub części umów ubezpieczeń (umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń) jednego zakładu ubezpieczeń<sup>3</sup> na inny zakład ubezpieczeń (art. 181 i nast. u.dz.u.). W tym miejscu celowe jest zastrzeżenie, iż umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń wymaga dla swojej ważności i prawnej skuteczności uzyskania każdorazowej zgody właściwego organu nadzoru. Kwestia, jaki organ nadzoru będzie właściwy do zatwierdzenia tej umowy, jak i w konsekwencji zagadnienie procedury zatwierdzenia, uzależnione są oczywiście – zgodnie z ogólną zasadą nadzoru państwa macierzystego – od tego, czy transakcja zawiera podmiotowy element transgraniczny. Oznacza to, że dla ustalenia właściwego organu nadzoru i właściwej procedury zatwierdzenia decydujące jest miejsce siedziby stron umowy o przeniesienie całości lub części portfela ubezpieczeń. Z uwagi na powyższe zastrzeżenie, jak i wynikające z niego niejednokrotnie istotne odrębności, oraz wreszcie z uwagi na ograniczony rozmiar niniejszego opracowania, rozważania zawarte w publikacji zostaną ograniczone wyłącznie do zatwierdzenia przez Komisję umowy przeniesienia całości lub części portfela ubezpieczeń zawieranej pomiędzy krajowymi zakładami ubezpieczeń.

## 1. Uwagi ogólne

*Ratio* wyposażenia organu nadzoru we wskazaną wyżej kompetencję było zapewnienie, by zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń, jak i zakład ubezpieczeń przekazujący portfel ubezpieczeń – już po wykonaniu postanowień umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń – posiadały

- 
2. Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 290, z późn. zm.
  3. W myśl postanowień z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1206; zwana dalej: u.dz.u.) krajowym zakładem ubezpieczeń jest przedsiębiorca – w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

środki własne<sup>4</sup> w wysokości równej co najmniej marginesowi wypłacalności<sup>5</sup> oraz aktywa niezbędne do pokrycia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych<sup>6</sup>. Kompetencja ta służy równocześnie ochronie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umowy ubezpieczenia. Stanowi ona bowiem gwarancję tego, iż stroną umowy ubezpieczenia nie stanie się – w rezultacie realizacji postanowień umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń – zakład ubezpieczeń niedysponujący odpowiednim potencjałem finansowym i tym samym niegwarantujący ubezpieczającym, ubezpieczonym, uposażonym lub uprawnionym z umowy ubezpieczenia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Rolą powyższego mechanizmu jest niedopuszczenie wystąpienia negatywnej, z punktu widzenia bezpieczeństwa funkcjonowania całego rynku ubezpieczeń, sytuacji, która wyrażałaby się w tym, że ochrona ubezpieczeniowa byłaby udzielana przez podmiot niedający rękojmi prawidłowego funkcjonowania, i co jest z tym bezpośrednio związane, nieoferujący gwarancji zapewnienia wymaganego prawem poziomu ochrony ubezpieczeniowej. Należy przy tym pamiętać o tym, że ocena ostrożnościowa umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń pod jakimkolwiek względem nie powinna zawieszać ani zastępować spoczywających na organie nadzoru wymogów odnośnie sprawowania ciągłego nadzoru ostrożnościowego nad działalnością zakładów ubezpieczeń oraz nad przestrzeganiem przez te zakłady właściwych przepisów, którym podlegają one od chwili uzyskania zezwolenia administracyjnoprawnego na podjęcie i prowadzenie działalności.

Przeniesienie portfela ubezpieczeń jest, najogólniej rzecz ujmując, umową zawieraną pomiędzy dwoma zakładami ubezpieczeń, na mocy której dochodzi do przeniesienia umów ubezpieczenia z jednego zakładu ubezpieczeń na inny zakład ubezpieczeń. Przeniesienie portfela może dotyczyć całości portfela ubezpieczeń danego zakładu ubezpieczeń albo wyłącznie jego części. W tym ostatnim przypadku w praktyce obrotu możemy mieć do czynienia z przeniesieniem wyłącznie określonego rodzaju umów lub określonej ich liczby (*argumentum* z art. 181 ust. 1 u.d.z.u.). Należy przy tym kategorycznie zastrzec, iż w przypadku umowy przeniesienia wyłącznie części portfela ubezpieczeń umowy ubezpieczenia wchodzące w skład tej części muszą być precyzyjnie określone. W tym miejscu należy uprzedzić, iż to czy w praktyce dojdzie do przeniesienia całości portfela ubezpieczeń, czy też wyłącznie jego części jest wynikiem decyzji biznesowej zakładów ubezpieczeń, jak i publicznoprawnych rozwiązań dotyczących wypłacalności zakładu ubezpieczeń. Umowa ta, aby była skuteczna, wymaga bowiem zatwierdzenia przez organ nadzoru (*argumentum* z art. 181 ust. 2 u.d.z.u.). W konsekwencji – co będzie przedmiotem szczegółowych rozważań – wyłączyć należy całkowicie takie przeniesienie portfela ubezpieczeń, które będzie prowadzić do naruszenia środków własnych zakładu ubezpieczeń w wysokości marginesu wypłacalności czy też naruszenia aktywów na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych (art. 182 ust. 1 u.d.z.u.)<sup>7</sup>.

Rolą Komisji, co będzie przedmiotem pogłębionych rozważań w dalszej części niniejszego opracowania, jest zabezpieczenie respektowania publicznoprawnych rozwiązań dotyczących kwestii wypłacalności zakładów ubezpieczeń będących stronami transakcji przeniesienia portfela ubezpieczeń.

W konsekwencji środek nadzoru z art. 181 i nast. u.d.z.u. z uwagi na jego przeznaczenie do sprawowania stałego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń powinien zostać zaliczony do kategorii

---

4. Por. szerzej: art. 146 i nast. u.d.z.u.

5. Ibidem.

6. Por. art. 182 ust. 1 u.d.z.u.

7. Por. art. 146 i nast. u.d.z.u.

środków nadzoru bieżącego, a zatem takich, których rolą jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania zakładu ubezpieczeń<sup>8</sup>.

Jakkolwiek sama umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń nie stanowi przedmiotu naszych rozważań, konieczne jest zastrzeżenie, iż analiza przepisu z art. 181 ust. 2 u.d.z.u. prowadzi do konkluzji, iż umowa ta będzie zawierana pod warunkiem zawieszającym, jakim będzie uzyskanie zatwierdzenia KNF dla przeniesienia portfela ubezpieczeń. W tym ostatnim kontekście celowe jest dodatkowo wskazanie, iż umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń, która nie zostanie następnie zatwierdzona przez Komisję, jest bezwzględnie nieważna (*argumentum* z art. 58 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>9</sup>)<sup>10</sup>.

