

KATEDRA PRAWA FINANSOWEGO UMCS

ŚRODKI NADZORU STOSOWANE PRZEZ
KOMISJĘ NADZORU FINANSOWEGO

ZBIÓR ORZECZNICTWA
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

- redakcja -

Łucja Wieleba

Przemysław Mączka

Marcin Szemraj

Lublin 2023

Wykaz skrótów

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

KNF - Komisja Nadzoru Finansowego.

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

k.s.h. - ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny.

p.p.s.a. - ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634).

pr. bank. - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324).

u.d.u.r. - ustawa z dnia z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 656).

u.n.r.f. - ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 753).

u.o.p.w. - ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2554).

u.s.k.o.k. - ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1278).

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

Spis treści

Wykaz skrótów	1
1. Istota upomnienia jako narzędzia przysługującego KNF (II GSK 1580/18).....	3
2. Nałożenie kary pieniężnej jako środek nadzoru stosowany przez KNF (II GSK 884/19).....	7
3. Podstawa nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych w przypadku rażącego naruszenia prawa (II GSK 1626/12)	14
4. Naruszenie obowiązków informacyjnych jako podstawa do nałożenia sankcji administracyjnych przez KNF(II GSK 200/14)	21
5. Upomnienie udzielane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako niewładczy środek nadzoru (VI SA/Wa 782/17).....	28
6. Charakter prawny oceny programu naprawczego przedłożonego przez Krajową	
7. Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (II GSK 2836/16)	32
8. Kwalifikacja prawna zalecenia nadzorczego KNF (VI SA/Wa 1663/11).....	38
9. Granice władczych i niewładczych działań KNF w odniesieniu do kontroli sprawozdań finansowych prowadzonej w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (II GSK 716/16).....	43
10. Zbadanie prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo–kredytowej na zlecenie KNF (II GSK 3527/15).....	51
11. Zlecenie kontroli jako środek nadzoru stosowany przez KNF(II GSK 3109/15)	58
12. Nałożenie kary finansowej jako środek nadzoru stosowany przez KNF (VI SA/Wa 2373/19).....	64
13. Realizacja wstępnego etapu funkcji nadzorczej sprawowanej przez KNF a interpretacja przepisów Prawa bankowego (II GSK 299/21)	68
14. Brak obsadzenia stanowiska drugiego Zastępcy Przewodniczącego KNF – prawdopodobieństwo pozbawienia podmiotowości KNF (II GSK 567/12).....	74
Interes prawny członków organów banku w postępowaniu wszczętym z urzędu przez KNF w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 (VI SA/Wa 1926/19).....	78

1.

Istota upomnienia jako narzędzia przysługującego KNF (II GSK 1580/18)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 1580/18

I. Zagadnienie problemowe

Podstawowym zagadnieniem poruszonym w wybranym orzeczeniu była problematyka złożonej skargi na postanowienie KNF w kwestii niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w zakresie nałożenia przez organ upomnienia. Biorąc pod uwagę postanowienie wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego, należy rozważyć czy w przedstawionej sytuacji uprawnienie do stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie nałożenia upomnienia należy do zakresu stosowanych środków przez wyżej wskazany organ. Analizując zagadnienia problemowe wskazanego orzeczenia, warto skupić się na dokładnej eksplikacji instytucji upomnienia, zwracając szczególną uwagę na ustalenie jego prawnego charakteru.

Znaczącą rolę w przedstawionej sprawie będzie odgrywał artykuł 12 ust. 2a pkt 10 u.n.r.f. Powyższy przepis reguluje, że do środków prawnych stosowanych przez KNF należy upomnienie. Jednak upoważnienie zastosowane z art. 12 ust. 1 u.n.r.f. nie może dotyczyć określonych, w przepisach o SKOK rozstrzygnięć co do istoty sprawy w zakresie nakładania upomnienia. Oznacza to, że w świetle przepisów u.s.k.o.k., nałożenia upomnienia na członków zarządu kasy musi mieć wyraźny charakter oraz zawierać rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.

II. Synteza stanu faktycznego

W dniu 19 kwietnia 2018 r. nastąpiło rozstrzygnięcie WSA w Warszawie¹, w którym sąd oddalił złożoną skargę przez kasę K. im. F.S. z siedzibą w G. Złożona skarga dotyczyła postanowienia z 14 września 2017 r. Komisji Nadzoru Finansowego z zakresu niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI SA/Wa 65/18.

sprawy w przedmiocie nałożenia upomnienia. Rozstrzygnięcie nastąpiło na podstawie art.151 p.p.s.a.

Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa złożyła skargę kasacyjną na wyrok WSA w Warszawie, w którym wniosła o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także dotyczącym o kwestii zasądzenia kosztów postępowania. Zdaniem skarżącej strony sąd pierwszej instancji nie dokonał właściwej kontroli orzeczenia w zakresie zarzutów dotyczących formy i trybu nałożenia upomnienia, a w konsekwencji możliwości i trybu jego zaskarżenia, co stanowi petitum skargi kasacyjnej. Podstawą do zaskarżenia wyroku miało być przede wszystkim naruszenie art.145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., polegające na niezgodnym z prawem oddaleniu skargi w przedmiocie niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy na postanowienie organu z 14 września 2017. Konsekwentnie spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa wskazała również, że wyrok narusza przepisy z art. 11 ust. 5 i 6 u.n.r.f., które regulują przepisy dotyczące postępowania przed KNF. Uzasadnienie zawierało argumenty na poparcie podniesionych zarzutów, które miały pozwolić sądu skutecznie rozstrzygnąć skargę kasacyjną.

NSA po zapoznaniu się z uzasadnieniem skargi kasacyjnej, złożonej przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową, stwierdził, że nie zasługiwała ona na uwzględnienie. Organ wskazał, że w rozpoznanej sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a. oraz brak było przesłanek z art. 189 p.p.s.a., które miałyby wymagać uchylenia wydanego w sprawie wyroku oraz odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania. NSA wskazał w rozstrzygnięciu, że KNF może stosować wskazane środki nadzoru wskazane w ustawie przez prawodawcę, po wcześniejszym skierowaniu upomnienia na piśmie. Bezskuteczność upomnienia zastosowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego uprawnia organ do zastosowania silniejszych instrumentów nadzoru, więc wskazane przez skarżącego zarzuty są bezzasadne. Powyżej wspomniana instytucja spełnia niewładcze uprawnienie nadzorcze skierowane do określonej instytucji finansowej, na które nie przysługują środki zaskarżenia.

Sąd kasacyjny uznał za zasadne podtrzymanie stanowiska sądów administracyjnych ze względu na brak normatywnego spełnienia argumentów wskazanych przez stronę skarżącą.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest postanowienie KNF o niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie nałożenia upomnienia. Sąd wskazał, że upomnienie należy zaliczyć do tzw. miękkich form oddziaływania na rynek finansowy, które stanowi zakres środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Autonomia spółdzielczych kas oszczędnościowo kredytowych jest ograniczona kompetencjami KNF, ponieważ wypełnia zadania w ramach tzw. nadzoru prewencyjnego². Rozważając instytucję upomnienia, warto odwołać się do prawa bankowego, które szczegółowo definiuje wspomnianą definicję w art. 138 ust.3 pr.bank. Należy zwrócić uwagę na dwojaki zakres funkcji upomnienia w systemie środków stosowanych przez KNF. Po pierwsze jest niezbędną przesłanką w celu zastosowania sankcji środków nadzorczych, a po drugie umożliwia określonemu podmiotowi, nad którym organ spełnia nadzór, wyeliminowanie błędów powstałych przez naruszenie prawa. Upomnienie nie stanowi decyzji ani postanowienia na gruncie k.p.a., a więc stanowi czynność, od której nie można złożyć zażalenia ani wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jest to instytucja, która ma na celu wskazać nadzorowanemu podmiotowi, działania wykonywane wbrew prawu w celu jak najszybszego ich wyeliminowania. KNF powinna zmierzać do ochrony podstawowych wartości przy podejmowaniu przez siebie działań, których głównym celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku³.

Konkludując, Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2022 r. został odpowiednio rozstrzygnięty w kwestii oddalenia skargi kasacyjnej. Jednak merytoryczne uzasadnienie prawne może stanowić sporną kwestię, ponieważ czynność polegająca na upomnieniu stanowi środek charakteryzujący się wiążącym charakterem, który nie posiada elementu władczego, co nie zostało wprost przedstawione w uzasadnieniu. Wskazana powyżej instytucja spełnia funkcję komponentu procedury nadzorczej, poprzedzający nałożenie sankcji nadzorczych wskazanych w art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k. Wybór oraz zasadność zastosowania określonych środków nadzoru zależy jedynie od uznania KNF, która w tym zakresie

² P. Szczeńsiak, *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*, 2022.

³ M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz. Wyd. 4*, Warszawa 2023.

powinna kierować się koniecznością realizacji celów nadzoru bankowego oraz osiągnięciem nałożonych przez ustawodawcę skutków nadzoru⁴.

Opracowała: Eliza Łysiak

⁴ K. Osajda (red.), J. Dybiński (red. tomu), *Prawo bankowe. Wyd. 1*, Warszawa 2023.

2.

Nałożenie kary pieniężnej jako środek nadzoru stosowany przez KNF (II GSK 884/19)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 884/19

I. Zagadnienie problemowe

Podstawowym zagadnieniem poruszonym w omawianym orzeczeniu jest kwestia czy NSA słusznie oddalił skargę kasacyjną skarżącego, a tym samym czy rzetelnie ocenił prawidłowość środków nadzoru stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego w postaci kary pieniężnej w wysokości 200 000 zł. Warto zastanowić się, czy KNF nie wykroczyła poza swoje kompetencje, naruszając tym prawa skarżącego. Konieczne zatem jest przeanalizowanie działania KNF, skarżącego oraz sądów w celu zbadania prawidłowości środka nadzoru zastosowanego przez Komisję.

II. Synteza stanu faktycznego

WSA w Warszawie (sąd pierwszej instancji) wyrokiem z 28 marca 2019 r., sygn. Akt VI SA/Wa 1948/18 oddalił skargę na decyzję KNF z 31 lipca 2018 r. w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków informacyjnych. Skargę od powołanego wniósł A.C. (skarżący- reprezentowany przez swojego pełnomocnika).

Przedstawiając stan faktyczny sprawy Sąd pierwszej instancji podał, że dnia 15 kwietnia 2017 r. KNF z urzędu wszczęła postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 2 u.o.p.w. (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej), w związku z podejrzeniem naruszenia art. 69 tejże ustawy w związku z posiadaniem akcji D. S.A. z siedzibą we W. (Spółka D) oraz posiadaniem akcji I. S.A. z siedzibą w W. (Spółka I) w latach 2012-2015. Niecały rok później KNF na mocy decyzji z dnia 16 stycznia 2018 r. nałożyła na skarżącego karę pieniężną w wysokości 200 000 zł. KNF zarzuciła skarżącemu piętnaście naruszeń art. 69 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Według KNF skarżący dopuścił się naruszenia:

ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF oraz Spółka D o przekroczeniu progu 15% ogólnej liczby głosów- 25 lutego 2015 r.

1. ust. 1 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka D o zmniejszeniu udziału poniżej 15% ogólnej liczby głosów- 11 sierpnia 2015 r.
2. ust.1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka D o przekroczeniu progu 15% ogólnej liczby głosów- 10 listopada 2015 r.
3. ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 5% ogólnej liczby głosów- 17 maja 2012 r.
4. ust. 1 pkt 1 i art. 69 ust. 4 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 20% ogólnej liczby głosów po upływie terminu i z naruszeniem warunków z ust. 4
5. ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 33% ogólnej liczby głosów- 6 grudnia 2012 r.
6. ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 33% ogólnej liczby głosów- 7 grudnia 2012 r.
7. ust. 2 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmianie w dotychczasowym udziale 33% ogólnej liczby głosów o co najmniej 1% ogólnej liczby głosów- 12 grudnia 2012 r.
8. ust. 2 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmianie dotychczasowym udziale 33% ogólnej liczby głosów o co najmniej 1% ogólnej liczby głosów- 27 grudnia 2012 r.
9. ust. 2 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmianie w dotychczasowym udziale 33% ogólnej liczby głosów o co najmniej 1% ogólnej liczby głosów- 22 lipca 2013 r.
10. ust. 2 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmianie w dotychczasowym udziale 33% ogólnej liczby głosów o co najmniej 1% ogólnej liczby głosów- 29 sierpnia 2013 r.
11. ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 15% ogólnej liczby głosów- 25 września 2013 r.
12. ust. 1 pkt 2 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmniejszeniu udziału poniżej 15% ogólnej liczby głosów- 10 lutego 2014 r.
13. ust. 1 pkt 1 o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o przekroczeniu progu 15% ogólnej liczby głosów- 11 czerwca 2015 r.

14. ust. 2 pkt 1 lit. a o niezawiadomieniu w terminie KNF i Spółka I o zmianie w dotychczasowym udziale 10% ogólnej liczby głosów o co najmniej 2% ogólnej liczby głosów- 25 czerwca 2015 r.

Skarżący nie zgodził się z decyzją KNF i wniósł wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. We wniosku wniósł także o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania lub ewentualne uchylenie zaskarżonej decyzji i znaczne obniżenie wysokości nałożonej kary. Decyzją z dnia 31 lipca 2018 r. KNF postanowiła utrzymać w mocy decyzję z 16 stycznia 2018 r.

Wobec powyższego wniesiono skargę do WSA na decyzje KNF. Wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargę i wskazał, że zasadne jest twierdzenie organu, iż wobec obiektywnego charakteru sankcji administracyjnej już samo ustalenie zachowania strony, niezgodnego z obowiązującym prawem, stanowi podstawę prawną do nałożenia sankcji administracyjnej. Sąd pierwszej instancji odwołał się do przesłanek siły wyższej, które mogłyby wyłączyć odpowiedzialność skarżącego, jednak skarżący tych przesłanek nie podniósł. Sąd zaznaczył również, że brak jest podstaw do usprawiedliwienia takiego zachowania przez tłumaczenie, się nieznajomością prawa, brakiem doświadczenia, jak i niewywiązywanie się innego podmiotu z umów, jakie na nim ciąży. Skarżący podnosił zarzut o niecelowości nakładania kary pieniężnej z uwagi na znikomość naruszenia prawa i brak skutków w postaci możliwości wadliwych decyzji inwestorów, czy dezintegracji rynku obrotu papierami wartościowymi. Sąd uznał, że brak jest podstaw usprawiedliwiania takiego zachowania, oraz, że nie są to okoliczności, które przemawiałyby za nałożeniem tej kary. Stwierdzenia „minimalne” czy „znikome” przekroczenie ustawowych progów nie jest przesłanką do zmniejszenia kary, bowiem ustawodawca przewiduje konkretne progi, a stopień naruszenia obowiązków nie podlega badaniom w tej sprawie. WSA wskazało również, że w tym stanie faktycznym nie ma możliwość podnosić zarzutu przedawnienia, a tym bardziej odnosić się do przepisów dotyczących przedawnienia na gruncie prawa podatkowego. W ocenie sądu zbiorcze nałożenie kar za naruszenie, aż piętnastu obowiązków pozostaje w granicach ustawowego zagrożenia przewidzianego w art. 97 u.o.p.w. (obowiązującej w datach zdarzeń skutkujących nałożeniem kary). WSA stwierdził również, że zdolność nałożenia kary oraz jej wysokość zostały w sposób należyty i zgodny z wymogami nałożonymi przez ustawodawcę w przepisie art. 107 par 3 k.p.a. wywiedzione przez organ. Skarżący podniósł tutaj także zarzut

uchybień przepisom postępowania oraz naruszenia zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji, jednak sąd nie uwzględnił tego zarzutu.

Skarżący wniósł skargę do NSA. Skarżący wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy w całości do ponownego rozpatrzenia, a także zasądzenia od KNF na rzecz skarżącego kosztów postępowania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów prawa proceduralnego i materialnego, której miały istotny wpływ na wynik sprawy tj. oddalenie skargi, pomimo tego, iż istniały podstawy do jej uwzględnienia, poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego, wykonywanie przez skarżącego obowiązków informacyjnych przy pomocy profesjonalnego podmiotu, w latach 2012 - 2015 regularne zawiadamianie przez skarżącego KNF o osiągnięciu/przekroczeniu/posiadaniu progów wskazanych w u.o.p.w. akcji, wcześniejsza niekaralność skarżącego za analogiczne wykroczenie, minimalne przekroczenie progu zaangażowania w obu Spółkach, wypełnianie obowiązków przez skarżącego w momencie powzięcia wiedzy o tym, że poziom posiadania/osiągnięcia/przekroczenia akcji osiągnął wskazany w u.o.p.w. próg, którym związany jest obowiązek informacyjny, brak świadomości skarżącego, że jego udział w ogólnej liczbie głosów w Spółce powiększał się lub zmniejszał na tyle, aby powiadomić o tym KNF i Spółki, brak zamiaru naruszenia zasady transparentności rynku kapitałowego. Oddalenie skargi pomimo braku wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z przedmiotową sprawą, a także wadliwe sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, brak wskazania w zaskarżonym wyroku pełnego i logicznego uzasadnienia, dlaczego nie można zastosować przepisów Ordynacji podatkowej, naruszenie prawa poprzez: błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż pieniężna kara administracyjna, wymierzona przez KNF nie podlega przedawnieniu na gruncie Ordynacji podatkowej oraz błędną wykładnię i nałożenie jednocześnie kilkunastu kar i niewłaściwa interpretacja dotycząca przedawnienia kary pieniężnej to także zarzuty, które były podnoszone.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego KNF wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Pełnomocnik Skarżącego

na rozprawie przed NSA nie stawiał się, a pełnomocnik KNF podtrzymał stanowisko i wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna jest niezasadna. Odnosząc się do przepisów administracyjnych wykazał, że nie nastąpiła przesłanka do wniesienia takiej skargi. NSA podkreślił, że istotą tego postępowania jest zbadanie zgodności z prawem wyroku WSA i nie polega ono na ponowny rozpatrywaniu sprawy. Należy zauważyć, że zarzuty strony, dotyczą tylko wymierzonej kary pieniężnej, nie kwestionując stwierdzenia naruszeń. NSA zauważyła, że KNF zawarła obszerne uzasadnienie rozstrzygnięcia, zatem nie można się zgodzić z tym, że organ nie uwzględnił szeregu okoliczności mających łagodzić wymierzenie kary - jak stwierdził skarżący. Organ w sposób jasny i prawidłowy wskazał przesłanki mające wpływ na wymiar kary- co zauważył i sąd pierwszej instancji i sąd kasacyjny. Skład orzekający podzielając stanowisko przyjmowane w orzecznictwie, że w sprawach dotyczących nakładania kar pieniężnych na podstawie art. 97 ust 1 u.o.p.w. w brzemienia stosowanym w sprawie nie można wprost, ani z uwzględnieniem modyfikacji stosować przepisów ordynacji podatkowej w szczególności art. 68. Skarżący podniósł, że przedawnienie jest konstytutywnym prawem podmiotowym jednostki, co zarówno sąd pierwszej instancji, jak i sąd kasacyjny zanegowali. NSA uznał, że wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej są nieusprawiedliwione i oddalił skargę kasacyjną.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Jak przyjął NSA skarga kasacyjna pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw. Stosowanie do art. 183 §1 p.p.s.a., NSA rozpoznał wyżej opisaną sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że zobligowany jest wskazanymi w niej podstawami, a z urzędu bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Zarzuty skargi kasacyjnej w ww. sprawie oparte zostały zarówno na pkt 1 i 2 art. 174 p.p.s.a. NSA uznaje za pewne, że zarzuty podnoszone przez skarżącego nie mogły odnieść zamierzonego przez autora tej skargi skutku w postaci uchylecia zaskarżonego wyroku⁵.

W wyroku z dnia 19 stycznia 2023 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. Podkreślono, że to postępowanie podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na

⁵ S. Babiarz, K. Aromiński, *Zasady orzekania [w:] Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, red. S. Babiarz, K. Aromiński, Warszawa 2015.

ponownym rozpatrywaniu sprawy w jej całokształcie. Skarżący sformułował w skardze kasacyjnej zarzuty oparte na obu postawach kasacyjnych z art. 174 p.p.s.a. NSA w tym przypadku w pierwszej kolejności rozpatruje naruszenie przepisów postępowania, a następnie przepisów prawa materialnego⁶. W orzecznictwie wskazuje się pogląd, że wadliwość uzasadnienia wyroku- art. 141 § 4 p.p.s.a.- może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego⁷. A organ pierwszej instancji tak ma uzasadnić wyrok, aby umożliwiło to przeprowadzenie kontroli instancyjnej, w sytuacji, gdy strona tego zażąda. Treść uzasadnienia powinna pozwalać na śledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały się rozstrzygnięciem o zgodności bądź niezgodności z prawem zaskarżonego aktu⁸. To, że skarżący nie zgadza się z oceną prawną sądu pierwszej instancji nie oznacza, że zostały naruszone te przepisy⁹. Organ administracji w opinii skarżącego w „lakoniczny” sposób odniósł się do szeregu okoliczności, które w przekonaniu skarżącego miały charakter łagodzący¹⁰. Nie można z tym stwierdzeniem się zgodzić, a NSA uznało rację WSA, że KNF zawarła obszerne i jasne uzasadnienie rozstrzygnięcia¹¹. Należy podkreślić, że sankcje stosowane na podstawie art. 97 ust. 1 u.o.p.w. mają charakter represyjny, a ich celem jest dyscyplinowanie adresatów norm prawnych zagrożonych sankcją do przestrzegania obowiązującego prawa. Dla osiągnięcia skuteczności sankcje te muszą powodować dolegliwość, ale jednocześnie muszą być współmierne w stosunku do rodzaju naruszenia i nieuchronne¹². Zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego dotyczą głównie zagadnienia przedawnienia kary pieniężnej, a także połączenia kar za naruszenia- a nie wymierzenia ich oddzielnie. Niewłaściwym rozwiązaniem jest odniesienie się do zagadnienia przedawnienia do przepisów ordynacji podatkowej, bowiem te przepisy nie są stosowane do kar pieniężnych nakładanych na podstawie p.p.s.a..

