

Kamil Burski¹

**Glosa do wyroku Naczelnego Sądu
Administracyjnego w Warszawie z dnia
24 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 366/15**

Streszczenie:

Komentowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy zagadnienia mającego istotne znaczenie dla działalności orzeczniczej Komisji Nadzoru Finansowego w ramach sprawowanego przez nią nadzoru nad instytucjami finansowymi, mianowicie składu osobowego Komisji w ramach rozpatrywania środków odwoławczych od decyzji administracyjnych Komisji.

Słowa kluczowe: nadzór finansowy, postępowanie administracyjne, prawo administracyjne

TEZY:

- 1. Do członków Komisji Nadzoru Finansowego rozpatrujących wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie znajduje zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.**
- 2. Wprowadzenie ust. 7–9 do art. 11 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze na rynku finansowym (Dz.U. 2016 poz. 174 ze zm.), nie zmieniło zasad procedowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy co do składu Komisji i wyłączenia jej członków.**

Sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie dotyczyła kontroli postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu przez Komisję Nadzoru Finansowego, zakończonego ostateczną decyzją administracyjną, na podstawie której Komisja Nadzoru Finansowego działając w oparciu

¹ Mgr, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

o art. 104 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym w zw. z art. 96 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, nałożyła na Spółkę karę pieniężną w wysokości 500 000 zł wobec stwierdzenia, że Spółka nie wykonała obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ofercie, tj. nie przekazała Komisji, spółce prowadzącej rynek regulowany oraz do publicznej wiadomości informacji, która stanowi informację poufną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Komisję Nadzoru Finansowego. Wśród zarzutów kasacyjnych Spółka podniosła m.in., że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie naruszył art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. z uwagi na naruszenie art. 11 ust. 5 i 9 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym w związku z art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a. i art. 27 § 1 zd. 1 k.p.a. poprzez wydanie decyzji administracyjnej przez organ kolegialny, którego członkowie podlegali wyłączeniu od udziału w rozpatrywaniu sprawy objętej treścią zaskarżonej decyzji. Swoją skargę Spółka oparła na poglądzie wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 320/13. NSA w tymże wyroku wskazał, że przyjęta w art. 24 § 1-7 w zw. z art. 27 § 1 k.p.a. reguła pełni funkcję gwarancyjną dla strony, bo wyklucza z orzekania w jej sprawie osoby (członków organu kolegialnego), co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogą być bezstronni. Z punktu widzenia ochrony praw procesowych strony ta instytucja ma fundamentalne znaczenie, bo zapewnia, że postępowanie spełnia wymogi sprawiedliwości proceduralnej. NSA wziął pod uwagę pogląd wyrażany uprzednio w judykaturze, że art. 24 § 1 pkt 5 nie ma zastosowania do członków Komisji Nadzoru Finansowego (por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., II GSK 1068/11, LEX nr 1321141). Zwrócił jednakże uwagę na zmianę treści art. 11 u.n.f., która nastąpiła z dniem 24 października 2011 r. W ocenie NSA, dodanie regulacji do art. 11 u.n.f. dotyczące sposobu orzekania o wyłączeniu członków Komisji ze względu na okoliczności uzasadniające brak bezstronności, musi skutkować przyjęciem tezy, że wcześniejsze orzecznictwo NSA stało się nieaktualne, gdyż kształtowało się ono w sytuacji braku w art. 11 u.n.f. przepisów regulujących wyłączenie członka Komisji.

W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym powstałymi na tle stosowania przepisów o wyłączeniu pracowników i członków organów kolegialnych, trzeba zauważyć dążenie do wzmocnienia gwarancji obiektywizmu i ochrony przed stronniczością w orzekaniu przez organy administracyjne. Jest to istotne zwłaszcza dlatego, że zasada obiektywizmu musi być respektowana we wszystkich stadiach załatwiania spraw administracyjnych, niezależnie od rozwiązań ustrojowych wających na toku instancji administracyjnych². W piśmiennictwie wskazuje się jednakże, że podstawa wyłączenia pracownika zawarta w przepisach o cechach enumeracji wyczerpującej nie może być jednakże przedmiotem wykładni rozszerzającej, nawet wtedy gdy chodzi o zachowanie należytego stopnia obiektywizmu i bezstronności w załatwianiu

² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 197.