## 2. Postępowanie w sprawie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń

Koncentrując dalsze uwagi na postępowaniu administracyjnym w sprawie zatwierdzenia umowy o przeniesienie portfela ubezpieczeń, należy wskazać, iż w myśl postanowień z art. 11 ust. 5 u.n.r.f. do postępowań Komisji i przed Komisją stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>, chyba że przepisy szczególnie stanowią inaczej. Zgodnie z powyższą zasadą do każdego działania KNF, które objęte jest przedmiotowym zakresem zastosowania k.p.a., zastosowanie znajdują, o ile tylko oczywiście przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej, przepisy k.p.a. W rezultacie, o ile tylko przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej, do wszystkich postępowań prowadzonych przez organ nadzoru w należących do właściwości tego organu sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych [art. 1 pkt 1 k.p.a.], do postępowań prowadzonych przez KNF w sprawie wydawania zaświadczeń [art. 1 pkt 4 k.p.a.] oraz do postępowań prowadzonych przez KNF w sprawie skarg i wniosków [art. 2 k.p.a.], zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. Mając dodatkowo na uwadze, iż w myśl postanowień z art. 185 u.d.z.u. Komisja zatwierdza umowę przeniesienia portfela ubezpieczeń decyzją administracyjną, należy wskazać, iż postępowanie w sprawie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń prowadzone będzie w oparciu o procedurę określoną w treści k.p.a.

Oparcie postępowania w sprawie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń na przepisach k.p.a. jest, w naszej ocenie, korzystne dla uczestników tego postępowania. Normy k.p.a. pełnią bowiem przede wszystkim funkcję gwarancyjną i ochronną dla interesów ogniskujących się w danej sprawie administracyjnej. Komisja rozstrzygając indywidualne sprawy administracyjne, obowiązana jest chronić i w należyty sposób zabezpieczyć tak indywidualne interesy uczestników tego postępowania, jak i interes społeczny. Funkcja ochronna postępowania administracyjnego przejawia się na kilku płaszczyznach: ochrony obowiązującego porządku prawnego, ochrony interesu społecznego oraz ochrony indywidualnych interesów obywateli. Warto przy tym pamiętać, iż realizacja funkcji ochronnej odgrywa doniosłą rolę w zakresie przekonywania obywateli

---

8. Zob. np.: A. Chełmoński, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 539–540.

9. Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.; zwana dalej: k.c.

10. Zob. np.: Uchwała Sądu Najwyższego z 14 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 7/06; OSNC 1/2007, poz. 7.

11. Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.; zwana dalej: k.p.a.

do zasadności i słuszności działań podejmowanych na podstawie i w granicach prawa, a także może przyczynić się do powstania atmosfery zaufania obywateli wobec poczynań administracji<sup>12</sup>.

Koncentrując dalsze rozważania na kwestiach proceduralnych związanych z zatwierdzeniem przez KNF umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, należy w pierwszej kolejności określić, jakie podmioty będą stroną tego postępowania. W świetle postanowień z art. 28 w związku z art. 61a k.p.a. stroną postępowania administracyjnego może być wyłącznie podmiot, który ma w danej sprawie administracyjnej obiektywnie występujący interes prawny. Wszczęcie postępowania administracyjnego jest bowiem uzależnione od dokonania przez właściwy organ administracji publicznej wstępnej oceny, czy podmiot występujący z wnioskiem o to wszczęcie posiada legitymację do występowania w postępowaniu w roli strony (*argumentum* z art. 61a k.p.a.). W przypadku ustalenia przez organ, iż podmiot wnoszący wniosek (podanie) nie posiada legitymacji w powyższym zakresie, obowiązkiem organu będzie wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (*argumentum* z art. 61a k.p.a.). Na organie tym ciąży zatem obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot może być stroną danego postępowania administracyjnego, czy też nie posiada takiego przymiotu. Obowiązkiem organu jest więc ustalić, jeszcze przed wszczęciem postępowania, czy dany podmiot posiada interes prawny w obrębie danej sprawy administracyjnej. Z kolei na podmiocie wnoszącym wniosek (podanie) ciąży obowiązek przedstawienia okoliczności faktycznych i prawnych dowodzących, że posiada on interes prawny w danej sprawie, a tym samym dowodzących, iż może zostać uznany za stronę postępowania<sup>13</sup>.

W konsekwencji powyższego dla ustalenia, jaki podmiot jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia przez KNF umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, konieczne jest sprawdzenie, jaki ma on interes prawny w rzezonym postępowaniu.

W tym miejscu należy zastrzec, iż udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie ma istotne znaczenie praktyczne. W praktyce obrotu pojawia się bowiem często problem, czy strona umowy zawartej z instytucją finansową (jak np. ubezpieczony) ma interes prawny<sup>14</sup> we wszczęciu i prowadzeniu przez KNF postępowania administracyjnego względem tej instytucji finansowej<sup>15</sup>.

Mając na uwadze, po pierwsze, że interes prawny jest kwalifikowanym interesem faktycznym, który wynika z określonego przepisu prawnego odnoszącego się wprost do sytuacji danego

---

12. A. Wiktorowska, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 21 (rozprawa jest dostępna w Bibliotece Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego); zob. także: T. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer 2008, s. 11–139.

13. R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski [red.], A. Wiktorowska [red.], *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 370.

14. W powyższym kontekście warto odwołać się do wyroku NSA z 2 czerwca 1998 r.; sygn. akt IV SA 2164/97; LEX, nr 43262; wyrok NSA z 23 marca 1999 r.; sygn. akt I SA 1189/98; LEX, nr 47969.

15. Zob. np.: Postanowienie NSA z 6 marca 1995 r.; sygn. akt II SA 1373/94; *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2/1996*, poz. 71, w którego treści NSA wskazał, że inwestor giełdowy nie ma przymiotu strony w postępowaniu w sprawie cofnięcia lub zawieszenie uprawnień domu (biura) maklerskiego. Pismo inwestora giełdowego skierowane do Komisji Papierów Wartościowych lub jej przewodniczącego, zawierające zarzuty dotyczące działalności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, nie wszczynają postępowania w sprawie cofnięcia temu podmiotowi w całości lub w części uprawnień, zawieszenia w całości lub w części uprawnień (i) lub nałożenia kary pieniężnej; podobnie NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku w postanowieniu z 15 stycznia 1997 r.; sygn. akt III SAB 45/96; zob. także: wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2008 r.; sygn. akt VI SA/Wa 301/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D2CCA4AB6>.

podmiotu i pojawia się wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną tegoż podmiotu, przy czym interes prawny musi dotyczyć go bezpośrednio<sup>16</sup>. Po drugie, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości fakt, iż kategoria interesu prawnego, na której jest oparta legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do prawa materialnego, co w rezultacie oznacza, że w przepisach szeroko ujmowanego prawa materialnego musi znajdować się norma prawa przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwość wydania decyzji administracyjnej. Powinna być to norma wskazująca na interes prawny występujący między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której ma nastąpić konkretyzacja tych uprawnień lub obowiązków<sup>17</sup>. Po trzecie, w świetle postanowień z art. 181 ust. 1 u.d.z.u. mowa jest wyłącznie o interesie stron umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń. Po czwarte wreszcie, fakt, iż w świetle postanowień z art. 184 u.d.z.u. wniosek o zatwierdzenie przeniesienia portfela ubezpieczeń jest składany wspólnie przez zainteresowane zakłady ubezpieczeń, świadczy o tym, że stroną postępowania prowadzonego przez KNF w sprawie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń będzie zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń i zakład ubezpieczeń przekazujący portfel ubezpieczeń.

W tym ostatnim kontekście celowe jest podkreślenie dodatkowo, iż w rzeczonym postępowaniu będziemy mieli do czynienia z wykorzystaniem instytucji tzw. wielości stron. W konsekwencji Komisja rozstrzygnie pojedynczą decyzją administracyjną, wydaną po przeprowadzeniu pojedynczego postępowania administracyjnego w pojedynczej sprawie administracyjnej, w sferze praw i obowiązków wszystkich stron tego postępowania. Oczywiście niczych wątpliwości nie powinno budzić, że decyzja ta będzie tożsama co do rozstrzygnięcia, jak i w konsekwencji co do treści, dla wszystkich stron.

Mówiąc o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, należy dodatkowo wskazać, iż w świetle postanowień z art. 61 § 2 k.p.a. KNF wyposażona jest w uprawnienie do wszczęcia tego postępowania również z urzędu. Przesłanką takiego wszczęcia jest szczególnie ważny interes strony. W naszej opinii jakkolwiek w teorii możliwa jest wyżej opisana sytuacja (to jest wszczęcie przez KNF z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń), to, jak się wydaje, wątpliwe jest, by sytuacja ta wystąpiła w praktyce. W istocie bowiem to strony umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń są w największym stopniu zainteresowane, aby transakcja była prawnie skuteczna. W konsekwencji to zakłady ubezpieczeń będące stronami umowy będą dbały o to, by transakcja przebiegła w sposób określony prawem i będą dochowywać każdorazowo najwyższej zawodowej staranności, aby tak właśnie było. Dodatkowo należy zastrzec, że autorom niniejszego opracowania nie jest znany jakikolwiek przypadek praktycznego wykorzystania przez KNF takiego sposobu wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie.

Wniosek o wszczęcie rzeczzonego postępowania jest sformalizowany. Obok obligatoryjnych elementów wniosku z art. 63 § 2–3a k.p.a. (tj. oznaczenia firm zakładów ubezpieczeń, stron transakcji umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń; adresów do doręczeń; treści żądania, tj. wyrażenia przez Komisję zatwierdzenia dla umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń; podpisów osób reprezentujących zakłady ubezpieczeń), musi zawierać elementy, o których mowa w art. 184 ust. 2

---

16. Por. szerzej: wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2008 r.; sygn. akt VI SA/Wa 301/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D2CCA4AB6>.

17. Por. szerzej: wyrok NSA z 25 września 2001 r.; sygn. akt III SA 3330/00; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C8B3CD89DC>.

u.dz.u. I tak wniosek musi dodatkowo zawierać wskazanie nazwy i siedziby zakładów ubezpieczeń przejmującego i przekazującego portfel ubezpieczeń; wykaz przenoszonych umów ubezpieczenia; wykaz rezerw techniczno-ubezpieczeniowych ustalonych dla przenoszonych umów ubezpieczenia; wykaz aktywów przenoszonych wraz z umowami ubezpieczenia.

Dodatkowo do wniosku należy dołączyć (*argumentum* z art. 184 ust. 3 u.dz.u.): umowę o przeniesienie portfela ubezpieczeń; dowód posiadania środków własnych w wysokości marginesu wypłacalności zakładu ubezpieczeń przejmującego i przekazującego portfel ubezpieczeń lub wniosków o zwolnienie od warunku posiadania, zarówno przez zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń, jak i zakład ubezpieczeń przekazujący portfel ubezpieczeń – po wykonaniu umowy – środków własnych w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności i aktywów na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, a zatem warunku określonego w art. 182 ust. 1 u.dz.u.; dowód posiadania aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych przez zakład ubezpieczeń przejmujący i przekazujący portfel ubezpieczeń, z wyjątkiem przypadku zwolnienia przez KNF zakładu ubezpieczeń przekazującego lub przejmującego portfel od warunku posiadania przez ten zakład środków własnych w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności i aktywów na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, o ile tylko umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń ma na celu ochronę interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, w sytuacji zagrożenia wypłacalności zakładu ubezpieczeń przekazującego, a zatem warunku określonego w art. 182 ust. 2 u.dz.u.

Sfomalizowana postać wniosku w sprawie zatwierdzenia przez Komisję umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, a tym samym zobowiązanie stron postępowania do przedłożenia już z wnioskiem o wszczęcie postępowania dowodów w sprawie, nie powinna być odczytywana jako przerzucenie na strony ciężaru wykazania, iż zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń, jak i zakład ubezpieczeń przekazujący portfel ubezpieczeń będą, już po wykonaniu umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, posiadać środki własne w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności oraz aktywa na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych.

Nawet bowiem w sytuacji, gdy przepis prawa materialnego nakłada na stronę obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania załączników stanowiących materiał dowodowy w sprawie, nie prowadzi to bynajmniej do przeniesienia ciężaru dowodu w tej sprawie administracyjnej na tę stronę<sup>18</sup>. Jakkolwiek strona zobligowana jest w takim przypadku przedłożyć wraz z treścią zawiadomienia dokumenty pozwalające na ustalenie stanu faktycznego sprawy, to ciężar wykazania okoliczności, o których mowa w przepisach prawa materialnego, stanowiących podstawę prawną dla wydania decyzji administracyjnej, spoczywa w całości na organie nadzoru. Nie do pogodzenia bowiem jest z wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej postępowanie organu administracji, który ogranicza swą rolę w prowadzeniu postępowania jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania i tym samym dokonuje w całości przerzucenia na stronę powinności wyjaśnienia okoliczności sprawy<sup>19</sup>. Organ ten w świetle postanowień z art. 7 w połączeniu z art. 77 k.p.a. zobligowany jest zebrać i rozpatrywać cały materiał dowodowy, by ustalony stan faktyczny sprawy odpowiadał obiektywnie występującej

---

18. Zob. np.: wyrok NSA z 5 listopada 2003 r.; sygn. akt II SA 322/02; Legalis.

19. Por. szerzej: wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2005 r.; sygn. akt V SA/Wa 3096/04; Legalis.

rzeczywistości i stanowił tym samym punkt wyjścia do zastosowania normy prawa materialnego<sup>20</sup>. W świetle postanowień z art. 7 k.p.a. to KNF zobligowana jest, z urzędu lub na wniosek strony postępowania, podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy<sup>21</sup>. Realizacja powyższego obowiązku ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia urzeczywistnienia się postulatów płynących z zasady praworządności (art. 6 i 7 k.p.a. w połączeniu z art. 7 Konstytucji RP). Właściwe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi bowiem konieczny punkt wyjścia do właściwego zastosowania normy prawa materialnego<sup>22</sup>. Właściwa subsumpcja faktów uznanych przez KNF za udowodnione pod stosowną normę prawa materialnego, a następnie ustalenie konsekwencji prawnych tych faktów, są możliwe wyłącznie w obliczu występowania zgodności pomiędzy ustalonym przez organ stanem faktycznym sprawy a obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością<sup>23</sup>. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy stanowi zatem warunek konieczny, chociaż jeszcze niewystarczający, prawidłowego jej rozstrzygnięcia. Zawsze bowiem niewyjaśnienie lub niedostateczne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy będzie prowadziło do wydania wadliwej decyzji<sup>24</sup>. Na gruncie przepisów k.p.a. nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym to organ administracji publicznej ogranicza się w zasadzie do oceny, czy strona udowodniła fakty będące podstawą jej żądania, czy też ich nie udowodniła. Prowadziłoby to w konsekwencji do przerzucenia obowiązku odnośnie wyjaśnienia sprawy administracyjnej na stronę tego postępowania. Organ prowadzący postępowanie musi w każdym przypadku dążyć do ustalenia prawdy obiektywnej. Nie może być zatem wyłącznie związany oświadczeniami strony postępowania<sup>25</sup>. Przyjęcie odmiennego poglądu, a tym samym przyjęcie, iż z uwagi na wynikający z przepisów prawa obowiązek przedstawienia materiału dowodowego wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania (art. 184 u.dz.u.), ciężar dowodu w znaczeniu formalnym, spoczywa na stronie postępowania administracyjnego, prowadziło do wystąpienia niekorzystnej sytuacji, w której strony umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń musiałyby wykazać okoliczności, o których mowa w art. 182 u.dz.u. Stałoby to zaś w opozycji do realizacji fundamentalnej funkcji ochronnej norm k.p.a. i mogłoby nawet prowadzić do naruszenia chronionej sfery praw i interesów strony postępowania administracyjnego. Wprawdzie w interesie strony leży, by organ posiadał ten materiał, jednakże konstrukcja postępowania

---

20. Por. np.: wyrok NSA z 13 marca 2007 r.; sygn. akt II OSK 445/06; LEX nr 341353; wyrok NSA z 11 lutego 2009 r.; sygn. akt II GSK 763/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC>; zob. także: wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2009 r.; sygn. akt II SA/Kr 282/09; Legalis; wyrok NSA z 13 sierpnia 2003 r.; sygn. akt I SA 168/03; Legalis.

21. Por. szerzej: wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 lutego 2009 r.; sygn. akt I SA/Bd 711/08; Legalis.

22. Zob. np.: wyrok WSA w Poznaniu z 9 sierpnia 2007 r.; sygn. akt III SA/PO 601/07; Legalis; wyrok WSA w Białymstoku z 23 maja 2006 r.; sygn. akt II SA/Bk 1092/05; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2006 r.; sygn. akt I SA/Wa 1519/05; Legalis.

23. Zob. np.: wyrok WSA w Warszawie z 7 sierpnia 2007 r.; sygn. akt VII SA/Wa 878/07; Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2006 r.; sygn. akt VII SA/Wa 452/06; Legalis.

24. Por. szerzej: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 lipca 2009 r.; sygn. akt II SA/Go 330/09; Legalis; Organ narusza prawo nie tylko w przypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, wadliwego zastosowania prawa, ale i w równym stopniu wtedy, gdy prawidłowo zastosuje prawo do wadliwie ustalonego stanu faktycznego; por. szerzej: wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2006 r.; sygn. akt VII SA/Wa 1532/06; Legalis.

25. Por. szerzej: wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2011 r.; sygn. akt II SA/Kr 1007/10; Legalis.



administracyjnego zakłada, że strona jest wyłącznie uprawniona a nie zobligowana do czynnego udziału w tym postępowaniu [art. 10 k.p.a.]<sup>26</sup>.

W powyższym kontekście należy jednocześnie zastrzec, iż w żywotnym interesie strony będzie leżało każdorazowo, aby Komisja posiadała odpowiedni materiał dowodowy. Tym samym strona, składając wniosek o wszczęcie postępowania, jak również na etapie postępowania wyjaśniającego w sprawie, zainteresowana będzie dostarczaniem do KNF jak największej liczby dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 182 u.d.z.u. W przypadku bierności strony w tej materii Komisja będzie uprawniona do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń (*argumentum* z art. 185 pkt 1 u.d.z.u.). W konsekwencji w praktyce obrotu strony takich postępowań dokładają najwyższej zawodowej staranności, by dostarczyć do organu nadzoru wszystkie dokumenty niezbędne do ustalenia przez Komisję stanu faktycznego sprawy zgodnego z prawdą obiektywną. Wyłącznie ich aktywny udział w tym postępowaniu i swoiste współdziałanie z organem nadzoru w obszarze ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi swoistą gwarancję dla wydania przez Komisję pozytywnego dla nich rozstrzygnięcia w sprawie. Ta ostatnia konstatacja nie zmienia jednakże ogólnego rozwiązania przyjętego przez prawodawcę, iż ciężar dowodu w przedmiotowej sprawie spoczywa na Komisji i to ona zobligowana jest do zebrania i następnie do rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie, by ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością.

