

Warszawa, dnia 16 lipca 2024 r.

BEOS-WP-1572/24

Pan Minister
Jacek Cichocki
Szef Kancelarii Sejmu

Opinia prawna
dotycząca dopuszczalności łączenia mandatu posła z wybranymi
aktywnościami (poseł-elekt Henryk Smolarz)

I. Tezy opinii:

1) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie został utworzony w celu prowadzenia działalności gospodarczej (jako działalności głównej czy pobocznej), ale w celu realizowania zadań państwa w zakresie polityki rolnej. Choć głównym celem Krajowego Ośrodka nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, to jednak przepisy nie formułują w tym zakresie zakazu. Jeśli zatem Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prowadzi działalność gospodarczą, poseł nie może pełnić funkcji jego Dyrektora Generalnego. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora poseł nie może zarządzać działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia państwowego. Art. 34 ust. 2 tej ustawy stanowi natomiast, że poseł nie może być członkiem władz zarządzających przedsiębiorców z udziałem państwowych osób prawnych. Przedmiotowe zakazy obowiązują posłów od dnia złożenia ślubowania. Funkcja Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nie jest natomiast objęta zakazem niepołączalności bezwzględnej mandatu poselskiego, którego naruszenie skutkowałoby wygaśnięciem mandatu.

2) W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów. GPW Ventures Asset Management Sp. z o.o. Asi S.K.A. jest spółką prawa handlowego, w której większościowy pakiet akcji posiada państwowa

osoba prawna - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Poseł nie może być zatrudniony we wskazanej spółce, a także nie może wykonywać w niej innych zajęć.

3) Agro Ubezpieczenia – Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych jest przedsiębiorcą z udziałem państwowej osoby prawnej prowadzącym działalność gospodarczą w obszarze ubezpieczeń. Pełnienie przez posła funkcji członka władzy zarządzającej tego podmiotu (bez względu na charakter stosunku prawnego łączącego z nim posła) stanowiłoby naruszenie art. 34 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jeśli Agro Ubezpieczenia – Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych wykorzystuje w swojej działalności gospodarczej mienie państwowe, zarządzanie działalnością gospodarczą tego podmiotu stanowiłoby naruszenie art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

II. Przedmiot opinii

W treści zlecenia sformułowane zostały następujące pytania:

1. *Czy mandat posła można łączyć ze stanowiskiem dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa? Jeżeli tych dwóch stanowisk nie można łączyć, to do kiedy najpóźniej należy złożyć rezygnację z tego stanowiska?*

2. *Czy mandat Posła można łączyć z zasiadaniem w Komitecie inwestycyjnym spółki komandytowo-akcyjnej GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. KOWR Ventures ASI (nr KRS: 0000880135)?*

3. *Czy nie będąc posłem zawodowym można być zatrudnionym na podstawie kontraktu menadżerskiego w towarzystwie ubezpieczeń wzajemnych AGRO Ubezpieczenia (nr KRS: 0000145607), którego właścicielem jest Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który nie należy do sektora finansów publicznych?*

Opinia została przygotowana z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP;

2) ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. z 2024 r. poz. 907, dalej: u.w.m.p.s.;

3) ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. z 2024 r. poz. 700, dalej: u.k.o.w.r.;

4) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: u.f.p.;

5) ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 838, dalej: u.dz.u.r.;

6) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2023 r. poz. 1610;

7) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 2024 r. poz. 90;

8) ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2024 r. poz. 236, dalej: Prawo przedsiębiorców;

9) ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2020 r. poz. 2261, dalej: Prawo o stowarzyszeniach;

10) ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 979.

III. Uzasadnienie tez opinii

1. [Zatrudnienie w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa] Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.o.w.r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: Krajowy Ośrodek lub KOWR) jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jak stanowi natomiast art. 18 u.f.p. agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa.

Stosownie do treści art. 9 ust. 1 u.k.o.w.r. Krajowy Ośrodek realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Szczegółowy zakres zadań Krajowego Ośrodka określa art. 9 ust. 2 u.k.o.w.r. Nadzór nad Krajowym Ośrodkiem sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 2 ust. 3 u.k.o.w.r.).

Pan Poseł pełni w Krajowym Ośrodku funkcję Dyrektora Generalnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.k.o.w.r. Dyrektor Generalny jest organem Krajowego Ośrodka, który kieruje nim i reprezentuje go na zewnątrz. Dyrektora Generalnego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Prezes Rady

Ministrów może odwołać Dyrektora Generalnego. W przypadku odwołania przepisy nie uzależniają decyzji Prezesa Rady Ministrów od wniosku ministra.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 u.k.o.w.r. stanowisko Dyrektora Generalnego i zastępcy Dyrektora Generalnego może zajmować osoba, która:

- 1) posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- 2) jest obywatelem polskim;
- 3) korzysta z pełni praw publicznych;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;

5) posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym;

6) posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu zadań realizowanych przez Krajowy Ośrodek.

Przepisy u.k.o.w.r. nie ustanawiają literalnie zakazu łączenia stanowiska Dyrektora Generalnego KOWR ze sprawowaniem mandatu poselskiego.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej. Zgodnie z treścią art. 103 ust. 3 Konstytucji RP, inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa. Przywołane przepisy odnoszą się do tzw. niepołączalności bezwzględnej mandatu poselskiego. Istotą niepołączalności bezwzględnej jest wprowadzenie zakazu łączenia mandatu z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi, którego naruszenie może pociągać za sobą skutek w postaci wygaszenia mandatu. W przypadku niepołączalności bezwzględnej konieczna jest trwała rezygnacja z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

W kontekście przywołanego wyżej zakazu wynikającego z treści art. 103 Konstytucji RP należy rozważyć, czy zatrudnienie w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa może być oceniane jako zatrudnienie w administracji rządowej, z uwagi na

fakt realizacji przez KOWR zadań wynikających z polityki państwa pod nadzorem członka Rady Ministrów. W dokumencie zatytułowanym *Zasady oceny sytuacji prawnej posła w związku z niepołączalnością jego mandatu*, którego funkcją jest ujednolicenie wykładni przepisów o niepołączalności mandatu poselskiego dla potrzeb służb prawnych Kancelarii Sejmu wskazano, że *na potrzeby rekonstrukcji zakazów łączenia mandatu poselskiego w świetle art. 103 ust. 1 Konstytucji i art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: [...] administracja rządowa to podmioty, które podlegają kierownictwu Rady Ministrów w rozumieniu art. 146 ust. 3 Konstytucji (należy przez to rozumieć ich zależność osobową lub zależność służbową względem Rady Ministrów) oraz nie mają osobowości prawnej, [...] Zakaz łączenia mandatu skonstruowany wedle przyjętych kryteriów dotyczy wszystkich pracowników wskazanych podmiotów, zarówno zajmujących stanowiska kierownicze, jak i szeregowie. [...] W odniesieniu do administracji rządowej zakaz nie obejmuje np. posiadających osobowość prawną agencji lub funduszy.*

[...] „Zatrudnienie”, o którym mowa w art. 103 ust. 1 Konstytucji, jest autonomicznym pojęciem konstytucyjnym. Rodzaj zatrudnienia w rozumieniu prawa pracy nie przesądza o interpretacji treści przepisu konstytucyjnego (zatrudnienie nie jest tożsame z pracą na podstawie stosunku pracy). W zakres tak pojmowanego zatrudnienia wchodzi wszelkie formy stałego związku z podmiotami, które zostały objęte nakazami niepołączalności w art. 103 ust. 1 Konstytucji, zarówno w ramach umowy o pracę, jak i we wszelkich innych formach administracyjno-prawnych (powołanie, mianowanie) czy nawet cywilnoprawnych (umowy o dzieło, umowy zlecenia). Brak wynagrodzenia nie ma w tym kontekście znaczenia prawnego¹.

Zatrudnienie w KOWR (także na stanowisku Dyrektora Generalnego) nie jest zatrudnieniem w administracji rządowej. Powyższej oceny nie zmienia fakt, że zgodnie z art. 8 ust. 1 u.k.o.w.r. Dyktor Generalny i dyrektorzy oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

W kontekście zatrudnienia posła na stanowisku Dyrektora Generalnego KOWR wskazać trzeba ponadto na adresowane do posłów zakazy niepołączalności materialnej mandatu poselskiego. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s. posłowie nie

¹ Opracowanie zbiorowe, *Zasady oceny sytuacji prawnej posła w związku z niepołączalnością jego mandatu*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3, s. 201 i nast.

mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Przepis ten może mieć zastosowanie w przedmiotowym przypadku, o ile Krajowy Ośrodek prowadzi działalność gospodarczą². Choć głównym celem Krajowego Ośrodka nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, to jednak przepisy nie formułują w tym zakresie zakazu.

Bez wątpienia do zadań Dyrektora Generalnego jako organu zarządzającego, w przypadku gdyby KOWR prowadził działalność gospodarczą, przynależałoby zarządzanie taką działalnością. Jako państwowa osoba prawna KOWR w każdym przypadku w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wykorzystywać będzie mienie państwowe. Zgodnie bowiem z art. 44¹ Kodeksu cywilnego, własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Mienie KOWR jest mieniem państwowym.

Innymi słowy, w przypadku gdy Krajowy Ośrodek prowadzi działalność gospodarczą pełnienie przez posła funkcji Dyrektora Generalnego byłoby niedopuszczalne na tle art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s.

W kontekście pełnienia przez posła funkcji Dyrektora Generalnego KOWR należy także wskazać na treść art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s. Przepis ten stanowi, że poseł nie może być członkiem władz zarządzających przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Przepis ten może znaleźć zastosowanie w odniesieniu do sytuacji, o której mowa w treści zlecenia, o ile Krajowy Ośrodek prowadzi działalność gospodarczą.

Adresowane do posłów zakazy niepołączalności wynikające z treści art. 34 ust. 1 i 2 u.w.m.p.s. obowiązują posła od momentu przystąpienia do wykonywania mandatu, tj. od dnia ślubowania, o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.w.m.p.s.

2. [GPW Ventures Asset Management Sp. z o.o. Asi spółka komandytowo–akcyjna] Z informacji zawartej na stronie internetowej GPW Ventures wynika, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) objął większościowy pakiet akcji w spółce GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. ASI S.K.A., utworzonej i

² Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie zawiera definicji pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca”. Przyjmuje się, że zastosowanie w tym przypadku znajdują definicje zawarte w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

zarządzanej przez jej jedyne komplementariusza – GPW Ventures Asset Management sp. z o.o.³. W kontekście pytania sformułowanego w treści zlecenia, dotyczącego dopuszczalności zasiadania przez Pana Posła w Komitecie inwestycyjnym spółki, należy wskazać na treść art. 30 ust. 1a u.w.m.p.s. Stosownie do treści tego przepisu, w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów.

Wskazana wyżej spółka jest spółką prawa handlowego, w której Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa posiada ponad 10% akcji. Krajowy Ośrodek jest natomiast państwową osobą prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym. Należy uznać, że Skarb Państwa posiada za pośrednictwem KOWR ponad 10% akcji GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. ASI S.K.A. Oznacza to, że przedmiotowa spółka objęta jest zakresem stosowania art. 30 ust. 1a u.w.m.p.s. W konsekwencji poseł nie może być w tej spółce zatrudniony, ani wykonywać w niej innych zajęć. Należy przy tym zwrócić uwagę, że bez znaczenia dla zastosowania wskazanego zakazu ma charakter stosunku prawnego na podstawie którego poseł miałby wykonywać określone zajęcie, ani to, czy poseł pobierałby z tego tytułu wynagrodzenie.

3. [Agro Ubezpieczenia - Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych] Statut Agro Ubezpieczenia – Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych (dalej: AGRO TUW lub Towarzystwo)⁴ stanowi w art. 1 ust. 2, że Towarzystwo działa w oparciu o obowiązujące przepisy, a w szczególności ustawę z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Kodeks spółek handlowych oraz w oparciu o niniejszy Statut. Celem działania Towarzystwa jest udzielanie ochrony ubezpieczeniowej swoim członkom zgodnie z przepisami ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz Kodeksu cywilnego (art. 2 ust. 1 Statutu AGRO TUW).

Zgodnie z art. 102 u.d.z.u.r. towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych jest zakład ubezpieczeń, który ubezpiecza swoich członków na zasadzie wzajemności. W

³ <https://www.kowrventures.pl/news/30,krajowy-osrodek-wsparcia-rolnictwa-objal-wiekszosciowy-pakiet-akcji-kowr-ventures.html> (dostęp: 10 lipca 2024 r.).

⁴ <https://agroubezpieczenia.pl/documents/20147/197122/Statut%20AGRO%20Ubezpieczenia%20-%20Towarzystwa%20Ubezpieczen%CC%81%20Wzajemnych%201223.pdf/6ecc56e4-f36c-5cad-7739-8747ee9bda34> (dostęp: 10 lipca 2024 r.).

literaturze wskazuje się, że: *Komentowany artykuł zawiera definicję legalną towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Pojawiające się w doktrynie spory na temat charakteru prawnego tego podmiotu i możliwości zaliczenia go do spółek kapitałowych bądź spółdzielni, najlepiej można spuentować stwierdzeniem, iż towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych jest odrębnym, samodzielny podmiotem organizacyjno-prawnym, występującym tylko w obszarze ubezpieczeń, zrzeszającym dobrowolnie członków, których celem jest zaspokojenie wzajemnych potrzeb ubezpieczeniowych w zamian za zmienne składki (Komentarz do ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w: Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, t. I, red. Z. Brodecki, M. Glicz, M. Serwach, Lex/el. 2010). Mając na uwadze cel działalności towarzystwa, należy również wskazać, że najistotniejszym elementem towarzystwa są jego członkowie, w odróżnieniu od spółek kapitałowych, w których mamy wyraźną przewagę substratu majątkowego nad substratem osobowym. Dodatkowym wyróżnikiem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych jest, jak już wskazano, zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej jego członkom, co jednoznacznie świadczy, iż nie są to instytucje, których podstawowym celem jest osiągnięcie zysku⁵.*

Art. 105 u.d.z.u.r. stanowi, że towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Towarzystwo uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Zgodnie z art. 116 u.d.z.u.r. organami towarzystwa są:

- 1) zarząd towarzystwa;
- 2) rada nadzorcza towarzystwa;
- 3) walne zgromadzenie członków towarzystwa.

Treść statutu towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych determinuje art. 106 ust. 1 u.d.z.u.r. Zgodnie z tym przepisem statut określa w szczególności:

- 1) nazwę i siedzibę towarzystwa;
- 2) terytorialny zasięg działalności;
- 3) liczbę członków zarządu i rady nadzorczej;
- 4) zakres rzeczowy działalności, z określeniem działu, grup i rodzajów ubezpieczeń;
- 5) zakres działalności reasekuracyjnej;

⁵ P. Stopnicki, komentarz do art. 102 [w:] P. Czublun (red.), *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, Warszawa 2016.

- 6) wysokość kapitału zakładowego;
- 7) zasady wykorzystania nadwyżki bilansowej oraz sposób pokrycia strat;
- 8) zasady umarzania udziałów;
- 9) zasady uzyskania i utraty członkostwa oraz rodzaje członkostwa;
- 10) sposób rozwiązywania towarzystwa;
- 11) zasady dokonywania ogłoszeń towarzystwa, w tym oznaczenie pisma do ogłoszeń;
- 12) organ uprawniony do zatwierdzania ogólnych warunków ubezpieczenia.

Z treści przywołanych przepisów wynika, że towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych jest osobą prawną posiadającą kapitał zakładowy, a jednocześnie kapitał ten dzieli się na udziały, analogicznie jak w przypadku spółek kapitałowych⁶. Jednocześnie przepisy stanowią, że statut określa rodzaje członkostwa.

Statut AGRO TUW przewiduje, że kapitał zakładowy towarzystwa wynosi 94.500.000 zł (dziewięćdziesiąt cztery miliony pięćset tysięcy złotych) i dzieli się na 94.500.000 (dziewięćdziesiąt cztery miliony pięćset tysięcy) udziałów po 1 zł (jeden złoty) każdy (art. 35 Statutu). Kapitał zakładowy tworzony jest z wpłat za obejmowane udziały kapitału zakładowego. Statut AGRO TUW dzieli członków na zwyczajnych i kapitałowych. Członek kapitałowy jest zobowiązany do objęcia lub nabycia udziałów w kapitale zakładowym Towarzystwa, a członek zwyczajny jest zobowiązany do opłacenia składki ubezpieczeniowej z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia, chyba że składka ubezpieczeniowa zostanie opłacona przez ubezpieczającego, który zawarł umowę ubezpieczenia na rachunek takiego członka (art. 30 ust. 1 Statutu).

Członek kapitałowy zobowiązany jest objąć lub nabyć minimum 1.000.000 (jeden milion) udziałów (art. 32 ust. 1 Statutu). Z posiadaniem statusu członka kapitałowego wiążą się określone uprawnienia właścicielskie w stosunku do AGRO TUW. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 Statutu AGRO TUW w Walnym Zgromadzeniu z głosem stanowiącym uczestniczą członkowie kapitałowi Towarzystwa, którzy posiadają udziały w kapitale zakładowym. Walne zgromadzenie jest natomiast najwyższym organem towarzystwa. W sprawach niezastrzeżonych w ustawie lub statucie do właściwości innych organów towarzystwa podejmowanie uchwał należy do

⁶ Art. 114 ust. 1 u.dz.u.r. stanowi, że kapitał zakładowy towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie może być niższy niż nieprzekraczalny dolny próg minimalnego wymogu kapitałowego wymaganego dla grup ubezpieczeń, o których mowa w załączniku do ustawy, w zakresie których towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych posiada zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej.

walnego zgromadzenia (art. 132 u.dz.u.r.). Strona internetowa AGRO TUW wskazuje, że obecnie 100% udziałów w Towarzystwie posiada Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników – państwowa osoba prawna⁷.

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie sformułowane w treści zlecenia, dotyczące dopuszczalności łączenia mandatu poselskiego z zatrudnieniem na podstawie kontraktu menadżerskiego w AGRO TUW, kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy Towarzystwo prowadzi działalność gospodarczą. Adresowane do posłów zakazy niepołączalności materialnej mandatu poselskiego, które mogłyby mieć zastosowanie w przedmiotowym przypadku, odnoszą się bowiem do sytuacji aktywności posła związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tym kontekście ponownie należy wskazać na przywołany wcześniej w opinii art. 34 ust. 1 i 2 u.w.m.p.s. W opinii przyjęto, że istotą kontraktu menadżerskiego, o którym mowa w zleceniu, jest powierzenie Panu Posłowi funkcji członka zarządu Towarzystwa. W takiej sytuacji, gdyby uznać, że AGRO TUW prowadzi działalność gospodarczą, Pan Poseł zarządzałby w ramach kontraktu menadżerskiego działalnością gospodarczą Towarzystwa w rozumieniu art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s., a także pełniłby funkcję członka władzy zarządzającej przedsiębiorcy z udziałem państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s.

W kontekście kwalifikacji towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą należy wskazać, że ewentualne wątpliwości dotyczyć mogą ustalenia, czy cel jego działalności ma charakter zarobkowy. W świetle bowiem art. 3 Prawa przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest *zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły*. Powyżej odnotowano już, że ustawowo zdefiniowanym celem TUW jest zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej jego członkom. W literaturze wskazuje się, że: *Charakter towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych utożsamiany z brakiem nastawienia na czerpanie zysku, określanym w teorii jako non profit, oznacza, że podstawowym celem towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie jest generowanie zysku. Członkowie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych inwestują w nim swoje środki finansowe nie w celu ich pomnożenia, ale jedynie dla zapewnienia sobie bezpieczeństwa. W przypadku towarzystw ubezpieczeń wzajemnych pojęcie zysku nie występuje, a przepisy prawa*

⁷ Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników jest osobą prawną utworzoną na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

posługują się w tym kontekście pojęciem nadwyżki bilansowej. Nadwyżka bilansowa zgodnie ze statutem lub uchwałą członków może zostać przeznaczona na wspólny cel, którym może być np. zwrot składki lub bonifikata składki w kolejnym okresie obrachunkowym. Nadwyżka bilansowa może być przeznaczona na wiele innych celów wspólnych, związanych z prewencją ubezpieczeniową czy popularyzacją idei wzajemności. Działalność towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych jest też działalnością odpłatną. Towarzystwa nie świadczą swoich usług charytatywnie, ponieważ zapewniają ochronę ubezpieczeniową w zamian za uiszczenie składki ubezpieczeniowej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że przedstawione cechy szerokiego i wieloznacznego pojęcia działalności zarobkowej oraz odniesienie go do towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych pozwalają stwierdzić, że towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych pośrednio prowadzą działalność zarobkową (por. szerzej M. Adamowicz (w:) Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, t. 1, red. Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz, s. 218). Wydaje się, że można uznać, że zasada wzajemności obowiązuje w umowach ubezpieczenia zawieranych jedynie przez członków towarzystwa oraz wyraża się w specyficznym charakterze składki ubezpieczeniowej opłacanej przez członka towarzystwa⁸.

