

Warszawa, 9 października 2002 r.

**Opinia prawna na temat  
zgodności z Konstytucją RP art. 30 ust. 3  
projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej (druk 544)**

I. Projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej (druk nr 544) w wersji zaproponowanej przez komisję przewiduje w art. 30, iż:

„Członkiem rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń może być osoba spełniająca następujące wymagania:

- (1) posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych,
- (1a) posiadająca wyższe wykształcenie,
- (2) niebędąca skazaną za umyślne przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu,
- (3) dająca rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty” (ust. 1)

Zgodnie z ust. 2 „Co najmniej jednak trzecia składu rady nadzorczej, w tym jej

przewodniczący, powinna pochodzić spoza kręgu akcjonariuszy zakładu ubezpieczeń, osób pozostających z akcjonariuszem w stosunku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo innej umowy o podobnym charakterze albo członków organu zarządzającego albo organu nadzorującego akcjonariusza”.

Ust. 3 cytowanego artykułu, będący przedmiotem oceny w niniejszej opinii przewiduje, że:

„Osoby, o których mowa w ust. 2, powoływane są spośród osób wskazanych przez organ nadzoru, posiadających zgodnie z odrębnymi przepisami uprawnienia konieczne do zasiadania w radach nadzorczych jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa, wpisanych na listę kandydatów prowadzoną przez organ nadzoru”.

Nadto ust. 8 zawiera upoważnienie dla minister właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia, w drodze rozporządzenia:

”1) szczegółowego tryb prowadzenia listy kandydatów, o których mowa w ust. 3, w tym tryb dokonywania wpisu na listę i skreślenia z listy oraz wzór wniosku o wpis,

2) szczegółowego tryb i terminy zgłaszania przez organ nadzoru kandydatów na członków rady nadzorczej”.

II. Stwierdzić należy, iż art. 30 ust. 3 oraz ust. 8 budzą zasadnicze wątpliwości, co zgodności tych przepisów z Konstytucją RP.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 co najmniej jedna trzecia składu rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń będzie musiała rekrutować się spośród osób, które łącznie spełniają następujące warunki:

- a) wymagania określone w ust. 1,
- b) ograniczenia określone w ust. 2,
- c) wymóg posiadania uprawnień koniecznych do zasiadania w radach nadzorczych jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- d) wymóg wpisania na listę kandydatów prowadzoną przez organ nadzoru (Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych).

Nadto osoby takie będą mogły być powoływane w skład rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń dopiero wówczas gdy znajdą się w grupie osób „wskazanych przez organ nadzoru”.

Jak wyjaśnia art. 3 pkt 4 użyte w ustawie określenie „krajowy zakład ubezpieczeń” oznacza każdego „przedsiębiorcę, w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Ustanowione w art. 30 ograniczenia nie odnoszą się zatem do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czy też jedynie do tych spółek, w których Skarb Państwa posiada znaczące pakiety akcji, ograniczenia te odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców prywatnych, którzy uzyskali zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i posiadają siedzibę na terytorium RP.

Proponowana w art. 30 ust. 3 konstrukcja nie tylko zakłada, iż jedna trzecia członków rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń musi być powoływana spośród osób posiadających zgodnie z odrębnymi przepisami uprawnienia konieczne do zasiadania w radach nadzorczych jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Już ten wymóg może budzić zasadnicze wątpliwości, co do zgodności z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. niżej). Wszak wymóg posiadania tych uprawnień w wypadku rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wynika jedynie z zaangażowania w tych spółkach kapitału należącego do Skarbu Państwa oraz potrzeby ochrony interesu publicznego w zakresie działalności takich spółek.

Proponowane rozwiązanie przewiduje nadto, iż organ nadzoru będzie miał decydujący wpływ na obsadę jednej trzeciej składu rady nadzorczej każdego przedsiębiorcy krajowego prowadzącego działalność ubezpieczeniową. Wpływ ten realizowany będzie przez wymóg, by jednak trzecia składu rady nadzorczej rekrutowała się spośród osób wskazanych przez organ nadzorczy (a wcześniej wpisanych na „listę kandydatów”).

