

KANDYDAT NA STANOWISKO PREZESA BANKU JAKO STRONA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

A candidate for the President of Bank's Management Board as a party to the administrative proceedings, in the light of Supreme Administrative Court's judgments

ABSTRACT

The following contribution concerns the issue of a candidate for the President of Bank's Management Board recognition as a party to the administrative proceedings, in relation to the consent of Polish Financial Supervisory Authority for his/her appointment. It does not only present discrepant judicature of the Polish administrative courts regarding the abovementioned matter, but it also indicates the differences in the doctrine of law. Moreover, due to the ambiguous regulations of the administrative procedure it is hardly possible to make clear statements concerning the status of a such candidate – whether he has legal interest in the outcome of such proceedings or not, pursuant to the Article 28 of The Code of Administrative Procedure. Taking the above into consideration, the thesis of this contribution is the statement that one cannot unequivocally acknowledge candidate for the President of the Bank's Management Board as a party to the administrative proceedings in regard to their appointment by Polish Financial Supervisory Authority.

The conclusions of the analysis include, *inter alia*, that the recognition of a such candidate as a party, depends on the choice of the concept of a party in administrative proceedings. Moreover, the contribution states the postulates *de lege lata* and *de lege ferenda* – concerning the lack of legal definition of the “legal interest” as well as the need of its clarification in the Code of Administrative Procedure.

Key words: Polish Financial Supervisory Authority – legal interest – administrative proceedings – party to administrative proceedings.

1. UWAGI WSTĘPNE

Kwestia uznania kandydata na stanowisko prezesa za stroną w postępowaniu administracyjnym stanowi zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie prawa przedmiot sporu. Przede wszystkim problematyka ta ukazuje niespójność orzecznictwa sądów administracyjnych, co celnie obrazuje analiza dwóch wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 20 września 2019 roku o sygn. akt II GSK 1407/08 oraz z 7 marca 2020 roku sygn. akt. II GSK 3460/17.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie problemu statusu kandydata na stanowisko prezesa banku w postępowaniu administracyjnym w możliwie jak najszerszym spektrum zróżnicowania wykładni przepisów prawnych, a także poprzez analizę orzecznictwa oraz literatury przedmiotu. Praca ma dowodzić tezy, że w świetle obowiązującego prawa niemożliwe jest jednoznaczne uznanie kandydata na stanowisko prezesa banku jako strony w postępowaniu administracyjnym. Jest to zagadnienie niezwykle złożone, dotyczy bowiem zarówno kwestii nadzoru nad rynkiem finansowym, sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, regulacji prawa bankowego, jak i instytucji występujących w postępowaniu administracyjnym. Mając na uwadze powyższe, omawianą tematykę należy rozpocząć od przedstawienia in-

stytucji strony w postępowaniu administracyjnym a następnie analizy tytułowych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w świetle przepisów ustawy prawo bankowe¹.

2. KONCEPCJE STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ŚWIETLE ART. 28 K.P.A

Punktem wyjścia do rozważań dotyczących statusu strony w postępowaniu administracyjnym w świetle wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego² z 20 września 2019 roku o sygn. akt II GSK 1407/08 oraz z 7 marca 2020 roku o sygn. II GSK 3460/17 są regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego³, a w szczególności zawarty w nim art. 28. W myśl tego przepisu stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek⁴. Interpretując tę regulację, nacisk kładzie się na pojęcie interesu prawnego, który stał się „podsta-

1 Dalej: pr. bank.

2 W dalszej części artykułu Naczelny Sąd Administracyjny określany będzie skrótem NSA.

3 Dalej: k.p.a.

4 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), art. 28.

wowym elementem dla konstrukcji legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego⁵. Nauka prawa wykształciła nieodłączne cechy, z którymi ów interes winien się identyfikować. Musi on być „własny”, „osobisty”, „indywidualny”, „realny” tzn. jak wskazują znawcy przedmiotu, „istnieć aktualnie i pozostawać w bezpośrednim związku z przedmiotem sprawy administracyjnej, jako materii, w której organ administracji publicznej posiada kompetencje do wydania aktu administracyjnego rozstrzygającego o prawach lub obowiązkach indywidualnie określonego podmiotu⁶. Można uznać, zatem, iż stroną postępowania jest każdy, kto posiada w nim interes prawny. Kluczową regulacją przy takim założeniu jest art. 61 § 4 k.p.a., w myśl którego organ administracyjny już na etapie wszczęcia postępowania powinien ustalić wszystkie podmioty, które posiadają interes prawny w związku z rozstrzygnięciem danej sprawy. Spory w doktrynie pojawiają się na gruncie wykładni drugiej części art. 28 k.p.a., gdzie przyjęto, iż stroną jest także każdy, „kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny”. Połączenie tego zapisu z treścią art. 61 § 3 k.p.a. doprowadziło do dysonansu w postrzeganiu legitymacji procesowej strony. Polaryzacja stanowisk w tym przedmiocie głównie dotyczy tego, czy do posiadania statusu strony niezbędne jest istnienie interesu prawnego, czy wystarcza samo przekonanie o jego istnieniu⁷.

Orzecznictwo sądów administracyjnych zasadniczo zdominowały dwie koncepcje strony postępowania administracyjnego. Pierwszą z nich jest tzw. obiektywna wersja legitymacji procesowej strony, która kładzie nacisk na wywodzenie interesu prawnego z przepisów prawa materialnego⁸. Druga zaś to wersja subiektywna, według której to sam zainteresowany decyduje o swoim udziale w postępowaniu w charakterze strony⁹. Warto nadmienić, że literaturze przedmiotu obie koncepcje legitymacji procesowej strony są sztucznym konstruktem, niemającym większego znaczenia praktyce, dotyczą one bowiem kwestii drugorzędnych¹⁰. Orzecznictwo jest jednak podzielone, nie ma w nim jednolitego stanowiska przychylającego się do jednej bądź drugiej wersji. Abstrahując jednak od rozważań na temat powyższych koncepcji, warto również nadmienić, iż na gruncie art. 28 k.p.a. orzecznictwo często wywodzi interes prawny z tzw. prawa refleksowego, według którego podstawą przyznania uprawnień jednemu podmiotowi stanowią przepisy prawa materialnego inne niż te, z których wywodzi się interes osoby trzeciej.

5 A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo CH Beck, Legalis 2008.

6 *Ibidem*.

7 Z. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i prawo” nr 1, Lex 2013.

8 K. Wąsowski, Komentarz do art. 61, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hausner, M. Wierzbowski, Legalis 2020.

9 *Ibidem*.

10 J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 80.

3. ANALIZA WYROKÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 20 WRZEŚNIA 2019 ROKU O SYGN. AKT II GSK 1407/08 ORAZ Z 7 MARCA 2020 ROKU O SYGN. AKT II GSK 3460/17

Aby ocenić posiadanie przymiotu strony postępowania przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu banku w świetle dwóch tytułowych wyroków, należy przybliżyć stan faktyczny oraz prawny na gruncie których zapadły. Na wstępie warto zaznaczyć, że zarówno wyrok NSA o sygn. akt II GSK 3460/17 jak i I OSK 1751/13, dotyczą analogicznego stanu faktycznego i mają znaczenie w sprawach „powołaniowych” dla wszystkich sektorów rynku finansowego, w których powołanie członków zarządu w tym prezesa zarządu następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego^{11,12}. Wyrok NSA z 7 marca 2020 roku o sygn. akt II GSK 3460/17 dotyczy skargi kasacyjnej na postanowienie KNF w przedmiocie umorzenia postępowania o umożliwienie przeglądania akt sprawy. Skarżący, po decyzji odmownej w przedmiocie zatwierdzenia go na stanowisku prezesa zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej i po złożeniu przez Kasę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zwrócił się o możliwość przeglądania akt sprawy. W ocenie zarówno KNF, jak i NSA, skarżący nie posiada interesu prawnego znajdującego oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego, co implikuje fakt, iż nie jest on stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. i nie przysługuje mu prawo wglądu do akt sprawy. Sąd oceniając przebieg postępowania głównego oraz identyfikację przez organ stron postępowania przychylił się do ustalenia, iż stroną w sprawie zatwierdzenia na stanowisku prezesa zarządu kasy jest tylko Kasa, co wynika z art. 86 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹³. Ustalono także, że skarżący w rzeczonemu postępowaniu posiada jedynie interes faktyczny, gdyż jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy zatwierdzenia go na stanowisku.