W przypadku stwierdzenia przez Komisję braków formalnych wniosku organ ten zobowiązany będzie do wezwania do ich uzupełnienia (*argumentum* z art. 7 k.p.a. w połączeniu z art. 185 pkt 1 u.d.z.u.). Komisja w treści wezwania wskaże w szczególności, iż braki formalne wniosku muszą być uzupełnione w terminie przez nią wyznaczonym. Komisja statuując długość tego terminu, będzie z jednej strony brała pod uwagę, by był on wystarczająco długi do uzupełnienia braków formalnych, natomiast z drugiej, by nie wpływał negatywnie na realizację postulatów płynących z zasady ogólnej szybkości postępowania administracyjnego (*argumentum* z art. 12 k.p.a.). Termin ten liczony będzie od dnia doręczenia wezwania. W treści wezwania Komisja będzie zobligowana wskazać, iż nieuzupełnienie braków formalnych wniosku we wskazanym terminie będzie równoznaczne z wydaniem przez nią decyzji o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń (*argumentum* z art. 185 pkt 1 u.d.z.u.). Strony postępowania zobligowane są – w wyznaczonym terminie – uzupełnić wszelkie braki wniosku wskazane przez organ (przy czym samo uzupełnienie może następować niejako „w ratach”, o ile tylko przed upływem terminu wyznaczonego przez właściwy organ wszystkie braki zostaną uzupełnione).

W przypadku uzupełnienia braków formalnych wniosku Komisja rozpozna go merytorycznie. W przypadku zaś nieuzupełnienia braków w ogólności albo uzupełnienia wyłącznie częściowo Komisja wyda decyzję o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń (*argumentum* z art. 185 pkt 1 u.d.z.u.).

W tym miejscu celowe będzie odniesienie się do kolejnych wątpliwości, które powstają na kanwie interpretacji przepisu z art. 184 u.d.z.u. w związku z art. 63 § 2–3a i 64 k.p.a., a mianowicie kwestii, czy termin do uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia może zostać – w obliczu jego uchybienia – przywrócony. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga przede wszystkim dokonania analizy charakteru rzeczoności terminu.

---

26. Por. szerzej: 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.

Mając na uwadze, że uchybienie tego terminu prowadzi do ustatuowania przez Komisję treści prawa materialnego, tj. do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń (*argumentum* z art. 185 pkt 1 u.dz.u.), należy wskazać, że termin ten ma charakter terminu prawa materialnego<sup>27</sup>. Taki charakter sprawia, iż termin ten nie może zostać przywrócony. Instytucja przywrócenia terminu, o której jest mowa w art. 58–60 k.p.a., dotyczy bowiem wyłącznie terminów formalnoprawnych, a zatem tych, których upływ nie wiąże się z wywołaniem skutków ogniskujących się w sferze prawa materialnego. Materialnoprawny charakter wymienionego terminu przesądza równocześnie o braku możliwości wstrzymania biegu tego terminu poprzez wystąpienie przez stronę postępowania, która ma świadomość tego, że w tak określonym terminie nie zdąży uzupełnić braków formalnych, z wnioskiem o zawieszenie fakultatywne postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.). Zawieszenie postępowania administracyjnego prowadzi wyłącznie do wstrzymania biegu terminów przewidzianych w k.p.a.<sup>28</sup> Nie dotyczy ono natomiast w jakimkolwiek przypadku terminów prawa materialnego<sup>29</sup>. Tym samym należy wykluczyć możliwość zastosowania przez stronę postępowania rozwiązania sprowadzającego się do niejako przedłużenia biegu tego terminu w drodze zastosowania instytucji zawieszenia fakultatywnego postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.). W tym miejscu należy dodatkowo zastrzec, iż materialnoprawny charakter tego terminu sprawia, że strona nie może wnioskować o jego przedłużenie. Okoliczność ta skutkuje tym, iż można wyobrazić sobie sytuację, w której termin wyznaczony przez Komisję będzie na tyle krótki, że strona nie będzie w stanie fizycznie uzupełnić braków wniosku, co będzie skutkowało wydaniem decyzji o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń. Mając powyższe na uwadze, należy postulować, by Komisja liczyła się z tym, aby długość terminu pozwalała na fizyczne uzupełnienie braków wniosku.

W praktyce obrotu powstaje również wątpliwość odnośnie tego, czy organ nadzoru jest uprawniony, aby domagać się od strony postępowania przedstawienia dodatkowych, w relacji do treści art. 184 u.dz.u. w związku z art. 63 § 2–3a k.p.a., dokumentów (dowodów w sprawie). Mając na uwadze, iż ciężar dowodu w rzeczonym postępowaniu spoczywa, co było już przedmiotem rozważań, na KNF, należy wskazać, że organ ten jest jak najbardziej uprawniony do żądania przedstawienia dodatkowych dokumentów (dowodów), o ile tylko dokumenty (dowody) te są w ocenie tego organu niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Organ nadzoru nie jest zatem związany wyłącznie zakresem materiału dowodowego pozyskanego w oparciu o podstawę prawną z art. 184 u.dz.u., ale może ten materiał dowolnie rozszerzać<sup>30</sup>. Wypada przy tym zaakcentować, że wskazane rozszerzenie może mieć miejsce w dowolnym stadium postępowania administracyjnego (art. 77 § 2 k.p.a.). W praktyce obrotu zasadą jest oparcie przez Komisję kwestii ustalenia stanu faktycznego sprawy na dodatkowych, w relacji do treści normy z art. 184 u.dz.u. w związku z art. 63 § 2–3a k.p.a., dokumentach (dowodach) (*argumentum* z art. 7 k.p.a. w związku z art. 77 k.p.a.).

27. Por. także: wyrok NSA z 21 lipca 2009 r.; sygn. akt II GSK 704/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1>.

28. Zob. np.: wyrok NSA w Warszawie z 26 stycznia 1993 r.; sygn. akt II SA 930/92; Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20; wyrok NSA w Lublinie z 4 lutego 2000 r.; sygn. akt I SA/Lu 4/98; LEX nr 42902; wyrok WSA w Gliwicach z 30 czerwca 2010 r.; sygn. akt I OSK 81/10; Legalis.

29. Por. szerzej: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 392.

30. Por. także: wyrok NSA z 19 lipca 2012 r.; sygn. akt II GSK 1006/11; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F2AC0E005>.

W myśl postanowień z art. 182 ust. 1 u.d.z.u. w związku z art. 185 u.d.z.u. Komisja w ramach postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń poddaje ocenie po pierwsze, czy zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń i zakład ubezpieczeń przekazujący ten portfel będą, już po wykonaniu postanowień umowy, posiadać środki własne w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności oraz aktywa na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych. Po drugie, czy interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umowy ubezpieczenia są należycie zabezpieczone. Na stronach postępowania ciąży obowiązek dołączenia do wniosku z art. 184 u.d.z.u. dowodu posiadania, już po wykonaniu umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, przez przejmujący i przekazujący zakład ubezpieczeń środków własnych w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności i aktywów na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych. Wyjątek stanowi przypadek zwolnienia przez KNF zakładu ubezpieczeń od warunku posiadania środków własnych w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności i aktywów na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, jeśli umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń ma na celu ochronę interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, w sytuacji zagrożenia wypłacalności zakładu ubezpieczeń przekazującego. Wówczas ciężar wykazania tego, iż strony postępowania spełniają warunki określone w art. 182 u.d.z.u. oraz interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umowy są należycie zabezpieczone, spoczywa w całości na Komisji. To KNF jest zatem zobligowana zebrać pełen materiał dowodowy w sprawie i wykazać odpowiednio, iż spełnione albo niespełnione są przesłanki z art. 185 u.d.z.u., których spełnienie stanowi warunek konieczny dla wydania pozytywnej decyzji w sprawie. Spełnienie wskazanych przesłanek, zarówno przez zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń, jak i zakład ubezpieczeń przekazujący ten portfel, stanowi warunek konieczny dla zatwierdzenia przez KNF umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń.

W tym ostatnim kontekście konieczne jest podkreślenie, iż prawodawca kierując się względami celowości, przyjął, iż w pewnych szczególnych sytuacjach Komisja jest uprawniona odstąpić od weryfikowania, czy spełniony jest warunek, iż zakład ubezpieczeń przejmujący portfel ubezpieczeń i zakład ubezpieczeń przekazujący portfel ubezpieczeń, już po wykonaniu postanowień umowy o przeniesienie całości lub części umów ubezpieczeń, będą posiadać środki własne w wysokości co najmniej marginesu wypłacalności oraz aktywa na pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych.

Z konstrukcji przepisu z art. 182 u.d.z.u. wynika, iż instytucja odstąpienia przez KNF od weryfikacji warunków dopuszczalności przeniesienia portfela ubezpieczeń ma charakter wyjątkowy, co predestynuje kierunek wykładni tego przepisu. Przepis z art. 182 ust. 2 u.d.z.u. musi być zatem, zgodnie z ogólną regułą interpretacji wyjątków, wykładany ściśle. W konsekwencji w obliczu posiadania przez KNF jakichkolwiek wątpliwości, co do możliwości zwolnienia w danym stanie faktycznym z konieczności respektowania warunków dopuszczalności przeniesienia portfela ubezpieczeń, obiektywnie te powinny być interpretowane *in favorem* niestosowania wyłączenia. Komisja jest uprawniona odstąpić od nałożonego na strony umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń warunku z art. 182 ust. 1 u.d.z.u. wyłącznie wtedy, gdy, po pierwsze, występuje sytuacja zagrożenia wypłacalności zakładu ubezpieczeń przekazującego i po drugie, umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń ma na celu ochronę interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. W obliczu niespełnienia któregokolwiek z powyższych warunków odstąpienie od konieczności respektowania warunków z art. 182 ust. 1 u.d.z.u. nie będzie dopuszczalne. Wskazane zwolnienie może dotyczyć zakładu ubezpieczeń przekazującego, zakładu ubezpieczeń

przejmującego, jak i obu tych zakładów jednocześnie. Komisja wyrazi zgodę na zwolnienie od konieczności respektowania warunków z art. 182 ust. 1 u.dz.u. w treści decyzji administracyjnej, o której jest mowa w art. 185 u.dz.u. Wskazane zwolnienie będzie jednym z elementów osnowy tej decyzji. W treści uzasadnienia decyzji Komisja wskaże motywy udzielenia tego zwolnienia.

Decyzja KNF w przedmiocie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń ma charakter decyzji związanej. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia użycie przez prawodawcę w treści art. 185 u.dz.u. kategoriycznego sformułowania *organ nadzoru zatwierdza*. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia przez KNF, iż po pierwsze, został złożony wniosek spełniający warunki formalne określone w art. 184 u.dz.u.; po drugie, zakłady ubezpieczeń przekazujący i przejmujący portfel ubezpieczeń spełniają warunki określone w art. 182 u.dz.u.; po trzecie, interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umowy ubezpieczenia są należycie zabezpieczone, zobligowana będzie ona wydać decyzję administracyjną, na mocy której zatwierdzi przeniesienie portfela ubezpieczeń. *A contrario* w obliczu niespełnienia któregośkolwiek ze wskazanych wyżej warunków Komisja zobligowana będzie wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia przeniesienia portfela ubezpieczeń. W hipotetycznym przypadku wydania przez Komisję decyzji negatywnej w obliczu kumulatywnego spełnienia warunków z art. 185 u.dz.u., albo też decyzji pozytywnej w obliczu niespełnienia któregośkolwiek z warunków z art. 185 u.dz.u., decyzja taka będzie nieprawidłowa, a tym samym będzie ona musiała zostać derogowana z obrotu prawnego.

Treść decyzji w sprawie zatwierdzenia (odmowy zatwierdzenia) przeniesienia portfela ubezpieczeń musi odpowiadać rygorom formalnym decyzji administracyjnej z art. 107 k.p.a. Od decyzji tej przysługuje środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (*argumentum* z art. 127 § 3 k.p.a.). Od decyzji ostatecznej w tej sprawie przysługuje zaś skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Po zatwierdzeniu przeniesienia portfela ubezpieczeń, tj. w sytuacji, gdy decyzja wydana w tej materii uzyska walor decyzji ostatecznej, Komisja ogłosi w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim<sup>31</sup> informację o dokonanych przeniesieniach portfela ubezpieczeń i wezwie ubezpieczających do zgłoszenia sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Publikacja tej informacji odbędzie się na koszt zakładów ubezpieczeń, stron umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń, które będą solidarnie odpowiedzialne za pokrycie kosztów związanych z ogłoszeniem. Analizowany obowiązek publikacji nakierowany jest na zapewnienie przejrzystości informacyjnej i transparentności transakcji przeniesienia portfela ubezpieczeń, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony sfery praw i obowiązków ubezpieczających. Ubezpieczający uzyskali bowiem uprawnienie do zgłoszenia sprzeciwu co do przeniesienia ich umowy ubezpieczenia w ramach transakcji przeniesienia portfela ubezpieczeń. W sytuacji, gdy ubezpieczający zgłosi sprzeciw, będzie on wyposażony w uprawnienie prawokształtujące do wypowiedzenia przenoszonych umowy ubezpieczenia. Wypowiedzenie to będzie skuteczne w dacie przypadającej na ostatni dzień terminu trzech miesięcy, który liczony jest od dnia ogłoszenia o dokonanych przeniesieniach portfela ubezpieczeń. W tym miejscu należy zastrzec, iż wskazane uprawnienie przynależy wyłącznie tym ubezpieczającym, którzy zgłosili sprzeciw w wyżej określonym terminie. *A contrario* w obliczu braku zgłoszenia sprzeciwu

31. W rozumieniu przepisu z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 r., Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu.

w ogólności albo w obliczu jego zgłoszenia z naruszeniem terminu z art. 183 ust. 1 u.d.z.u. uprawnienie prawokształtujące do wypowiedzenia umowy nie będzie przysługiwać.