⁶ Wyrok NSA z 27.06.2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424 oraz Wyrok NSA z 26.03.2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025.

⁷ A. Cempura, A. Kasolik, *Analiza uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego* [w:] *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, red. A. Cempura, A. Kasolik, Warszawa 2022.

⁸ Wyrok NSA z 13.12.2012 r., II OSK 1485/11, LEX nr 1367293.

⁹ Wyrok NSA z 4.03.2014 r., II GSK 2075/12, LEX nr 1495156 oraz Wyrok NSA z 27.07.2012 r., I FSK 1467/11, LEX nr 1217333.

¹⁰ A. Cempura, A. Kasolik, *Poprawność sporządzenia uzasadnienia decyzji* [w:] *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, red. A. Cempura, A. Kasolik, Warszawa 2022.

¹¹ Wyrok NSA z 25.01.2013 r., II OSK 1751/11, LEX nr 1361609.

¹² Wyrok NSA z 14.01.2020 r., II GSK 471/19, LEX nr 2777727.

Orzecznictwo ponadto podziela stanowisko, że art. 68 o.p nie ma zastosowania do kar pieniężnych nakładanych przez KNF¹³. Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku podkreślił, że to od woli ustawodawcy zależy, czy uzna za zasadne wprowadzenie przedawnienia określonych czynów, a sama instytucja przedawniania nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki¹⁴. Organ wymierzając kilkanaście kar łącznych pozostał w granicach ustawowego zagrożenia, a wymierzenie kar oddzielnych nie przyniosłoby lżejszych konsekwencji. W tym stanie faktycznym brak jest podstaw do stwierdzenia zarzucanych naruszeń przepisów postępowania, jak również przepisów prawa materialnego. Stanowiska sądów należy ocenić pozytywnie. Wszelkie przedstawione przez skarżącego dowody nie dały podstawy, do domniemania naruszeń prawa przez KNF. Kierunek, jaki obrał zarówno sąd pierwszej instancji, jak i NSA są kierunkami, które obierają inne sądy w podobnych sytuacjach, jak również orzecznictwo.

Opracowała: Łucja Wieleba

¹³ Wyrok NSA z 25.02.2014 r., II GSK 1524/12, LEX nr 1568992 oraz Wyrok NSA z 23.06.2021 r., II GSK 1244/18, LEX nr 3205909 oraz Wyrok NSA z 17.01.2020 r., II GSK 3636/17, LEX nr 3030798.

¹⁴ Wyrok TK z 23.05.2005 r., SK 44/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 52.

3.

Podstawa nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych w przypadku rażącego naruszenia prawa

(II GSK 1626/12)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1626/12

I. Zagadnienia problemowe

Podstawowymi zagadnieniami poruszonymi w omawianym orzeczeniu są: kwestia przesłanki nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za rażące naruszenie prawa na członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz zasady liczenia terminów warunkujących wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej. Kwestię tę regulują przepisy u.n.r.f. Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 96 ust. 1 pkt 6 u.o.p.w., w przypadku gdy emitent lub wprowadzający nie udostępnią w terminie aneksu do prospektu emisyjnego lub memorandum informacyjnego wymaganych informacji, o których mowa w art. 38a ust. 3, art. 42a ust. 3 i art. 51 ust. 5, KNF może podjąć decyzję o wykluczeniu papierów wartościowych z obrotu na rynku regulowanym na czas określony lub bezterminowo lub nałożyć karę pieniężną na podmiot naruszający te przepisy do wysokości 1 000 000 zł, biorąc pod uwagę sytuację finansową danego podmiotu. KNF może również zastosować obie sankcje łącznie. Z kolei zgodnie z ust. 6 art 96, w przypadku rażącego naruszenia obowiązków, KNF może nałożyć karę pieniężną na osobę, która pełniła funkcję członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych będącego organem funduszu inwestycyjnego zamkniętego, do wysokości 100 000 zł. Jednakże zgodnie z ust. 7, kara ta nie może zostać nałożona, jeśli upłynęło więcej niż 6 miesięcy od wydania decyzji, o której mowa w ust. 1.

NSA rozpatrywał także, czy decyzje KNF podpisane wraz z uzasadnieniem przez Przewodniczącego tego organu spełniają wymogi szczególne - określone w przepisach art. 11 u.n.r.f.

II. Synteza stanu faktycznego

Spółka B. S.A. opublikowała raport bieżący nr (...) dnia (...) lipca 2009 roku z siedzibą w G., powołując się na art. 56 ust. 1 pkt 1 u.o.p.w. W raporcie spółka ujawniła fakt zawarcia listu intencyjnego przez swoją zależną spółkę R. P. S.A. z B.-P. S.A. w dniu (...) lipca 2009 roku. Wspólne zamierzenie polegało na utworzeniu Grupy Kapitałowej w celu wzmocnienia działań związanych z rozwojem w oparciu o synergiczną współpracę i zwiększenie udziału na rynku dystrybucji. Spółka poinformowała również o dalszym rozwoju ogólnopolskiego programu franczyzy. W dniu (...) października 2009 roku, spółka zależna B. S.A. – R. P. S.A. otrzymała drogą elektroniczną informację od spółki B.-P. S.A. o odstąpieniu od realizacji zapisów listu intencyjnego. Zgodnie z ustaleniami Komisji Nadzoru Finansowego (dalej KNF), R. P. S.A. przekazała tę informację spółce B. także drogą elektroniczną w tym samym dniu. W piśmie tym R. P. S.A. poinformowała spółkę B., że otrzymała pismo od spółki B.-P., z którego wynikało, że strony nie osiągnęły zamierzonych celów w określonym terminie, co oznaczało, że wszelkie intencje zawarte w liście przestają być ważne. Zdaniem KNF, powyższe fakty wskazują, że spółka B. już w tym terminie miała wiedzę o treści pisma B.-P. S.A. z dnia (...) października 2009 roku, które uniemożliwiło prowadzenie dalszych negocjacji w ramach listu intencyjnego pomiędzy stronami.

Organ ustalił, że spółka zależna emitenta, R.P. S.A., miała wiedzę o odstąpieniu przez spółkę B.-P. S.A. od realizacji zapisów listu intencyjnego w dniu (...) października 2009 roku, ale emitent opublikował tę informację dopiero w dniu (...) października 2009 roku w raporcie bieżącym nr (...). Z raportu wynikało, że do B. S.A. wpłynęło zawiadomienie zarządu R. P. S.A. o odstąpieniu od realizacji listu intencyjnego.

Decyzją KNF z dnia (...) grudnia 2010 roku, nałożono na B. S.A. karę pieniężną w wysokości 300.000 zł za naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 2 pkt 1 u.o.p.w. KNF uznała, że spółka nie wykonała w terminie obowiązku przekazania organowi, spółce prowadzącej rynek regulowany oraz do publicznej wiadomości informacji poufnej dotyczącej odstąpienia od realizacji zapisów listu intencyjnego, zawartego między spółką zależną B. S.A. – R. P. S.A. a spółką B.-P. S.A. Organ wskazał na dyspozycję art. 56 ust. 2 pkt 1 u.o.p.w., która wymaga, aby obowiązki informacyjne były wykonywane niezwłocznie. KNF uznała również, że oczekiwanie emitenta na doręczenie oświadczenia o odstąpieniu od realizacji

zapisów listu intencyjnego sporządzonego w formie pisemnej, nie usprawiedliwia niewykonania przez niego obowiązku informacyjnego o fakcie otrzymania przez R. P. S.A. oświadczenia o odstąpieniu przez B.-P. S.A. od listu intencyjnego w formie elektronicznej. Zdaniem organu, emitent miał obowiązek informacyjny w dniu (...) października 2009 roku, tj. w dniu otrzymania drogą elektroniczną pisma ze spółki B.-P. S.A., zawierającego informacje o odstąpieniu od realizacji listu intencyjnego. Wobec tego, informacja o niedośściu do skutku zapisów listu intencyjnego (informacja poufna) powinna zostać skierowana do publicznej wiadomości niezwłocznie po jej uzyskaniu przez emitenta, nie później niż w ciągu 24 godzin od tego momentu. Organ uznał, że naruszenie spółki ma charakter rażący, bowiem waga informacji nieprzekazanej do publicznej wiadomości jest znaczna. Tym samym prawo do informacji inwestorów i akcjonariuszy spółki publicznej zostało w istotny sposób naruszone. Okoliczności sprawy wskazują, że spółka mogła wykonać prawidłowo obowiązki informacyjne. O wysokości kary zdecydował fakt, że naruszenie dotyczyło informacji o istotnej wadze dla inwestorów oraz okoliczność, że emitent świadomie opóźnił publikację informacji.

W maju 2011 roku KNF utrzymała w mocy swoją decyzję z grudnia 2010 roku dotyczącą spółki B., przeciwko której wszczęła postępowanie administracyjne za rażące naruszenie obowiązków informacyjnych, nałożenie na nią kary pieniężnej oraz postępowania przeciwko prezesowi i dwóm wiceprezesom zarządu spółki. KNF połączyła te postępowania administracyjne w jedno i nałożyła na A. W., A. K. i M. R. kary pieniężne po 100 000 zł za rażące naruszenie przez spółkę obowiązków informacyjnych, o których mowa w u.o.p.w., w okresie pełnienia przez nich funkcji członków zarządu. KNF uznała, że naruszenie było rażące, ponieważ spowodowane było świadomym i znacznym opóźnieniem w wywiązaniu się z obowiązku informacyjnego. Spółka B. nie przekazała informacji dotyczącej odstąpienia od realizacji zapisów listu intencyjnego ze spółką R. P. S.A. w terminie i nie uznała za informację podlegającą obowiązkowi upublicznienia. KNF uznała, że naruszenie było rażące, ponieważ spowodowane było świadomym i znacznym opóźnieniem w wywiązaniu się z obowiązku informacyjnego. Ponadto, organ zwrócił uwagę, że opóźnienie w publikacji informacji miało związek z datą pierwszego dnia notowań akcji nowej emisji w dniu (...) października 2009 roku. Zdaniem organu, opóźnienie to miało na celu zabezpieczenie korzystnych warunków sprzedaży akcji nowej emisji przez członków organów spółki oraz spółek wchodzących w skład jej

grupy kapitałowej. Organ podkreślił, że gdyby poufna informacja, która zniweczyła plany ekspansji spółki, została przekazana przed dniem (...) października 2009 roku, to mogłoby dojść do istotnego obniżenia kursu akcji B. S.A. W dniu (...) października 2010 roku wszyscy członkowie zarządu spółki otrzymali informację o odstąpieniu od realizacji zapisów listu intencyjnego drogą elektroniczną.

Decyzja Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) z września 2011 roku dotycząca spółki B. S.A. została utrzymana w mocy po ponownym rozpatrzeniu przez KNF. Organ podkreślił, że termin, o którym mowa w u.o.p.w., rozpoczyna się w dniu doręczenia emitentowi decyzji o nałożeniu na niego kary, a decyzja o nałożeniu kary na osoby, o których mowa w ustawie, musi być doręczona w terminie 6 miesięcy. KNF uznała, że odstąpienie od umowy nie jest kwalifikowaną formą zmiany umowy, a ustawodawca przewiduje dla obu tych czynności różne formy prawne.

Na decyzję KNF A. W., A. K. i M. R. złożyli skargi do WSA w W., argumentując, że KNF naruszyła przepisy prawa. Sąd pierwszej instancji uznał, że decyzje KNF nie pochodziły od właściwego organu, gdyż osoby podpisane na liście obecności uczestniczyły w podjęciu tych decyzji, a zgodnie z u.n.r.f. decyzje te powinien podpisać Przewodniczący Komisji. Sąd podzielił również pogląd, że spółka B. S.A. miała obowiązek informacyjny wobec informacji poufnej dotyczącej odstąpienia od realizacji zapisów listu intencyjnego.

Mimo że KNF poinformowała skarżących o dokumentach znajdujących się w aktach postępowania oraz o ich prawie do przeglądania tych dokumentów, skarżący nie skorzystali z tych praw. WSA oddalił skargę, argumentując, że KNF w toku postępowania administracyjnego załączyła do akt uchwały oraz decyzję, a protokoły z tych posiedzeń wskazywały, że Komisja zapoznała się ze stanem faktycznym sprawy i ze stanowiskami skarżącej spółki.

Sąd stwierdził, że nieujawnienie informacji o nieaktualności listu intencyjnego w terminie określonym w art. 56 ust. 2 pkt 1 u.o.p.w. informacji miało wpływ na wycenę rynkową akcji emitenta. Sąd uznał za zasadne stanowisko organu, że ujawnienie informacji o nieaktualności listu intencyjnego po dacie pierwszych notowań akcji nowej emisji, czyli dopiero w październiku 2009 roku, miało istotny i wymierny wpływ na kurs akcji emitenta. Ponadto, w dniu bezpośrednio poprzedzającym upublicznienie informacji poufnej, zaobserwowano liczne przypadki transakcji sprzedaży akcji B. S.A. przez osoby związane z organami spółki.

Inwestorzy dokonujący nabycia akcji spółki w dniu (...) października 2009 roku nabywali je po cenie nieuwzględniającej ww. informacji poufnej i z tego tytułu mogli ponieść szkodę majątkową.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Poparł jednak stanowisko Sądu I instancji i Komisji, które stwierdza, że zgodnie z przepisami art. 399 § 1 oraz art. 400 § 1 k.s.h., zarząd ma obowiązek zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad najbliższego walnego zgromadzenia na żądanie akcjonariusza, reprezentującego co najmniej jedną dziesiątą kapitału zakładowego spółki, bez względu na okoliczności związane z konfliktem akcjonariuszy. Przepisy te nie pozostawiają zarządowi swobody w tej kwestii i nie wymieniają przesłanek, które usprawiedliwiłyby niewywiązanie się przez zarząd z obowiązku uwzględnienia żądania akcjonariusza. W związku z tym okoliczności, na które wskazywał zarząd P. i które skłoniły go do odmowy uwzględnienia wniosku spółki w przedmiocie zwołania walnego zgromadzenia, powinien ocenić sąd rejestrowy zgodnie z art. 401 § 1 k.s.h., a nie zarząd P. NSA odrzucił zatem argumenty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia przez Sąd I instancji wymienionych w skardze przepisów.

Kontrola wyroku, który został zaskarżony pod kątem zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. w związku z art. 11 ust. 5 u.n.r.f. i art. 212 ust. 1 pkt 1 u.d.u.r., wymaga omówienia kwestii charakteru decyzji Komisji Nadzoru Finansowego. Decyzja ta nałożyła karę pieniężną na członków zarządu zakładu ubezpieczeń na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 u.d.u.r. Z tego powodu, zakres oceny tej decyzji przez sąd administracyjny jest ważny.

Warto zwrócić uwagę na funkcjonujący w doktrynie prawa podział decyzji ze względu na zasady rozstrzygania o sprawie, czyli czy decyzja jest związana czy wydana w ramach uznania administracyjnego. Decyzja związana charakteryzuje się brakiem pozostawienia organowi "luzu decyzyjnego" w zakresie wyboru konsekwencji normy prawa materialnego lub ograniczeniem go do kilku ściśle

określonych przypadków. Z kolei decyzja wydana w ramach uznania występuje, gdy zastosowanie normy prawnej zależy od uznania organu.

K.p.a. nie zawiera odrębnych regulacji odnoszących się do decyzji wydanej w ramach uznania administracyjnego. Stąd przepis art. 104 § 1 k.p.a, w myśl którego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, ma zastosowanie zarówno do decyzji związanej, jak i decyzji wydanej w ramach uznania administracyjnego. Różnice między nimi sprowadzają się do uzasadnienia w ramach przepisu art. 107 § 3 k.p.a. Wymogi, jakie musi spełnić decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego, są bardziej restrykcyjne niż w przypadku decyzji związanej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 1993 roku¹⁵, wskazał na zwiększone wymogi sądowej kontroli zgodności decyzji wydanej w ramach uznania administracyjnego. Zgodnie z tym stanowiskiem, które potwierdza skład orzekający w niniejszej sprawie, przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności decyzji administracyjnej o charakterze uznaniowym rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. W zaskarżonej decyzji jedyną podstawą faktyczną nałożenia przez organ na skarżącego kary pieniężnej było naruszenie przez Zarząd P. przepisów ustrojowych przewidzianych w k.s.h., tj. niewywiązanie się zarządu P. z obowiązku zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia zgodnie z art. 400 § 1 k.s.h. Jednak KNF nie odniosła się wystarczająco do działań skarżącego, biorąc pod uwagę zagrożenie interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. Te interesy są szczególnie mocno chronione przepisami u.d.u.r.¹⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za usprawiedliwione zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące niewyjaśnienia, czy w okolicznościach faktycznych sprawy zachodziła rzeczywiście podstawa dla podjęcia przez organ, w ramach uznania administracyjnego, decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 u.d.u.r. W świetle lakonicznego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, zaakceptowanego przez Sąd I instancji, intencje kierujące zarządem P. uzasadniały jedynie nałożenie na skarżącego kary pieniężnej ograniczonej do wysokości

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 roku, III ARN 33/93.

¹⁶ Ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.).

jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Jednak takie uzasadnienie zaskarżonej decyzji budzi istotne zastrzeżenia, ponieważ nie znajduje ono wystarczającego oparcia w przepisie art. 212 ust. 1 pkt 1 u.d.u.r. oraz narusza wskazane w skardze kasacyjnej przepisy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.. Zarówno organ, jak i Sąd I instancji, którzy zaakceptowali powyższe stanowisko, skupili się wyłącznie na aspekcie wysokości nałożonej kary pieniężnej na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 1 u.d.u.r., co ma charakter uznaniowy. Jednakże nie wzięli pod uwagę kwestii zasadności nałożenia takiej kary, co jest istotne i powinno być rozważone w pierwszej kolejności. W tym kontekście należy uwzględnić kryteria racjonalności ingerencji organu nadzoru w sferę prawną skarżącego oraz celów, jakie organ chce osiągnąć w ten sposób, z uwzględnieniem interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia. To właśnie ta kwestia powinna być uwzględniona w całości i należycie rozważona. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji nie dokonał kontroli zaskarżonej decyzji w wystarczającym zakresie. Sąd nie wziął pod uwagę kwestii konfliktu wartości związanej z naruszeniem przepisów k.s.h. przez zarząd P., w tym braku rozważenia, czy należy dać priorytet ochronie akcjonariusza lub dążyć do rozwiązania konfliktu między akcjonariuszami. Sąd także nie dokonał kontroli w zakresie adekwatności kary pieniężnej nałożonej na członka zarządu, akceptując jej wysokość, pomimo braku uzasadnienia ze strony Komisji Nadzoru Finansowego. Organ nie wyjaśnił, dlaczego kara pieniężna w wysokości jednokrotnego wynagrodzenia byłaby adekwatna, a Sąd I instancji tego nie zakwestionował. Ponadto, Komisja Nadzoru Finansowego nie wyjaśniła, dlaczego kara pieniężna została nałożona na skarżącego z powodów prewencyjnych, pomimo że skarżący nie pełnił już funkcji członka zarządu w momencie wydania decyzji.

W związku z tym NSA uznał, że organ nadzoru powinien najpierw uzasadnić trafność decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, biorąc pod uwagę cele, jakie organ zamierza osiągnąć, a następnie rozważyć wysokość kary pieniężnej adekwatnej do stopnia i skutków stwierdzonego naruszenia prawa. NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Opracował: Jakub Mazurek

4.

Naruszenie obowiązków informacyjnych jako podstawa do nałożenia sankcji administracyjnych przez KNF

(II GSK 200/14)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt. II GSK 200/14

I. Zagadnienia problemowe

Naczelny Sąd Administracyjny, dalej jako: „NSA” był obowiązany rozstrzygnąć, czy Komisja Nadzoru Finansowego, dalej jako „Komisja” zasadnie zastosowała w drodze wydania decyzji administracyjnej sankcję za niewykonanie obowiązków wymienionych w art. 96 ust. 1 u.o.p.w. wobec spółki S. S.A. w W., dalej jako: „spółka”. Nałożenie przez Komisję sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej w wysokości 30.000 zł jej zdaniem było uzasadnione tym, że spółka nie wykonała w terminie następujących obowiązków informacyjnych: po pierwsze, nieprzekazanie informacji zawartych w ogłoszeniu o Walnym Zgromadzeniu spółki, dalej jako: „WZ” co najmniej na 26 dni przed terminem WZ zwołanego na dzień 22 czerwca 2010 roku, po drugie, nieprzekazanie treści projektów uchwał, które miały być przedmiotem obrad WZ co najmniej na 26 dni przed terminem WZ zwołanego na dzień 22 czerwca 2010 roku, a po trzecie, nieprzekazanie informacji poufnej o podjęciu przez Zarząd Spółki, dalej jako „zarząd” decyzji o rekomendowaniu walnemu zgromadzeniu wypłaty akcjonariuszom dywidendy z zysku za 2009 rok.

Drugą relewantną materią odnoszącą się do omawianego orzeczenia była kwestia liczenia terminu wynikająca z przepisów k.c.

II. Synteza stanu faktycznego

Komisja w styczniu 2013 roku nałożyła na spółkę karę pieniężną o wysokości określonej w pkt I na podstawie przepisów u.o.p. za nieterminowe wykonanie wspomnianych w poprzednim punkcie obowiązków informacyjnych. Zaskarżoną decyzją KNF na podstawie przepisów u.o.p., u.n.r.f. oraz k.p.a. uchyliła decyzję

własną z czerwca 2012 roku w przedmiocie nałożenia na spółkę kary pieniężnej w wysokości 40.000 zł za nieterminowe wykonanie omawianych obowiązków.

Zdaniem Komisji spółka nie dochowała 26-dniowego terminu wynikającego z przepisów § 100 ust. 3 i 5 rozporządzenia z dnia 19 lutego 2009 roku w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz. U. 2014.133), dalej jako: „rozporządzenie” i dokonała obowiązków informacyjnych na krócej niż 26 dni. W uzasadnieniu decyzji KNF wskazała, że dnia 26 maja 2010 roku w godzinach 10:00-12:00 odbyło się posiedzenie zarządu, na którym m. in. podjęto uchwałę o zwołaniu WZ w dniu 22 czerwca 2010 roku. Dzień po podjęciu uchwały zarządu spółka przekazała do publicznej wiadomości raport z przebiegu obrad. WZ akcjonariuszy spółki odbyło się w dniu wskazanym w uchwale zarządu. Analizując przedmiotowy stan faktyczny Komisja uznała, że spółka dopuściła się omawianych naruszeń nie dochowując terminów wynikających z rozporządzenia.

Po pierwsze spółka przekazała do publicznej wiadomości informację o terminie posiedzenia WZ z dnia 27 maja 2010 roku, a WZ odbyło się 22 czerwca 2010 roku. Zgodnie z przepisami k.c. przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się dnia w którym nastąpiło zdarzenie. Zatem termin upłynął po odbyciu WZ. Kolejny zarzut dotyczył przekazania informacji poufnej wspomnianej w pkt I. Komisja również tutaj dopatrzyła się nienależytego wykonania obowiązku poprzez niedochowania 26-dniowego terminu. Ostatni z zarzutów także dotyczył kwestii liczenia 26-dniowego terminu w związku z nieprzekazaniem treści projektów uchwał, które miały być przedmiotem obrad WZ co najmniej na 26 dni przed terminem WZ zwołanego na dzień 22 czerwca 2010 roku.

Na taką decyzję Komisji spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., dalej jako: „sąd”. Sąd uznał, że istotą sporu nie jest stan faktyczny sprawy a kwestia obliczenia terminu określonego w rozporządzeniu. Sąd podzielił stanowisko Komisji powołując się na art. 110 k.c., zgodnie z którym jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwa albo czynność prawna nie określają sposobu obliczenia terminu, stosuje się przepisy poniższe, a zgodnie z art. 111 § 1 i 2 k.c. termin oznaczony w dniach kończy się z upływem tego dnia, przy czym, jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym zdarzenie nastąpiło.

Zważywszy na fakt, że doba liczona jest od północy do północy, termin kończy się z chwilą nadejścia północy ostatniego dnia¹⁷. Sąd przyjął, że początkiem biegu terminu określonego w rozporządzeniu jest dzień przekazania raportu bieżącego informującego o zwołaniu WZ spółki na 22 czerwca 2010 roku, a tym dniem przekazania jest 27 maja 2010 roku. Skoro tego dnia przekazano do publicznej wiadomości raport bieżący, to nie wlicza się go do biegu terminu, który upływa z końcem ostatniego dnia terminu, tj. o godzinie 24:00, 26 dnia terminu. W spornym stanie faktycznym termin 26 dni upłynął 22 czerwca 2010 roku o godzinie 24.00, a więc po odbyciu WZ, zatem od dnia przekazania do wiadomości publicznej ogłoszenia o walnym zgromadzeniu wraz z treścią projektów uchwał do dnia obrad WZ upłynęło 25 dni. Przyjęta przez sąd wykładnia przepisów rozporządzenia sprowadza się do wniosku, że pomiędzy dniem publikacji ogłoszenia wraz z treścią projektów uchwał, a terminem posiedzenia WZ musi upłynąć pełne 26 dni, a więc ogłoszenie powinno nastąpić 27 dnia poprzedzającego dzień obrad WZ.

Sąd podzielił stanowisko Komisji, że spółka dopuściła się naruszeń, a Komisja miała prawo nałożyć karę pieniężną na podstawie art. 96 ust. 1 u.o.p. Ponadto sąd uznał, że KNF nałożyła karę adekwatną do stwierdzonych w toku postępowania naruszeń przepisów prawa, które w omawianym stanie faktycznym znajdują odzwierciedlenie.

Spółka wniosła skargę kasacyjną do NSA. W skardze spółka podnosiła naruszenie przepisów rozporządzenia, u.o.p. a także k.p.a. Odnosząc się do norm wynikających z rozporządzenia powiązanych ze sposobem liczenia terminów z k.c. oraz przepisami u.o.p. spółka stanęła na stanowisku, że dniem zaistnienia zdarzenia był dzień odbycia WZ, a nie dzień przekazania informacji. Nadto spółka zarzuciła naruszenie przepisów art. 7 i 77 k.p.a. przez brak dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy i wszechstronnego zbadania zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego przez dokonanie wadliwych ustaleń co do uchybienia przez spółkę obowiązkowi informacyjnym, podczas gdy okoliczności stanu faktycznego wskazują, że uchybienie w tym zakresie nie miało miejsca. Wniosek przeciwny, tj. o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania według przepisanych norm wniosła Komisja.

¹⁷ M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wydanie 3, 2023.

III. Kierunek i zakres interpretacji

NSA oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez spółkę, a ponadto zasądził od spółki na rzecz Komisji kwotę 1800 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego. Istota sporu przed NSA sprowadza się do dwóch kwestii: sposobu liczenia terminów zawartych w rozporządzeniu, a także uznaniowego charakteru decyzji Komisji wydawanych na podstawie u.o.p. NSA przyjął, że za początek terminu oznaczonego w dniach należy przyjąć przekazanie raportu bieżącego jako zdarzenie, które nie uwzględnia się przy obliczeniu 26-dniowego terminu do dnia WZ. Termin ten musi zakończyć się przed terminem odbycia WZ, a zatem najpóźniej z upływem dnia poprzedzającego dzień odbycia WZ o godzinie 24:00.

Odnosnie do drugiej ze spornych kwestii zgodnie z art. 96 ust. 1 u.o.p. w przypadku gdy emitent lub wprowadzający m.in. (pkt 1) nie wykonuje albo wykonuje nienależycie obowiązki, o których mowa w tym przepisie, w tym w art. 56-56 c - KNF może wydać decyzję o wykluczeniu, na czas określony lub bezterminowo, papierów wartościowych z obrotu na rynku regulowanym albo nałożyć, biorąc pod uwagę w szczególności sytuację finansową podmiotu, na który kara jest nakładana, karę pieniężną do wysokości 1.000.000 zł, albo zastosować obie sankcje łącznie. Należy uznać, że tak postawiony zarzut dotyczy interpretacji art. 96 ust. 1 u.o.p., a w konsekwencji prawidłowości jego zastosowania w przedmiotowej sprawie. Autor skargi kasacyjnej twierdził, że omawiany przepis dopuszcza możliwość odstąpienia przez Komisję od wymierzenia kary, która to Komisja działa w drodze uznania administracyjnego i zdaniem autora nałożenie sankcji na dany podmiot ma charakter fakultatywny. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „może” należy interpretować w kategoriach uznania administracyjnego. Zawarcie tego słowa i dokonanie jego wykładni językowej skutkuje tym, że organ może, ale nie musi wydać rozstrzygnięcia określonej treści. Przy zaistnieniu określonego w hipotezie normy stanu faktycznego organ dokonuje wyboru jednego z dopuszczalnych skutków prawnych. Jednak dokonanie wyboru jednego dopuszczalnych następstw prawnych nie może nosić znamion całkowitej dowolności, bowiem organ jest związany przepisami k.p.a., a więc jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania w sposób zgodny z regulacjami zawartymi w k.p.a. i do

rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej¹⁸. Uznanie administracyjne oznacza kompetencję organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy według oceny celowości dokonywanej na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Obecnie w doktrynie i orzecznictwie dominuje aprobatą wąskiego ujęcie uznania, zgodnie z którym organ ma swobodę w zakresie wywiedzenia z prawidłowo zastosowanego przepisu prawa konsekwencji prawnych wobec adresata decyzji i dotyczy wyłącznie skutków konsekwencji prawidłowo zinterpretowanego przepisu, z którego w toku wykładni organ wywiódł w pełni kompletną normę prawną.

Nie ulega wątpliwości, że stosowanie instytucji uznania administracyjnego wiąże się z pewnymi ograniczeniami, mianowicie organ administracji publicznej przy dokonywaniu wyboru konsekwencji prawnych w toku postępowania administracyjnego jest skrępowany wartościami, które reprezentuje dany system prawny, a także wartościami reprezentowanymi przez prawo i postępowanie administracyjne¹⁹. W piśmiennictwie przeważa stanowisko, iż ocena dokonana przez organ w ramach uznania administracyjnego nie może być oceną dowolną²⁰. Ponadto, uznanie nie oznacza możliwości wyboru pomiędzy działaniem a niedziałaniem. Organ ma obowiązek ustosunkowania się do danej sprawy, pozostaje mu jedynie wybór określonego rozstrzygnięcia. Organ rozpoznający daną sprawę może przy zaistnieniu przewidzianego w normie stanu faktycznego dokonać w ramach uznania administracyjnego wyboru jednego z dopuszczalnych następstw prawnych, nie może natomiast w ogóle nie wydawać rozstrzygnięcia w sprawie²¹. Prawem przewidzianą możliwość wyboru właściwego rozstrzygnięcia przyznano Komisji wyłącznie co do wyboru przewidzianych w nim sankcji. Zatem jeżeli KNF stwierdzi naruszenie przepisów prawa, to ma obowiązek zastosować przewidziane w przepisach prawa sankcje. Do uznania Komisji należy to, czy zasadne będzie wykluczenie papierów wartościowych z obrotu na rynku, jeśli tak to na czas oznaczony czy bezterminowo, czy też właściwym rozstrzygnięciem będzie nałożenie kary pieniężnej bądź zastosowanie obydwu tych sankcji łącznie. Tak

¹⁸ K. Sagan, *Źródła uznania administracyjnego oraz jego granice*, „Ius et Administratio” 2013, nr 1, s. 8-9.

¹⁹ P. Janiszewski, *Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2020, tom 9, nr 1, s. 110.

²⁰ M. Wierzbowski (red.), R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wydanie 3, Warszawa 2022, s. 209.

²¹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

interpretując to uprawnienie Komisji należy podkreślić, że Komisja ma prawo wyboru jaką sankcję zastosuje w ramach uznania administracyjnego. Autor wskazywał w skardze kasacyjnej, że sformułowanie „może” oznacza możliwość odstąpienia przez Komisję od nałożenia sankcji działając w ramach uznania administracyjnego. NSA uznał, że w każdym przypadku stwierdzenia, iż nie wykonano albo nienależycie wykonano obowiązki wymienione w art. 96 ust. 1 u.o.p., KNF jest zobligowana do zastosowania – przez wydanie decyzji – określonych w tym przepisie sankcji. W sytuacji zaistnienia bezprawia administracyjnego organ administracji publicznej, w przedmiotowej sprawie Komisja ma obowiązek nałożyć na podmiot dokonujący deliktu administracyjnego administracyjną karę pieniężną²².

Kwestia obliczania terminów dotyczących walnych zgromadzeń spółek publicznych budziła przez wiele lat kontrowersje. Z jednej strony problem ten dotyczy interpretacji szeregu przepisów k.s.h. wyznaczających terminy związane ze zwołaniem i przeprowadzaniem wspomnianych zgromadzeń, np. art. 410 § 1, art. 402¹ § 2, art. 406¹ § 1 k.s.h. Z drugiej strony zagadnienie to odnosi się do określania terminów wykonywania niektórych obowiązków informacyjnych przewidzianych w rozporządzeniu. Nieprawidłowe wyznaczenie terminów może stanowić podstawę zaskarżenia podjętych uchwał. Powyższą interpretację zaczęły przyjmować również sądy administracyjne, czego wyrazem jest omawiane orzeczenie NSA. Co istotne, wskazuje ono, iż – niezależnie od ryzyka zaskarżenia uchwał – błędne wyznaczenie terminu zwołania walnego zgromadzenia skutkuje naruszeniem obowiązków informacyjnych określonych w rozporządzeniu, co jest zagrożone sankcją administracyjną ze strony Komisji²³.

Biorąc pod uwagę dorobek doktryny a także orzecznictwo należy zgodzić się z wykładnią przepisów prawa i sposobem działania Komisji, sądu oraz NSA i podzielić stanowisko tych organów. Pomimo tego, iż w polskim systemie prawnym orzeczenia sądów nie są zaliczane do zamkniętego katalogu źródeł prawa wskazanego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946), to nie ulega wątpliwości, że judykatura wpływa w istotnym zakresie na kształt obowiązującego prawa oraz na wyroki wydawane w przyszłości, ponieważ organy

²² T. Sójka, *Komentarz do ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*, stan prawny 1 marca 2015.

²³ A. Puchalski, *Sposób obliczania terminu przekazania raportu bieżącego dotyczącego zwołania walnego zgromadzenia spółki publicznej notowanej na rynku regulowanym*, *ius focus*, październik 2015.

stosujące prawo często powołują się na wydane w przeszłości orzeczenia. Uwzględnienie skargi kasacyjnej przez NSA albo wcześniej uchylene decyzji Komisji przez sąd w przedmiotowej sprawie z całą pewnością wytworzyłoby nową linię orzeczniczą, na którą mogłyby powoływać się sądy administracyjne przy rozstrzyganiu podobnych kwestii prawnych, a to wiązałoby się ze zmniejszeniem zaufania do sektora rynków finansowych i organów sprawujących nad nim kontrolę, gdyż Komisja jeżeli stwierdzi naruszenie prawa to ma obowiązek stosować sankcje stosownie do naruszeń prawa przez dany podmiot, aby w jak największym stopniu zminimalizować potencjalne zagrożenia dla systemu rynków finansowych.

Opracował: Karol Flis

5.

Upomnienie udzielane przez Komisję Nadzoru Finansowego jako niewładczy środek nadzoru (VI SA/Wa 782/17)

Orzeczenie: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 782/17

I. Zagadnienia problemowe

Podstawowym zagadnieniem rozstrzyganym przez WSA w sprawie o sygn. akt VI SA/Wa 782/17 było rozstrzygnięcie kwestii, czy istnieją przyczyny dopuszczalności wniosku złożonego przez podmiot nadzorowany o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. w przypadku udzielenia mu upomnienia przez KNF na podstawie art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k.. Spór w niniejszej sprawie polegał na przesądzeniu czy upomnienie stanowi decyzję lub postanowienie w rozumieniu k.p.a., czy też "inną czynności", w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odpowiednie zakwalifikowanie upomnienia pozwala na stwierdzenie czy jest to środek, od którego podmiotowi nadzorowanemu przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenie.

II. Synteza stanu faktycznego

W listopadzie 2016 roku KNF korzystając ze swoich uprawnień gwarantowanych w art. 71 u.s.k.o.k., skierowała do K. z siedzibą w S. zalecenia w zakresie przeprowadzenia statutowego badania sprawozdania finansowego za rok 2016 przez biegłego wybranego z listy ośmiu firm audytorskich, a ponadto zaleciła, aby firma audytorska wybrana do przeprowadzenia badania, nie badała sprawozdania finansowego K. w okresie ostatnich 5 lat. W odpowiedzi na to zalecenie skarżąca poinformowała, że zapytania ofertowe wysłane zostały do 4 audytorów przedstawionych w liście, z których żaden nie złożył oferty na przeprowadzenie badania sprawozdania finansowego, a także wyraziła wątpliwości, co do tego, czy podmioty, do których nie skierowano zapytań dają gwarancję przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego w rzetelny, bezstronny i niezależny sposób.

W związku z brakiem realizacji zaleceń przez skarżącą, KNF na podstawie art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k. nałożyła na nią upomnienie. Zdaniem skarżącej upomnienie powinno zostać wydane w formie decyzji administracyjnej, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wobec tego do Komisji Nadzoru Finansowego wpłynęło pismo K. z wnioskami o uzupełnienie decyzji o nałożeniu na Zarząd K. sankcji administracyjnej w formie upomnienia, a w przypadku uznania przez organ nadzoru, że decyzja zawiera wszystkie elementy przedmiotowo istotne dla decyzji administracyjnych, skarżąca wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją. Po rozpoznaniu wniosku KNF stwierdziła niedopuszczalność wniosku K. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją. Stwierdziła, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje jedynie od rozstrzygnięć wydawanych przez Komisję w formie decyzji lub postanowień, od których przysługuje zażalenie, a upomnienie nie ma formy decyzji administracyjnej, ponieważ nie rozstrzyga sprawy co do istoty, nie ma również formy postanowienia, ponieważ postanowienie dotyczy poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania, a przy udzieleniu upomnienia nie przeprowadza się postępowania administracyjnego. Jedynym wymogiem formalnym sporządzania upomnień jest wydanie ich na piśmie, a zatem nie jest konieczne spełnienie przesłanek wskazanych w art. 107 k.p.a. Wobec tego nie może być ono skarżone w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją. Organ nadzoru stanął na stanowisku, że upomnienie stanowi niewładczy przejaw działalności KNF, który jedynie poprzedza możliwość zastosowania innych środków nadzorczych, które są wydawane w formie decyzji. Zgodnie z przedstawioną argumentacją KNF uznała wniosek skarżącej za pozbawiony podstawowego wymogu niezbędnego w celu prawidłowego złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jakim jest brak zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Na postanowienie KNF skarżąca złożyła skargę do WSA w Warszawie i zarzuciła naruszenie przepisów art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10 i art. 11 k.p.a, w związku z tym, że działanie KNF było niezgodne z przepisami prawa, gdyż nie wszczęto postępowania administracyjnego, czym naruszono szereg uprawnień skarżącej, takich jak czynny udział w postępowaniu czy dostęp do akt sprawy. Ponadto skarżąca zarzuciła naruszenie art. 127 § 3 k.p.a., ze względu na stwierdzenie niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, oparte na niesłusznym stwierdzeniu, iż upomnienie nie stanowi decyzji administracyjnej, a

także art. 12 ust. 2a pkt 10 u.n.r.f., zarzucając błędną jego interpretację. W odpowiedzi na skargę KNF wniosła o jej oddalenie.

Zdaniem WSA w Warszawie nie doszło do naruszenia wskazanych przez skarżącą przepisów, nie stwierdził także nieprawidłowości po stronie Komisji Nadzoru Finansowego. Sąd ocenił, że udzielenie upomnienia nie wymaga wszczęcia postępowania administracyjnego, a samo upomnienie nie przyjmuje postaci decyzji, wobec czego nie jest ono postanowieniem zaskarżalnym i nie przysługuje od niego wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym nie naruszono przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wskazanych przez skarżącą.

Po rozpoznaniu 20 września 2017 roku sprawy ze skargi K. z siedzibą w S. na postanowienie KNF z lutego 2017 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Postępowanie odwoławcze prowadzone na podstawie art. 134 k.p.a. składa się z fazy wstępnej, fazy postępowania wyjaśniającego i fazy wydania decyzji. W fazie wstępnej odpowiedni organ obowiązany jest do kontroli tego, czy odwołanie jest dopuszczalne²⁴. W celu zbadania dopuszczalności odwołania organ bada czy istnieją do tego podmiotowe i przedmiotowe przesłanki. Podmiotowe przesłanki obejmują wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez podmiot, który nie ma do tego uprawnienia lub wniesienie wniosku przez osobę, która nie posiada zdolności do czynności prawnych. Do przesłanek przedmiotowych należy zaliczyć braki formalne we wniosku i przewidziany w przepisach szczególnych brak możliwości zaskarżenia decyzji. Przedmiotową przyczynę niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi również brak przedmiotu zaskarżenia. Przesłanka ta może zaistnieć w przypadku, gdy czynność dokonana przez organ administracji nie spełnia znamion decyzji administracyjnej.

Wśród prawnych form działania KNF wyróżnić można stosowanie środków o charakterze władczym, niewładczym oraz mieszanym²⁵. Środki niewładcze stanowią pewną formę zasygnalizowania skarżącemu, że dopuścił się

²⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt - Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 134.

²⁵ P. Ochman, *Rola Komisji Nadzoru Finansowego w karnej ochronie rynku finansowego*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 331.

niewłaściwych, niezgodnych z prawem działań, których niewyeliminowanie w trybie samokontroli będzie mogło spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego i zastosowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego środków nadzorczych²⁶. Z konstrukcji art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k. wynika dwuetapowa procedura sankcjonowania, zgodnie z którą, po stwierdzeniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu organu, dopiero po udzieleniu upomnienia organowi nadzorowanemu, możliwe jest zastosowanie środków nadzoru o charakterze władczym. Oznacza to, że upomnienie stanowi warunek poprzedzający wszczęcie postępowania administracyjnego w zakresie nałożenia sankcji nadzorczych, ponadto posiada charakter niewiążący oraz pełni funkcję sygnalizacyjno-ostrzegawczą. Z uwagi na to należy zakwalifikować je do środków o charakterze niewładczym stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁷ nie przybiera ono formy postanowienia ani decyzji oraz nie jest czynnością ani aktem administracyjnym nakładającym na zobowiązanego obowiązek, lecz jedynie stanowi przypomnienie o obowiązkach ciążących na podmiocie nadzorowanym.

Według WSA upomnienie, o którym mowa w art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k., jest niewładczym przejawem działalności Komisji Nadzoru Finansowego, a także nałożenie upomnienia nie wymaga wszczęcia postępowania administracyjnego. Rozstrzygnięcie sądu należy więc uznać za zasadne, mając na uwadze, iż upomnienie nie spełnia znamion decyzji administracyjnej, wobec czego nie jest możliwe wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdyż indywidualna sprawa nie została rozpoznana oraz nie rozstrzygnięto w tym zakresie w sposób władczy co do istoty sprawy.

Opracowała: Katarzyna Pietrzak

²⁶ D. Nowicki, *Działalność Komisji Nadzoru Finansowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2014, s. 39

²⁷ Wyrok NSA z 30.11.2017 roku, II GSK 760/16, LEX nr 2447180.

6.

Charakter prawny oceny programu naprawczego przedłożonego przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (II GSK 2836/16)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 2836/16

I. Zagadnienia problemowe

Podstawowym zagadnieniem wymagającym omówienia jest charakter prawny oceny programu naprawczego składanego przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Już w tym momencie warto zaznaczyć, że ocena programu naprawczego jest specyficznym niewładczym środkiem nadzoru stosowanym przez KNF. Poprzedza ona bowiem możliwość zastosowania innych środków nadzorczych wskazanych w art. 73 ust. 1 u.s.k.o.k. Ta ocena jest dokonywana przez KNF po złożeniu programu naprawczego w razie powstania lub groźby wystąpienia straty bilansowej albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej. Stanowi o tym art. 72b u.s.k.o.k.