indywidualnych spraw administracyjnych. Gwarancyjna rola tych przepisów powinna być zachowana w rozsądnych graniach³. W nawiązaniu do tego sądy administracyjne przyjmowały dotychczas jednolicie, że osobą której nie dotyczy zakaz ponownego rozpatrzenia sprawy przez tę samą osobę, jest wyłącznie piastun funkcji ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt. 4, w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 (zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2044/12, LEX nr 1502252). Podobnie przyjmowano dotychczas w orzecznictwie, że art. 24 § 1 pkt 5 nie ma zastosowania do członków Komisji Nadzoru Finansowego (zob. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., II GSK 1068/11, LEX nr 1321141)⁴. W piśmiennictwie podkreśla się nadto, że przepisy prawa przyznają organom administracji publicznej kompetencje do samokontroli własnych decyzji, a to oznacza, że nie można – wyłącznie w oparciu o formalistycznie pojmowaną bezstronność – pozbawić ministra kompetencji do rozpatrzenia wniosku na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. poprzez zastosowanie w drodze rozszerzającej wykładni art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a.⁵ Po przełamaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny dotychczasowej linii orzeczniczej co do tego zagadnienia wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2014 r., Komisja Nadzoru Finansowego podjęła działania na rzecz zapewnienia systemowej stabilności rozstrzygnięć podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, a rozstrzyganych w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w zwykłym toku instancji oraz rozstrzygnięć zapadających w postępowaniach nadzwyczajnych. Na skutek opinii Komisji Nadzoru Finansowego, do rządowego projektu nowelizacji ustawy o obrocie instrumentami finansowymi dołączono przepisy zmieniające u.n.f. W art. 11 dodano ust. 6a, w myśl którego w postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w postępowaniach w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego, stwierdzenia nieważności decyzji, a także zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej do Przewodniczącego Komisji, Zastępców Przewodniczącego oraz członków Komisji nie stosuje się przepisu art. 24 § 1 pkt. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶. W opinii KNF wskazywała, że trudno zaakceptować pogląd, że zamiarem racjonalnego ustawodawcy było stworzenie systemu, w którym typowy niedewolutywny środek odwoławczy, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, skutkuje każdorazowym przeniesieniem właściwości w sprawach dotyczących nadzoru nad rynkiem finansowym na organ administracji inny niż ustawowo powołany, wyspecjalizowany organ nadzoru. Nie ma bowiem wątpliwości, że zastosowanie art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a. do członków KNF pozbawiłoby ten organ kompetencji do wykonywania określonych ustawowo zadań procesowych – a mianowicie rozpoznawania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy – z uwagi na brak prawem przewidzianego *quorum* do podjęcia uchwały. Taka konstrukcja byłaby nielogiczna i sprzeczna z wyraźną wolą ustawodawcy.

³ *Ibidem*, s. 173.

⁴ *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, LEX/el. 2015.

⁵ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 207–208.

⁶ Przepis ten wszedł w życie z dniem 30 stycznia 2015 r., dodany na podstawie art. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 73).

W piśmiennictwie słusznie zauważono, że art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a. nie może być stosowany w postępowaniu przed KNF, ponieważ paraliżowałby on pracę Komisji⁷. Zgodnie z art. 11 ust. 9 u.n.f., jeżeli Komisja wskutek wyłączenia osób wchodzących w jej skład nie może załatwić sprawy, Prezes Rady Ministrów wyznacza do załatwienia sprawy inny organ administracji publicznej. Trudno nie zgodzić się z opinią Komisji, że przyjęcie takiej argumentacji, w oparciu o wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., prowadziłoby do absurdalnej w moim przekonaniu sytuacji, że każdorazowo w przypadku chęci skorzystania ze środków weryfikacji rozstrzygnięcia KNF w trybie zwyczajnym bądź nadzwyczajnym, doszłoby do przeniesienia właściwości do organu niewyspecjalizowanego, który nie ma gwarantowanej niezależności jak Komisja Nadzoru Finansowego, nie jest niezależnym organem regulacyjnym.

W postępowaniach Komisji Nadzoru Finansowego, jak i prowadzonych przed nią, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej – co potwierdza art. 11 ust. 5 u.n.f. Komisja Nadzoru Finansowego jest organem administracji, wyposażonym w kompetencje regulacyjne, o charakterze kolegialnym. Podstawową cechą ustrojową, która powinna gwarantować właściwe wykonywanie kompetencji w sferze materialnoprawnej, jest niezależność organów regulacyjnych. Stanowi ona pochodną wymogów Unii Europejskiej oraz stanowi warunek skuteczności regulacji. Wykonywanie funkcji regulacyjnej powinno być, w szczególności, wolne od nacisków politycznych, a także branżowych, związanych z określonymi interesami uczestników rynku⁸. W piśmiennictwie wskazuje się jednoznacznie, że Komisja Nadzoru Finansowego jest niezależnym organem administracji publicznej, a nie organem administracji rządowej. Argumentami przywoływanymi dla tego stanowiska są: kadencyjność przewodniczącego KNF, możliwość odwołania jego przed upływem kadencji tylko w wymienionych w ustawie przypadkach, jedynie formalny charakter nadzoru nad KNF ze strony Prezesa Rady Ministrów, także udział w pracach Komisji osób, które nie podlegają Prezesowi Rady Ministrów ze względu na konstytucyjnie chronioną prawem niezależność, jak Prezes Narodowego Banku Polskiego i przedstawiciel Prezydenta RP⁹. Jakkolwiek należy zaznaczyć, że w dyskursie prawnym pojawiają się poglądy odmienne, że ze względu na umiejscowienie Komisji Nadzoru Finansowego w strukturze administracji oraz mając na uwadze szereg aspektów historycznych, należy ją traktować jako organ administracji rządowej¹⁰ – według popierającego ten pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich dla kwalifikowania różnych podmiotów do kategorii administracji rządowej rozstrzygającym, specyficznym kryterium jest przynależność do układu organizacyjno-funkcjonalnego poddanego kie-

⁷ *Prawo rynku kapitałowego*, red. T. Sójka, Warszawa 2015, s. 1474.

⁸ *System prawa administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 340.

⁹ A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, t. 28, s. 147–148.

¹⁰ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 248.

rownictwu i kontroli Rady Ministrów¹¹. Pozwolę sobie w tym miejscu zająć stanowisko, że nie należy traktować KNF jako organu administracji rządowej, zgadzając się z argumentami dotyczącymi unormowań ustrojowych w zakresie składu Komisji. Należy dodać ponadto, że Prezes Rady Ministrów, poza ogólną normą kompetencyjną do nadzoru KNF wyrażoną w art. 3 ust. 3 u.n.f., nie został wyposażony przez ustawodawcę w konkretne kompetencje, stanowiące środki bezpośredniego, władczego oddziaływania na działalność KNF. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, nie jest możliwe stosowanie przez Prezesa Rady Ministrów kierownictwa wobec KNF. Przenosząc te rozważania na grunt omawianej sprawy, gwarancje niezależności zapewnione organowi mają również istotny wpływ na zapewnienie gwarancji bezstronności w postępowaniu administracyjnym. KNF słusznie zwróciła uwagę na pogląd wyrażony w piśmiennictwie przez Z. Kmiecika, iż właśnie prawnie chroniona niezależność organu powołanego do realizacji funkcji jurydycznych stanowi, obok konstrukcji wyłączenia od udziału organu bądź jego członków, główną gwarancję bezstronności w postępowaniu administracyjnym i jednocześnie stanowi kluczową przesłankę zapewnienia rzetelności procesu administracyjnego¹². Z. Kmiecik zwrócił również uwagę w kontekście orzecznictwa dotyczącego Komisji Nadzoru Finansowego, że w przypadku konfrontacji dwóch wartości, tj. obowiązku ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przy zachowaniu kryterium rzeczowej specjalizacji oraz poszanowania znajdujących formalny wyraz w regulacji kodeksowej standardów bezstronności orzekania, zdecydowany priorytet przyznano – czemu trudno się dziwić – pierwszej z nich¹³. Chcąc rzeczywiście zapewnić taki stan, że w przypadku weryfikacji rozstrzygnięć KNF orzeka nadal Komisja, przy jednoczesnym zapewnieniu wyłączenia osób-członków Komisji, które brały udział we wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy, niezbędna byłaby interwencja ustawodawcy i stworzenie takiego mechanizmu postępowania przed Komisją, który gwarantowałaby podejmowanie decyzji w dwóch, różnych osobowo składach (kolegiach). Wydaje się, że byłoby to rozwiązanie o wiele bardziej racjonalne aniżeli stworzenie odrębnego, niezależnego organu kontrolnego – pewnego rodzaju quasi-organu odwoławczego, Komisji II stopnia, chcąc rzeczywiście zapewnić poszanowanie obu wartości – standardów bezstronności organu oraz rozstrzygnięcia sprawy przy zachowaniu kryterium rzeczowej specjalizacji.