Należy dodatkowo wskazać, iż samo zgłoszenie sprzeciwu nie jest równoznaczne z wypowiedzeniem przenoszonej umowy ubezpieczenia. Trzeba liczyć się z sytuacją, w której ubezpieczający zgłosi sprzeciw, a następnie w terminie trzech miesięcy, liczonym od dnia ogłoszenia o dokonanych przeniesieniu portfela ubezpieczeń, nie wypowie umowy ubezpieczenia. W takim przypadku umowa ubezpieczenia zostanie przeniesiona na inny zakład ubezpieczeń. Z przeniesieniem umowy na inny zakład ubezpieczeń mimo zgłoszenia sprzeciwu będziemy mieli również do czynienia w sytuacji, w której wypowiedzenie umowy nastąpi z uchybieniem wskazanego wyżej terminu trzech miesięcy.

W powyższym kontekście celowe jest wskazanie, iż na gruncie regulacji z art. 181–186 u.d.z.u. aktualność zachował pogląd Sądu Najwyższego przyjęty w uchwale z 21 października 1994 r.<sup>32</sup>, zgodnie z którym w sprawie z powództwa ubezpieczającego o roszczenia wynikające z umowy ubezpieczenia objętej umową o przeniesienie portfela, przewidzianą w art. 66 ustawy z 28 lipca 1990 r. działalności ubezpieczeniowej<sup>33</sup>, legitymowanym biernie jest wyłącznie ubezpieczyciel przejmujący portfel. Wypada podzielić argumentację Sądu Najwyższego, zgodnie z którą z okoliczności, iż prawodawca w przypadku umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń ani nie wymaga, ani też nie oczekuje zgody ubezpieczających, w połączeniu z okolicznością, iż prawodawca równocześnie zastrzega dla ubezpieczających prawo wypowiedzenia umowy ubezpieczenia już po zawarciu i zatwierdzeniu umowy przeniesienia portfela, wynika, iż umowa przeniesienia portfela ubezpieczeń przenosi na nowego ubezpieczyciela ogół praw i obowiązków wynikających z wchodzących do portfela umów. Mówiąc inaczej, zmiana podmiotowa po stronie dłużnika dokonuje się bez woli i zgody wierzyciela, który, jeśli złożył sprzeciw, zachowuje jedynie uprawnienie do wypowiedzenia umowy ubezpieczenia nowemu ubezpieczycielowi, niezależnie od postanowień ogólnych warunków ubezpieczenia [por. art. 830 § 1 k.c.]. Sąd Najwyższy udzielając odpowiedzi na postawione pytanie prawne, wskazał równocześnie, co jest aktualne *de lege lata*, iż niemożliwa do zaaprobowania jest sugestia zastosowania przy rozstrzygnięciu przedstawionego wyżej problemu prawnego konstrukcji umowy o zwolnienie dłużnika przez osobę trzecią od obowiązku świadczenia [art. 392 k.c.], albo zwolnienia z długu [art. 519 i nast. k.c.]. Przedmiotem umowy o przeniesienie portfela ubezpieczeń nie jest bowiem zobowiązanie nowego ubezpieczyciela do zwolnienia poprzednika od obowiązku świadczenia na rzecz ubezpieczającego (czy też konstruowane przez doktrynę w takim przypadku „zobowiązanie gwarancyjne”), lecz przejście całości kształtu praw i obowiązków wynikających z wchodzących do portfela umów ubezpieczeń. W ocenie Sądu Najwyższego art. 392 k.c. nie jest adekwatny do sytuacji, w której nie chodzi o świadczenie jednostronne, ale o umowy wzajemne, do których zaliczyć należy umowy ubezpieczenia<sup>34</sup>. Nie wchodzi tutaj także w rachubę regulacja przejęcia długu w ujęciu przepisów art. 519–526 k.c., albowiem umowa o przeniesienie portfela ubezpieczeń jako samodzielna umowa cywilnoprawna funkcjonująca na obszarze ubezpieczeń gospodarczych pozwala w kształcie, jaki jej nadano, na przejście obowiązku na nowego ubezpieczyciela (dłużnika) bez woli i zgody ubezpieczającego (wierzyciela).

---

32. Sygn. akt III CZP 133/94, OSNC 2/1995, poz. 36.

33. Dz. U. z 1990 r., Nr 50, poz. 344 ze zm.

34. Por. szerzej: Uchwała Sądu Najwyższego z 21 października 1994 r.; sygn. akt III CZP 133/94, OSNC 2/1995, poz. 36.

Wraz z przeniesieniem portfela ubezpieczeń następuje, co do zasady, przeniesienie aktywów zakładu ubezpieczeń przekazującego do zakładu ubezpieczeń przyjmującego, w wysokości rezerw techniczno-ubezpieczeniowych ustalonej dla przenoszonych portfela ubezpieczeń. Aktywa te są bowiem powiązane z umowami ubezpieczeń i stanowią gwarancję dla udzielanej ochrony ubezpieczeniowej.

Należy przy tym zastrzec, iż w obliczu wystąpienia konieczności zapewnienia ochrony interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia organ nadzoru może, co odbywa się na wniosek zainteresowanego zakładu ubezpieczeń, określić wartość aktywów przenoszonych wraz z portfelem ubezpieczeń lub też wyrazić zgodę na przeniesienie portfela ubezpieczeń bez przekazania środków finansowych. Ta ostatnia sytuacja będzie oczywiście wyjątkiem od ogólnych rozwiązań przyjętych na gruncie przepisów z art. 181 i nast. u.dz.u., co predestynuje kierunek wykładni przepisów stanowiących podstawę do określenia wartości aktywów lub wyrażenia zgody na przeniesienie portfela ubezpieczeń bez przekazania środków finansowych (musi być to wykładnia ścisła). Tym samym Komisja uprawniona jest do stosowania wymienionego instrumentu wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach. Określenie wartości aktywów lub wyrażenie zgody nastąpi w treści decyzji o zatwierdzeniu przeniesienia portfela ubezpieczeń. Rozstrzygnięcie w tej ostatniej materii będzie stanowić element osnowy decyzji o zatwierdzeniu przeniesienia portfela ubezpieczeń.