W niniejszym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął o charakterze prawnym tego środka. Zauważono, że ocena programu naprawczego nie może być traktowana zarówno jako decyzja administracyjna, ani jako sprawa administracyjna lub postanowienie. Charakter oceny KNF miał istotne znaczenie ze względu na możliwość jego zaskarżenia w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

II. Synteza stanu faktycznego

KNF wszczęła pod koniec 2014 r. postępowanie administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w K. z siedzibą w S.²⁸ w związku z nienależytym wykonaniem programu postępowania naprawczego. Program ten wydawał się konieczny ze względu na poniesioną przez Kasę Krajową stratę wynoszącą 10,5 mln zł, która to znacznie przewyższała fundusze własne.

²⁸ Mowa o Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej.

Zaproponowany przez Kasę Krajową dokument nie spełniał wymogów właściwych dla programu postępowania naprawczego. Komisja Nadzoru Finansowego wskazała, że program nie zawierał istotnych informacji z punktu widzenia porządkowania działań dla zrównoważenia działalności Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Ponadto dokument nie odnosił się do ryzyka związanego z działalnością Kasy Krajowej, nie dokonywał oceny jego istotności oraz nie zawierał jego miary ani oszacowania. W związku z powyższym KNF poinformowała pismem z 3 lutego 2015 r., że program postępowania naprawczego nie może być rozumiany jako program, o którym mowa w art. 72b u.s.k.o.k. Konsekwencją wydania takiej decyzji było właśnie wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego. Kasa Krajowa zareagowała na tę ocenę i postępowanie poprzez złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W ocenie Kasy Krajowej decyzja KNF została wydana bez podstawy prawnej, bez zachowania formy wymaganej do wydania decyzji oraz z naruszeniem zasad zawartych w k.p.a. KNF rozpoznała wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Organ wyraźnie zaznaczył, że ocena programu postępowania naprawczego jest niewładczym przejawem jego działalności i jednocześnie formą zasygnalizowania podmiotowi nadzorowanemu niewłaściwego kierunku planowanych przez podmiot działań. Oceny nie można utożsamiać z decyzją administracyjną, której istotnym elementem jest władczość. Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła, że nie jest to też postanowienie, co wynika z charakteru postanowień, jaki nadał im k.p.a. Zdaniem organu ocena stanowi wytyczne i zalecenia. To odrębny środek, poprzedzający i warunkujący możliwość zastosowania innych środków nadzorczych. Wobec powyższego organ uznał wniosek za niedopuszczalny. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa nie zgodziła się ze stanowiskiem Komisji Nadzoru Finansowego i złożyła skargę do WSA w Warszawie²⁹.

Sąd I Instancji podzielił pogląd KNF. WSA uznał, zgodnie z art. 72b ust. 2 u.s.k.o.k., że wyznaczenie terminu na opracowanie programu postępowania naprawczego oraz zlecenie jego uzupełnienia lub ponownego opracowania, upoważnia organ do oceny tego programu. Również podkreślił, że ocena nie przyjmuje formy decyzji administracyjnej, bo nie rozstrzyga o prawach i

²⁹ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2015 r., VI SA/Wa 1573/15, LEX nr 2123970.

obowiązku strony. Ta decyzja nie może być zatem przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skarga została oddalona.

Później Kasa Krajowa złożyła skargę kasacyjną. Zarzucała w niej rażące naruszenie prawa materialnego poprzez nieuwzględnienie skargi, o czym stanowi art. 145 par. 1 p.p.s.a. Ponadto wskazywała na naruszenie art. 11 ust. 5 u.n.r.f. Skarżąca zauważyła, że program postępowania naprawczego nie posiada ustawowej definicji. Ustawodawca zaniechał także określenia kryteriów jego weryfikacji. Zdaniem strony brak akceptacji programu naprawczego bezpośrednio warunkuje wydanie decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego. Dodano wreszcie, że w u.n.r.f. został zawarty katalog *numerus clausus* form działania KNF, którymi są uchwały, a więc decyzje administracyjne i postanowienia. Podnosząc powyższe zarzuty, skarżąca wniosła kasacyjnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

III. Kierunek i zakres interpretacji

NSA oddalił skargę kasacyjną. Argumentował to głównie tym, że oceniając przedłożony program postępowania naprawczego, KNF nie przeprowadza postępowania administracyjnego a dokonana przez Komisję ocena nie rozstrzyga sprawy co do istoty. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ta ocena nie przybiera ani formy decyzji, ani aktu, ani postanowienia. Program naprawczy nie jest powiązany w żaden sposób z możliwością zastosowania przymusu w przypadku niedostosowania się do opinii KNF, co potwierdza, że ocena nie może być traktowana jako decyzja administracyjna. Dalej NSA podkreślił, że nie jest to sprawa administracyjna, gdyż ocena pozostaje w sferze faktów. Ocena wreszcie nie może być uznana za postanowienie, ponieważ nie dotyczy poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania. W świetle powyższego Sąd II Instancji zaaprobował wyrok WSA oraz stanowisko organu, stwierdzając, że pismo Komisji z 3 lutego 2015 r. nie mogło być rozpatrzone w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Analizę powyższej interpretacji należy poprzedzić ogólną charakterystyką nadzoru sprawowanego przez KNF. Ten organ można określić mianem *special*

*resolution regime*³⁰. Ponadto Komisja jest organem zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym³¹. Zintegrowany nadzór obejmuje m.in. nadzór sprawowany zgodnie z przepisami u.s.k.o.k. Podstawę do sprawowania nadzoru nad Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową stanowi art. 62 ust. 2 u.s.k.o.k., w którym zawarto jego cele. Wydaje się, że określony w tym przepisie katalog nie ma charakteru zamkniętego. W literaturze wskazuje się bowiem też na inne cele tego nadzoru, np. identyfikację rodzajów ryzyka występujących w kasach³². Dla omawianego orzeczenia szczególnie istotna wydaje się kompetencja KNF do czuwania nad stabilnością finansową Kasy Krajowej oraz dopilnowanie, aby działalność Kasy Krajowej była zgodna z przepisami u.s.k.o.k.

Przechodząc do oceny wyroku NSA, należy zgodzić się z częścią wyrażonych w orzeczeniu poglądów. Z pewnością ocena programu naprawczego nie może być traktowana jako akt administracyjny. W doktrynie podkreśla się, że akt administracyjny - nazywany często decyzją administracyjną - bezpośrednio tworzy, przekształca albo znosi stosunek prawny³³. Decyzja kształtuje sytuację adresata w sposób prawnie wiążący, ponieważ jest aktem o charakterze władczym rozstrzygającym jednostronnie o prawach i obowiązkach adresata aktu³⁴. Pismo KNF z 3 lutego 2015 r. nie jest też postanowieniem. Postanowienia służą bowiem, co do zasady, załatwieniu kwestii *stricte* proceduralnych³⁵. Kwestia oceny programu naprawczego nie może być wreszcie rozumiana jako sprawa administracyjna. W piśmiennictwie wyróżnia się trzy charakteryzujące sprawę administracyjną elementy: zależność istnienia sprawy administracyjnej od przepisów prawa administracyjnego, toczenie się postępowania na wniosek lub z urzędu oraz rozstrzygnięcie sprawy

³⁰ Zob. P. Szczęśniak, *Nadzór następczy Komisji Nadzoru Finansowego nad funkcjonowaniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* [w:] *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, red. M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2014, s. 230.

³¹ P. Szczęśniak, *Zakres nadzoru finansowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022, s. 516.

³² A. Lewkowicz., Ł. Szumowski, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ administracji publicznej nadzorujący sektor finansowy* [w:] *Przeciwdziałanie patologiom na rynkach finansowych. Od edukacji ekonomicznej po prawnokarne środki oddziaływania*, red. W. Pływaczewski, Warszawa 2015.

³³ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2020, s. 223.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ M. Wojtuń, *Komentarz do art. 123* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, Warszawa 2023.

administracyjnej, które powinno mieć formę decyzji administracyjnej³⁶. Ocena programu naprawczego nie spełnia tych kryteriów.

Wyrok NSA pozostawia jednak pewne wątpliwości. Sąd II Instancji zaznacza, że skierowanie do podmiotu nadzorowanego oceny programu naprawczego, jak i zobowiązania do jego przekazania, nie jest w żaden sposób połączone z możliwością zastosowania przymusu w przypadku niepodporządkowania się do sugestii czy też wytycznych w nich zawartych. Takie stanowisko wydaje się zbyt daleko idące. Sytuacja, w której zarząd nie przekaże Komisji Nadzoru Finansowego programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72b u.s.k.o.k., stanowi przesłankę zastosowania instrumentów uporządkowanej restrukturyzacji³⁷. Analogicznie za przesłankę można uznać nieskuteczność realizacji przedłożonego programu naprawczego. Nieskuteczność realizacji tego programu, w nadzwyczajnych sytuacjach, upoważnia KNF do ustanowienia zarządcy komisarycznego³⁸. Natomiast ustanowienie zarządcy komisarycznego wiąże się przecież z pewnymi dolegliwościami dla Kasy Krajowej i stanowi swego rodzaju przymus.

Problemy z realizacją programu naprawczego uprawniają także KNF do zastosowania środków wczesnej interwencji, o których mowa w pr.bank.. Warto tutaj wskazać na ustanowienie kuratora oraz zarządu komisarycznego. Kurator nie realizuje programu naprawczego, lecz nadzoruje jego wykonanie³⁹. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić, jeśli działania kuratora nie przyniosą określonych rezultatów⁴⁰. Jest to środek dolegliwy, gdyż to na zarząd komisaryczny przechodzi prawo podejmowania wszelkich uchwał oraz decyzji, a uprawnienia poprzednich organów wygasają.

Negatywna ocena programu naprawczego rodzi także konsekwencje na gruncie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym,

³⁶ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, „Państwo i prawo” 1993, nr 4, s. 42 i n.

³⁷ P. Szczęśniak, *Nadzór następczy...*, s. 232.

³⁸ K. Bekieszczyk, *Nadzór KNF nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/37345/edition/38948> (dostęp 1.04.2023 r.), s. 9.

³⁹ Z. Ofiarski, *Komentarz do art 144 [w:] Prawo bankowe. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2013.

⁴⁰ P. Zapadka, *Komentarz do art. 145 [w:] Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022.

systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁴¹. Dla przykładu można wskazać, że pozytywna opinia KNF o programie postępowania naprawczego stanowi warunek do udzielenia pomocy finansowej przez BFG, o której mowa w art. 261 u.b.f.g.. Zgodnie zaś z art. 262 u.b.f.g., Fundusz może zostać kuratorem, a zatem nadzorować wykonanie postępowania naprawczego.

Ocena programu naprawczego jako środek nadzoru stosowany przez KNF jest zatem w sposób pośredni sprzężona z możliwością zastosowania przymusu i niesie za sobą wiele skutków. Krytycznie zatem należy ocenić nie tylko stanowisko Kasy Krajowej, wedle którego ocena bezpośrednio warunkuje wydanie decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego, ale także uzasadnienie NSA, który z kolei nie zauważa związku tej oceny z innymi środkami nadzoru.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że charakter prawny oceny programu naprawczego złożonego przez Kasę Krajową ma znaczenie. W niniejszej sprawie decydował on o możliwości zaskarżenia pisma Komisji Nadzoru Finansowego. Wyrok NSA w tej sprawie, choć budzący pewne niejasności, wydaje się słuszny. Naczelny Sąd Administracyjny w negatywny sposób zdefiniował tę ocenę. Trafnie zostało wskazane, że ocena programu naprawczego nie może być rozumiana jako decyzja administracyjna, sprawa administracyjna lub postanowienie. Można jednak uznać, że Sąd II Instancji niepoprawnie sformułował jej relacje z innymi środkami nadzoru i wywierane przez ocenę skutki. Stanowisko strony skarżącej było zaś błędne.

Opracował: Krzysztof Gola

⁴¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.), dalej jako „u.b.f.g.”.

7.

Kwalifikacja prawna zalecenia nadzorczego KNF (VI SA/Wa 1663/11)

Orzeczenie: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt. VI SA/Wa 1663/11

I. Zagadnienia problemowe

Podstawowym zagadnieniem, które należy omówić jest charakter zaleceń nadzorczych KNF, w ujęciu prawnych form działania organu nadzoru bankowego. Spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy zalecenia pokontrolne mogą być utożsamiane z decyzją administracyjną. Ocenie należy poddać stanowisko, zgodnie z którym, zalecenia nadzorcze nie zawierają woli organu i nie rozstrzygają o istocie sprawy, a jedynie ograniczają się do opisu stwierdzonych nieprawidłowości. Wątpliwości może budzić fakt, sprowadzenia zaleceń KNF wyłącznie do niepodlegającego zaskarżeniu niewładczego przejawu działalności organu. WSA w Warszawie zobowiązany był więc do stwierdzenia czy pismo KNF jest decyzją administracyjną, od której przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także czy przedmiot skargi podlega jego kontroli⁴². W rozpatrywanej sprawie zostało *a priori* przyjęte założenie, że właściwość rzeczowa sądów administracyjnych sprowadza się jedynie do ograniczonej kontroli nad działalnością administracji publicznej pod względem legalności. Ocenie podlega spełnienie warunku *sine qua non*, zgodnie z którym, kontrolą objęte mogą być wyłącznie działania administracji publicznej wymienione enumeratywnie w art. 3 § 2 p.p.s.a. Konstatując, można wysnuć dwie sporne płaszczyzny dotyczące omawianych zagadnień. Podstawową kwestią wymagającą analizy jest zakwalifikowanie zaleceń pokontrolnych do jednej z tradycyjnych form prawnych. Z kolei drugą płaszczyznę stanowi problematyka związana z możliwością wniesienia skutecznej skargi względem tej formy działania.

⁴² Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 października 2011 r., VI SA/Wa 1663/11, LEX nr 1093530.

II. Synteza stanu faktycznego

KNF pismem z lutego 2010 roku poinformowała S. z siedzibą w K. o zamiarze przeprowadzenia kontroli, z której następnie sporządzono protokół, stwierdzający istnienie poważnych zagrożeń. W protokole zawarto informacje o wadliwym systemie kontroli banku oraz zarządzania jego ryzykiem, w szczególności w obszarze działalności kredytowej. Pismem z grudnia 2010 roku organ na podstawie art. 142 ustęp 2 pr. bank. skierował do skarżącego zalecenia, zastrzegając, że w przypadku braku reakcji mogą zostać zastosowane środki nadzorcze przewidziane w art. 138 ust. 3 oraz art. 141 ust. 1 pr. bank. Wspomniane zalecenia odnosiły się do dwóch kwestii, a mianowicie dotyczyły zobowiązania skarżącego Banku do opracowania i przedłożenia KNF programu postępowania naprawczego, a także wskazano w nich termin na dokonanie wyżej wymienionych czynności. Celem zaleceń nadzorczych była poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej banku oraz poprawa bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

Zalecenia nadzorcze KNF na podstawie art. 142 ust. 2 pr. bank., zawarte w piśmie z grudnia 2010 roku, stały się więc punktem odniesienia dla strony, która postanowiła zaskarżyć czynności nadzorcze organu. Przejawem tego był fakt, że S. z siedzibą w K. wystosował pismo, żądając uchylecia zaleceń oraz wnosząc o ponowne rozpatrzenie sprawy. Komisja uznała wspomniane pismo za skargę złożoną w trybie art. 227 k.p.a. W konsekwencji organ pismem z czerwca 2011 roku poinformował o przeprowadzonych czynnościach sprawdzających, mających na celu wyjaśnienie zarzutów zawartych w skardze. W odpowiedzi skarżący wezwał KNF do usunięcia naruszenia prawa, pośrednio więc uznając, że pismo z czerwca 2011 r. miało charakter decyzji administracyjnej. Komisja poinformowała, że owo pismo nie nosiło znamion decyzji, a jedynie stanowiło swoistą odpowiedź na żądania strony.

W związku z powyższym S. z siedzibą w K. złożył do Sądu skargę, w której wniósł o uchylenie zarówno rozstrzygnięcia z czerwca 2011 roku, jak i z grudnia 2010 roku, uznając tym samym, że wskazane pisma miały charakter decyzji administracyjnej, ponieważ zawierały oznaczenie organu, adresata decyzji oraz rozstrzygnięcie o istocie sprawy. W powyższym stanie faktycznym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie musiał więc rozważyć czy przedmiot skargi, czyli pismo z czerwca 2011 roku, stanowiło decyzję administracyjną, a po drugie czy

skarżącemu przysługuje w ogóle prawo do wniesienia skutecznej skargi. Sąd ostatecznie uznał stanowisko skarżącego Banku za bezzasadne.

III. Kierunek i zakres interpretacji

WSA w uzasadnieniu zawarł tezę, że zalecenia pokontrolne nie są równoznaczne z decyzją administracyjną, ponieważ nie zawierają woli organu oraz nie mogą być uznane za rozstrzygnięcie o istocie sprawy. Według Sądu zalecenia sprowadzają się do opisu stwierdzonych nieprawidłowości oraz zawierają wskazania co do ich naprawy. W orzeczeniu Sąd potwierdził, że KNF w ramach nadzoru bankowego, może wydawać takie zalecenia, powołując się na art. 131 pr. bank. oraz na u.n.r.f. Ponadto WSA przytoczył art. 133 ust. 1 pr. bank., w którym został zdefiniowany cel nadzoru, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych.

Sąd odniósł się również do charakteru wydanych zaleceń. Stwierdził, że ich celem było umożliwienie przedsiębiorcy dokonanie samokontroli, polegającej na przywróceniu stanu zgodnego z prawem, bądź też z innymi wzorcami wynikającymi z norm kształtujących. Wspomniana samokontrola pozwoliłaby uniknąć konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz wydania decyzji administracyjnej, stanowiącej akt władczy. Według WSA wydane zalecenia pokontrolne wraz z zobowiązaniem do stworzenia programu postępowania naprawczego stanowią niewładczy przejaw działalności KNF. Jest to łagodna forma zasygnalizowania skarżącemu, że w swej działalności dopuścił się pewnych nieprawidłowości.

Według Sądu, pismo skarżącego z kwietnia 2011 roku słusznie zostało uznane przez Komisję Nadzoru Finansowego za skargę z art. 227 k.p.a., stanowiącą *de facto* wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Implikuje to fakt, że wskazane pismo nie mogło stanowić środka odwoławczego. Ponadto WSA stwierdził, że pismo z czerwca 2011 roku wydane przez Komisję, nie było decyzją administracyjną, dlatego nie jest objęte właściwością rzeczową sądu administracyjnego i nie podlega jego kontroli. Uzasadniając swoje stanowisko WSA potwierdził, że właściwość sądów administracyjnych nie jest określona klauzulą generalną. Z tego wynika, że kontrola działania administracji publicznej sprawowana jest jedynie w ograniczonym zakresie, tylko pod względem legalności, a więc zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Jak wynika z przepisów,

kontrolą objęte są wyłącznie działania administracji publicznej zawarte w zamkniętym katalogu w art. 3 § 2 p.p.s.a.

W doktrynie oraz judykaturze pojawia się dwugłos na temat omawianego orzeczenia, ponieważ istnieją zarówno jego zwolennicy, jak i kontestatorzy. Jest ono przywołane m.in. w publikacji, będącej komentarzem do k.p.a.⁴³, a także w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2016 r., VI SA/Wa 1911/15⁴⁴. W obu przypadkach została potwierdzona teza, że zalecenia jako środek oddziaływania nadzorczego, nie przybierają formy decyzji administracyjnej. Ponadto w doktrynie uważa się, że zalecenia stanowią instrument oddziaływania KNF na działalność podmiotu nadzorowanego w formie *soft law*, chociaż z twardym skutkiem⁴⁵. Przyjmuje się, że zalecenia nie stanowią rozstrzygnięcia co do istoty, ale niezastosowanie się do nich, może stać się przesłanką do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zalecenia nie są środkami nadzoru *sensu stricto*, a jedynie szczególną kategorią środków oddziaływania na bank, których nieprzestrzeganie staje się ustawową przesłanką do stosowania właściwych środków nadzoru określonych w art. 138 ust. 3 pr. bank. W doktrynie utarł się pogląd, zgodnie z którym zalecenia utożsamiane są z środkami oddziaływania pośredniego. Wynika to z faktu, iż organ nadzoru bankowego określa cel bądź rezultat, który powinien być osiągnięty. Podmiotowi nadzorowanemu pozostawiony zostaje wybór metod i działań, które mają doprowadzić do osiągnięcia tego celu⁴⁶.

W doktrynie nie brakuje głosów krytycznych na temat omawianego orzeczenia. Zwraca się uwagę, że pomimo iż art. 138 pr. bank. zawiera otwarty katalog zaleceń, upoważniając KNF do ich wydawania, to na gruncie pr.bank., brak jest legalnej definicji zalecenia. Również u.n.r.f., będąca aktem konstytuującym KNF, nie wymienia zaleceń w wachlarzu uprawnień organu w art. 11 ust. 1 u.n.r.f. *Prima*

⁴³ M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 104.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2016 r., VI SA/Wa 1911/15, LEX nr 2184098.

⁴⁵ A. Michór [w:] *Obrót instrumentami finansowymi. Komentarz*, red. T. Sójka, Warszawa 2022, art. 110.

⁴⁶ M. Śliwa-Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, art. 138.

facie może nasunąć się niesłuszna konstatacja, że zalecenia KNF stosowane są poza porządkiem prawnym⁴⁷.

Wątpliwości pojawiają się również w odniesieniu do zastosowanego w orzeczeniu sformułowania „samokontrola przedsiębiorcy”, ponieważ doktryna w ogóle nie zna takiej instytucji. Ponadto zwrot „zobowiązanie skarżącego do (...)” wyraźnie wypełnia dyspozycję art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a, co w konsekwencji „wiąże” podmiot nadzorowany.

Istotny problem pojawia się z zakwalifikowaniem zaleceń pokontrolnych do jednej z tradycyjnych form prawnych określonych przez Jerzego Starościa⁴⁸. Warto zauważyć, że podział prawnych form działania administracji na działania władcze i niewładcze stanowi przedmiot powszechnego zainteresowania badaczy. Doktryna nie wypracowała jednolitego stanowiska w zakresie sposobu pojmowania władczości⁴⁹. Marian Zimmermann podkreślał, że istnieją określone konsekwencje istnienia zarówno niewładczych, jak i pozaprawnych form⁵⁰. Do podstawowych cech znamionujących działania władcze zazwyczaj zalicza się jednostronność, domniemanie prawidłowości działania oraz możliwość zastosowania przymusu. Wątpliwości budzi pogląd Sądu na temat niewładczego charakteru zaleceń, w zestawieniu z bezwzględny charakterem norm prawa bankowego. Ponadto podkreśla się, że wymienione powyżej kryteria władczości nie oznaczają konieczności spełnienia ich kumulatywnie, aby można było uznać daną formę za działanie władcze. Dlatego w doktrynie krytycznie ocenia się, z jaką łatwością przyszło WSA przypisanie braku imperium zaleceniom KNF, przedkładanych podmiotowi nadzorowanemu.

Opracowała: Diana Kozik

⁴⁷ F. Prus, *Kwalifikacja prawna zalecenia Komisji Nadzoru Finansowego jako prawnej formy działania organu nadzoru bankowego. Glosa do postanowienia WSA z dnia 7 października 2011 r.*, VI SA/Wa 1663/11, GSP-Prz.Orz. 2017, nr 2, s. 43-52.

⁴⁸ J. Starościa, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 17.

⁴⁹ K. Ziemiński, *Podstawowe kryteria podziału form prawnych działania administracji [w:] System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 53.

⁵⁰ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 61.

8.

Granice władczych i niewładczych działań KNF w odniesieniu do kontroli sprawozdań finansowych prowadzonej w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (II GSK 716/16)

Orzeczenie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 716/16

I. Zagadnienie problemowe

Podstawowym zagadnieniem wymagającym omówienia jest zakwalifikowanie kontroli sprawozdania finansowego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego w stosunku do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jako władczego lub niewładczego środka nadzoru. Już teraz należy wziąć pod uwagę różnice między prawnym określeniem kompetencji wynikających ze stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego przysługujących jej środków nadzoru, a ich realnym sposobem wykonywania. Nie zawsze bowiem reguły wykonywania określonych czynności przez organ sprecyzowane w przepisach prawnych przybierają taki sam charakter podczas ich rzeczywistego realizowania w toku dokonywania przez organ czynności wynikających z przyznanych mu kompetencji.

W poniższym orzeczeniu NSA dokonał ustalenia, iż kontrola sprawozdania finansowego, której dokonuje KNF jest niewładczą formą działania organu. Klasyfikacja ta została dokonana ze względu na podniesienie przez podmiot skarżący wadliwości nałożonych na niego przez Komisję Nadzoru Finansowego obowiązków.

II. Synteza stanu faktycznego

KNF w dniu 8 września 2014 roku wydała postanowienie, którym to zainicjowała proces badania dokumentacji finansowej złożonego przez kasę⁵¹ za rok obrotowy 2013. Decyzja KNF została wydana w trybie art. 62d u.s.k.o.k. Przepis ten stanowi, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości podczas badania sprawozdania finansowego Komisja Nadzoru Finansowego ma uprawnienie do

⁵¹ Mowa tu o spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej.

zobowiązania kasy, aby ta skontrolowała prawidłowość i rzetelność swoich sprawozdań finansowych za pomocą wybranego biegłego rewidenta.

Kasa zaskarżyła wydane przez KNF postanowienie i wystąpiła z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, na które organ wydał odpowiedź negatywną. W uzasadnieniu KNF zauważyła, że zgodnie z art. 11 ust. 5 i ust. 6 u.n.r.f. do postępowania Komisji oraz przed nią, mają zastosowanie przepisy k.p.a., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Na podstawie tego przepisu KNF stwierdziła zasadność posłużenia się w tej sprawie art. 127 § 3 k.p.a. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań, a co z tego wynika, to na organie będzie spoczywał obowiązek rozstrzygnięcia, czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy spełnia wszystkie wymogi formalne, a więc czy jest w ogóle dopuszczalny. Zdaniem KNF wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony przez kasę był niedopuszczalny ze względu na braki przedmiotowe. W opinii organu nadzoru może być on złożony tylko w przypadku rozstrzygnięć wydanych przez Komisję w formie decyzji lub postanowień, od których przysługuje zażalenie.

Komisja stwierdziła, że wydane przez nią postanowienie o zbadaniu sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta nie jest postanowieniem, na które przysługuje zażalenie. Na potwierdzenie owego Komisja Nadzoru Finansowego podniosła zarzut, iż stosunek prawny zawierany pomiędzy biegłym rewidentem, a KNF na podstawie art. 62d u.s.k.o.k. nie zawiera cech decyzji administracyjnej, a w efekcie czego nie może być skarżony w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie spraw. Według Komisji zlecenie, które łączy ją z podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych nosi znamiona umowy cywilnej. W umowie takiej Komisja wydaje biegłemu rewidentowi jedynie obowiązek zbadania sprawozdania finansowego oznaczonego podmiotu. Komisja nie nakłada na niego powinności rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a co jest cechą podstawą decyzji administracyjnej, która to właśnie ma za zadanie rozstrzygać stosunek administracyjny co do całości lub części.

W reakcji na decyzję odmowną kasa wniosła skargę do WSA w Warszawie⁵² z żądaniem unieważnienia rozstrzygnięcia podlegającego zaskarżeniu, podnosząc naruszenie przez KNF o następujących przepisów prawnych:

⁵² Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2015 r., VI SA/Wa 814/15, LEX nr 2031024.

- art. 127 § 3 oraz art. 134 k.p.a. poprzez stwierdzenie niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, pomimo że, według Kasy, pismo zawarte pomiędzy Komisją, a biegłym rewidentem stanowi decyzję administracyjną, od której przysługuje odwołanie;
- art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. podnosząc, iż decyzja Komisji z dnia 8 września 2014 r. wydana została z naruszeniem prawa, a co za tym idzie, Komisja powinna uchylić swoją decyzję i orzec brak podstaw do zlecenia przez Komisję biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego;
- art. 104 § 1 i 2 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Komisję stanowiska, że sprawa zlecona przez nią biegłemu rewidentowi nie została zakończona decyzją administracyjną oraz że pismo Komisji z dnia 8 września 2014 r. nie jest decyzją administracyjną;
- art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. poprzez zlecenie biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego Kasy, pomimo że w wykonanym na zlecenie Kasy badaniu sprawozdania finansowego nie zostały stwierdzone nieprawidłowości (według art. 62d u.s.k.o.k. dopiero po stwierdzeniu nieprawidłowości Komisja, może nakazać zbadanie sprawozdania przez biegłego rewidenta);
- art. 62d ust. 2 w zw. z art. 62d ust. 1 u.s.k.o.k., ponieważ w decyzji Komisji nie został wskazany biegły rewident, a co według kasy powinno być przesłanką uchylenia owej decyzji.

Podstawą prawie wszystkich roszczeń kasy był podnoszony przez nią zarzut, iż pismo KNF z dnia 8 września 2014 roku powinno zostać uznane za decyzję administracyjną. Sąd I instancji oddalił skargę kasy, twierdząc, że do obowiązku organu, do którego strona wnosi odwołanie leży stwierdzenie czy spełnia ono określone warunki formalne i czy jest dopuszczalne, co poczyniła KNF. Sąd podzielił decyzję KNF stwierdzającą, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie spełniał przesłanek z treści art. 134 k.p.a. dotyczącego skutecznego złożenia odwołania, ponieważ czynności, dokonane przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie zlecenia zbadania sprawozdania finansowego kasy nie stanowiły decyzji administracyjnej ani postanowienia, od którego służy odwołanie, a więc nie mogą być przedmiotem odwołania. Sąd uznał, że środek określony w artykule 62d ust. 2 u.s.k.o.k. należy traktować jako niewładczy środek nadzoru, który jest związany z

dostępem organu nadzoru do informacji na temat sytuacji finansowej podmiotów nadzorowanych.

Od wyroku WSA w Warszawie kasa wniosła skargę kasacyjną do NSA⁵³, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Kasa nie podała podstaw zaskarżenia, a jedynie powołała się na naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego w postaci:

- art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 127 § 3, art. 134 i art. 144 k.p.a. - według kasy pismo skierowane przez KNF do biegłego rewidenta stanowiło decyzję administracyjną, a w związku z tym organ nadzoru powinien dopuścić wniosek kasy o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- art. 145 § 1 pkt 1 c) p.p.s.a. w związku z art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. - kasa podniosła w tym zarzucie fakt, iż decyzja KNF nie zawierała wszystkich elementów istotnych dla decyzji administracyjnej w postaci wskazania w niej biegłego rewidenta, co powinno być przesłanką jej uchylecia;
- art. 62d ust. 2 w związku z art. 62d ust. 1 u.s.k.o.k. - poprzez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niezasadne przyjęcie, że Komisja jest uprawniona do zlecenia wykonania badania sprawozdania finansowego podmiotowi innemu niż biegły rewident i to w sytuacji jedynie powzięcia wątpliwości przez Komisję odnośnie określonej dokumentacji finansowej podmiotu nadzorowanego;
- art. 62d ust. 2 w związku z art. 62d ust. 1 u.s.k.o.k. - błędna wykładnia przepisu, a w konsekwencji niezasadne przyjęcie, że wystąpiły przesłanki bezpośredniego zlecenia wykonania badania sprawozdania finansowego przez Komisję.

Po rozpoznaniu w dniu 28 listopada 2017 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt VI SA/Wa 814/15 NSA oddalił skargę kasacyjną. NSA podzielił zdanie sądu I instancji, że z treści art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. nie wynika dla kasy żadne uprawnienie ani obowiązki, a także podtrzymał swoje stanowisko, prezentowane wcześniej, że zlecenie badania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego w ramach postępowania nadzorczego, jakie prowadzi Komisja, nie ma charakteru władczego.

⁵³ Zob. Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., II GSK 716/16, LEX nr 2417361.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Z decyzją NSA nie należy się zgodzić. Jednym z problemów, jaki należało rozstrzygnąć, był charakter prawny postanowień KNF dotyczących przeprowadzenia kontroli sprawozdania finansowego podmiotu nadzorowanego. Doktryna dotycząca funkcjonowania organów administracji zakłada, że istnieje podział między działaniami władczymi, a niewładczymi jej organów⁵⁴, do których oczywiście zaliczana jest KNF⁵⁵. Oba te pojęcia jednak nie posiadają definicji, która określałaby ich charakter *sensu stricto*, dlatego cechy charakterystyczne danego środka będą różne w zależności od przedmiotu danej sprawy czy organu, który się nią zajmuje. Można jednak na podstawie pewnych ogólnych założeń, związanych z pojęciem władztwa, wyróżnić przymioty, które mogłyby przemawiać za zaliczeniem danego środka nadzoru jako władczego lub niewładczego.

Władcze działania administracji wyrażają się w pewnym umownym, wynikającym z przepisów prawnych, ustaleniu, że organy administracji mają uprawnienie do nakładania na inne podmioty pewnych obowiązków. Ważnym czynnikiem jest tu autorytatywność i jednostronność owych działań, która wynika z nierównej pozycji organu administracji w odniesieniu do podmiotu administrowanego. Podmiot administrowany, najczęściej pod groźbą sankcji, musi dostosować się do wymagań organu. Niewładcze działania administracji także mogą wynikać z przepisów prawa, jednak cele zastosowania takich środków będą inne niż w przypadku władczych działań administracji. W przeciwieństwie do tych drugich, organy administracji stosują niewładcze środki nie w celu nałożenia obowiązków na podmiot lub by jednostronnie kształtować jego sytuację prawną, ale by realizować swoje interesy lub nawet interesy publiczne. Najczęściej wykorzystuje do tego instytucje prawa prywatnego np. Prawo cywilne, podczas gdy podstawą władczych działań administracji jest przeważnie prawo publiczne⁵⁶.

Odnosząc się do orzeczenia sądu I instancji, którym był WSA w Warszawie, należy zbadać charakter prawny zlecenia zbadania sprawozdania finansowego przez podmioty nadzorowane przez KNF. Według podmiotu nadzorowanego przez

⁵⁴ T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963, s. 67.

⁵⁵ Wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42.

⁵⁶ E. Derc, *Cechy działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w kontekście definicji władczych i pozawładczych działań administracji oraz konsekwencje władczego kształtowania sytuacji prawnej kas i Kasy Krajowej w formach niewładczych*, „Prawo i Więź” 2020, nr 4, s. 97.

KNF, którym była kasa, ponowne zbadanie przez nią sprawozdania finansowego było *de facto* działaniem władczym KNF jako organu administracji. Należy tutaj jednak rozdzielić stosunki łączące KNF z kasą od stosunków łączących Komisję Nadzoru Finansowego z podmiotem zewnętrznym w postaci biegłego rewidenta. Stosunek prawny pomiędzy KNF, a biegłym rewidentem został zawarty w postaci umowy cywilnej, w której Komisja jedynie zleciła dokonanie mu pewnych czynności kontrolnych. Czynności te miały na celu wyłącznie zbadanie, czy sprawozdanie finansowe przedstawione przez Kasę było sporządzone rzetelnie i zgodnie ze stanem faktycznym.

Zależność pomiędzy KNF, a biegłym rewidentem opiera się na dwustronnej czynności prawnej, w której obie strony są sobie równe i mają taki sam zakres dowolności w kształtowaniu jej. Trudno więc mówić o działaniach władczych organu administracji w odniesieniu do prywatnych umów zawieranych pomiędzy nim, a podmiotem zewnętrznym, ponieważ w momencie zawierania umowy czy w późniejszym toku jej realizacji sama Komisja nie dokonuje i nie będzie dokonywać żadnego władztwa nad podmiotem zewnętrznym badającym sprawozdania.

Na gruncie powyższych wnioskowań zarzut podniesiony więc przez Kasę przed sądem I instancji dotyczący tego, iż umowa zawarta pomiędzy KNF, a biegłym rewidentem należy uznać za decyzję administracyjną, jest oczywiście bezzasadny. Jednak w przypadku rozważań nad tym zagadnieniem problemowym, badanie umowy cywilnej pomiędzy biegłym rewidentem, a KNF jest bezcelowe bez wzięcia pod uwagę skutków, jakie może nieść za sobą jej wykonanie przez biegłego rewidenta. *Primo*, oczywistym następstwem będzie przeprowadzenie kontroli w podmiocie dozorowanym. Kontrola taka przecież już sama w swoim zamyśle jest pewną czynnością jednostronną KNF, ponieważ art. 62d u.s.k.o.k. wprost mówi o tym, że KNF „może zobowiązać” kasę do ponownego zbadania jej sprawozdania finansowego. Ustawodawca pozostawił tutaj pewien zakres uznaniowości w rękach Komisji Nadzoru Finansowego w odniesieniu do faktu, że to ona może zdecydować, czy zobowiąże Kasę do takiego postępowania. Niemniej, w przypadku gdy Komisja poweźmie taką decyzję, to Kasa musi wykonać zadanie, które jest na nią nakładane w sposób autorytarny przez organ.

W momencie, gdy biegły rewident wywiąże się ze swoich obowiązków i przekaze Komisji Nadzoru Finansowego sporządzony przez niego raport, to w zależności od wyników audytu, nad podmiotem nadzorowanym dokonywane będą

działania jednostronne nakładające na niego obowiązki wynikające z art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. Jeżeli z audytu wynikać będzie, że stwierdzone zostały pewne nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym, to koszty badania ponosić będzie wtedy kasa lub Kasa Krajowa⁵⁷. Ponoszenie ciężarów majątkowych badania przez kasę będzie zatem sankcją administracyjną za sporządzenie sprawozdania finansowego w sposób nieprawidłowy. Sankcja administracyjna jest negatywną konsekwencją nieprzestrzegania obowiązków prawnych wynikających zarówno bezpośrednio z przepisów prawa, jak i z aktów organów administracji publicznej opartych na tych samych przepisach⁵⁸ i jest przejawem władztwa majątkowego organu nad jednostką, a więc zdolności organu, w tym przypadku Komisji Nadzoru Finansowego, do samodzielnego podejmowania decyzji o wykorzystaniu majątku podmiotu podległego na cele przez siebie ustalone⁵⁹. Podmiot nadzorowany nie ma żadnego wpływu na nałożony na siebie obowiązek i jest zobowiązany przepisami prawa do spełnienia wynikającej z niego powinności do przyjęcia na siebie brzemienia kosztów prowadzenia badania nad sprawozdaniem finansowym. Zasadnym wydaje się więc przyjęcie stanowiska, że art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. jest władczym elementem działania organu w odniesieniu do podmiotu nadzorowanego.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie należy zgodzić się z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż art. 62d u.s.k.o.k. jest przejawem niewładczego działania organu administracji. Według NSA z ust. 2 wyżej wymienionego przepisu nie wynika dla Kasy żadne uprawnienie ani obowiązki, a więc przemawia to za niewładczym charakterem czynności Komisji Nadzoru Finansowego. Jednak, uwzględniając wcześniejsze rozważania, wysnuć można jednak wniosek, iż art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. pośrednio taki obowiązek, w postaci poniesienia kosztów badania sprawozdania finansowego dla Kasy kształtuje. Sąd II instancji podjął także, że obowiązki nakładane przez organ w związku z tym przepisem nie odnoszą się wprost do działania Kasy, ale są podejmowane w ramach relacji między Komisją a podmiotem trzecim, uprawnionym do dokonania takich czynności. Z tym stwierdzeniem można zgodzić się częściowo, bo o ile prawdą jest, iż obowiązki nakładane przez KNF nie odnoszą się wprost do działania Kasy, to jednak

⁵⁷ Art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k.

⁵⁸ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 172.

⁵⁹ J. Krawczyk, *Władztwo majątkowe jednostek samorządu terytorialnego jako czynnik upodmiotawiający*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 1, s. 39-49.

konsekwencje stosunku prawnego pomiędzy Komisją, a podmiotem trzecim w podmiocie rewidenta będą rodziły obowiązki dla Kasy i miały wpływ na jej działanie.

Opracowała: Kamila Wiechnik

9.

Zbadanie prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo–kredytowej na zlecenie KNF (II GSK 3527/15)

Orzeczenie: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II GSK 3527/15

I. Zagadnienie problemowe

Naczelnny Sąd Administracyjny obowiązany był rozpoznać skargę kasacyjną na postanowienie WSA o odrzuceniu skargi spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej na pismo Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie zlecenia zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego. Zadaniem NSA było ustalenie, czy Sąd I instancji zasadnie uznał, że spełniona została przesłanka uzasadniająca odrzucenie skargi poprzez stwierdzenie, że czynność ta nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Podstawowym zagadnieniem było ustalenie, czy środek nadzoru w postaci zlecenia zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego jest zaliczany do środków oddziaływania o charakterze władczym, czy niewładczym. Ponadto problemem wynikającym z prawomocnego postanowienia NSA z 19 stycznia 2016 roku, o sygnaturze akt II GSK 3527/15⁶⁰ jest rozumowanie pojęcia nadzoru stosowanego przez KNF.

II. Synteza stanu faktycznego

KNF działając na podstawie art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. zleciła spółce zbadanie prawidłowości i rzetelności zatwierdzonego sprawozdania finansowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo kredytowej K. za rok obrotowy kończący się 31 grudnia 2013 roku. Badanie miało obejmować również kontrolę ksiąg rachunkowych według stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku oraz analizę portfela kredytowego. W skardze wniesionej do WSA o na czynności podjęte przez KNF strona wniosła o stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonego aktu ewentualnie o jego uchylenie, a także o wstrzymanie wykonania tych czynności. Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 26 marca 2015 roku wniósł o odrzucenie skargi, uznając ją

⁶⁰ Postanowienie NSA z 19.01.2016 r., II GSK 3527/15, LEX nr 2080179.

za niedopuszczalną. Sąd I instancji stwierdził, że środek nadzorczy przewidziany w art. 62d u.s.k.o.k. nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Zdaniem WSA czynności objęte skargą nie posiadają cech pozwalających zakwalifikować je do kategorii aktów wymienionych w art. 3 par. 2 pkt. 4 p.p.s.a.

Sąd zauważył po pierwsze, że zlecenie biegłemu rewidentowi przeprowadzenia badania wymaga zawarcia umowy cywilnej, której istotą jest realizacja zlecenia przez wyspecjalizowany podmiot. Po drugie, zaskarżone działania nie zawierają elementu władztwa administracyjnego, co stanowi konstytutywną cechę aktu lub czynności, o której mowa w art. 3 par. 2 pkt. 4 p.p.s.a. Zlecenie opiera się na umowie cywilnej pomiędzy KNF a podmiotem spoza administracji publicznej. Komisja działa zatem wyłącznie dla potrzeb i w ochronie interesu publicznego na rynku kapitałowym, nie podejmując działań władczych, ale wchodząc w obręb uprawnień w umowę cywilnoprawną. Z tego powodu Sąd uznał, że czynności kontroli nie wyrażają władztwa administracyjnego, lecz pozwalają na zrealizowanie określonej funkcji nadzorczej przez KNF za pośrednictwem uprawnionego podmiotu. W związku z powyższym WSA uznał, że zaskarżone pismo Komisji Nadzoru Finansowego nie należy do zakresu właściwości rzeczowej sądu administracyjnego, a więc nie podlega rozpoznaniu przez ten Sąd.

Spółdzielcza kasa oszczędnościowo kredytowa uznając powyższe postanowienie za sprzeczne z przepisami prawa, złożyła skargę kasacyjną. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono, że WSA nieprawidłowo uznał, że czynność nadzorcza KNF nie mieści się w żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w art. 3 par. 2 p.p.s.a., co w konsekwencji doprowadziło do bezpodstawnego odrzucenia skargi. Zarzucono Sądowi również uchylenie się od kontroli działalności administracji publicznej oraz niezastosowanie art. 3 par. 2 pkt. 4 p.p.s.a., pomimo że czynności nadzorcze Komisji stanowią akt z zakresu administracji publicznej. Wytknięto także brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia w uzasadnieniu. Zarzucono ponadto naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez wadliwe przyjęcie, że środek przewidziany w art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. nie zawiera elementu władztwa administracyjnego, podczas gdy środek ten nie stanowi czynności kontrolnej tylko środek nadzoru, który w sposób władczy ingeruje w sytuację podmiotu nadzorowanego. Pominięto również art. 71 ust. 1 u.s.k.o.k. oraz nie wzięto pod uwagę, że przedmiotem skargi były również środki nadzorcze KNF,

które to stanowią akt z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 par. 2 pkt. 4 p.p.s.a.

NSA zważył, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw. W pierwszej kolejności wyjaśniono, że nie każda czynność podejmowana przez organ administracji publicznej może być zaskarżona do sądu administracyjnego. NSA wskazał cztery przesłanki, które muszą być spełnione, aby uznać tę czynność za akty administracyjne, podlegające kontroli sądowoadministracyjnej. Po pierwsze muszą to być czynności, które mają charakter władczy. Po drugie akty te muszą być podejmowane w sprawach indywidualnych. Po trzecie muszą mieć one charakter publicznoprawny oraz po czwarte dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Warto również zauważyć, że czynności z zakresu administracji publicznej mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego tylko wówczas, gdy kształtują nowe stosunki prawne podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej i nie są pozbawione władczych elementów. NSA wskazał, że zaskarżona czynność zlecenia przez KNF badania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych nie kształtuje uprawnień ani obowiązków kasy, której sprawozdania finansowe będą badane oraz podmiotu, któremu zlecone zostanie badanie sprawozdania, a więc czynność ta nie ma charakteru władczego, ponieważ nawiązany zostanie stosunek cywilny, a nie administracyjny, co wyklucza władcze działanie którejkolwiek ze stron.

Według NSA Komisja Nadzoru Finansowego nie podejmuje działań władczych, bowiem realizuje tylko funkcję nadzorczą za pośrednictwem podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych. Zatem NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji, że środek przewidziany w art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. zaliczany jest do środków oddziaływania o charakterze niewładczym. Ponadto NSA uznał, że niedopuszczalna jest kontrola sądowoadministracyjna, ponieważ zaskarżona czynność nie stanowi innej niż wskazana w art. 3 par. 2 pkt 1 – 3 p.p.s.a. czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W ocenie NSA Sąd I instancji zasadnie uznał, że spełniona została przesłanka uzasadniająca odrzucenie skargi.

III. Kierunek i zakres interpretacji

NSA oddalił skargę kasacyjną, ponieważ uznał, że czynność nadzorcza stosowana przez Komisję Nadzoru Finansowego w przedmiocie zlecenia zbadania

prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego nie ma charakteru władczego. Należy jednak przyjrzeć się definicji nadzoru. Nadzór to czynności kontrolne oraz związane z nimi czynności oddziałujące na podmioty podległe kompetencji organu nadzoru⁶¹. Zatem poprzez środek nadzoru można w sposób władczy ingerować w sytuację podmiotu nadzorowanego. Norma kompetencyjna przyznaje bowiem organowi administracji publicznej zdolność do dokonywania czynności o charakterze jednostronnym i władczym lub rzadziej – niewładczym w stosunku do podmiotów nadzorowanych. Przyznane organowi administracji publicznej uprawnienia nadzorcze oznaczają możliwość badania działania podmiotu nadzorowanego, połączoną z możliwością jednostronnego wpływu w celu zapewnienia zgodności działalności tego podmiotu z prawem⁶². W związku z tym z kompetencji do sprawowania nadzoru wynikają nie tylko obowiązki, lecz także uprawnienia do stosowania środków o różnym charakterze oddziaływania. Środki prawne stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego mogą mieć charakter władczy bądź niewładczy. Choć zastosowanie środka o charakterze niewładczym nie kształtuje przymusowo sfery praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego, to zachowanie podmiotu nadzorowanego nie jest prawnie ambiwalentne. Niezastosowanie się do środka o charakterze niewładczym może prowadzić do zastosowania środków, które w sposób jednostronny i władczy będą wpływały na prawa oraz obowiązki podmiotu nadzorowanego⁶³.

NSA prawidłowo stwierdził, że zlecenie przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego zawarte z uprawnionym do jego wykonania podmiotem jest umową cywilnoprawną, gdyż stanowi ona relację pomiędzy równorzędnymi względem siebie podmiotami. W uchwale z dnia 9 czerwca 1995 roku Sąd Najwyższy za cechę charakterystyczną stosunków cywilnoprawnych uznał w szczególności równorzędność podmiotów tych stosunków i ekwiwalentność ich świadczeń⁶⁴. KNF, zawierając umowę zlecenia, będącą wynikiem zgodnych oświadczeń woli obydwu podmiotów, z których żadnemu nie przysługuje, w ramach tegoż stosunku prawnego, możliwość władczego kształtowania sytuacji prawnej

⁶¹ P. Szczęśniak, *Zgrupowania solidarnościowe banków spółdzielczych. Konstrukcja normatywna*, Warszawa 2022, s. 363-364.

⁶² P. Szczęśniak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru mikroostrożnościowego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022, s. 509.

⁶³ P. Szczęśniak, *Zgrupowania solidarnościowe...* s. 363-364.

⁶⁴ Uchwała SN z 9.06.1995 r., III CZP 72/95, OSNC 1995, nr 10, poz. 146.

drugiej strony, dokonuje czynności pozawładczych. Zleceniobiorca jest też uprawniony do otrzymania wynagrodzenia, a więc występuje również ekwiwalentność świadczeń⁶⁵.

Wskazać jednak należy na konsekwencje dla podmiotu nadzorowanego związane z zawartą, w formie działania niewładczego, umową badania sprawozdania finansowego. Pomimo iż sama umowa nie ma cech władztwa, to już jej pojawienie się i realizacja stanowi wyraz imperium Komisji wobec podmiotu nadzorowanego.

W konsekwencji należy stanąć na stanowisku, iż *de facto* zawarcie przedmiotowej umowy stanowi działanie administracji o charakterze władczym. Decydujące w tej ocenie są dwa argumenty. Po pierwsze, jeżeli w wyniku badania zleconego przez Komisję Nadzoru Finansowego stwierdzono nieprawidłowości w kasie albo w Kasie Krajowej, koszty badania ponosi odpowiednio kasa lub Kasa Krajowa. Podmiot ten w wyniku realizacji przez KNF kompetencji wynikających z przepisu art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. – zostaje obciążony kosztami badania, którego nie zlecał, którego warunków nie ustalał, ceny nie negocjował. Oznacza to jednostronne ukształtowanie sytuacji majątkowej podmiotu nadzorowanego. Po drugie, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym podmiotu, Komisja może uruchomić szereg władczych działań wobec podmiotu, w tym wszcząć postępowania administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego⁶⁶. Ponadto na podstawie art. 72 ust. 1a u.s.k.o.k. – KNF może nakładać na członków zarządu kary pieniężne. Wydaje się więc, że nawet niewładcze działania po stronie Komisji Nadzoru Finansowego wiążą się z przymusem administracyjnym.

Chociaż NSA stanął na stanowisku, iż zawarcie umowy o przeprowadzenie powtórnego badania sprawozdania finansowego jest czynnością cywilnoprawną, Sąd Apelacyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 5 czerwca 2019 roku⁶⁷, stanął na stanowisku, iż podmiot będący adresatem przedmiotowego działania KNF nie posiada interesu prawnego w wytoczeniu powództwa na drodze postępowania

⁶⁵ E. Derc, *Cechy działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w kontekście definicji władczych i pozawładczych działań administracji oraz konsekwencje władczego kształtowania sytuacji prawnej kas i Kasy Krajowej w formach niewładczych*, „Prawo i Więź” 2020, nr 34, s.115.

⁶⁶ E. Derc, *Cechy działań Komisji Nadzoru Finansowego...*,s.118.

⁶⁷ Wyrok SA w Warszawie z 5.06.2019 r., I ACa 185/18, LEX nr 2691197.

cywilnego, wskazując, iż rzekome negatywne oddziaływanie umowy na prawa powódki już nastąpiło, zatem ewentualne stwierdzenie nieważności umowy nie ma znaczenia dla wyjaśnienia sytuacji prawnej powódki, w szczególności nie odwróci powstałych już skutków z nim związanych. Mając na uwadze powyższe, rodzi się pytanie, czy podmiot, o którym mowa w art. 62d u.s.k.o.k., może zrealizować swoje prawo do sądu w sytuacji, gdy sądy powszechne nie uznają interesu prawnego kasy w stwierdzeniu nieważności umowy. Natomiast sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż zawarcie takiej umowy przez KNF nie jest jej działaniem władczym i w konsekwencji nie może być poddana kontroli sądownoadministracyjnej, tym samym odmawiając zajęcia merytorycznego stanowiska.

Działania administracji publicznej należy tak interpretować, aby istotnym była nie sama definicja czy nazwa danej aktywności organu, ale jej skutki dla podmiotu⁶⁸. Jeżeli rozstrzygnięcia organu są rozstrzygnięciami posiadającymi cechy władcze, to powinny być one klasyfikowane i traktowane jako władcze. Adresaci czynności organów o charakterze władczym winni posiadać możliwość weryfikacji czynności przez niezawisły sąd, jako wyraz realizacji prawa do sądu. *De facto* działania Komisji wobec wskazanych podmiotów nadzorowanych są nacechowane imperium. Nawet te czynności, które wydają się mieć charakter niewładczy poprzez sposób ich stosowania i nierozzerwalny związek z kompetencjami Komisji o charakterze władczym, rodzą tezę o ich władczych cechach. W konsekwencji działania KNF, które kształtują sytuację prawną podmiotów nadzorowanych, nie zawsze podlegają kontroli sądów powszechnych i tym samym mogą budzić wątpliwości co do uszanowania prawa do rzetelnego i sprawiedliwego sądu a tym samym skutecznej ochrony praw instytucji nadzorowanych.

Podsumowując, zlecenie zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego jest umową cywilnoprawną, jednak ze względu na konsekwencje jakie wywołuje dla podmiotu nadzorowanego należy traktować tę czynność jako działanie władcze. Ponadto w doktrynie przyjęto inną definicję nadzoru niż zastosowana przez Sąd, gdyż nadzór to nie tylko czynności kontrolne, ale także czynności oddziałujące na podmioty nadzorowane. Z tego powodu Sąd powinien rozpoznać skargę kasacyjną i przychylić się do stanowiska, że na funkcję nadzorczą KNF składają się zarówno działania kontrolne, jak i podejmowanie środków o

⁶⁸ E. Derc, *Cechy działań Komisji Nadzoru Finansowego...*,s.119.

charakterze władczym, ingerujących w działanie podmiotu nadzorowanego⁶⁹. Środki nadzorcze, w jakie została wyposażona KNF, oceniane są jako umożliwiające jej „intensywny” nadzór, a intensywność ta przejawia się w wielopłaszczyznowej możliwości oddziaływania na podmioty nadzorowane, w tym w znacznej ingerencji w strukturę organizacyjną i działalność podmiotów nadzorowanych⁷⁰.

Opracowała: Joanna Hasiuk

⁶⁹ P. Szczęśniak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru mikroostrożnościowego*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. Hanusz, Warszawa 2022, s.521.

⁷⁰ A. Lichosik, *Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska, sectio G (Ius)” 2017, <https://journals.umcs.pl/g/article/view/5848/4676> (dostęp 14.04.2023).

10.

Zlecenie kontroli jako środek nadzoru stosowany przez KNF

(II GSK 3109/15)

Orzeczenie: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt. II GSK 3109/15

I. Zagadnienia problemowe

Z całą pewnością można stwierdzić, iż znaczącą rolę w kształtowaniu i stosowaniu instrumentów nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych. Podstawowym problemem, którego kontekst stanowi niniejsze orzeczenie jest pojęcie środków nadzoru, a także ich stosowania, w tym zlecenia kontroli przez KNF. Właściwość organu w tym aspekcie została określona w u.n.r.f. oraz ustawach regulujących działalność poszczególnych sektorów rynku finansowego, tj.: bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego, kapitałowego, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz usług płatniczych⁷¹. Ubocznym, niemniej interesującym zagadnieniem problemowym jest także istota samej kontroli nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Przez kilka lat trwała ożywiona dyskusja nad wypracowaniem rozwiązań, które wprowadzałyby przejrzyste, zrozumiałe i czytelne uregulowania ustawowe, wytyczające ramy prawne dla mechanizmów nadzoru korporacyjnego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Konsekwencją tych rozważań są szerokie uprawnienia nadzorcze przyznane KNF. W doktrynie pojawiają się jednak oponenti takiego rozwiązania, zwracający uwagę na fakt, iż KNF jest centralnym organem administracji rządowej, nad którym bezpośredni nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Konkludując, że on z kolei posiada uprawnienia decyzyjne w zakresie powoływania na stanowisko przewodniczącego komisji jest to instytucja, w której procesy pozostają pod silnym wpływem

⁷¹ Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/Ochrona_klienta_na_ryнку_usług_finansowych/KNF, (dostęp 22.08.2023).

uwarunkowań politycznych⁷². Głównym uzasadnieniem poddania kas pod nadzór KNF był ich niezwykle dynamiczny rozwój⁷³. Celem

nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą jego funkcjonowania. Ustawodawca nadał organowi szereg kompetencji w zakresie sprawowania kontroli. Należą do nich m. in.: nakładanie kar finansowych przewidzianych w przepisach prawa, cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności przez instytucję finansową czy analizowanie sprawozdań finansowych i ocenianie czy wypełniają one określone przepisami prawa wymogi kapitałowe, do czego odnosi się przytoczone orzeczenie.

Artykuł 100 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁷⁴ zawiera upoważnienie dla KNF do zlecenia kontroli w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności sprawozdań finansowych albo innych informacji finansowych, których obowiązek sporządzenia wynika z odrębnych przepisów lub prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych. Kluczowe słowo „upoważnienie” świadczy o tym, iż jest to uprawnienie KNF, a nie jej obowiązek. Kontrolerami mogą być zarówno pracownicy UKNF, jak i osoby nimi niebędące, lecz upoważnione przez Przewodniczącego KNF do przeprowadzenia kontroli funkcjonowania systemów informatycznych kontrolowanego, jego sprawozdań finansowych, ksiąg rachunkowych lub innych dokumentów i informacji finansowych, które dysponują niezbędną wiedzą w tym zakresie. Odnosząc się do uwarunkowań formalnoprawnych należy dodać, iż kontrolę zarządza dyrektor lub zastępca dyrektora komórki organizacyjnej urzędu Komisji. W uzasadnionych przypadkach może on, nie wcześniej niż na 3 dni przed planowanym rozpoczęciem kontroli, pisemnie powiadomić o tym kontrolowanego, wskazując przedmiot i zakres kontroli, celem umożliwienia mu sprawnego zgromadzenia lub przygotowania dokumentów i zebrania innych niezbędnych danych, w tym zapewnienia obecności, w trakcie

⁷² W. Walczak, *Nadzór i kontrola nad działalnością SKOKów w świetle regulacji prawnych*, „Przegląd Corporate Governance” 4(32)2012, s. 98.

⁷³ A. Zalcewicz, *Problemy prawne nadzoru Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi Teza nr 1*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10, s. 25.

⁷⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. 2005 Nr 185 poz. 1538 ze zm.).

przeprowadzenia kontroli, osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego⁷⁵.

II. Synteza stanu faktycznego

Komisja Nadzoru Finansowego działając na podstawie art. 62 ust. 2 u.s.k.o.k. w związku z powziętymi wątpliwościami dotyczącymi prawidłowości i rzetelności zatwierzonego sprawozdania finansowego Kasy, zleciła innemu podmiotowi ponowne jego zbadanie. Kontrola miała obejmować analizę sprawozdań finansowych, a także ksiąg rachunkowych oraz portfela kredytowego za poprzedni rok obrotowy. KNF w piśmie powiadamiającym o planowanych czynnościach nadzoru, poinformowała jednocześnie Kasę o skutkach wynikających z art. 71 ust. 2 u.s.k.o.k. Kasa w odpowiedzi na działania KNF wystosowała pismo zawierające wezwanie do usunięcia naruszenia prawa polegającego na niewłaściwym zastosowaniu art. 62 ust. 2 u.s.k.o.k. i w konsekwencji bezzasadnym zastosowaniu środka nadzorczego.

Do wspomnianego wezwania KNF odniosła się w formie pisemnej. Wskazała, że instytucja wezwania do usunięcia naruszenia prawa nie ma zastosowania do udzielonego bezpośrednio przez organ zlecenia ponownego badania sprawozdań finansowych, albowiem czynność ta jest skierowana do podmiotu trzeciego. Sprawa trafiła do WSA w Warszawie. Skarżąca (spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa) wniosła o uchylene zastosowanego środka nadzorczego lub stwierdzenie bezskuteczności zaskarżonej czynności oraz zwrot kosztów postępowania. W odpowiedzi na skargę organ wniósł natomiast o jej odrzucenie ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny przychylił się do stanowiska KNF, zarysowując przy tym pewne ramy prawne, w jakich została podjęta zaskarżona czynność.

W myśl art. 60 u.s.k.o.k. działalność kasy podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie i na zasadach określonych w tym akcie prawnym oraz w u.n.r.f.. W przepisach art. 62b-62d u.s.k.o.k. został zawarty wykaz dokumentów, które kasy mają obowiązek przekazywać m.in. Komisji Nadzoru Finansowego. Wśród nich znajdują się: zatwierdzone roczne sprawozdanie finansowe wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta, a także z

⁷⁵ Tamże.

odpisem uchwały o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego i podziale zysku lub pokryciu straty. Ponadto art. 62d ust. 1 u.s.k.o.k. stanowi, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzonym badaniu sprawozdania finansowego na zlecenie kasy, KNF może zobowiązać ją do zlecenia wskazanemu biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań finansowych, kontroli ksiąg rachunkowych lub analizy portfela kredytowego.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Środek przewidziany w art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. zaliczany jest do środków oddziaływania o charakterze niewładczym, związanych z dostępem do informacji uzyskiwanych przez organ nadzoru w kontekście badania sytuacji finansowej podmiotów nadzorowanych. Do zlecenia biegłemu rewidentowi badania sprawozdania finansowego kasy lub Kasy Krajowej, o którym mowa w tym przepisie, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych⁷⁶. Mechanizm nadzoru finansowego nie został uregulowany przez wskazanie na poziomie ogólnej normy kreującej ogólne uprawnienie organu administracji publicznej w stosunku do podmiotów nadzorowanych. W tym zakresie przyjęto rozwiązanie wprowadzenia możliwości takiego oddziaływania nadzorczego w stosunku do poszczególnych podmiotów nadzorowanych w ramach norm szczególnych. Normy te wskazują na sposoby wykonywania nadzoru w odniesieniu do różnych typów instytucji, i tak art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. dotyczy kasy lub Kasy Krajowej, o których mowa w przedmiotowej ustawie. Podstawą do uruchomienia mechanizmu nadzoru finansowego jest powzięcie przez KNF wątpliwości odnośnie do określonej dokumentacji finansowej podmiotu nadzorowanego. Kontrolę poszczególnych informacji finansowych lub prowadzenia ksiąg rachunkowych podmiotu nadzorowanego KNF może zlecić biegłemu rewidentowi lub innemu podmiotowi uprawnionemu do badania sprawozdań finansowych.

Jak trafnie wskazał NSA w postanowieniu z dnia 17 września 2015 roku, II GSK 2146/15 zlecenie przez KNF wykonania pewnych czynności podmiotowi uprawnionemu do badania sprawozdań finansowych jest ich przesunięciem funkcjonalnym, traktuje się je tak jak gdyby były wykonywane w ramach czynności

⁷⁶ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019 poz. 2019 ze zm.).

nadzorczych. Powstaje więc sytuacja, w której podmiot prawa prywatnego poddany regulacjom natury publicznoprawnej, wykonuje od strony praktycznej uprawnienia organu administracji publicznej. Podkreślenia wymaga, że zlecenie, o którym mowa w art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. wymaga zawarcia umowy cywilnej, której treść jest ustalana w warunkach zgodnych oświadczeń woli stron umowy. Istotą tej umowy z punktu widzenia KNF jest realizacja zlecenia przez wyspecjalizowany podmiot dla potrzeb i ochrony interesu publicznego na rynku kapitałowym. Po zawarciu umowy KNF kieruje jednostronne oświadczenie woli (zlecenie) do podmiotu uprawnionego do kontroli sprawozdań finansowych. Zlecenie precyzuje przedmiot umowy, zakres kontroli, określa formę prezentacji jej wyników oraz zawiera uzasadnienie wątpliwości KNF, co służy dodatkowemu sprecyzowaniu obszaru kontroli. Również czynności kontrolne podejmowane przez zleceniobiorcę z 62d ust. 2 u.s.k.o.k., nie mogą być kategoryzowane jako czynności realizacji prawa. Czynności kontrolne tradycyjne są postrzegane jako działania o władczym charakterze, niezawierające w swych treściach możliwości wiążącego oddziaływania na działalność podmiotów poddanych kontroli. Po drugie, zaskarżone działania nie zawierają elementu władztwa administracyjnego, co stanowi konstytutywną cechę aktu lub czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a. Zlecenie, o którym mowa w art. 62d ust. 2 u.s.k.o.k. opiera się na umowie cywilnej pomiędzy Urzędem KNF a podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych (umowa kreuje stosunek prawny będący podstawą zlecenia).

W umowie cywilnoprawnej zawieranej między organem administracji publicznej a podmiotem spoza administracji publicznej typowa ekwiwalentność świadczeń układa się w sposób szczególny, ponieważ organ administracji nie realizuje i nie chroni własnych interesów, gdyż ich nie ma. Stosuje prawo, ponieważ do tego został powołany, wyposażony w możliwość zawarcia umowy z podmiotem zewnętrznym. KNF działa więc tu wyłącznie dla potrzeb i w ochronie interesu publicznego na rynku kapitałowym nie podejmując jednakże działań władczych, ale wchodząc w obręb przyznaných KNF uprawnień w umowę cywilnoprawną. W konsekwencji że czynności kontroli nie wyrażają władztwa administracyjnego, lecz pozwalają na zrealizowanie określonej funkcji nadzorczej przez KNF za pośrednictwem podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych.

Zestawienie powyższych przepisów oraz wskazań judykatury wskazuje, że zaskarżona czynność zlecenia przez KNF badania prawidłowości i rzetelności

sprawozdań finansowych jest jedną z czynności podejmowanych przez KNF w ramach kontroli kasy prowadzonej na podstawie u.s.k.o.k. Biegły rewident jest osobą uprawnioną do dokonywania badań sprawozdań finansowych, spełniającą warunki wyrażenia bezstronnej i niezależnej opinii⁷⁷. Posiada on wiedzę oraz kompetencje zawodowe adekwatne do skali i stopnia złożoności działalności prowadzonej przez podmiot kontrolowany, jego profil ryzyka, a w szczególności transakcje przez niego dokonywane. Odmawiając współpracy, Spółdzielcza Kasa uniemożliwia wyjaśnienie na koszt KNF wątpliwości dotyczących merytorycznej poprawności opinii z badania sprawozdania finansowego, jak i rzetelności samego sprawozdania finansowego. Pomimo pojawiających się głosów, podważających słuszność przyznania KNF tak szerokich kompetencji nie należy zapominać, iż ustawodawca nałożył na działania nadzorcze tego organu pewne ramy proceduralne. Czyniąc to, wykreował on dla podmiotów nadzorowanych gwarancje prawne, w tym zwłaszcza prawo do ochrony ich interesów prawnych oraz publicznych praw podmiotowych⁷⁸. Ponadto na decyzje Komisji Nadzoru Finansowego przysługuje skarga do sądu administracyjnego, który badając legalność zaskarżonej decyzji w swej istocie wraca do materialnego stosunku administracyjno-prawnego, stanowiącego przesłankę wszczęcia, prowadzenia postępowania i wydania decyzji.

Opracowała: Alicja Sikora

⁷⁷ Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach, Warszawa 2011, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/projekt_noweli_reko_H.pdf, dostęp 22.08.2023).

⁷⁸ D. K. Nowicki, *Działalność Komisji Nadzoru Finansowego w orzecznictwie Sądów Administracyjnych*, Warszawa 2014, s.10 .

11.

Nałożenie kary finansowej jako środek nadzoru stosowany przez KNF (VI SA/Wa 2373/19)

Orzeczenie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt VI SA/Wa 2373/19

I. Zagadnienia problemowe

Rozstrzygany przez WSA w Warszawie problem dotyczy sporu pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a skarżącym zakładem ubezpieczeń P. S.A.. Całość problemu dotyczy uprawnienia KNF do nałożenia na zakład ubezpieczeń kary pieniężnej rozumianej według art. 14 ustępu 3a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, jako środka nadzoru. Należy również podkreślić, że działalność zakładów ubezpieczeń w Polsce podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego, która jest wyposażona w uprawnienia w postaci środków nadzorczych, które w stosunku do działalności zakładu ubezpieczeniowego określone zostały w art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.u.r.. Artykuł ten stanowi o podstawowych sankcjach stosowanych przez organ, które mogą się dzielić na dwie grupy, jednak to pierwsza z nich występująca w postaci kary pieniężnej zdaje się najbardziej dotkliwa⁷⁹.

Warto również zwrócić uwagę, iż problem, który należy rozważyć, dotyczyć będzie tego, czy KNF miała odpowiednie uprawnienia do nałożenia kary finansowej na zakład ubezpieczeń oraz, czy podjęte przez organ środki były zgodne z przepisami prawa, a w szczególności czy wydawana przez Komisję Nadzoru Finansowego decyzja została wydana w sposób prawidłowy i zasadny.

II. Synteza stanu faktycznego i prawnego

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na stan faktyczny przedstawionej sprawy, który rozpoczyna się od nałożenia przez KNF kary pieniężnej w wysokości 900 tysięcy złotych za nieterminowe wypłacanie odszkodowań przez zakład

⁷⁹ B. Wojno [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, red. M. Szczepańska, P. Wajda, Warszawa 2017, art. 362.

ubezpieczeń. W związku z taką decyzją organu spółka postanowiła złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, czego skutkiem było uchylene zaskarżonej decyzji przez KNF w całości i nałożenie na zakład ubezpieczeń kary w wysokości 899 tysięcy złotych. Jednocześnie organ ustalił, iż spółka dopuściła się opóźnienia w wypłacie lub odmowy wypłaty odszkodowania do łącznie 40 roszczeń dotyczących 28 poszkodowanych osób. Z kolei terminy naruszeń dotyczyły kolejno art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych i sięgały aż 460 dni opóźnienia. Dodatkowo naruszony został obowiązek określony w art. 14 ust. 3 wyżej wspomnianej ustawy, dotyczący naprawy uszkodzonego pojazdu.

W związku z decyzją KNF spółka wniosła skargę do WSA w Warszawie, wskazując na naruszenia przez organ licznych przepisów. W pierwszej kolejności przywołany został art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.u.r, art. 2 u.n.r.f. i art. 3 ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, gdzie podkreślona została nieproporcjonalność nałożonej przez KNF kary. W związku z art. 14 ust. 1-3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych organ miał dopuścić się błędnej wykładni i niewłaściwego liczenia terminów, z kolei naruszenie art. 1 pkt 1 w zw. z art. 62 i art. 104 w zw. z art. 189d k.p.a. ma postać rozstrzygnięcia wielu indywidualnych spraw administracyjnych jedną decyzją, czego skutkiem jest naruszenie prawa do obrony poprzez brak indywidualizacji kary w stosunku do konkretnego naruszenia prawa. Dodatkowo spółka wskazuje na retroaktywne zastosowanie art. 362 ust.1 pkt 2 u.d.u.r. i nałożenie kary w wysokości nieproporcjonalnej do innych zakładów ubezpieczeń oraz na znikomą wagę działań zakładu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, jednak nie wobec wszystkich stawianych zarzutów przez zakład ubezpieczeń. Sąd za zasadny uznał jedynie zarzut dotyczący naruszenia art. 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 62 i art. 104 § 1 k.p.a. ze względu na fakt rozpoznania przez organ wielu spraw administracyjnych w jednym postępowaniu administracyjnym i nałożenie w związku z tym kary pieniężnej w jednej decyzji, co doprowadziło do naruszenia praw procesowych strony. Jednocześnie, Sąd wskazuje na błędną wykładnię art. 14 ust 4a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych w związku z art. 362 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.u.r., co doprowadziło do naruszenia przepisów k.p.a. i mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Sąd stwierdza, iż organ będzie zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy.

III. Kierunek i zakres interpretacji

WSA w Warszawie pomimo uchylenia zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Komisji Nadzoru Finansowego, a także zasądzenia od Komisji Nadzoru Finansowego na rzecz S.A. kwoty 19 807 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania, dokonał w zasadniczej większości właściwej wykładni przepisów prawa. W szczególności istotny jest fakt, iż sąd wskazuje uprawnienia organu, które nie stanowiły naruszeń, a które zostały przywołane przez zakład ubezpieczeń, jako niezgodne z prawem. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na podstawę prawną nałożonej kary pieniężnej przez KNF, którą będzie art. 362 ust. 1 pkt 2 u.d.u.r. w związku art. 14 ust. 3a ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, który uprawnia organ nadzoru do zastosowania środków nadzorczych w przypadku, gdy krajowy zakład ubezpieczeń nie wypłaci odszkodowania w terminie wskazanym w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, oraz który zdaniem sądu został przez Komisję zastosowany w sposób prawidłowy.

Należy również zwrócić szczególną uwagę na zawartą w ustawie z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym regulację dotyczącą celu nadzoru. Art. 3 wyżej wspomnianej ustawy wskazuje, iż celem nadzoru jest między innymi ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia⁸⁰. Jednocześnie równie istotny zdaje się art. 8 tej ustawy, który wśród zadań Komisji Nadzoru Finansowego wymienia działania mające na celu zapewnienie zgodności działalności podmiotów nadzorowanych z przepisami prawa, działania o charakterze kontrolnym oraz inne działania⁸¹. Regulacje te wskazują na niewątpliwą zasadność podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego działań, w szczególności biorąc pod uwagę istotę oraz wagę celów działań Komisji.

Jednocześnie jedyną kwestią, która zdaje się wzbudzać wątpliwość jest uznanie przez sąd za zasadny zarzut dotyczący naruszenia art. 1 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 62 i art. 104 § 1 k.p.a. odnośnie rozpoznania wielu spraw administracyjnych w jednym postępowaniu administracyjnym i wydanie jednej decyzji nakładającej karę pieniężną. Istotny jest fakt, iż z zastosowaniem art. 62

⁸⁰ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207).

⁸¹ S. Koroluk [w:] *Komentarz do ustawy o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych [w:] Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Tom I, Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2010, art. 8.

k.p.a. łączą się trzy przesłanki, które spełnione kumulatywnie będą przemawiały za połączeniem wielu spraw administracyjnych w jednym postępowaniu, a jednocześnie wydaniu jednej decyzji. Takimi przesłankami są: wielość spraw administracyjnych, okoliczność, iż prawa i obowiązki w każdej z tych spraw wynikają z tego samego stanu faktycznego bądź z tej samej podstawy prawnej oraz fakt, iż w każdej z tych spraw właściwy jest ten sam organ administracji publicznej⁸². Powyżej wskazane przesłanki zdają się być wyczerpane w omawianej sprawie, w związku, z czym można stwierdzić, że przeważająca na całym wyroku decyzja sądu wskazująca na naruszenie powyższego artykułu była bezzasadna.

Podsumowując, działanie Komisji Nadzoru Finansowego należy uznać za prawidłowe. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt, iż głównymi celami Komisji Nadzoru Finansowego są zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników rynku finansowego również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku. Cele te realizowane są między innymi poprzez szereg funkcji oraz kompetencji w zakresie stosowania środków nadzoru takich jak nakładane przez organ kary finansowe przewidziane przepisami prawa⁸³. W związku z tym wnioskować można, iż działanie Komisji wobec zakładu ubezpieczeń było dokonywane w ramach jej kompetencji, a zarazem zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Opracowała: Karolina Panuś

⁸²A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 62.

⁸³https://www.knf.gov.pl/dla_konsumenta/Ochrona_klienta_na_ryнку_usług_finansowych/KNF (dostęp 14.04.2023).

12.

Realizacja wstępnego etapu funkcji nadzorczej sprawowanej przez KNF a interpretacja przepisów Prawa bankowego (II GSK 299/21)

Orzeczenie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2022 r., sygn. akt II GSK 299/21

I. Zagadnienie problemowe

KNF jako organ powołany do nadzoru nad rynkiem finansowym, posiada kompetencje do władczego kształtowania sytuacji podmiotów ujętych w całym konglomeracie finansowym. Pojęcie nadzoru jest zakresowo szersze od kontroli, ponieważ podmiot sprawujący nadzór ma przy tym możliwość władczego ingerowania w sferę kompetencji podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorcemu. Komisja w ramach nadzoru wstępnego ma uprawnienie do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności zaliczanej jednego z filarów rynku finansowego. Organ nadzorczy, jakim jest Komisja, już na etapie wydawania zezwolenia na prowadzenie konkretnej działalności, opartej na zasadzie nadzoru makroostrożnościowego, dokonuje kontroli mającej na celu przede wszystkim zapewnienie równowagi systemu rynku finansowego. Wydając zezwolenie na prowadzenie określonej działalności, spełnia funkcję licencyjną, dokonując analizy danych zawartych w odpowiednich dokumentach dołączanych do wniosków. Po zakończeniu procesu związanego ze zbadaniem ich kompletności i prawidłowości, może uprawnnić do prowadzenia określonej działalności.

W orzeczeniu II GSK 299/21 zagadnieniem problemowym było wydanie decyzji zezwalającej przez Komisję Nadzoru Finansowego na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej, a także wydania decyzji zezwalającej na dokonywanie działalności bankowej przez bank w formie spółki akcyjnej, co składa się na dwuetapowy środek nadzorczy realizowany przy pomocy funkcji licencyjnej, sprawowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego. Podmiot A.S.A., zwany dalej Bankiem lub Skarżącym, w wyniku chęci podjęcia działalności bankowej, która pozostaje pod nadzorem Komisji, spełnił oczekiwane wymagania dotyczące zgromadzenia wystarczającej wielkości kapitału, określenia dokonywanych czynności bankowych oraz załączenia projektu statutu banku. Bank uczynił zadość

obowiązkom koniecznym do podjęcia określonej działalności bankowej, jednak decyzja w przedmiocie zezwolenia na prowadzenia działalności bankowej była odmowna.

Sądy administracyjne, sprawujące kontrolę nad administracją publiczną⁸⁴, po wniesieniu skargi przez podmiot Bank, zasądziły zwrot kosztów postępowania, które ponieść winna Komisja. Zarówno WSA, jak i Naczelny Sąd Administracyjny nie uznały dokonanej przez Komisję argumentacji Komisji za prawidłową, wobec czego decyzja została uchylona. W wyniku analizy stanu faktycznego będącego przedmiotem sprawy, Komisji uczyniono zarzut niewłaściwego informowania strony stosunku administracyjnoprawnego a także niewywiązanie się z obowiązku pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej i wykorzystywania interpretacji przepisów przemawiających na własną korzyść.

II. Synteza stanu faktycznego

W orzeczeniu II GSK 299/21⁸⁵ zagadnieniem problemowym był stan dotyczący pierwszego etapu nadzorczego, jakim jest wydawanie zezwoleń na utworzeniu banku w przypadku banków w formie spółki akcyjnej. Spełniając funkcję nadzorczą, a zarazem licencyjną, decyzją z listopada 2017 roku, KNF wydała zezwolenie Podmiotowi A.S.A. w likwidacji z siedzibą w J. na utworzenie banku działającego pod firmą A. Spółka Akcyjna. Komisja dokonała wszelkich niezbędnych czynności związanych z wydaniem takiego zezwolenia, mianowicie zatwierdziła projekt Statutu banku będącym załącznikiem do decyzji. Doszło także do zatwierdzenia pierwszego składu zarządu banku. Wydanie takiego zezwolenia jest kursorem wskazującym kolejne kroki, jakie winny być spełnione przy tworzeniu banku, a także przy prowadzeniu przez określony bank wskazanej działalności bankowej. Bank po spełnieniu określonych ustawowo przesłanek, uzyskał zgodę na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej. Od momentu otrzymania decyzji pozytywnej, pozwalającej na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej, Skarżący nie uzyskał w terminie roku drugiej z wymaganych decyzji, dotyczącej aprobaty na wykonywanie działalności bankowej.

W listopadzie 2018 roku KNF wydała decyzję odmowną w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej, co poparła argumentami

⁸⁴ Art. 184 *Konstytucji RP*.

⁸⁵ Legalis nr 2755769.

dotyczącymi braku przygotowania do wykonywania działalności bankowej. Bank przez brak możliwości odwołania od decyzji wydanej przez Komisję, wniósł wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Komisja utrzymała decyzje w mocy. Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w postanowieniu z 12 marca 2020 roku, uchylił decyzję Komisji Nadzoru Finansowego i zasądził na rzecz podmiotu skarżącego zwrot kosztów postępowania. KNF wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną na wyrok WSA w Warszawie, w którym opisała go jako niezupełny, a także naruszający zasadę bezstronności i nieopierający się na dowodach przeprowadzonych w trakcie toczącego się postępowania. NSA odrzucił w całości skargę kasacyjną złożoną przez Komisję Nadzoru Finansowego, podtrzymując przy tym wyrok Sądu I instancji⁸⁶ wydany w 2020 roku. Ponadto NSA orzekł na rzecz podmiotu skarżącego, zwrot kosztów postępowania w wysokości dwustu czterdziestu złotych.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Skarżący złożył wniosek do Komisji Nadzoru Finansowego o wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej. Komisja jako organ nadzoru nad rynkiem finansowym, zobligowana jest do wnikliwej analizy wniosku, dzięki czemu możliwa staje się realizacja ustawowych celów nadzoru. Jednym z nich jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdziła projekt Statutu Banku, pierwszy skład zarządu Banku w ramach postępowania autoryzacyjnego, a także kapitał założycielski, który miał wynosić czterdzieści siedem milionów trzydzieści jeden tysięcy złotych. W zezwoleniu na utworzenie banku Komisja określa działalność, do której bank jest upoważniony, a zatem wskazuje czynności z katalogu art. 5 ust. 1 i 2 oraz usługi z art. 6 pr.bank., co również zawarto w decyzji aprobującej. Szereg wymienionych czynności zaowocował wydaniem w listopadzie 2017 roku, decyzji zezwalającej na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej. Należy zatem uznać, że przesłanki z art. 34 u.1 pr. bank. zostały spełnione i uwzględnione przy wydawaniu decyzji pozytywnej.

Wydanie zezwolenia operacyjnego, a więc dotyczącego zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej napotkało na swojej drodze liczne trudności. W

⁸⁶ Wyrok VI SA/Wa 1523/19, Lex nr 3020078.

listopadzie 2018 roku KNF przy wydawaniu decyzji w przedmiocie zezwolenia na dokonywanie działalności bankowej, wydała decyzję odmowną. Zostało to poparte między innymi niezapewnieniem zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w dokumentach stanowiących podstawę zezwolenia na utworzenie banku, w zakresie źródeł pokrycia kosztów realizacji. Zgodnie jednak z regulacją zawartą w art. 33 pr. bank., Komisja w zakresie swoich kompetencji dokonuje czynności poprzedzających wydanie zezwolenia na utworzenie banku, które w tym stanie faktycznym nie zostały przez nią wykorzystane. KNF powoływała się ponadto na niewyposażenie Banku w sprzęt i oprogramowanie komputerowe, niedysponowanie przez Bank odpowiednimi środkami do przechowywania środków pieniężnych, a także brakiem wielkości przychodów i kosztów lub relacji między nimi, tak aby zapewnić pełną realizację zadań. Skarżący dołożył wszelkich starań do uzyskania zezwolenia, składając przy tym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z jednoczesnym uzupełnieniem dokumentacji wskazującej na stan gotowości do rozpoczęcia określonej działalności bankowej. Warto wskazać, że KNF postrzegana jest jako organ monokratyczny, jakim jest minister a wydawane przez nią decyzje nie podlegają odwołaniu a ponownemu rozpatrzeniu⁸⁷. Bank wniósł skargę do WSA w Warszawie, który na jej skutek uchylił decyzję Komisji i zasądził zwrot kosztów postępowania w wysokości dziesięciu tysięcy czterystu dziewięćdziesięciu siedmiu złotych. W wyniku analizy decyzji odmownej Sąd wskazał przede wszystkim na błędne dokonanie interpretacji art. 38 pr. bank., określające czas wydania decyzji dotyczącej zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, z treści art. 38 pr. bank. wynika, że wniosek o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie przez bank działalności powinien być złożony do Komisji Nadzoru Finansowego w ciągu roku od wydania przez nią zezwolenia na rozpoczęcie przez bank działalności. Bank złożył wniosek o rozpoczęcie działalności pięć miesięcy przed upływem terminu rocznego, 24 czerwca 2018 roku, co mieściło się w granicach wyżej wskazanej regulacji.

W przeciwieństwie do stanowiska Komisji, jest ona związana terminem rocznym po to, aby w przypadku wydania zezwolenia podmiot ubiegający się o nie, miał możliwość rozpoczęcia działalności w ustawowym terminie. Zdaniem Sądu,

⁸⁷ Art. 127 par. 3 k.p.a.

zmiana tej wykładni możliwa jest jedynie w przypadku, w którym zostanie dokonana w interesie strony. Komisja Nadzoru Finansowego powinna także przytoczyć Skarżącemu własne stanowisko interpretacji przywołanych przepisów pr. bank. W zaistniałej sytuacji, przy braku takiego powiadomienia, Komisja naruszyła przepisy k.p.a. dotyczące należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych. Obowiązek udzielania informacji stronie obejmuje cały tok postępowania, począwszy od wszczęcia postępowania do jego zakończenia decyzją.⁸⁸ Sąd uznał także, że w działaniu Komisji doszło do naruszenia art. 8 par.1 k.p.a., dotyczącego zasady pogłębiania zaufania. Skarżący mimo spełnienia przesłanek zawartych w uchwale⁸⁹ Komisji Nadzoru Finansowego, nie otrzymał zezwolenia na prowadzenie określonej działalności bankowej, co budzi wątpliwości dotyczące obiektywności organu.

Komisja w złożonej skardze kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie, wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, podnosi zarzut nieznajomości dokumentów, a także wydania wyroku na podstawie dokumentów uzyskanych od Banku. Rozprawa na etapie wyjaśniającym w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to zabieg operacyjny, który ma umożliwić koncentrację materiału dowodowego uzyskanego od uczestników postępowania⁹⁰. Nie jest zatem istotne pochodzenie źródła zebranego materiału dowodowego, o ile pochodzi od uczestników postępowania, którą bez wątplenia jest Skarżący. Niepokojącym jest także wskazanie na możliwość modyfikacji terminu materialnoprawnego, konkretnie określonego w ustawie, jako termin roczny. W wyroku ostatecznym, w którym NSA odrzucił w całości skargę kasacyjną złożoną przez Komisję Nadzoru Finansowego, pojawiły się wzmianki dotyczące naruszeń prawa materialnego i prawa procesowego, jednak nie została poruszona kwestia sprzeczności działania Komisji w związku z art. 6 k.p.a.

W przywołanym artykule, ustawodawca wprost wyraża zasadę praworządności, regulującą działanie organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Interpretacja przepisów na korzyść Komisji, powoduje działanie poza jego granicami. Skłania to do przemyśleń dotyczących nadużycia prawa, które powinno pociągać za sobą negatywne konsekwencje, ponieważ dochodzi do naruszenia

⁸⁸ Art. 9 KPA Adamiak 2022, wyd. 18 Komentarz.

⁸⁹ Uchwała KNF nr 312/2012.

⁹⁰ *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski.

ogólnej zasady porządku prawnego⁹¹. Taki zabieg w istocie prowadzi do chaosu normatywnego, który nie pozwala na prawidłowe dekodowanie praw i obowiązków osób przemierzających się do wykonywania jakiegokolwiek działalności. Dochodzi przy tym do zachwiania równowagi całego systemu prawnego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, adresatami terminu są założyciele Banku, ale ze względu na uzależnienie rozpoczęcia określonej działalności bankowej od uzyskania zezwolenia, jest nim także organ umocowany do wydania takiego zezwolenia, w tym przypadku KNF.