Z uwagi na powyższe, w pełni należy aprobować pogląd wyrażony w komentowanym orzeczeniu, że do członków Komisji Nadzoru Finansowego rozpatrujących wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy nie znajduje zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., a wprowadzenie ust. 7-9 do art. 11 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze na rynku finansowym (Dz.U. 2016 poz. 174 ze zm.), nie zmieniło zasad procedowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy co do składu Komisji i wyłączenia jej członków. NSA słusznie zauważył, że odmienna wykładnia wskazanych przepisów prawa jest wadliwa, bowiem w praktyce uniemożliwiłaby stosowanie art. 127 § 3 k.p.a. (instytucja ponownego rozpatrzenia sprawy) we wszystkich rozpoznawanych przez Komisję sprawach.

¹¹ *Ibidem*, s. 258.

¹² Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 139.

¹³ *Ibidem*, s. 152.

Niezrozumiałe jednak jest, że NSA w uzasadnieniu nie odwołał się do przepisu art. 11 ust. 6a u.n.f., jednoznacznie wyłączającego zastosowanie art. 24 § 1 pkt. 5 k.p.a. do postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego, wprowadzonego przez ustawodawcę na skutek wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r. Warto zwrócić uwagę, że w komentowanym orzeczeniu NSA wskazuje, że w przypadku Komisji Nadzoru Finansowego nie znajduje zastosowania argumentacja podnoszona w przypadku członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego, również organu kolegiального, wyrażona uchwałą NSA z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt II GPS 2/06 i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07. Należy pamiętać, że samorządowe kolegia odwoławcze nie orzekają w pełnym składzie osobowym, a więc istnieje możliwość takiego ukształtowania składu orzekającego SKO dla rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że nie znajdują się w nim osoby, które uczestniczyły w wydaniu decyzji zaskarżonej tym wnioskiem. *De lege ferenda* należałoby więc rozważyć zmianę trybu podejmowania rozstrzygnięć przez Komisję Nadzoru Finansowego, aby dać wyraz kodeksowym standardom bezstronności i konstytucyjnej normie wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP. Nie wchodząc w spór i rozważania co do zgodności instytucji ponownego rozpatrzenia sprawy z wyżej wymienioną normą konstytucyjną, wydaje się, że niedewolutywne środki zaskarżenia decyzji administracyjnej powinny być absolutnym wyjątkiem, a uzasadnienie dla nich może wynikać z charakteru pozycji ustrojowej organu władnego do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnej prawa administracyjnego – czego przykładem mogą być naczelne organy administracji publicznej czy wspomniane wcześniej samorządowe kolegia odwoławcze. W przypadku organów kolegialnych istnieje możliwość uregulowania zasad postępowania, polegających na nierozstrzygnięciu danej sprawy w pełnym składzie. W przypadku Komisji Nadzoru Finansowego, chcąc zapewnić maksymalnie szeroki udział instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową kraju, wydaje się, że skład Komisji musiałby zostać rozszerzony np. o instytucję zastępców członków. Innym wartym rozważenia rozwiązaniem jest wyposażenie Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców w kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych w I instancji w szerszym zakresie (wówczas Komisja rozpoznawałaby sprawę w pełnym składzie wyłącznie jako organ II instancji). Biorąc pod uwagę aktualny stan normatywny, Naczelny Sąd Administracyjny nie może uznać argumentacji opartej na poglądzie prawnym wyrażonym w wyroku z dnia 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 320/13.

* * *

**Gloss on the Ruling of the Supreme Administrative Court
in Warsaw of 24 June 2016, II GSK 366/15**

Discussed ruling of the Supreme Administrative Court in Warsaw concerns a matter of significant importance to the activities of the Financial Supervision Authority in the context of its supervision of financial institutions, namely the composition of the Commission in the course of examining appeals against administrative decisions of the Commission.

Key words: financial supervision, administrative procedure, administrative law