Na zakończenie wypada wyraźnie zaakcentować, iż przeniesienie całości portfela ubezpieczeń nie stanowi samo w sobie bezpośredniej podstawy do likwidacji zakładu ubezpieczeń. Do likwidacji zakładu dojdzie bowiem wyłącznie w obliczu ziszczenia się przesłanek, o których jest mowa w art. 190 u.dz.u. Należy dodatkowo zastrzec, iż w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeń do przeniesienia portfela ubezpieczeń zastosowanie znajdzie przepis z art. 474 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1112, z późn. zm.). Mając na uwadze autonomiczny charakter tej ostatniej procedury, jak i ograniczony rozmiar niniejszej publikacji, uwagi dotyczące tej kwestii muszą zostać ograniczone do samego zasygnalizowania jej występowania.

## Podsumowanie

Kompetencja Komisji odnośnie zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń zaliczona powinna być do kategorii środków nadzoru bieżącego. Organ nadzoru przy wykorzystaniu tego instrumentu chroni interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych i uprawnionych, jak również zaufanie do zakładów ubezpieczeń, co w konsekwencji przekłada się na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń. Wypada w tym miejscu podkreślić, iż jakkolwiek materia niniejszego artykułu dotyczyła wyłącznie zatwierdzenia przez Komisję umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń zawieranej przez krajowe zakłady ubezpieczeń, to instytucja zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń ma uniwersalny charakter. Umowa taka, niezależnie od tego, którzy ubezpieczyciele są jej stronami, wymaga każdorazowego zatwierdzenia przez właściwy krajowy organ nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń.

Na zakończenie wypada podkreślić, iż na gruncie regulacji *nowej* ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, której projekt został upubliczniony kilka tygodni temu, instytucja zatwierdzenia umowy przeniesienia portfela ubezpieczeń przez właściwy organ nadzoru zostanie utrzymana. Uwagi proceduralne przedstawione w niniejszej publikacji pozostaną aktualne również na gruncie tej *nowej* regulacji.

## Wykaz źródeł

### Literatura:

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chełmoński A. [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Danwitz T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer 2008.
- Stankiewicz r. [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wajda P., Śliwa M., *Zasada prawdy obiektywnej [art. 7 k.p.a.] i ciężar dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 5/2014.
- Wiktorowska A., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985 (rozprawa jest dostępna w Bibliotece Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

### Orzecznictwo:

#### A. Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

- Wyrok NSA w Warszawie z 26 stycznia 1993 r.; sygn. akt II SA 930/92; Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20.
- Postanowienie NSA z 6 marca 1995 r.; sygn. akt II SA 1373/94; Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 2/1996, poz. 71.
- Postanowienie NSA z 15 stycznia 1997 r.; sygn. akt III SAB 45/96; Legalis.
- Wyrok NSA z 2 czerwca 1998 r.; sygn. akt IV SA 2164/97; LEX, nr 43262.
- Wyrok NSA z 23 marca 1999 r.; sygn. akt I SA 1189/98; LEX, nr 47969.
- Wyrok NSA w Lublinie z 4 lutego 2000 r.; sygn. akt I SA/Lu 4/98; LEX nr 42902.
- Wyrok NSA z 25 września 2001 r.; sygn. akt III SA 3330/00; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C8B3CD89DC>.
- Wyrok NSA z 5 listopada 2003 r.; sygn. akt II SA 322/02; Legalis.
- Wyrok NSA z 13 marca 2007 r.; sygn. akt II OSK 445/06; LEX nr 341353.
- Wyrok NSA z 11 lutego 2009 r.; sygn. akt II GSK 763/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC>.
- Wyrok NSA z 21 lipca 2009 r.; sygn. akt II GSK 704/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1>.
- Wyrok NSA z 19 lipca 2012 r.; sygn. akt II GSK 1006/11; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F2AC0E005>.

#### B. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

- Wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2005 r.; sygn. akt V SA/Wa 3096/04; Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2006 r.; sygn. akt I SA/Wa 1519/05; Legalis.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 23 maja 2006 r.; sygn. akt II SA/Bk 1092/05; Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19 września 2006 r.; sygn. akt VII SA/Wa 452/06; Legalis.
- Wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2006 r.; sygn. akt VII SA/Wa 1532/06; Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z 7 sierpnia 2007 r.; sygn. akt VII SA/Wa 878/07; Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z 9 sierpnia 2007 r.; sygn. akt III SA/PO 601/07; Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2008 r.; sygn. akt VI SA/Wa 301/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D2CCA4AB6>.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 lutego 2009 r.; sygn. akt I SA/Bd 711/08; Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2009 r.; sygn. akt II SA/Kr 282/09; Legalis;

Wyrok NSA z 13 sierpnia 2003 r.; sygn. akt I SA 168/03; Legalis.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 lipca 2009 r.; sygn. akt II SA/Go 330/09; Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z 30 czerwca 2010 r.; sygn. akt I OSK 81/10; Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z 12 maja 2011 r.; sygn. akt II SA/Kr 1007/10; Legalis.

### C. Orzeczenia Sądów Powszechnych

Uchwała Sądu Najwyższego z 21 października 1994 r.; sygn. akt III CZP 133/94, OSNC 2/1995, poz. 36.

Uchwała Sądu Najwyższego z 14 marca 2006 r., sygn. akt III CZP 7/06; OSNC 1/2007, poz. 7.

## Approval by the Polish Financial Supervision Authority of the agreement on transfer of the whole or part of insurance contracts – problems and doubts

*The article includes an analysis of legal regulations and administrative procedures within the remit of the Polish Financial Supervision Authority related to the approval of the agreement on transfer of the whole or part of the insurance contract portfolio (agreements on transfer of insurance portfolio). It describes, step by step, the procedure to obtain the approval or be refused the approval of transfer of the insurance portfolio, as well as discusses problems and doubts which arise in the practice of legal handling of the transaction of the insurance portfolio transfer. In particular, the article deals which such issues, as consequences of formal defects in the application for instituting the proceedings in the case, distribution of the burden of proof in administrative proceedings in the case in questions, possibility of requesting by a supervision body additional documents and evidence, as well as the nature of decisions taken by the Polish Financial Supervision Authority regarding the approval of the insurance portfolio transfer.*

**Key words:** agreement on transfer of insurance portfolio, approval of agreement on transfer of insurance portfolio, supervision of insurance market, Polish Financial Supervision Authority.

**MEC. SEBASTIAN PABIAN** – partner lokalny w Kancelarii White & Case, P. Pietkiewicz, M. Studniarek i Wspólnicy – kancelaria prawna sp. k.

**DR HAB. PAWEŁ WAJDA** – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, of counsel w kancelarii White & Case, P. Pietkiewicz, M. Studniarek i Wspólnicy – kancelaria prawna sp. k.