Powyższy cytat wskazuje, że choć ewentualne wątpliwości odnośnie do zarobkowego celu T UW mogą dotyczyć sytuacji objęcia ochroną ubezpieczeniową członków towarzystwa na zasadzie wzajemności, to jednak nie dotyczą one zawierania przez T UW umów ubezpieczenia z osobami niebędącymi członkami towarzystwa. Mimo iż zasadniczym celem T UW jest udzielanie ochrony swoim członkom, to jednak u.dz.u.r. przewiduje w art. 111 ust. 2 możliwość ubezpieczania przez T UW także innych osób. Choć art. 111 ust. 3 u.dz.u.r. stanowi, że składki od osób niebędących członkami T UW nie mogą stanowić więcej niż 10% składki przypisanej brutto towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, nie zmienia to faktu, że T UW może udzielać ochrony ubezpieczeniowej także osobie niebędącej jego członkiem, a działalność taka ma bez wątpienia charakter komercyjny (zarobkowy).

W kontekście powyższym trzeba odnotować, że art. 2 ust. 3 Statutu AGRO T UW przewiduje możliwość udzielania przez Towarzystwo ochrony ubezpieczeniowej

⁸ M. Szczepańska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. P. Wajda, Warszawa 2017, art. 102.

osobom niebędącym jego członkami. Oferta Towarzystwa dostępna na jego stronie internetowej wskazuje, że AGRO TUW prowadzi w istocie taką działalność.

W ocenie autora niniejszej opinii także i aktywność TUW w obszarze głównego celu jego działalności, tj. w zakresie ubezpieczania swoich członków na zasadzie wzajemności, powinna być kwalifikowana jako działalność gospodarcza w rozumieniu Prawa przedsiębiorców. Oceny tej nie zmienia fakt, że ustawa ogranicza swobodę dysponowania przez TUW nadwyżką bilansową (patrz np.: art. 114 ust. 11 u.dz.u.r.) i nie przewiduje możliwości wypłaty dywidendy, jak ma to miejsce w przypadku spółek kapitałowych. W pewnym sensie unormowanie to jest zbliżone do regulacji dotyczącej stowarzyszeń, które choć mogą prowadzić działalność gospodarczą, to jednak dochód z tej działalności służyć musi realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach). Odnotować dodatkowo trzeba, że towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (art. 36 pkt 12 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym). Fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na objęcie TUW obowiązkiem wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wskazuje pośrednio na komercyjny charakter tych instytucji. Wreszcie należy wskazać, że wykonywanie działalności ubezpieczeniowej przez zakład ubezpieczeń, w tym także przez TUW, wymaga uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 u.dz.u.r.). Zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej, dla krajowego zakładu ubezpieczeń, wydaje, w drodze decyzji, po rozpatrzeniu wniosku założycieli, organ nadzoru (art. 162 ust. 1 u.dz.u.r.). Jak stanowi natomiast art. 37 ust. 1 Prawa przedsiębiorców wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia. Zgodnie z art. 41 Prawa przedsiębiorców uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Przepisy odrębne określać mają organy zezwalające oraz warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem, w szczególności zasady oraz tryb udzielania, odmowy udzielenia, zmiany, zawieszenia, cofnięcia albo ograniczenia zakresu zezwolenia.

Zezwolenie wydawane na podstawie przepisów ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej jest zezwoleniem, o którym mowa w art. 37 ust. 1 oraz art. 41 Prawa przedsiębiorców, a więc zezwoleniem na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych (art. 4 ust. 1 u.dz.u.r.). Należy przy tym zaznaczyć, że we wcześniejszym stanie prawnym art. 75 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zawierał bezpośrednie odesłanie do przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) i stanowiąc, że uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności w zakresie określonym w przepisach tej ostatniej ustawy przesądzał, że działalność ubezpieczeniowa jest działalnością gospodarczą.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że poseł nie może pełnić funkcji członka zarządu AGRO TUW, ponieważ stanowiłoby to naruszenie art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s., który zakazuje posłom pełnienia funkcji członka władz zarządzających przedsiębiorców z udziałem państwowych osób prawnych. Jednocześnie należy wskazać, że jeśli AGRO TUW wykorzystuje w swojej działalności gospodarczej mienie państwowe, to zarządzanie taką działalnością naruszałoby art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s.

Autor:
dr Adam Karczmarek
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:
Dyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory bazy REX: niepołączalność formalna, niepołączalność materialna, poseł, spółka, ubezpieczenia.

Weryfikacja: Joanna M. Karolczak