Uznanie przez NSA, że skarga kasacyjna była bezzasadna ze względu na brak przedstawienia kwestii mających istotny wpływ na wynik sprawy było zabiegiem trafionym i uzasadnionym. Działanie KNF w mojej opinii było niekonsekwentne. Początkowo uzyskane zezwolenie na utworzenie Banku w formie spółki akcyjnej, a także związana z tym rejestracja w Krajowym Rejestrze Sądowym wskazywała na wydanie decyzji pozytywnej, odnoszącej się już do prowadzenia określonej działalności bankowej. Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ o szerokim spektrum działania, ma za zadanie zapewnienie stabilności systemu rynku finansowego. Dokonując własnej, autonomicznej analizy przepisów prawa materialnego, nie powoduje zachowania jego stabilności, wręcz przeciwnie, dochodzi w tym miejscu do zjawiska przeciwnego, jakim jest jego destabilizacja.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego powoduje przywrócenie równowagi systemu prawa i przekonuje o zasadności uznania terminu z art. 38 pr. bank. za termin materialnoprawny, dlatego w mojej ocenie stanowisko Sądu jest zasadne, celowe, a także pozostaje w zgodzie z dotychczasową linią orzeczniczą.

Opracowała: Zofia Dzierżanowska

⁹¹ Art. 5 *Kodeksu Cywilnego*, red. Załucki 2023, Komentarz.

13.

Brak obsadzenia stanowiska drugiego Zastępcy Przewodniczącego KNF – prawdopodobieństwo pozbawienia podmiotowości KNF (II GSK 567/12)

Orzeczenie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II GSK 567/12

I. Zagadnienie problemowe

Podstawowym zagadnieniem wymagającym omówienia jest wpływ braku wyboru drugiego Zastępcy Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako: KNF, Komisja) na zdolność tego organu do podejmowania przypisanych jej prawem działań. Należy zaznaczyć, że przepisy u.n.r.f., w osobny sposób normują regulacje dotyczące organów w ujęciu organizacyjno-przedmiotowym (art. 3-5 u.n.r.f.) oraz powoływana składu osobowego (art. 7-9 u.n.r.f.). Ponadto odrębnie uregulowano zagadnienie zastępstwa w razie niemożności wykonywania obowiązków przez powołaną osobę. Wspomniane zastępstwo wiąże się z zasadą ciągłości, wedle której aparat administracyjny powinien być skonstruowany tak, aby nie dopuścić do powstania przerwy spowodowanej np. przyczynami uniemożliwiającymi działalność piastuna.

Koniecznym zatem staje się ustalenie, czy KNF pozbawiona drugiego zastępcy Przewodniczącego ma zdolność do wydawania decyzji administracyjnych, a także czy taki brak w jej składzie może powodować podniesienie skutecznego zarzutu, że organ wykonywał swoje funkcje w sposób nierzetelny - a co za tym idzie, czy wydana w ten sposób decyzja dotknięta jest wadami merytorycznymi i formalnymi.

II. Synteza stanu faktycznego

W okresie od marca do lipca 2009 roku pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dokonali kontroli działalności wykonywanej przez I.F.T.I. SA (dalej jako: Towarzystwo, spółka). Celem postępowania była próba weryfikacji poprawności jej działania pod kątem przestrzegania przepisów prawa, udzielonego zezwolenia oraz statutu. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w

działalności spółki oraz zarządzanych przez nią funduszy inwestycyjnych. KNF nałożyła kary pieniężne w łącznej wysokości 800.000 zł m.in. za naruszenie przepisów prawa oraz interesów uczestników Funduszy w zakresie wyceny aktywów i ustalenia wartości aktywów netto na jednostkę uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. KNF po ponownym rozpatrzeniu sprawy utrzymała w mocy swoją decyzję w części dotyczącej nałożenia kary pieniężnej.

Sprawa została następnie skierowana do WSA w Warszawie, który oddalił skargę wniesioną przez spółkę. Wśród licznych zarzutów m.in. o brak bezstronności pracownika - członka organu wskazywała ona również na brak drugiego zastępcy Przewodniczącego KNF. Zdaniem skarżących miało to wpływ na wydanie decyzji z naruszeniem przepisów, gdyż w takim stanie rzeczy organ nie miał zdolności do wydawania decyzji administracyjnych. Sąd I instancji nie zgodził się z zarzutem naruszenia art. 5 ust. 1 u.n.r.f. dotyczącego braku drugiego zastępcy Przewodniczącego w składzie KNF. Za prawidłowy uznano bowiem pogląd, że podmiotowość Komisji jako organu administracji państwowej nie jest uzależniona od obsadzenia tego konkretnego stanowiska. W przedmiotowej sprawie ustanowiony był jeden z dwóch zastępców Przewodniczącego, co umożliwiło ciągłość działania nawet w razie jego nieobecności. Ponadto Sąd I instancji podniósł istnienie wymaganego *quorum*, co skutkowało tym, że w dacie podejmowania zaskarżonego rozstrzygnięcia KNF była zdolna do podejmowania decyzji na mocy art. 11 ust. 2 u.n.r.f. Ponadto zdaniem WSA, w rozpoznawanej sprawie Komisja zebrała cały materiał dowodowy i rozpatrzyła go w sposób wyczerpujący, zastosowane przez nią środki nadzorcze były adekwatne, a nałożone sankcje nie przekraczały maksymalnego pułapu określonego w przepisach.

Skargą kasacyjną I.F.T.I. S.A. zaskarżyła wyrok do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: NSA), wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono między innymi naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Powołano się przy tym art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Spółka pozostawała na stanowisku, że decyzja została jej wydana z naruszeniem przepisów postępowania ze względu na fakt, że KNF nie miał zdolności do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż nieobsadzone było stanowisko drugiego Zastępcy Przewodniczącego KNF.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że podstawa kasacyjna związana z zarzutem braku zdolności KNF do podejmowania uchwał z uwagi na niedokonanie wyboru drugiego Zastępcy Przewodniczącego nie popiera wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.n.r.f. w skład Komisji wchodzi Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego i czterech członków. Na gruncie art. 13 u.n.r.f. prawo i obowiązek reprezentowania KNF przez Przewodniczącego Komisji, a w razie jego nieobecności upoważnionego przez niego zastępcę dotyczy *lege non distinguente* również okresów między jej posiedzeniami⁹². W myśl art. 11 ust. 2 ww. ustawy Komisja podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego Komisji lub jego Zastępcy; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Komisji. Tym samym uchwały podjęte w obecności mniejszej liczby członków KNF bądź pod nieobecność przewodniczącego KNF lub jego zastępcy są nieważne z mocy prawa⁹³. Z treści powołanych przepisów wywieść należy, że dla oceny zdolności Komisji do podjęcia uchwały istotne jest czy jej skład umożliwia podjęcie uchwały przy prawem przewidzianym *quorum*. Niewątpliwie brak w składzie Komisji Przewodniczącego czy Zastępców może być spowodowany różnymi okolicznościami, także przewidzianymi wprost w ustawie, np. odwołaniem, rezygnacją czy utratą zdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby⁹⁴. Ciągłość postępowania jest istotnym czynnikiem zapewniającym możliwość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w granicach obowiązujących terminów⁹⁵. Z uwagi na wymóg ciągłości działania Komisji uznać należy, że prawem przewidziana konstrukcja organu oraz sposób podejmowania przez ten organ uchwał mają na celu wykluczenie możliwości sparaliżowania jego działalności. NSA trafnie zwrócił więc uwagę, że fakt niedokonania wyboru drugiego Zastępcy Przewodniczącego nie świadczy o braku zdolności KNF do podejmowania uchwał.

⁹² M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym* [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Tom II. Komentarz*. Wyd. 4, Warszawa 2023, Legalis 2023, art. 5, Nb 5 (dostęp: 26.04.2023).

⁹³ B. Szumlik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej T. I*, Warszawa 2012, Legalis 2023, art. 11 (dostęp: 26.04.2023).

⁹⁴ Art. 8 u.n.r.f.

⁹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022, Legalis 2023, art. 97, Nb. 1 (dostęp: 26.04.2023).

Kluczowym w kontekście omawianego problemu jest fakt, iż Komisja w dacie podejmowania zaskarżonego rozstrzygnięcia posiadała wymagane *quorum* w składzie organów kolegialnych, a także że w jej składzie był przewodniczący. Nawet jego nieobecność nie byłby okolicznością wyłączającą możliwość prawidłowego działania organu. Istotny byłby wówczas udział jednego z dwóch zastępców z uwagi na nadaną im funkcję kierowniczą⁹⁶. Dopiero brak jakiegokolwiek zastępcy uniemożliwiłby Komisji wykonywanie zadań. Jako że brak obsadzenia jednego z członków KNF nie miał wpływu na zdolność wykonywania uprawnień ustawowych przez ten centralny organ kolegialny należy uznać, że KNF w analizowanym stanie faktycznym nie była pozbawiona podmiotowości, a wszelkie podjęte działania odbyły się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Celnie więc obalono stanowisko skarżącej strony.

Opracował: Marcin Szemraj

⁹⁶ § 1 ust. 1 Statutu Urzędu KNF, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 15 Prezesa Rady Ministrów z 4 lutego 2019 r. (tj. M.P. z 2019 r. poz. 142 ze zm).

14.

Interes prawny członków organów banku w postępowaniu wszczętym z urzędu przez KNF w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 (VI SA/Wa 1926/19)

Orzeczenie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1926/19

I. Zagadnienia problemowe

Podstawowym zagadnieniem, które należy rozważyć jest przysługująca Komisji Nadzoru Finansowego kompetencja do zawieszenia w czynnościach członka zarządu lub rady nadzorczej banku, przyznana w art. 22d ust. 2 pr.bank.. Przesłanką zastosowania tego środka jest niespełnienie przez członka rady nadzorczej lub zarządu banku wymogów określonych w art. 22aa pr.bank. W brzmieniu art. 22aa członkowie zarządu i rady nadzorczej banku powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie, odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków, oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków. Zawieszenie trwa do czasu podjęcia przez właściwy organ banku uchwały w sprawie wniosku o jego odwołanie.

Spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy organ prawidłowo uznał, iż skarżąca nie ma interesu prawnego w postępowaniu, dotyczącym zastosowania wobec niej środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 w zw. z art. 22aa ust. 1 pr. bank.. Należy wskazać, że na gruncie art. 28 k.p.a. interes prawny jest przesłanką konieczną do uczestniczenia w postępowaniu jako strona. Istotne jest, aby interes prawny znalazł oparcie w normie prawnej, na podstawie której rozstrzygnięto sprawę. Koniecznym staje się ustalenie, kto jest stroną w postępowaniu o zawieszeniu w czynnościach członka zarządu lub rady nadzorczej banku oraz jaką rolę w postępowaniu pełni osoba zawieszona.

II. Synteza stanu faktycznego

Komisja Nadzoru Finansowego pismem z 3 sierpnia 2018 r. zawiadomiła Radę Nadzorczą I. S.A. o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie

zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 w zw. z art. 22aa ust. 1 pr. bank. w stosunku do M. S. jako członka Zarządu I. S. A. w celu ustalenia, czy wymieniona osoba daje rękojmię należytego wykonywania powierzonych obowiązków.

Skarżąca w toku postępowania zwróciła się w dniu 1 października 2018 r. do Komisji Nadzoru Finansowego o udostępnienie jej akt przedmiotowego postępowania na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. oraz o dopuszczenie do postępowania w charakterze strony na podstawie art. 28 k.p.a. W listopadzie 2018 r. Skarżąca złożyła rezygnację z pełnienia funkcji Wiceprezesa Zarządu Banku ze skutkiem na dzień złożenia rezygnacji. Pismem z dnia 12 grudnia 2018 r. Skarżąca wniosła o umorzenie postępowania w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 pr.bank., z uwagi na brak przesłanek do zastosowania tego przepisu.

W styczniu 2019 r. KNF umorzyła postępowanie w przedmiocie zastosowania w stosunku do Skarżącej środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 w zw. z art. 22aa ust. 1 pr.bank. z przyczyny bezprzedmiotowości tego postępowania. Skarżąca złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem KNF, zarzucając organowi pozbawienie jej czynnego udziału w postępowaniu głównym. Organ utrzymał w mocy swoje wcześniejsze postanowienie. KNF podkreślił, że uprawnienie tego rodzaju, o którym mowa w art. 73 k.p.a. przysługuje wyłącznie stronie postępowania. W ocenie organu, Wnioskodawczyni nie posiada interesu prawnego, a tym samym nie może być uznana za stronę postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Skarżąca 25 lipca 2019 r. wniosła do WSA skargę i wniosła o uchylenie postanowienia Komisji z lipca 2019 r. oraz zmianę postanowienia Komisji ze stycznia 2019 r. poprzez dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 w zw. z art. 22aa ust. 1 pr.bank. w stosunku do Skarżącej w charakterze strony oraz udostępnienie jej akt przedmiotowego postępowania.

Zdaniem Skarżącej powinna zostać uznana za stronę postępowania. Wskazuje, że jej interes prawny wynika wprost z art. 22aa w zw. z art. 22d ust. 2 Prawa bankowego. Według Skarżącej KNF umarzając postępowanie ze względu na brak interesu prawnego w sprawie, naruszyła powołane przepisy prawa bankowego poprzez ich błędną interpretację, jak również naruszyła art. 28 k.p.a. Kompetencja Komisji do zawieszenia a następnie odwołania członka zarządu banku, dotyka

interesu prawnego osoby będącej członkiem zarządu banku. Na tej podstawie, uzasadnione jest twierdzenie, że interes prawny przysługuje również członkowi zarządu, a nie wyłącznie bankowi. Skarżąca podkreśliła, że takie stanowisko potwierdził również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. VI SA/Wa 2124/17. Skarżąca wskazała również, że wszczęcie przez Komisję postępowania w trybie art. 22 aa w zw. z art. 22d Prawa bankowego było bezpodstawne i nieuzasadnione oraz doprowadziło do zakwestionowania reputacji, a w konsekwencji rozwiązania stosunku pracy pomiędzy Skarżącą a Bankiem. Niedopuszczenie Skarżącej do udziału w postępowaniu uniemożliwiło jej obronę swoich praw i dobrego imienia. Uznanie, że Skarżąca jest stroną postępowania umożliwi jej zapoznanie się ze stawianymi jej zarzutami oraz otworzy drogę do postępowania odwoławczego. W odpowiedzi na skargę Komisja wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w 16 grudnia 2019 r. sprawy ze skargi M. S. na postanowienie KNF z lipca 2019 r. oddalił skargę.

III. Kierunek i zakres interpretacji

Zdaniem WSA w Warszawie postanowienie Komisji Nadzoru Finansowego nie narusza przepisów prawa. Sąd podtrzymuje ocenę Komisji, że Skarżąca nie ma interesu prawnego, który pozwalałby na uznanie jej za stronę w postępowaniu wszczętym z urzędu przez Komisję Nadzoru Finansowego w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 22d ust. 2 w zw. z art. 22aa ust. 1 pr.bank.

Zgodnie z art. 22d ust. 2 pr.bank. KNF może zawiesić w czynnościach członka rady nadzorczej lub zarządu banku, w razie niespełnienia przez nich wymagań wskazanych w art. 22a pr.bank. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie, odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków, oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków. Jako rękojmię należy rozumieć reputację, uczciwość, rzetelność danej osoby oraz zdolność do prowadzenia spraw banku, w sposób ostrożny i stabilny.

W ocenie WSA adresatem decyzji, o której mowa w art. 22d ust. 2 Prawa bankowego, jest wyłącznie organ banku. W związku z tym stwierdza, iż wyłącznymi

stronami postępowania o zawieszeniu członka zarządu lub rady nadzorczej są: Bank oraz KNF. Zdaniem Sądu nie ma podstawy prawnej, która przyznałaby zawieszonemu członkowi zarządu interes prawny w tym postępowaniu. Sąd uznaje za niezasadny zarzut skargi Skarżącej, która powołała się na art. 22aa pr.bank., który "reguluje jedynie wymagania stawiane członkom organów banku oraz sposób pełnienia przez nich swoich funkcji". WSA przyznaje, że Skarżąca jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego zainteresowania poprzeć przepisem prawa materialnego, dotyczącego sprawy rozpatrywanej przez organ. Zdaniem Sądu zawieszony członek organu banku ma w owym postępowaniu wyłącznie interes faktyczny, który nie daje prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym.

W brzmieniu art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zasadniczą przesłanką dopuszczenia konkretnej osoby do postępowania sądowego, jest ustalenie, czy posiada ona interes prawny, na który mogłoby oddziaływać orzeczenie zapadłe w postępowaniu, do którego zgłasza się jako uczestnik⁹⁷. Interes prawny musi wynikać z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który, musi odnosić się wprost do sytuacji danego podmiotu. "(...) mieć interes prawny oznacza to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby" ⁹⁸. W orzecznictwie wskazuje się, że interes prawny musi być konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego. Od interesu prawnego należy rozróżniać interes faktyczny, który nie jest objęty ochroną przez przepisy powszechnie obowiązujące. Interes faktyczny występuje, gdy dana osoba jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy, ale nie może tego potwierdzić przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mogącymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji⁹⁹.

⁹⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2017 r., I FPS 2/17, Legalis nr 1682959.

⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2007 r., I OSK 1559/06, LEX nr 385385.

⁹⁹ Postanowienie NSA z dnia 24 listopada 2020 r., II GSK 4162/17, Legalis nr 2618745.

Należy nie zgodzić się z wyrokiem WSA w Warszawie. Skarżąca powinna zostać uznana za stronę postępowania, ponieważ przysługuje jej interes prawny na podstawie art. 22aa ust.1, art. 22b oraz art. 22d pr.bank.

Okoliczność, że prawodawca wskazuje organ banku jako adresata decyzji KNF o zawieszeniu członka zarządu, nie przesądza o braku interesu prawnego zawieszonoego członka oraz że interes prawny występuje wyłącznie po stronie banku. Stroną postępowania może być podmiot, którego interes zarówno polega na tym, że “decyzja będzie rozstrzygać wprost o prawach lub obowiązkach danego podmiotu”, jak i na tym, iż “będzie ona jedynie oddziaływać pośrednio na prawa lub obowiązki danego podmiotu wskutek jego powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji¹⁰⁰. Potwierdza to NSA w wyroku II GSK 1408/18: “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”¹⁰¹. Po wszczęciu postępowania przez KNF o zawieszeniu członka zarządu banku, właściwy organ banku jest zobowiązany podjąć uchwałę w sprawie wniosku o jego odwołanie. Zatem, od chwili zawieszenia w czynnościach członka zarządu nastąpiła konieczność ochrony przez Skarżącą własnego interesu prawnego, który został zagrożony odwołaniem jej ze stanowiska członka zarządu w drodze uchwały organu banku.

Wymienione w art. 22aa ust. 1 pr.bank. wymagania, które musi spełniać dana osoba, aby mogła zostać członkiem organu banku oraz fakt, że w oparciu o ich spełnienie KNF może wyrazić zgodę na powołanie członka organu banku - art. 22b pr.bank., a także wystąpić z wnioskiem o jego odwołanie lub zawiesić - art. 22d pr.bank., regulują sytuację prawną nie tylko banku, ale również tej osoby. Stanowisko w podobnej kwestii zajął stanowisko WSA w wyroku VI SA/Wa 2124/17¹⁰². Sprawa dotyczyła spełniania przez członka zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń przesłanek określonych w art. 48 ust. 1 u.d.u.r. Sąd stwierdził, że skarżący, posiada w niniejszej sprawie interes prawny, którego źródłem są art. 48

¹⁰⁰ Z. R. Kmieciak, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, z. 1, s. 19-35.

¹⁰¹ Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r., II GSK 1408/18, LEX nr 2751251.

¹⁰² WSA z dnia 16 lutego 2018 r., VI SA/Wa 1926/19, LEX nr 2945129.

ust. 1 oraz art. 51 u.d.u.r. WSA wskazał, że z art. 48 ust. 1 u.d.u.r., wynika uprawnienie dla osoby, która spełnia określone w tym przepisie wymogi i doszła do porozumienia z zakładem ubezpieczeń, do bycia członkiem zarząd zakładu ubezpieczeń, o którym to uprawnieniu władczo rozstrzyga organ nadzoru w decyzji, wydanej na podstawie art. 51 ust. 1 i ust. 3 u.d.u.r. Analogii można doszukać się w art. 22aa ust. 1 pr.bank., który tak jak art. 48 ust. 1 u.d.u.r. wymienia wymagania wobec członka zarządu oraz w art. 22b pr.bank. i 51 u.d.u.r., które określają proces powołania członków.

Poddanie przez Komisję w wątpliwość kwestii dawania przez nią rękojmi należytego wypełniania obowiązków, kwestionowanie jej reputacji, uczciwości i rzetelności oraz zdolności do prowadzenia spraw banku w sposób ostrożny i stabilny, wykracza poza sferę interesu faktycznego członka zarządu¹⁰³. W wyroku NSA stwierdził, że "przy uwzględnieniu brzmienia art. 8 par. 2 k.p.a. możliwym jest całkowite wykluczenie osoby, której kwalifikacje zostały poddane ocenie z możliwości pełnienia funkcji członka zarządu instytucji poddanej nadzorowi KNF i to pomimo tego, że taka osoba nie miała prawa w toku postępowania wypowiedzieć się co do stanowiska zajętego przez organ administracji publicznej"¹⁰⁴. W brzmieniu art. 8 k.p.a. organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Odwołanie z funkcji członka zarządu może stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy o pracę, którą z nim zawarto w związku z powierzeniem mu tej funkcji albo wypowiedzeniem warunków pracy i płacy.

W związku z powyższym należy uznać, iż zawieszony członek organy banku ma interes prawny w postępowaniu, a tym samym może być jego stroną. Decyzja Komisji Nadzoru Finansów o zawieszeniu jest skierowana do organu banku, ale dotyczy praw i obowiązków członka zarządu i pociąga w stosunku do niej daleko idące konsekwencje.

Opracowała: Julia Jezierska

¹⁰³ Wyrok NSA z dnia 31 października 2019 r., II GSK 2725/17, Legalis nr 2291472.

¹⁰⁴ M. Pawełczyk, *Interes prawny a interes faktyczny prezesa zarządu instytucji finansowej w toku postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego*, "Prawo i wiąż" 2020, nr 2, s. 119.