Co więcej, wzięto także pod uwagę, iż jako że skarżący nie został uznany za stronę postępowania w postępowaniu właściwym na gruncie art. 61 § 3 k.p.a., dotyczącym wyrażenia zgody na powołanie go na stanowisko prezesa zarządu kasy, nie posiada on tego przymiotu również w postępowaniu wпадkowym. Reasumując, NSA oddalił skargę kasacyjną, nie znajdując oparcia dla interesu prawnego skarżącego w konkretnym przepisie prawa materialnego w związku z art. 28 k.p.a. Za dopełnienie tej decyzji można uznać fragment orzeczenia NSA z 14 stycznia 2015 roku o sygn. akt I OSK 1751/13, w myśl którego „nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny

11 W dalszej części artykułu Komisja Nadzoru Finansowego określana będzie skrótem KNF.

12 Por. M. Torończak, *Kandydat na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń jako strona postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez KNF zgody na jego powołanie*, „Monitor Prawniczy”, nr 23, Lex 2019.

13 Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1643 ze zm.), dalej jako: „u.s.k.o.k”.

zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, które wystąpią dopiero w przyszłości¹⁴.

Odmienne zgoła zdanie wyraził NSA w sentencji wyroku z 20 września 2019 roku o sygn. akt II GSK 1407/18. Zapadł on na kanwie analogicznego do omawianego poprzedniego orzeczenia stanu faktycznego, którego zdarzeniem inicjującym był wniosek Zakładu ubezpieczeń w sprawie wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń przez KNF. Organ odmówił wyrażenia zgody na jego powołanie, powołując się na niespełnienie przez kandydata przesłanki określonej w art. 48 ust 1 pkt 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹⁵. Skarżący w osobie kandydata na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń, wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy na gruncie art. 28 k.p.a. w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, podnosząc argument, że na podstawie tych przepisów przysługuje mu przymiot strony postępowania. KNF postępowanie umorzył, uznając, iż na gruncie art. 48 u.d.u.r. stroną postępowania jest jedynie zakład ubezpieczeń. Sąd I instancji uznał jednak, iż skarżący posiada w sprawie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu interes prawny, czego źródłem są art. 48 oraz art. 51 u.d.u.r. NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji o przysługującym kandydatowi na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń statusie strony postępowania, powołując się na tzw. prawo refleksowe. Na jego gruncie, sąd uznał, iż interes prawny skarżącego można wywieść z art. 48 ust 1 u.d.u.r. w związku z art. 51 ust 4 u.d.u.r.

Co więcej, kluczowe było także odniesienie się NSA do wykładni art. 28 k.p.a., podnosząc argument, iż w doktrynie na tle tego przepisu podkreśla się dwa ujęcia strony postępowania – czynne i bierno. Skarżący zdaniem NSA winien być uznany za stronę w ujęciu biernym, gdyż „stroną może być bowiem, nie tylko podmiot, który w razie merytorycznego zakończenia sprawy będzie adresatem decyzji rozstrzygającej wprost o jego prawach lub obowiązkach, ale także podmiot, na którego prawa lub obowiązki wydana decyzja będzie oddziaływać pośrednio, wskutek jego powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji”¹⁶.

4. SYTUACJA PRAWNA KANDYDATA NA STANOWISKO PREZESA BANKU W ŚWIETLE ORZECZNICTWA I PIŚMIENICTWA

Przenosząc powyższe ustalenia NSA na sytuację prawną kandydata na stanowisko prezesa banku należy wziąć pod uwagę kilka kwestii.

Pierwszą i kluczową jest fakt, iż przepisy prawa materialnego mające odzwierciedlać domniemany status strony w postępowaniu administracyjnym należy wywodzić z ustawy prawo bankowe, biorąc pod uwagę zarówno wyrok NSA o sygn. akt II GSK 1407/18 jak i I OSK 1751/13.

14 Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r. I OSK 1751/13, Lex nr 1675439.

15 Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej z dnia 11 września 2015 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 895 ze zm.), dalej jako: „u.d.u.r.”.

16 Zob. wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., II GSK 1407/18, Lex nr 2751319.

W myśl art. 22b rzeczonoego aktu prawnego „powołanie dwóch członków zarządu banku, w tym prezesa, następuje za zgodą Komisji Nadzoru Finansowego¹⁷. Z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje rada nadzorcza”¹⁸. KNF działając na podstawie przepisów ustawy prawo bankowe dokonuje oceny kandydatów na stanowiska członków zarządu i prezesa zarządu banku pod względem ich wiedzy, umiejętności, doświadczenia oraz dawania rękami należytego wykonywania obowiązków¹⁹. W przypadku, gdy kandydat na stanowisko członka zarządu banku nie spełnia ustawowych wymogów, KNF odmawia wyrażenia zgody na powołanie go na owe stanowisko²⁰. Jest to jednak przepis wskazujący *stricte* na osobę wnioskodawcy, a więc określający zakres stosowania art. 61 k.p.a, nie wpływając jednocześnie na stosowanie art. 28 k.p.a. w postępowaniu przed KNF²¹. Analogiczny wniosek należy wyciągnąć analizując art. 51 u.d.u.r. oraz art. 51 u.s.k.o.k.

Stroną uprawnioną do zainicjowania postępowania na gruncie art. 22b pr. bank jest rada nadzorcza banku, natomiast wniosek o wszczęcie postępowania złożony przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu, czy też innego członka zarządu nie mógłby wywołać skutku jego wszczęcia. Nie można zatem uznać, iż regulacja ta modyfikuje krąg postępowania przed KNF. Na gruncie omawianych wyroków jednak, z jednej strony art. 22b pr. bank mógłby zostać potraktowany jako oparcie dla tzw. prawa refleksowego, z drugiej natomiast nie mógłby stanowić podstawy prawnej dla interesu prawnego w postępowaniu, gdyż nie jest on wyrażony w ustawie. W tym ostatnim przypadku brak konkretnej normy prawnej wskazującej na rzeczony interes utożsamiany byłby z interesem faktycznym. Warto zaznaczyć, że w orzecznictwie pojawia się argument, iż ów interes prawny znajduje swoje oparcie w licznych przepisach Kodeksu cywilnego, np. w art. 144²².

Drugą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę w przedmiotowej analizie jest wspomniany na wstępie spór w doktrynie prawa, występujący na gruncie wykładni art. 28 k.p.a., a w szczególności jego drugiej części. Odnosi się on do legitymacji procesowej strony, związanej z obiektywną i subiektywną koncepcją strony w postępowaniu administracyjnym. W wyroku NSA o sygn. akt II GSK 1407/18 wzięto, bowiem pod uwagę dychotomię ujęcia strony w postępowaniu, przyznając kandydatowi na stanowisko prezesa

17 KNF to organ właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów. Do jej zadań należy zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, a także m.in. dbanie o jakość kadry zarządczej instytucji finansowych, w tym banków.

18 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Prawo bankowe, (Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.).

19 Innymi przesłankami wykluczającymi wyrażenie zgody na powołanie na stanowisko członka zarządu jest karalność kandydata za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, spowodowanie udokumentowanej straty w miejscu.

20 Por. M. Bitner, *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Lex 2017.

21 G. Sikorski (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Wydawnictwo CH Beck, Wyd. 1, Legalis 2015.

22 Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 682/04 z dn. 8.03.2005 r., www.orzeczenia-nsa.pl, (19.05.2020 r).

zarządu zakładu ubezpieczeń przymiot strony biernej. Sąd posługując się literaturą przedmiotu swoje stanowisko uargumentował twierdząc, iż „stroną może być nie tylko podmiot, który w razie merytorycznego zakończenia sprawy będzie adresatem decyzji rozstrzygającej wprost o jego prawach i obowiązkach, ale także podmiot, na którego prawa i obowiązki wydana decyzja będzie oddziaływać pośrednio, wskutek powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji”²³. Natomiast NSA w wyroku o sygn. akt I OSK 1751/13, przyjął obiektywną koncepcję strony, wychodząc z założenia, iż do posiadania statusu strony w postępowaniu administracyjnym niezbędne jest istnienie interesu prawnego wyrażonego w konkretnym przepisie prawa materialnego w zw. z art. 28 k.p.a. Warty uwagi jest także fakt jednolitego stanowiska KNF w każdym analogicznym postępowaniu, w których za stronę uważa się jedynie instytucję wnioskującą o wyrażenie zgody na powołanie prezesa zarządu banku, kasy czy zakładu ubezpieczeń. Konkludując powyższe rozważania, należy przyjąć, iż uznanie kandydata na stanowisko prezesa zarządu banku uzależnione jest w głównej mierze od przyjętej koncepcji strony w postępowaniu administracyjnym.

5. UWAGI KOŃCOWE

Jak zawarto w tezie, na gruncie omawianych wyroków nie sposób jednoznacznie ocenić posiadanie przymiotu strony postępowania przez kandydata na stanowisko prezesa zarządu banku. W obu przypadkach orzeczenia oparte są na innych koncepcjach legitymacji do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym.

Wnioskując *de lege lata* interes prawny nie posiada definicji legalnej zawartej w k.p.a., jest więc terminem ogólnym interpretowanym często w odmienny sposób w orzecnictwie. Innymi słowy, pomimo iż prawo bankowe, ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej zawierają skądinąd analogiczne regulacje dotyczące wyboru kandydata na stanowisko prezesa zarządu odpowiednio banku, kasy i zakładu ubezpieczeń, to ich wykładnia w związku z art. 28 k.p.a. w świetle omawianych wyroków jest niespójna. Jest to spowodowane niejasną regulacją drugiej części art. 28 k.p.a., której analiza nie przesądza o konieczności posiadania interesu prawnego, czy też samego przekonania o jego

istnieniu²⁴. Co istotne, obie interpretacje na gruncie wykładni językowej są poprawne, gdyż ustawodawca nie uregulował jednoznacznie tej kwestii. Kluczowa jednak dla oceny posiadania statusu strony przez kandydata na stanowisko instytucji finansowej objętej nadzorem KNF, jest zauważalna polaryzacja stanowisk sądów administracyjnych. To ona właśnie zachęca znawców przedmiotu do formułowania postulatów *de lege ferenda*, które sprowadzają się do konkretyzacji przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności pojęcia interesu prawnego.

BIBLIOGRAFIA

1. Bitner M., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
2. Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo CH Beck, Kraków 2008.
3. Hausner R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo CH Beck, Wyd. 6, Warszawa 2020.
4. Kmiecik Z., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i prawo” 2013, nr 1.
5. Sikorski G. (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Wydawnictwo CH Beck, Wyd. 1, Warszawa 2015.
6. Torończak M., *Kandydat na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń jako strona postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez KNF zgody na jego powołanie*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 23.
7. Wajda P., *Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty*, „Wiadomości ubezpieczeniowe” 2016, nr 1.
8. Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 682/04 z dn. 8.03.2005 r., www.orzeczenia-nsa.pl.
9. Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., I OSK 1751/13, Lex nr 1675439.
10. Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., II GSK 1407/18, Lex nr 2751319.
11. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.

²³ Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., II GSK 1407/18, Lex nr 2751319.

²⁴ Z. Kmiecik, *Strona w postępowaniu...*, op. cit., Lex 2013.