W ocenie autora niniejszej opinii rozwiązanie takie jednoznacznie narusza art. 22 Konstytucji RP (zasada swobody prowadzenia działalności gospodarczej) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalności).

III. Konstytucja RP statuuje w art. 22 zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej stwierdzając, iż „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 r. (U. 7/00) art. 22 konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, z drugiej strony - może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą.

W ocenie TK wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 formułuje jednak dwojakiego rodzaju ograniczenia dla wprowadzania owych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w "ważnym interesie publicznym", a w płaszczyźnie formalnej - aby były wprowadzone "tylko w drodze ustawy". Formuła użyta w art. 22 jest w tym zakresie niemal identyczna z ogólną formułą z [art. 31](#) ust. 3, a całkowicie identyczna z formułą z [art. 64](#) ust. 3. Pozwala to przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych uregulowań w znacznej mierze mogą się pokrywać.

Jakkolwiek Trybunał w swoim orzecznictwie stwierdza, iż "działalność gospodarcza (...) może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym" (wyrok z 8 kwietnia 1998 r., K. 10/97, OTK ZU Nr 3/1998, s. 163), to jednak nie może ulegać wątpliwości, iż do ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej stosuje się wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie nakazuje rozważyć: czy

wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wyrok z 29 czerwca 2001 r., K. 23/00).

TK zwrócił też uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 szczególny nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Powyższa formuła zasady proporcjonalności została również potwierdzona w wyroku z 3 października 2000 r., K. 33/99.

Na gruncie wynikających z art. 31 ust. 3 kryteriów warunkujących konstytucyjność ograniczenia praw i wolności jednostki – w ocenie autora niniejszej opinii - nie może budzić wątpliwości, iż konstrukcja przewidziana w art. 30 ust. 3 projektu radykalnie ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ubezpieczeń. Proponowane rozwiązanie nie spełnia kryterium „konieczności w demokratycznym państwie prawnym”, bowiem nie uzasadnia go potrzeba ochrony interesu publicznego.

Przyznanie organowi nadzoru decydującego wpływ na obsadę jednej trzeciej składu rady nadzorczej każdego przedsiębiorcy krajowego prowadzącego działalność ubezpieczeniową wydaje się nie do uzasadnienia na gruncie kryteriów, o których mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wydaje się również, iż kryteriów tych nie spełnia proponowany nakaz, by co najmniej jedna trzecia członków rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń legitymowała się uprawnieniami koniecznymi do zasiadania w radach nadzorczych jednoosobowych spółek skarbu państwa.

Konkluzją tej części opinii jest pogląd, iż art. 30 ust. 3 jest niezgodny z art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV. Wskazać również należy, iż upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 30 ust. 8 nie odpowiada konstytucyjnym wymogom przewidzianym w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału wymóg, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu.

Wydaje się, iż nakaz, by organ upoważniony do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 30 ust. 8 ustalając jego treść kierował się „koniecznością zapewnienia prawidłowego składu rady nadzorczej oraz ciągłości jej działania” ze względu na swoją ogólnikowość nie może być uznany za spełnienie wymogu określenia wytycznych dotyczących treści aktu.

Wydaje się zatem, iż art. 30 ust. 8 w swoim obecnym kształcie może spotkać się z zarzutem naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż art. 30 ust. 8 odsyłając do rozporządzenia określenie „trybu prowadzenia list kandydatów”, „trybu dokonywania wpisu na listę” oraz „trybu zgłaszania przez organ nadzoru kandydatów na członków rady nadzorczej” nie upoważnia do określenia zasad jakimi kierować się powinien organ nadzoru „wskazując” tych, a nie innych kandydatów, „spośród których” powoływani będą członkowie rady nadzorczej (1/3 składu) każdego krajowego zakładu ubezpieczeń.

Na gruncie proponowanej w art. 30 ust. 3 konstrukcji organ nadzoru dysponować będzie pełnią władzy dyskrecjonalnej wskazując kandydatów, „spośród których” krajowy zakład ubezpieczeń powołać powinien co najmniej jedną trzecią składu. Konstatacja taka jednoznacznie potwierdza zasadność sformułowanego wyżej zarzutu naruszenia art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

*Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski*