

Paweł Wajda*
ORCID: 0000-0003-4423-8881
Pawel.Wajda@bakermckenzie.com

Publicznoprawne aspekty transakcji nabywania znaczących pakietów akcji banków krajowych (część II)¹

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi drugą część opracowania, które poświęcone jest przedstawieniu możliwie dokładnej charakterystyki publicznoprawnych aspektów transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego oraz rozwiązanie problemów praktycznych, które to problemy pojawiają się przy tego typu transakcjach. W niniejszej części opracowania zostanie scharakteryzowana instytucja sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego, tak w jej ujęciu materialnym, jak i w ujęciu proceduralnym. Przedstawiono także charakterystykę instrumentów nadzoru, z wykorzystaniem których Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona oddziaływać na nadzorowane podmioty w celu zabezpieczenia efektywnego wykonywania obowiązków związanych z nabywaniem znaczących pakietów akcji banku krajowego. W tej części opracowania sformułowano także uwagi podsumowujące i wnioski. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy dogmatycznej oraz analizy ekonomicznej prawa. Przeprowadzona analiza doprowadziła do konkluzji, że przyjęte przez polskiego prawodawcę jest rozwiązaniem efektywnym, które należy chronić interesy stron transakcji i jednocześnie interes publiczny ogniskujący się w prawidłowym i bezpiecznym funkcjonowaniu rynku bankowego.

Słowa kluczowe: nadzór, Komisja Nadzoru Finansowego, bank, instytucja kredytowa, akwizycja, znaczny pakiet akcji, zawiadomienie, sprzeciw.

JEL: K:K2:K23 K:K4:K40

* Paweł Wajda – profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat, pełni funkcję *of counsel* w kancelarii Baker & McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy Sp. K.

¹ Pierwsza część artykułu ukazała się w numerze „Bezpiecznego Banku” 2020, 3(80).

Public-law Aspects of Acquisitions of Significant Portfolios of Shares in Domestic Banks

Abstract

This article is the second part of the study, which aims to provide as accurate a description as possible of the public law aspects of transactions for the acquisition of a qualifying portfolio of shares in a domestic bank and to address the practical problems that arise in such transactions. This part of the study will describe the objection institution of the Polish Financial Supervision Authority, both in its material and procedural aspects. It also presents the characteristics of supervisory instruments, that can be used by the Polish Financial Supervision Authority to influence the supervised entities in order to secure the effective performance of duties related to the acquisition of qualifying portfolio of shares in a domestic bank. This part of the study also contains summary comments and conclusions. The study uses the method of dogmatic analysis and economic analysis of law. The analysis led to the conclusion that the solution adopted by the Polish legislator is an effective one, which duly protects the interests of the parties to the transaction and, at the same time, the public interest focusing on the proper and safe functioning of the banking market.

Key words: supervision, the Polish Financial Supervision Authority, bank, credit institution, acquisition, the qualifying portfolio of shares, notification, objection.

Wstęp

Celem niniejszej publikacji² będzie przeprowadzenie dogłębnej analizy materialno- i proceduralnoprawnych aspektów instytucji sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, która to instytucja została uregulowana na gruncie art. 25–25r ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe³. Analiza ta będzie prowadzona z perspektywy identyfikacji problemów, które mogą zaistnieć – i w praktyce obrotu aktualizują się – w toku postępowań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, w sprawie wyrażenia przez ten organ administracji publicznej stanowiska w przedmiocie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, jak również przedstawienia rozwiązań tychże problemów. Autor, decydując się na podjęcie właśnie takiego tematu, miał przede wszystkim na względzie okoliczność, że proces przeprowadzania transakcji nabycia znacznego pakietu akcji banków krajowych związany jest z koniecznością uporania się z licznymi problemami, z których *gros* stanowi skutek rozbieżności wynikających pomiędzy rozwiązaniami mającymi zastosowanie zgodnie z przepisami p.b. oraz konstrukcjami przyjętymi na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

² Publikacja ta może być przy tym traktowana jako rozwinięcie i swoiste uzupełnienie publikacji: B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 4; B. Kozłowska-Chyła, P. Wajda, *Nabycie znacznego pakietu akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych – analiza prawna (część II)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2020, nr 5.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.]; zwana dalej: p.b.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256]; zwana dalej: k.p.a.

1. Postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego

Kwestią problematyczną w praktyce obrotu jest zagadnienie ciężaru dowodu w postępowaniu prowadzonym przez KNF, a dokładniej ustalenie, na kim spoczywa obowiązek wykazania okoliczności, o których jest mowa w art. 25h ust. 1 ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁵. Udzielając odpowiedzi na zadane pytanie, należy wskazać, że jakkolwiek strona postępowania administracyjnego jest zobowiązana do przedłożenia licznej dokumentacji wraz z treścią zawiadomienia, która ma umożliwić ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej (stosownie do brzmienia art. 25a–25c p.b.), niemniej jednak to na organie nadzoru spoczywa w całości ciężar wykazania okoliczności z art. 25h ust. 1 p.b.⁶. Komisja Nadzoru Finansowego zgodnie z treścią art. 7 w połączeniu z art. 77 k.p.a.⁷ jest zobligowana zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy w taki sposób, aby ustalony stan faktyczny sprawy odpowiadał obiektywnie występującej rzeczywistości i stanowił tym samym punkt wyjścia do zastosowania normy prawa materialnego⁸. Zaaprobowanie odmiennego poglądu, co byłoby równoznaczne z akceptacją koncepcji, według której ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na stronie postępowania⁹, prowadziłoby do wystąpienia niekorzystnej sytuacji, w ramach której podmiot zamierzający nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego byłby zobowiązany do wykazania w toku postępowania tego, iż nie będzie on stanowił zagrożenia dla ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym. Istnienie takiego stanu przeciwstawia się z kolei realizacji fundamentalnej funkcji ochronnej norm k.p.a., jak również skutkowałoby wystąpieniem stanu, w którym doszłoby do naruszenia sfery praw i interesów strony postępowania administracyjnego. Naruszenie to ogniskowałoby się w postaci nałożenia na stronę postępowania obowiązku dostarczenia materiału dowodowego, wskazującego na niewystępowanie takiej relacji. Oczywisty jest przy tym fakt, że w interesie strony leży to, by organ posiadał ten materiał. Powyższa konstatacja nie przesądza jednak o tym, że konstrukcja postępowania administracyjnego zakłada, iż strona jest wyłącznie uprawniona, ale niezobligowana do czynnego udziału w tym postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Nie można wykluczyć, że ciężar dowodu może podlegać rozłożeniu zarówno na organ, jak i na stronę postępowania. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia zwłaszcza w przypadkach gdy nieudowodnienie określonej okoliczności będzie mogło skutko-

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.]; zwana dalej: p.b.

⁶ Por.: P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda (red.), M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016, komentarz do art. 83 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256]; zwana dalej: k.p.a.

⁸ Por. np.: Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygnatura: II OSK 445/06; Lex nr 341353; Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 763/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC> (dostęp: 20.04.2020).

⁹ Tak nietrafnie F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 424–425.

wać powstaniem rezultatów niekorzystnych dla strony. Na gruncie przeprowadzanej analizy cenne jest także wskazanie, że organy administracji publicznej zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych, mających na celu w szczególności poparcie twierdzeń podnoszonych przez stronę w sytuacji, gdy ta ostatnia – mimo wezwania – środków takich nie przedstawia. Nie można zatem w takim przypadku uznać, że wobec bierności strony postępowania cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywa na tych organach. Pogląd ten należy podzielić wtedy, gdy strona pomimo wezwania przedstawia ogólnikowe, bądź lakoniczne środki dowodowe¹⁰. Jednakże na gruncie norm k.p.a. wykluczone jest poparcie poglądu zakładającego, że cały ciężar dowodu obciąża stronę postępowania. Oczywiście jest przy tym to, że strona postępowania posiada tzw. inicjatywę dowodową, co nie zmienia faktu, iż obowiązek ustalenia prawdziwych okoliczności faktycznych obciąża organ¹¹. W rezultacie, zgodnie z art. 25h ust. 1 p.b., to na Komisji Nadzoru Finansowego spoczywa obowiązek wykazania, że podmiot zamierzający nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego będzie albo też nie będzie wywierał negatywnego wpływu na ostrożne i stabilne zarządzanie tym bankiem krajowym.

Omawiając zagadnienie rozkładu ciężaru dowodu, warto skupić się również na analizie instytucji, o której mowa w art. 25f p.b.¹² W świetle art. 25f p.b., KNF jest zobowiązana do współdziałania z właściwym krajowym organem nadzoru w zakresie uzyskania informacji niezbędnych do wyrażenia przez KNF zgody na nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji, lub stanie się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego. Nałożenie na KNF oraz właściwe organy nadzoru obowiązku współdziałania stanowi efekt rozwiązania wypracowanego na poziomie unijnym. Koncepcja wypracowana przez prawodawcę unijnego zakłada, że za ostateczną decyzję dotyczącą oceny ostrożnościowej nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego odpowiedzialność ponosi wyłącznie organ właściwy nadzorujący działalność banku krajowego, którego akcje są przedmiotem transakcji. W toku dokonywania oceny przez właściwy organ nadzorujący dany bank krajowy, organ ten zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę w pełni opinii wyrażonej przez właściwy organu sprawujący nadzór nad potencjalnym nabywcą akcji tego banku krajowego. Konieczność uwzględnienia opinii organu nadzoru nad potencjalnym nabywcą odnosi się zwłaszcza do informacji uwzględniających bezpośrednią ocenę potencjalnego nabywcy. Realizacja przez organy nadzoru obowiązku, o którym mowa w art. 25f p.b., jest istotna, zwłaszcza w przypadku, gdy podmiot składający zawiadomienie do KNF należałby do grupy takich podmiotów, jak: zagraniczne zakłady

¹⁰ Por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 stycznia 2008 r.; sygnatura: II SA/Sz 858/07; Lex nr 466053; Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r.; sygnatura: I OSK 1819/06; Lex nr 496317; Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r.; sygnatura: I OSK 1801/06; Lex nr 372667.

¹¹ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r.; sygnatura: IV SA/Wa 2413/06; Lex nr 401729; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r.; sygnatura: III SA/Wa 2385/06; Lex nr 328511; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1031/05; Lex nr 220797.

¹² Por. G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, komentarz do art. 25f p.b., Legalis/el.

ubezpieczeń; zagraniczne zakłady reasekuracji; instytucje kredytowe; zagraniczne firmy inwestycyjne, spółki zarządzające lub zarządzający z UE, które uzyskały zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego. Zastosowanie tożsamej procedury powinno mieć także miejsce w przypadku, gdy podmiot ten jest podmiotem dominującym lub podmiotem pozostającym w podobnym stosunku do zagranicznego banku krajowego, zagranicznego zakładu reasekuracji, instytucji kredytowej, zagranicznej firmy inwestycyjnej, spółki zarządzającej lub zarządzającego z UE, które uzyskały zezwolenie na wykonywanie działalności na terytorium państwa członkowskiego. W przypadku ziszczenia się takiego stanu faktycznego Komisja powinna wystąpić w tej sprawie z pisemnym wnioskiem do właściwego krajowego organu nadzoru, będącego organem nadzoru wykonującym tzw. nadzór macierzysty nad podmiotem, który wystąpił do KNF z zawiadomieniem, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b. W treści wniosku obowiązkowo KNF powinna wskazać oznaczenie podmiotu, którego dotyczy wniosek, oraz powinna zwrócić się o przekazanie informacji określonych w treści art. 25h ust. 2 p.b., co pozwoli na ustalenie Komisji, czy wobec oznaczonego podmiotu zachodzi przesłanka z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. Wniosek KNF powinien spotkać się z niezwłocznym działaniem właściwego krajowego organu nadzoru. Warto tu zaakcentować, że współdziałanie organów nadzoru nie jest objęte zastosowaniem normy z art. 54 k.p.a. oraz norm zawartych w Dziale VIIIa k.p.a. Przyjęcie zasady, w ramach której przepisy prawa zaliczane do kategorii krajowego prawa publicznego podlegają wyłącznie wewnętrzkrajowemu stosowaniu terytorialnemu w granicach danego systemu prawa, skutkuje przyjęciem, że przepisy z art. 54 k.p.a. i Działu VIIIa k.p.a. mogą znaleźć zastosowanie tylko do współdziałania organów na poziomie krajowym albo odpowiednio do współdziałania KNF z innym organem, który wystosował wniosek do KNF o pomoc. Natomiast, w sytuacji współpracy podjętej z inicjatywy Komisji Nadzoru Finansowego z jej odpowiednikiem z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wymienione przepisy te nie znajdują zastosowania. W celu minimalizacji ryzyka dezorganizacji biegu postępowania w sprawie, prawodawca unijny ujął *explicite* w preambule Dyrektywy 2007/44/WE¹³, zalecenie podjęcia między właściwymi organami ścisłej współpracy przy ocenie odpowiedzialności potencjalnego nabywcy, będącego jednostką regulowaną mającą zezwolenie w innym państwie członkowskim lub w innym sektorze. Zalecenie to należy postrzegać jako zabezpieczenie na poziomie unijnym sprawnego działania w przedmiocie wydania stanowiska przez organ nadzoru w innym państwie członkowskim. Jako zasadne wobec tego należy uznać domniemanie, że stanowisko organu nadzoru w innym państwie członkowskim będzie podlegać sprawnemu przedstawieniu KNF, jak również nie będzie negatywnie wpływać na bieg postępowania administracyjnego prowadzonego przez KNF. W celu zapewnienia opisanego powyżej stanu, Komisja Europejska została także zobowiązana do monitorowania stosowania przepisów do-

¹³ Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 92/49/EEG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1]; zwana dalej: Dyrektywa 2007/44/UE.

tyczących oceny ostrożnościowej transakcji nabycia, co stanowi formę wypełnienia powierzonych jej zadań związanych z wdrażaniem prawa unijnego. W tym zakresie Komisja Europejska opiera się na informacjach zebranych od państw członkowskich po ukończeniu procedury oceny. Uzyskane przez Komisję Europejską informacje dotyczą oceny ostrożnościowej przeprowadzonej przez właściwe organy funkcjonujące w państwach członkowskich, jeżeli o takie informacje wnioskowano wyłącznie w celu stwierdzenia tego, czy państwa członkowskie nie wywiązały się ze swoich obowiązków nałożonych na nie na podstawie Dyrektywy 2007/44/WE. W przypadku nieuzyskania przez KNF odpowiedzi na wniosek, organ nie będzie mógł rozstrzygnąć sprawy z uwagi na niemożność ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z obiektywnie sprawdzalną rzeczywistością (art. 7 k.p.a.)¹⁴.

Procedura postępowania KNF w sprawie zawiadomienia o zamiarze nabycia akcji banku krajowego została określona w szczególności w art. 25g p.b. Przepis ten należy traktować jako normę *lex specialis* w stosunku do odpowiednich przepisów k.p.a. (w szczególności art. 64 k.p.a.). Z uwagi na komplementarny charakter przepisów ustawy k.p.a. względem rozwiązań zawartych na gruncie p.b., należy wskazać to, że w zakresie nieuregulowanym w treści art. 25g p.b. do postępowania przed KNF w sprawie rzeczonożnego zawiadomienia zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy k.p.a.

Stosownie do wymogów przewidzianych w treści art. 25g ust. 1 p.b., Komisja jest zobligowana do potwierdzenia faktu otrzymania zawiadomienia w formie pisemnej. Realizacja wskazanego obowiązku powinna odbyć się niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia (tj. po jego wpłynięciu do KNF), nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych¹⁵, liczonym od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF. Zachowanie wyżej wskazanego terminu zapewnia samo nadanie pisma przez KNF¹⁶. Doręczenie pisma adresatowi w tym terminie nie jest wymagane.

¹⁴ Por. G. Sikorski, *Prawo bankowe...*, op. cit.; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25g p.b., Lex/el.; P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej...*, op. cit., komentarz do art. 88 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

¹⁵ Przy obliczaniu terminów określonych w dniach roboczych nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie początkujące bieg tego terminu i do biegu terminu wlicza się wyłącznie dni robocze. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni roboczych uważa się za koniec terminu. Dniami roboczymi są wszystkie dni roku, z wyjątkiem dni uznanych za dni wolne od pracy. Dni wolne od pracy określa ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy [Dz.U. Nr 4 poz. 28 ze zm.]. Zgodnie z jej postanowieniami dniami wolnymi od pracy są wszystkie niedziele oraz takie dni, jak: 1 stycznia – Nowy Rok; 6 stycznia – Święto Trzech Króli; pierwszy i drugi dzień Wielkiej Nocy; 1 maja – Święto Państwowe; 3 maja – Święto Narodowe Trzeciego Maja; pierwszy dzień Zielonych Świątek; dzień Bożego Ciała; 15 sierpnia – Wniebowstąpienie Najświętszej Maryi Panny; 1 listopada – Wszystkich Świętych; 11 listopada – Narodowe Święto Niepodległości; 25 grudnia – pierwszy dzień Bożego Narodzenia; 26 grudnia – drugi dzień Bożego Narodzenia. Zawarty we wskazanej ustawie katalog dni jest katalogiem zamkniętym (Por. szerzej: Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r.; sygnatura: II GZ 91/09, Legalis; Postanowienie NSA z dnia 03 marca 2008 r.; sygnatura: II OZ 182/08, Legalis).

¹⁶ Por. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr hab. Jacka Jagielskiego, WPiA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl., s. 210–211 i powoływane tamże orzecznictwo sądów administracyjnych.

W pierwszej fazie postępowania Komisja przeprowadza analizę złożonego zawiadomienia z perspektywy jego poprawności formalnej. W sytuacji zidentyfikowania przez Komisję braków w treści zawiadomienia lub braku załączenia wymaganych, w świetle art. 25–25c p.b. oraz innych przepisów mających w tym zakresie zastosowanie, informacji oraz dokumentów, KNF powinna wezwać podmiot składający zawiadomienie do uzupełnienia tych braków oraz wyznaczyć termin do ich uzupełnienia. Wskazując termin do uzupełnienia braków, KNF zobowiązana jest do uwzględnienia celów wynikających z zasady zawartej w art. 12 k.p.a. Jednocześnie termin ustalony przez Komisję powinien uwzględniać czas niezbędny do uzupełnienia strony formalnej zawiadomienia. Zasadne jest wobec tego wskazanie, że termin do uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia należy traktować jako konsens między zasadą szybkości postępowania a obowiązkiem uwzględnienia sfery praw i interesów podmiotu zawiadamiającego Komisję o zamiarze z art. 25 i nast. p.b. Wobec tego długość terminu dopasowywana będzie elastycznie i adekwatnie przez organ nadzoru do okoliczności i właściwości występujących na kanwie konkretnego stanu faktycznego. Na gruncie praktycznym, ustalenie terminu przez KNF skorelowane i zależne będzie od zakresu i rodzaju braków formalnych zawiadomienia. W konsekwencji, w przypadku zidentyfikowania przez Komisję drobnych braków w zawiadomieniu, organ zobowiązany będzie wyznaczyć relatywnie krótki termin do ich uzupełnienia. Jednakże w przypadku, gdy braki te będą znaczne i trudne do uzupełnienia, obowiązkiem organu będzie wyznaczyć odpowiednio dłuższy termin potrzebny do przedstawienia wymaganych informacji lub dokumentów.

Jednocześnie cenne jest podkreślenie, że organ nadzoru, kierując do strony wezwania, o którym jest mowa w art. 25g ust. 2 p.b., zobowiązany jest do pouczenia podmiotu wezwanego o skutkach nieuzupełnienia braków formalnych zawiadomienia w wyznaczonym terminie. Oznacza to, że Komisja powinna wskazać w szczególności, że nieuzupełnienie tych braków w wyznaczonym terminie będzie skutkowało zgłoszeniem przez KNF sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego (art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b.)¹⁷.

Wszystkie braki mają być uzupełnione przed upływem terminu wyznaczonego przez KNF na ich uzupełnienie¹⁸. Argumentem przemawiającym za przychyleniem się do zaprezentowanego stanowiska jest uwzględnienie analogii do wypracowanych na gruncie wykładni przepisu z art. 64 § 2 k.p.a. rezultatów, które wskazują jednoznacznie, że braki podania mogą podlegać niejako ratalnemu uzupełnieniu, przy założeniu, iż całość braków zostanie skompletowana przed upływem terminu wyznaczonego na ich uzupełnienie. Za kolejny argument popierający przedstawione stanowisko należy uznać treść art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b. W świetle tego przepisu, organ nadzoru wyda decyzję o wyrażeniu sprzeciwu w przedmiocie realizacji przez zawiadamiającego zamiaru, o którym jest mowa w art. 25 ust. 1 p.b., w przy-

¹⁷ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r.; sygnatura: VI SA/WA 1102/13, Lex nr 1402803.

¹⁸ Por. P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej...*, op. cit., komentarz do art. 89 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

padku nieuzupełnienia wszystkich braków formalnych w terminie wyznaczonym przez KNF. Warunkiem zgłoszenia przez Komisję sprzeciwu jest zatem okoliczność nieuzupełnienia w ogólności albo w całości braków formalnych. Co wymaga podkreślenia, przesłanką warunkującą wydanie decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu przez organ nadzoru nie jest zatem niejako ratalne uzupełnienie braków formalnych, które zostało przeprowadzone przez zawiadamiającego z zachowaniem terminu, o którym jest mowa w art. 25g ust. 2 p.b. Warto także zastrzec, że w zakresie ewentualnych braków odnoszących się do wymogów formalnych, o których jest mowa w art. 25–25b p.b., zastosowanie znajdzie wyłącznie norma z art. 25g ust. 2 p.b. W zakresie uzupełnienia braków formalnych zawiadomienia, wynikających z niedopełnienia wymogów wskazanych w treści art. 63 k.p.a., należy uwzględnić natomiast normę z art. 64 k.p.a.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że uchybienie terminowi wskazanemu w treści art. 25g ust. 2 p.b. prowadzi do ustanowienia przez organ treści prawa materialnego (art. 25h ust. 1 pkt 1 p.b.), należy wskazać, że termin ten ma charakter terminu prawa materialnego¹⁹. Materialnoprawny charakter terminu określonego w art. 25g ust. 2 p.b. przesądza o tym, że termin ten nie może zostać przywrócony. Instytucja przywrócenia terminu, o której jest mowa w art. 58–60 k.p.a., odnosi się wyłącznie do terminów formalnoprawnych (tj. terminów, których upływ nie wiąże się z wywołaniem skutków na gruncie prawa materialnego). Negatywnie również należy odnieść się do możliwości wystąpienia przez stronę postępowania, mającą świadomość, że w określonym przez Komisję terminie nie zdąży uzupełnić braków formalnych, z wnioskiem o fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.) w celu wstrzymania biegu tego terminu. Warto zwrócić uwagę Czytelnika na okoliczność, że instytucja zawieszenia postępowania administracyjnego odnosi się tylko i wyłącznie do wstrzymania biegu terminów procesowych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego, nie może natomiast znaleźć zastosowania w jakimkolwiek przypadku do terminów prawa materialnego²⁰. Wobec powyższego, uwzględniając fakt, że termin, przewidziany w art. 25g ust. 2 p.b., nie został wymieniony w treści Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również biorąc pod uwagę, iż termin ten ma charakter terminu prawa materialnego, należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że zawieszenie postępowania nie doprowadzi do wstrzymania biegu tego terminu²¹. Z związku z rezultatem przeprowadzonej analizy, należy stwierdzić, że próba zastosowania przez stronę postępowania zabiegu sprowadzającego się do wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie fakultatywne postępowania administracyjnego (art. 98 k.p.a.) w jakimkolwiek przypadku nie może skutkować przedłużeniem biegu terminu określonego w treści art. 25g ust. 2 p.b.

¹⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09, Lex nr 694421.

²⁰ Por. B. Adamiak [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 392.

²¹ Por. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20; Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2000 r.; sygnatura: I SA/Lu 4/98, Lex nr 42902; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2010 r.; sygnatura: I OSK 81/10, Lex nr 647928.

Nieuzupełnienie przez zawiadamiającego braków w treści zawiadomienia, nieuzupełnienie wymaganych w świetle prawa lub wymaganych przez Komisję informacji lub dokumentów, jak również uzupełnienie braków wyłącznie częściowo, skutkować będzie zgłoszeniem przez KNF sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego. Analogiczny skutek wywoła także uzupełnienie braków formalnych zawiadomienia przez zawiadamiającego z uchybieniem terminu.

Uzupełnienie braków przez zawiadamiającego aktualizuje obowiązek pisemnego potwierdzenia przez Komisję, że otrzymała ona spełniające wszelkie wymogi formalne zawiadomienie. Pisemne potwierdzenie wystosowane przez KNF należy traktować jako wyłącznie formalne potwierdzenie otrzymania dokumentów, które w żadnym wypadku nie uwzględnia jakiegokolwiek merytorycznej oceny przekazanych dokumentów. KNF zobowiązana jest do niezwłocznego działania po otrzymaniu właściwego zawiadomienia, nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych, liczonym od dnia wpłynięcia właściwego zawiadomienia do KNF. W celu zachowania powyższego terminu wystarczające jest nadanie przez KNF pisma. Trzeba podkreślić, że nie jest konieczne w tym terminie doręczenie adresatowi pisma przez KNF, co należy ocenić za niejednoznaczne rozwiązanie. W tym zakresie należy wskazać, że przyjęte rozwiązanie stanowi rezultat uwzględnienia wymogów celowościowych w postaci zapewnienia dynamiki postępowania administracyjnego, jak również konieczności zwolnienia organu administracyjnego z ewentualnych negatywnych konsekwencji wynikających z braku możliwości niezwłocznego doręczenia pisma w postępowaniu administracyjnym. Nie zmienia to jednak konstatacji, że nieprzychylnie należy odnieść się do wprowadzanych przez prawodawcę autonomicznych rozwiązań dotyczących doręczeń w stosunku do mających walor systemowy przepisów k.p.a.

Dodatковым obowiązkiem, podlegającym realizacji równocześnie z potwierdzeniem otrzymania przez KNF właściwego zawiadomienia (tj. zawiadomienia spełniającego wszelkie wymogi formalne), jest poinformowanie podmiotu składającego zawiadomienie o dacie upływu terminu 60 dni roboczych na doręczenie decyzji odnośnie do zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu. Obowiązek ten został nałożony na Komisję na podstawie art. 25g ust. 4 p.b.

KNF może w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego wezwać podmiot składający zawiadomienie do dostarczenia jej dodatkowych – niezbędnych z perspektywy ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy – informacji lub dokumentów. Komisja uprawniona jest do korzystania z tej kompetencji jedynie w okresie przed upływem 50. dnia roboczego terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego. Wyznaczenie przez prawodawcę maksymalnego terminu może zostać ocenione dwojako. Z jednej strony, działanie prawodawcy stanowi przejaw realizacji zasady szybkości postępowania na gruncie postępowania w przedmiocie wyrażenia ewentualnego sprzeciwu przez KNF. Niemniej jednak, przyjęte rozwiązanie może w określonych sytuacjach przeciwstawiać się uwzględnieniu w adekwatnym zakresie zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania (art. 7 w połączeniu z art. 77 § 1 k.p.a.). Warto wskazać, że

Komisja, korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 25g ust. 5 p.b., kieruje pisemne wezwanie do strony postępowania, przy czym wezwanie to musi spełniać wymogi formalne określone w art. 54 k.p.a. Komisja w treści wezwania wyznacza także termin do przekazania dodatkowych, niezbędnych informacji lub dokumentów. W przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot krajowy, termin ten wynosi 20 dni roboczych i liczony jest od dnia otrzymania wezwania przez ten podmiot. W odniesieniu do podmiotów zagranicznych – termin podlega wyznaczeniu przez Komisję. Co istotne, termin wyznaczony dla podmiotu zagranicznego do przedstawienia dodatkowych informacji lub dokumentów nie może być krótszy aniżeli 20 ani dłuższy niż 30 dni roboczych, i liczony jest od dnia otrzymania wezwania przez ten podmiot.

Wystosowanie przez KNF pierwszego wezwania, o którym mowa w art. 25g ust. 5 p.b., skutkuje zawieszeniem biegu terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu. Zawieszenie biegu terminu dotyczy okresu od dnia wysłania wezwania (od dnia nadania przez KNF) do dnia otrzymania przez KNF wymaganych informacji lub dokumentów, przy czym okres ten nie może trwać dłużej niż do dnia upływu terminu na przekazanie tych informacji lub dokumentów, wskazanego w treści wezwania.

Stwierdzenie przez KNF wpływu wymaganych dodatkowych informacji lub dokumentów aktywuje obowiązek KNF w zakresie pisemnego potwierdzenia tego faktu. Realizacja tego zobowiązania powinna nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu dokumentów lub informacji (a zatem po ich wpłynięciu do KNF), nie później jednak niż w terminie 2 dni roboczych, liczonym od dnia wpływu wymaganych materiałów do KNF. Powyższy termin należy uznać za zachowany, o ile Komisja nada pismo w określonym terminie do adresata (nie jest wymagane doręczenie korespondencji). W obliczu braku dostarczenia Komisji wymaganych materiałów przez stronę postępowania, organ nadzoru jest zobowiązany wydać sprzeciw, o którym mowa w art. 25h ust. 1 p.b.

Z perspektywy praktycznego stosowania przez KNF uprawnienia, o którym w art. 25g ust. 5 p.b., kwestię problematyczną stanowi jednoznaczne stwierdzenie, czy KNF może skorzystać z tej kompetencji wyłącznie jeden raz w toku konkretnego postępowania, czy – przy założeniu, że za każdym razem nie zostanie przekroczony termin wskazany w treści art. 25g ust. 5 p.b. na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu, o której jest mowa w art. 25h ust. 1 p.b. – może skorzystać z tego uprawnienia wielokrotnie.

Analiza wyżej wskazanego zagadnienia pozwala na opowiedzenie się za pierwszą ewentualnością, zgodnie z którą organ nadzoru może wyłącznie jeden raz skorzystać z przysługującego mu uprawnienia. Poparcie przedmiotowego poglądu uzasadnione jest zwłaszcza z perspektywy brzmienia art. 25g ust. 8 p.b. W świetle tego przepisu, w sytuacji wystosowania przez KNF kolejnych wezwań do przekazania dodatkowych informacji lub dokumentów nie stosuje się terminów przekazania informacji lub dokumentów, o których mowa w art. 25g ust. 5 p.b. Zasadne wobec tego jest uznanie, że kolejne wezwania nie wywołują w jakimkolwiek przypadku

skutku w postaci zawieszenia biegu terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu. Argumentem wzmacniającym przyjęte przez Autora stanowisko, jest także zobowiązanie organu nadzoru do dokonywania tzw. pronijnej wykładni przepisów prawa krajowego. Komisja Nadzoru Finansowego, stosując uprawnienie z art. 25g ust. 5 p.b., zobowiązana jest do uwzględnienia okoliczności, że zgodnie z motywem (7) do preambuły Dyrektywy 2007/44/WE organ nadzoru w czasie dokonywania oceny może wstrzymać bieg okresu na wyrażenie sprzeciwu tylko jeden raz i wyłącznie do celów uzyskania dodatkowych informacji.

Odchodząc nieco od głównego nurtu prowadzonych rozważań, warto zwrócić uwagę na fakt, że termin, o którym jest mowa w art. 25g ust. 5 p.b., ma również – podobnie jak w przypadku terminu z art. 25g ust. 2 p.b. – charakter terminu prawa materialnego. Wobec tego, za aktualne należy uznać wszelkie – wyrażone w treści niniejszej publikacji w odniesieniu do art. 25g ust. 2 p.b. – spostrzeżenia dotyczące respektowania tego terminu i skutków jego uchybienia.

Stosownie do treści przepisu z art. 25i ust. 1 p.b. Komisja Nadzoru Finansowego jest uprawniona zgłosić sprzeciw co do zamiaru nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego w terminie 60 dni roboczych. Termin ten liczony jest od dnia otrzymania zawiadomienia o takim zamiarze (tj. od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF), jak również wszystkich wymaganych informacji i dokumentów. Komisja jest wobec tego zobowiązana rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę w przedmiocie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu w terminie 60 dni roboczych, liczonym od dnia wpłynięcia zawiadomienia do KNF oraz wszystkich wymaganych informacji i dokumentów. Należy jednakże stwierdzić, że w praktyce dzień wpłynięcia zawiadomienia do KNF, jak i dzień otrzymania przez nią wszystkich wymaganych informacji i dokumentów nie będą się ze sobą pokrywać. W rezultacie termin 60 dni roboczych będzie liczony od drugiej z tych dat, a więc – co do zasady – od dnia otrzymania przez KNF wszystkich wymaganych informacji i dokumentów.

2. Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty

Zgodnie z brzmieniem art. 25j p.b. podmiot zamierzający nabyć albo objąć akcje lub prawa z akcji, lub stać się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego może wdrożyć w życie ten zamiar zgodnie z prawem oraz bez narażania się na ryzyko nałożenia na niego sankcji przewidzianych w treści art. 25l p.b., w przypadku realizacji jednej z dwóch sytuacji. Pierwsza sytuacja odnosi się do braku zgłoszenia przez KNF, w terminie określonym w art. 25i p.b., sprzeciwu odnośnie do realizacji takiego zamiaru. Chodzi tutaj w szczególności o wystąpienie sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z tzw. domniemaniem decyzji pozytywnej (tj. stanem, w ramach którego organ administracyjny nie wydał żadnego rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie). Brak wyrażenia przez Komisję stanowiska na kanwie konkretnego stanu faktycznego w oznaczonym terminie należy

interpretować jako dorozumiany brak sprzeciwu odnośnie do nabycia przez dany podmiot znacznego pakietu akcji banku krajowego. Wobec tego za zasadne należy uznać działanie podmiotu, który wystosował do Komisji zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b., polegające na nabyciu znacznego pakietu akcji banku krajowego po upływie rzeczzonego terminu oraz w sytuacji nieuzyskania stanowiska KNF. Działanie takie nie powinno wiązać się z nałożeniem na ten podmiot środków nadzoru, o których mowa w art. 25l p.b. Niejako przy okazji prowadzonych rozważań warto wskazać, na intencję prawodawcy unijnego, który *explicite* w treści preambuły Dyrektywy 2007/44/WE ocenił za zgodne z dobrą praktyką administracyjną, działanie właściwych organów nadzoru, polegające na niezwłocznym dokonywaniu oceny zamiaru nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego oraz informowaniu potencjalnego nabywcy zarówno o negatywnym, a także pozytywnym wyniku oceny ostrożnościowej. Drugą sytuacją, która uzasadnia przeprowadzenie nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego przez zawiadamiający podmiot, jest wydanie przez KNF w terminie z art. 25i p.b. decyzji, w której organ stwierdzi brak podstaw do zgłoszenia sprzeciwu. W takim przypadku KNF wydaje decyzję pozytywną w sprawie, a zatem decyzję, w której określi, że nie występują jakiegokolwiek przeciwwskazania co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym tego banku krajowego. Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji banku krajowego może zakończyć się na jeden z trzech sposobów²².

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w przedmiocie załatwienia sprawy administracyjnej, o której jest mowa w art. 25 i nast. p.b., zastosowane mogą być przepisy k.p.a. dotyczące tzw. milczącego załatwienia sprawy²³. Niezgłoszenie przez KNF sprzeciwu w wymaganym terminie, połączone z niezabranieniem przez KNF stanowiska w ogólności, należy rozpatrywać jako tzw. milczące załatwienie sprawy (*de facto* jako domniemanie wydania przez KNF decyzji pozytywnej)²⁴. Brak zgłoszenia przez KNF sprzeciwu wobec zawiadomienia z art. 25 p.b. w ustawowym terminie uznaje się bowiem za fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia²⁵, czy dorozumianą zgodę organu nadzoru na dokonanie określonych w zawiadomieniu czynności. Konstruk-

²² Tak też: D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r., s. 72–81; P. Wajda, *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 90 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

²³ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25h p.b., Lex/el.; P. Wajda, *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 92 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

²⁴ O instytucji milczącego załatwienia sprawy i domniemania wydania decyzji pozytywnej por. art. 122a i nast. k.p.a. (zob. także: odpowiednie fragmenty: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2017, komentarz do art. 122a i nast. k.p.a., Legalis/el.).

²⁵ M. Szalewska, *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Rzeszów 2010, nr 4, s. 71 i n.

cja prawna znajdująca odzwierciedlenie w przytoczonych przepisach odpowiada w istocie instytucji milczenia administracji, której osnowę stanowi uznanie, że dopuszczony prawem brak aktywności organu administracji w terminie materialnoprawnym określonym ustawą, wywołuje skutki prawne²⁶. Przyjęta konstatacja pozwala na stwierdzenie, że upływ terminu z art. 25i p.b., skorelowany z brakiem zgłoszenia przez KNF sprzeciwu, będzie skutkować przyjęciem, iż podmiot składający zawiadomienie będzie uprawniony do przeprowadzenia transakcji i nabycia akcji banku krajowego bez ryzyka zastosowania wobec niego środków nadzoru z art. 25l p.b.

Wobec powyższego, KNF nie chcąc zgłaszać sprzeciwu wobec nabycia akcji banku krajowego, *de facto* nie musi podejmować jakichkolwiek dalszych sformalizowanych czynności w kierunku wydania aktu administracyjnego. Należy bowiem uznać, że brak działań Komisji wywoła, wraz z upływem materialnoprawnego terminu 60 dni roboczych, skutek w postaci umożliwienia z mocy prawa realizacji uprawnienia w przedmiocie urzeczywistnienia zamiaru przez podmiot dokonujący zawiadomienia z art. 25–25e p.b.²⁷ Konstrukcja ta stanowi egzemplifikację zamiaru ustawodawcy, który zespolił z zaniechaniem działania KNF w określonym terminie, realizację skutku o charakterze materialnoprawnym, objawiającym się w postaci umożliwienia podmiotowi występującemu z zawiadomieniem nabycia akcji banku krajowego. Brak zgłoszenia przez KNF sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej w określonym ustawowo czasie należy zatem uznać za jedną z modelowych form milczącego załatwienia sprawy, która stanowi dorozumianą aprobatę organu dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony w zawiadomieniu – tj. formę milczącej zgody organu.

Uwzględniając poczynione rozważania, należy podkreślić, że zgodnie z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. za jedną z form milczącego załatwienia sprawy uznaje się milczącą zgodę organu określoną jako niewniesienie przez organ w przepisany terminie sprzeciwu w drodze decyzji. Instytucja ta odpowiada znanym z przepisów prawa materialnego konstrukcjom, dotyczącym obowiązku dokonania przez podmiot administrowany zgłoszenia, czy też zawiadomienia, o zamiarze dokonania określonych czynności, wywołującego zamierzony skutek prawny w następstwie upływu określonego terminu (materialnego). Jednakże, wniesienie w określonym terminie sprzeciwu organu administracji publicznej, przybierającego formę decyzji administracyjnej niweczy ewentualny skutek prawny. Wobec powyższego należy stwierdzić, że instytucja ta odpowiada instytucji sprzeciwu uregulowanej w treści przepisów p.b.

W przypadku gdy KNF w toku postępowania stwierdzi, że nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 25h ust. 1 p.b., jest ona uprawniona do wydania decyzji o stwierdzeniu braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia akcji

²⁶ Por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011, s. 393.

²⁷ M. Bogusz, *Weryfikacja sytuacji prawnej ukształtowanej w wyniku milczenia organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXVII, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2012, s. 49.

banku krajowego. Rozstrzygnięcie to przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej z art. 104 w związku z art. 107 k.p.a. Stronie postępowania przysługuje od tej decyzji środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez Komisję (por. szerzej: art. 127 § 3 k.p.a.). Od decyzji ostatecznej w sprawie strona uprawniona jest do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. art. 50 i nast. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸). W tym kontekście warto wyraźnie zaakcentować, że strona jest również uprawniona wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej w pierwszej instancji, bez wcześniejszego skorzystania z prawa do zwrócenia się do KNF z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*).

Decyzja o stwierdzeniu braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego może być wydana wyłącznie przed upływem terminu, o którym mowa w art. 25g ust. 4 p.b. Upływ tego terminu skutkuje bowiem utratą przez organ nadzoru kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (tj. rozstrzygnięcia sprawy co do istoty). W rezultacie KNF po upływie rzezczonego terminu nie jest już dalej kompetentna do wydania decyzji w tej sprawie²⁹.

Należy podkreślić, że upływ terminu materialnoprawnego stanowi trwałą i nieusuwalną przeszkodę uniemożliwiającą dalsze prowadzenie tego postępowania administracyjnego³⁰. Wobec tego w sytuacji wszczęcia przez KNF postępowania w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu odnośnie do nabycia lub objęcia akcji banku krajowego, upływ 60-dniowego terminu (60 dni roboczych), liczonego od dnia otrzymania kompletnego zawiadomienia, należy uznać za trwałą i nieusuwalną³¹ przeszkodę dla tego organu do dalszego prowadzenia tego postępowania. Jednocześnie upływ omawianego terminu przekłada się na konieczność uznania bezprzedmiotowości tego postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.³² Wydanie decyzji przez KNF w przedmiocie sprzeciwu po upływie wskazanego terminu należy w konsekwencji uznać za działanie bez podstawy prawnej, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności w świetle art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co z kolei skutkuje eliminacją sprzeciwu wydanego w takim przypadku z obrotu prawnego z mocą wsteczną³³. Termin o charakterze materialnoprawnym odznacza się także

²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz.U. 2019 poz. 2325]; zwana dalej: p.p.s.a.

²⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r.; sygnatura: VI SA/WA 2016/10, Legalis.

³⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r.; sygnatura: II SA 3953/01, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r.; sygnatura: II SA 1178/97, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r.; sygnatura: I SA 2453/00, Legalis.

³¹ Szerzej na ten temat por. M. Gapski, *Niewzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014, s. 397 i n.

³² Por. Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3953/01, Lex nr 157739.

³³ Por. M. Dyl, *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej*, „Glosa”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 4, s. 48; zob. także: B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku*

tym, że jego przekroczenie skutkuje trwałą niemożnością podjęcia czynności z nim powiązanej³⁴ (w analizowanym przypadku oznacza to utratę przez KNF możliwości zgłoszenia sprzeciwu). Materialnoprawny charakter tego terminu powoduje także, iż nie można zastosować do niego instytucji, o których mowa w art. 35–38 k.p.a., jak również przekroczenie tego terminu wiąże się z niemożliwością jego przywrócenia w trybie przewidzianym na gruncie art. 58–60 k.p.a.

Kwestią sporną, powstającą w ramach obrotu gospodarczego, jest zagadnienie możliwości uwzględnienia przez Komisję elementu fakultatywnego w formie warunku (zawieszającego albo rozwiązującego), zlecenia czy też klauzuli odwołalności w treści decyzji o braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego (*argumentum ex art. 25h ust. 4 p.b.*). W tym kontekście należy stwierdzić, że treść decyzji administracyjnej może podlegać modyfikacji poprzez wprowadzenie tzw. elementów fakultatywnych tylko i wyłącznie gdy przepis tak stanowi. Stosowanie jakichkolwiek środków władczego oddziaływania przez organ administracji publicznej dopuszczalne jest bowiem wyłącznie, gdy przepis prawa stanowi podstawy prawne do ich stosowania, przy czym za niedopuszczalną należy uznać wykładnię rozszerzającą granice władczej ingerencji³⁵. Uwzględniając okoliczność wskazania przez prawodawcę *explicite* w treści art. 25–25h p.b. jedynie możliwości zastrzeżenia w treści decyzji administracyjnej terminu (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*), należy negatywnie odnieść się do możliwości uwzględnienia innych elementów fakultatywnych. Należy wskazać, że biorąc pod uwagę założenie racjonalności prawodawcy, zasadne jest przyjęcie jakoby prawodawca wyraźnie wskazał w treści przepisów prawa możliwości określenia w treści przedmiotowej decyzji administracyjnej takich elementów fakultatywnych, jak: warunek, zlecenie czy klauzula odwołalności, o ile taka byłaby faktyczna intencja prawodawcy. Poprawność tego rozumowania wspomaga na jest poprzez wiele przykładów, w których prawodawca *explicite* zastrzegł możliwość określania w decyzji elementów fakultatywnych – na przykład w treści decyzji o braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu ustawodawca przewidział element fakultatywny jakim jest termin (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*), czy rygor natychmiastowej wykonalności (np. art. 108 k.p.a.). Brak wprowadzenia takiej możliwości jednoznacznie świadczy o braku woli prawodawcy odnośnie do możliwości wprowadzenia do decyzji administracyjnej w przedmiocie braku stwierdzenia podstaw do zgłoszenia sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego (art. 25h ust. 4 p.b.) innych elementów fakultatywnych niż termin (art. 25h ust. 5 p.b.) czy rygor natychmiastowej wykonalności (np. art. 108 k.p.a.).

NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, „Radca Prawny”, Krajowa Izba Radców Prawnych, Warszawa 1994, nr 3, s. 82.

³⁴ Por. R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 57 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), C.H. Beck, Wyd. 5, Warszawa 2018, s. 562; por. także: M. Wincenciak, *Funkcje terminów materialnych w Prawie budowlanym – próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014, s. 390.

³⁵ Por. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020).

Wydając decyzję o braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu, Komisja jest uprawniona do określenia w treści przedmiotowej decyzji terminu, w którym ma nastąpić nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji albo uzyskanie w inny sposób uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego (*argumentum ex art. 25h ust. 5 p.b.*). KNF, wskazując w treści decyzji termin, nie jest przy tym związana jakimikolwiek dyrektywami czy przepisami prawa. Komisji przysługuje również uprawnienie do wydłużenia tego terminu, co może nastąpić zarówno na skutek działań podjętych w tej materii z urzędu, jak i na wniosek podmiotu składającego zawiadomienie. W przypadku wydłużenia terminu, KNF także ma dowolność w zakresie określenia jego długości. Należy podkreślić, że sankcjonowaniu podlega realizacja zamiaru przez podmiot z naruszeniem określonego przez KNF w treści decyzji terminu.

Wydanie przez KNF decyzji pozytywnej lub brak zgłoszenia sprzeciwu może nastąpić wyłącznie w sytuacji braku ziszczenia się warunków określonych w treści art. 25h ust. 1 p.b. W przypadku urzeczywistnienia się wskazanych przesłanek KNF będzie zobowiązana zgłosić sprzeciw odnośnie do zamiaru nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub stania się w inny sposób podmiotem dominującym tego banku krajowego.

Trzecim, ostatnim możliwym efektem rozpoznania przez KNF danej sprawy administracyjnej będzie zgłoszenie przez KNF sprzeciwu co do nabycia akcji lub praw z akcji, lub co do stania się w inny sposób podmiotem dominującym banku krajowego. Stosownie do brzmienia art. 25h ust. 1 p.b. KNF zgłosi sprzeciw w przypadku, gdy podmiot składający zawiadomienie nie uzupełnił w wyznaczonym terminie braków w zawiadomieniu lub w załączanych do zawiadomienia dokumentach i informacjach. Obowiązek zgłoszenia sprzeciwu zmaterializuje się także jeżeli podmiot składający zawiadomienie nie przekazał w terminie dodatkowych informacji lub dokumentów żądanych przez KNF. Alternatywą dla dwóch poprzednich wypadków uzasadniających zgłoszenie sprzeciwu będzie wystąpienie potrzeby ostrożnego i stabilnego zarządzania banku krajowego, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie. W przypadku zaistnienia jednego z określonych powyżej stanów faktycznych, KNF w ustawowym terminie zgłasza sprzeciw w formie decyzji administracyjnej. Wydanie rzezonego sprzeciwu powoduje nałożenie na podmiot zgłaszający zakazu realizacji czynności związanych z nabyciem akcji banku krajowego.

Za trafne należy ocenić dokonane w piśmiennictwie zaliczenie sprzeciwu KNF w poczet środków nadzoru tego organu nad rynkiem finansowym³⁶. Dodatkowo, określa się przy tym także, iż jest to środek prewencyjnego (zapobiegawczego) nadzoru reglamentacyjnego³⁷, umożliwiający KNF ingerencję w strukturę rynku finansowego

³⁶ M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 236 i n.; A. Lichosik, *Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. LXIV, 2, UMCS, Lublin 2017, s. 190 i n.

³⁷ R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr.*

w odniesieniu do podejmowania określonych czynności na tym rynku, jak również stanowiącym instrument nadzoru wstępnego nad przepływami kapitałowymi na tym rynku³⁸. Sprzeciw należy także określić jako władcze, jednostronne rozstrzygnięcie organu nadzoru wydane wobec zindywidualizowanego adresata na gruncie konkretnej sprawy, tj. skierowane wobec podmiotu dokonującego zgłoszenia zamiaru nabycia lub objęcia akcji lub praw z akcji banku krajowego, przyjmujące charakter zakazu prewencyjnego³⁹. Wydanie przez Komisję sprzeciwu w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego wywołuje bowiem skutek w postaci zakazu podjęcia zamierzonego przez zawiadamiającego działania (tj. nabycia akcji banku krajowego), co w istocie stanowi ograniczenie swobody prowadzonej przez ten podmiot działalności. Z uwagi na powyższe cechy, sprzeciw KNF w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego przybierze formę prawną decyzji administracyjnej. W toku wydawania decyzji przez Komisję zastosowanie – o ile nie istnieją w danej materii przepisy szczególne – znajdą przepisy systemowe ujęte w treści w k.p.a. (*argumentum ex art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*⁴⁰).

W odniesieniu do wskazanych powyżej dwóch pierwszych sytuacji, zgłoszenie sprzeciwu przez KNF wynika z zaistnienia przyczyn formalnych (tj. braku możliwości ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy z powodu niekompletności zgromadzonych informacji i danych). W przypadku ostatniej sytuacji, wydanie sprzeciwu stanowi rezultat ziszczenia się przyczyn materialnych (tj. zidentyfikowania przez KNF ryzyka negatywnego wpływu podmiotu występującego z zawiadomieniem na prawidłowe działanie banku krajowego).

Warto zwrócić uwagę Czytelnika – uwzględniając okoliczność, iż przesłanka z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. ma charakter *stricte* ocenny – na to, że prawodawca sformułował kilka reguł interpretacyjnych odnośnie do jej rozumienia⁴¹. Ocena zaist-

hab. Stanisława Jędrzejewskiego, W. Szwałdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009 r., s. 64–65.

³⁸ P. Wajda, *Nadzór wstępny nad inwestorami instytucjonalnymi w obrębie polskiego rynku giełdowego (część II)*, „Przegląd Prawa Publicznego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 10, s. 21 i n.

³⁹ A. Lichosik, *Sprzeciw Komisji...*, *op. cit.*, s. 193.

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.]; zwana dalej: u.n.r.f.

⁴¹ Zgodnie z art. 25h ust. 2 p.b. KNF w ramach oceny istnienia przesłanki, o której mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 p.b., KNF bada, czy podmiot składający zawiadomienie wykazał, że: daje rękojmię wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyte zabezpieczający interesy klientów banku krajowego oraz zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku krajowym; osoby, które przewidziane są do objęcia w banku stanowisk członków rady nadzorczej i zarządu spełniają wymogi określone w art. 22aa p.b.; jest w dobrej kondycji finansowej, w szczególności w odniesieniu do aktualnego zakresu prowadzonej działalności, jak również wpływu realizacji planów inwestycyjnych na przyszłą sytuację finansową podmiotu składającego zawiadomienie i przyszłą sytuację finansową banku krajowego; zapewni przestrzeganie przez bank krajowy wymogów ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa, w tym wymogów w zakresie funduszy własnych, norm płynności, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, a w szczególności, że struktura grupy, której bank stanie się częścią, będzie umożliwiać sprawowanie efektywnego nadzoru oraz skuteczną wymianę informacji pomiędzy właściwymi władzami nadzorczymi i ustalenie zakresów właściwości tych organów; środki finansowe związane z nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji lub podjęciem innych działań

nienia potrzeby ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie, stanowi wyraz uznania administracyjnego KNF. Wobec tego KNF zobowiązana jest do uwzględnienia w toku przeprowadzanej oceny elementów wskazanych w art. 25h ust. 2 i 3 p.b., które odnoszą się do trzech obszarów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania banku krajowego, tj. obszaru personalnego, obszaru finansowego oraz obszaru operacyjnego i strategicznego. Kwestią przejawiającą się przy badaniu wszystkich obszarów jest dążenie do stwierdzenia, że podmiot realizujący zamiar, o którym mowa w art. 25 ust. 1 p.b., nie wywiera negatywnego wpływu na prawidłowe działanie banku krajowego.

Zagadnieniem, które pojawia się na gruncie art. 25h p.b. i powoduje pewne kontrowersje w praktyce obrotu, jest określenie, czy KNF oceniając realizację w określonym stanie faktycznym przesłanki z art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b. poddaje analizie jedynie elementy wskazane w treści art. 25h ust. 2–3 p.b., czy też dodatkowe elementy. W tym zakresie należy wskazać przede wszystkim na treść art. 2 u.n.r.f.⁴² oraz art. 133 p.b., w ramach których prawodawca określił cele poddania sektora bankowego nadzorowi KNF. Wskazane w wymienionych przepisach prawa cele należy uznać za podstawowe wartości, których ochronę mają zapewniać wszystkie działania podejmowane i prowadzone przez organ nadzoru, co z perspektywy sprawowania przez KNF nadzoru nad sektorem bankowym przemawia za koniecznością uwzględniania ich oraz realizowania przez KNF przy podejmowaniu wszelkich działań o charakterze nadzorczym. Powyższe spostrzeżenia pozwalają na stwierdzenie, że Komisja, dokonując oceny wystąpienia przesłanki określonej w art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b., powinna uwzględnić nie tylko aspekty wskazane w treści art. 25h ust. 2–3 p.b., ale powinna także poddać analizie zamiar, o którym mowa w art. 25 i nast. p.b. z perspektywy celów stawianych wobec KNF przez prawodawcę. W ujęciu praktycznym, ocena elementów wymienionych w treści art. 25h ust. 2–3 p.b. powinna zostać przeprowadzona przez Komisję z uwzględnieniem celów nadzorczych określonych w treści ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustawy p.b.⁴³.

zmierzających do stania się podmiotem dominującym, powodujących, że bank krajowy stanie się podmiotem zależnym, nie pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz nie mają związku z finansowaniem terroryzmu ani w związku z zamierzonym nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji lub podjęciem innych działań zmierzających do stania się podmiotem dominującym nie zachodzi zwiększone ryzyko popełnienia przestępstwa, a także wystąpienia innych działań, związanych z wprowadzaniem do obrotu środków finansowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub finansowaniem terroryzmu. Dodatkowo KNF dokonując oceny, o której mowa powyżej, uwzględnią w szczególności, złożone w związku z postępowaniem, zobowiązania podmiotu dotyczące banku krajowego lub ostrożnego i stabilnego nim zarządzania.

⁴² Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2008 r.; sygnatura: VI SA/Wa 92/08; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E6694B950D> (dostęp: 20.04.2020).

⁴³ Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Na gruncie przedstawionych rozważań warto podkreślić, że decyzja administracyjna wydawana przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach uznania administracyjnego powinna nie tylko spełniać wymóg zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, ale także uwzględniać szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną danego podmiotu z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć⁴⁴.

Wyłączeniu nie podlega przy stosowaniu normy z art. 25i p.b. zasada ogólnej szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), mimo iż norma z art. 25i p.b. stanowi przepis *lex specialis* względem art. 35 § 3 k.p.a. Wobec tego należy stwierdzić, że KNF powinna, w toku postępowania w przedmiocie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu, podejmować działania wnikliwie i sprawnie, korzystając z najprostszych środków pozwalających na jej załatwienie. Komisja powinna przy tym dołożyć wszelkiej staranności w celu bezzwłocznego załatwienia sprawy.

Sprzeciw KNF w przedmiocie nabycia akcji banku krajowego przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej. Treść sprzeciwu musi zatem odpowiadać rygorom formalnym mającym zastosowanie zgodnie z art. 107 k.p.a. do decyzji administracyjnej. Strona postępowania niezadowolona z rozstrzygnięcia Komisji jest uprawniona do skorzystania ze środka prawnego zwyczajnego w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ (por. art. 127 § 3 k.p.a.). Stronie od decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym przysługuje także uprawnienie do zaskarżenia decyzji ostatecznej KNF (por. art. 50 i nast. p.p.s.a.). Warto także podkreślić, że strona jest uprawniona wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej przez Komisję w ramach postępowania, bez wcześniejszego skorzystania z prawa do odwołania się od rozstrzygnięcia KNF poprzez wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*). Warto wskazać uwadze Czytelnika, że na skutek uchylecia przez sąd administracyjny decyzji w sprawie sprzeciwu termin wskazany w treści art. 25i ust. 1 p.b. będzie biegł od dnia, w którym KNF doręczono prawomocny wyrok sądu administracyjnego⁴⁵.

⁴⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E84EFDDF08> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65EF64AF51> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F1FCBD268> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 55/09; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8FAF5808> (dostęp: 20.04.2020).

⁴⁵ Należy przy tym zastrzec, że przepis z art. 25k p.b. w sposób autonomiczny określa chwilę (dzień) zapoczątkowującą bieg terminu do doręczenia przez KNF stronie sprzeciwu, w przypadku gdy sąd administracyjny uchylił uprzednio wydaną decyzję w przedmiocie sprzeciwu. W takim wypadku termin 60 dni roboczych na doręczenie decyzji biegnie od dnia, w którym KNF doręczono prawomocny wyrok sądu administracyjnego. Celowe jest tu przypomnienie, że prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego jest wyrok, co do którego nie przysługuje środek odwoławczy; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25k p.b., Lex/el.; G. Sikorski, *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, komentarz do art. 25k p.b., Legalis/el.

Mając na względzie wykluczenie hipotetycznej sytuacji, w której podmiot występujący do KNF z zawiadomieniem podejmowałby różnego rodzaju czynności uniemożliwiające skuteczne doręczenie mu sprzeciwu⁴⁶, co jednocześnie prowadziłyby do upłynięcia terminu wiążącego KNF w zakresie zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu, prawodawca wskazał w treści art. 25i ust. 2 p.b., że dla zachowania terminu z art. 25i ust. 1 p.b. konieczne jest jedynie nadanie decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe⁴⁷. Za wystarczający w celu zachowania terminu prawodawca uznał w świetle art. 25i ust. 2 p.b. sam akt nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego (w tym aspekcie datę doręczenia pisma należy uznać za irrelevantną). Dodatkowo, zgodnie z brzmieniem art. 25i ust. 2 p.b., KNF zobowiązana jest nadać przesyłkę z decyzją rozstrzygającą co do istoty sprawę w przedmiocie zawiadomienia, o którym jest mowa w art. 25 i nast. p.b., w terminie maksymalnie 2 dni roboczych, liczonym od dnia wydania przedmiotowej decyzji. Trzeba zaznaczyć, że prawodawca zrównał w tym przypadku datę nadania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego z datą doręczenia tego pisma. Oznacza to, że nadane przez Komisję pismo wchodzi do obrotu prawnego w momencie jego nadania (wysłania) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Przyjęta konstrukcja stanowi rozwiązanie autonomiczne w stosunku do rozwiązania systemowego wynikającej z art. 39 k.p.a.⁴⁸ Konsekwencją zastosowanej konstrukcji jest wniosek, że Komisja nie może zastosować innej technicznej metody doręczenia, niż określona w treści art. 25i ust. 2 p.b., dokonując doręczenia decyzji administracyjnej w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, tj. może jedynie nadać pismo w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Należy bowiem stwierdzić, że w przypadku wykorzystania przez KNF jakiegokolwiek innej technicznej metody doręczenia, doręczenie takie musiałoby skutkować w ogólności brakiem wejścia decyzji w przedmiocie sprzeciwu odnośnie do nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego do obrotu prawnego, jako niezgodne z literalnym brzmieniem art. 25i p.b. Warto także zarysować w tym kontekście *ratio legis* wprowadzenia tego autonomicznego rozwiązania na gruncie p.b. w stosunku do konstrukcji przyjętych w treści k.p.a. Prawodawca przyjmując tę metodę doręczenia decyzji administracyjnej w przedmiocie sprzeciwu dążył do wyeliminowania sytuacji, w której podmiot zawiadamiający KNF o zamiarze nabycia znacznego pakietu akcji banku krajowego, wdrażałby różne zabiegi proceduralne mające na celu oddalenie w czasie chwili doręczenia mu decyzji administracyjnej.

⁴⁶ Por. Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25j p.b., Lex/el.; G. Sikorski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 25j p.b., Legalis/el.; E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 89 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

⁴⁷ Por. P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności...*, *op. cit.*, komentarz do art. 91 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁴⁸ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1667/09, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r.; sygnatura: II OSK 1318/05, Legalis.

3. Mechanizmy zabezpieczające wykonanie obowiązku z art. 25 i nast. p.b.

Prawodawca w treści art. 251 p.b. wprowadził wiele mechanizmów zabezpieczających realizację obowiązku zawiadomienia z art. 25 i nast. p.b.⁴⁹ W sytuacji nabycia przez podmiot akcji banku krajowego z naruszeniem przepisów p.b., działanie takie będzie skutkowało w szczególności brakiem możliwości wykonywania prawa głosu z tych akcji⁵⁰. Przedmiotowy zakaz⁵¹ należy uznać za zakaz o charakterze względnym, z uwagi na okoliczność, że może on zostać uchylony wyłącznie przez KNF w wypadku ziszczenia się przesłanek, o których jest mowa w art. 25m p.b.⁵²

Uwzględniając powyższy kontekst, należy wskazać, że użycie w treści art. 251 ust. 1 p.b. wyrażenia z *akcji tych* świadczy o intencji prawodawcy ogniskującej się w ograniczeniu sankcji wyłącznie do tych akcji, których dotyczyło zawiadomienie z art. 25 i nast. p.b. Wobec tego zasadne jest przyjęcie, że w sytuacji gdy dany akcjonariusz, przed naruszeniem prawa w związku z realizacją zawiadomienia lub obowiązków związanych z zawiadomieniem KNF, o którym mowa w art. 25 i nast., posiadał legalnie nabyty albo objęty pakiet akcji banku krajowego, to taki akcjonariusz będzie uprawniony do wykonywania prawa głosu z takiego pakietu akcji. Akcjonariusz taki nie będzie jednakże mógł wykonywać prawa głosu z akcji, o których jest mowa w art. 25 i nast. p.b.⁵³

⁴⁹ Por. R.W. Kaszubski, *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006; D. Nowicki, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r., s. 85–93.

⁵⁰ Por. R. Czerniawski, *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; A. Kidyba, M. Michalski [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010 (Część 5. Ustrój Korporacyjno-Organizacyjny Spółki Akcyjnej, Rozdział 1. Status prawny akcjonariusza w spółce akcyjnej, § 4. Postacie poszczególnych uprawnień korporacyjnych reprezentowanych przez akcje, 3. Prawo głosu) Lex/el; zob. także: A. Kidyba, M. Michalski [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014, (Część 4. Obrót akcjami i zasady rozporządzania nimi, Rozdział 2. Wtórny obrót akcjami, § 2. Reżim prawny wtórnego obrotu akcjami, 1. Reżim właściwym dla obrotu tradycyjnego) Lex/el.

⁵¹ Por. A. Jurkowska-Zeidler, *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 2, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, s. 355 i n.

⁵² Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020); P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności..., op. cit.*, komentarz do art. 95–96 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁵³ Por. H. Kosiński [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013, komentarz do art. 251 p.b., Legalis/el.; A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.

Warto podkreślić, że ustawowe wyłączenie możliwości oddania głosu podczas podejmowania uchwał skorelowane jest jednocześnie z brakiem możliwości zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia. Zgodnie bowiem z art. 422 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁵⁴, zaskarżenie uchwały walnego zgromadzenia jest możliwe wyłącznie po spełnieniu określonych tam przesłanek. Akcjonariusz, wobec którego zastosowanie znajdzie sankcja przewidziana w treści art. 251 ust. 1 p.b., jest uprawniony natomiast do wykonywania pozostałych uprawnień korporacyjnych przysługujących w stosunku do posiadanych przez niego akcji objętych sankcją z art. 251 p.b., jak także wszelkich uprawnień majątkowych, z tych akcji, których dotyczy ta sankcja⁵⁵.

Jednocześnie w przypadku podjęcia przez walne zgromadzenie banku krajowego uchwały, przy której podjęciu wykonano prawo głosu z akcji pozbawionych – na mocy sankcji z art. 251 ust. 1 p.b. – prawa głosu, uchwała podjęta w ten sposób jest *ex lege* nieważna⁵⁶ (przy czym, co należy wyraźnie zaznaczyć, wskazana zasada nie znajduje jednakże zastosowania, jeśli uchwała została podjęta w sytuacji, gdy po odliczeniu głosów nieważnych zostaną spełnione wymogi dotyczące quorum oraz odnośnie do większości głosów oddanych na walnym zgromadzeniu⁵⁷). Wobec tego za konsekwencję korporacyjną naruszenia obowiązków z art. 25 i nast. p.b. należy uznać skutek w postaci obarczenia sankcją nieważności uchwał podjętych w wyżej opisany sposób na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku krajowego (skutek ten nie dotyczy sytuacji stypizowanej w nawiasie powyżej). Należy stwierdzić, że sąd po rozpoznaniu sprawy w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały walnego zgromadzenia wyłącznie potwierdza w treści orzeczenia nieważność podjętej uchwały. Oznacza to, że sama nieważność zachodzi *ex lege*, niemniej jednak eliminacja podjętej w wyżej opisany sposób uchwały z obrotu prawnego wymaga jej zaskarżenia do sądu powszechnego w drodze powództwa o stwierdzenie nieważności z art. 425 k.s.h. Co istotne, wyrok sądu w tej sprawie ma charakter konstytutywny, przy czym mamy tutaj do czynienia z nieważnością *ex tunc*⁵⁸. Stosownie do treści art. 425 k.s.h.⁵⁹, prawem do wniesienia przeciwko bankowi krajowemu

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych [Dz.U. 2019 poz. 505 ze zm.]; zwana dalej: k.s.h.

⁵⁵ Zob. A. Opalski, *Prawa i obowiązki akcjonariuszy*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17B. *Prawo spółek kapitałowych*, S. Sołtysiński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 273–473; M. Mataczyński, *Komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, T. Sójka (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 993; P. Wajda [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, Legalis/el.

⁵⁶ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe...*, *op. cit.*, komentarz do art. 251 p.b., Lex/el.

⁵⁷ Zob. np.: M. Mataczyński, *Cywilnoprawne skutki naruszenia obowiązków nabywców znacznych pakietów akcji spółek publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, Lex/el.

⁵⁸ Por. Uchwała SN(7) z dnia 18 września 2013 r.; sygnatura: III CZP 13/13; Legalis.

⁵⁹ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25n p.b., Lex/el.; E. Bukowska [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 94 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Legalis/el.

powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia podjętej sprzecznie z art. 251 ust. 1 p.b. dysponują zarówno osoby i organy wskazane w treści art. 422 k.s.h., jak i Komisja Nadzoru Finansowego (*argumentum ex art. 251 p.b.*). Cenne jest również podkreślenie, że w rozpatrywanej sytuacji zastosowania nie znajdzie przepis z art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Prawo do wniesienia powyższego powództwa wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia, w którym uprawniony powziął wiadomość o uchwale, nie później jednak niż z upływem dwóch lat od dnia powzięcia uchwały. Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia spółki publicznej powinno być wniesione w terminie trzydziestu dni od dnia jej ogłoszenia, nie później jednak niż w terminie roku od dnia powzięcia uchwały. Co istotne z praktycznego punktu widzenia, upływ wyżej powołanych terminów nie wyłącza możliwości podniesienia zarzutu nieważności uchwały.

Dokonując analizy konstrukcji mających na celu zabezpieczenie realizacji obowiązku z art. 25 i nast. p.b., warto także zaznaczyć, że KNF jest dodatkowo uprawniona do wydania decyzji, w której treści nakaze danemu akcjonariuszowi zbycie akcji tego banku krajowego⁶⁰ w oznaczonym – w treści decyzji – terminie⁶¹.

Zastosowanie w treści przepisu art. 251 ust. 5 p.b. wyrażenia *Komisja Nadzoru Finansowego może* wskazuje na dwie okoliczności dotyczące możliwości zastosowania tego środka nadzoru. Po pierwsze, zastosowanie tego sformułowania wskazuje, że postępowanie w przedmiocie nakazu zbycia akcji banku krajowego może być wszczęte wyłącznie z urzędu (*argumentum ex art. 61 k.p.a.*). Ponadto, wyrażenie *Komisja Nadzoru Finansowego może* świadczy o tym, że zastosowanie tego środka opiera się na uznaniu administracyjnego organu nadzoru. Zastosowanie takiego rozwiązania umożliwi Komisji wykorzystanie instrumentów nadzorczych w sposób adekwatny do okoliczności występujących na kanwie konkretnego przypadku, co z kolei przekłada się na efektywne i optymalne działanie organu nadzoru w celu osiągnięcia rezultatu regulacyjnego, którego realizacja wspierana jest przez prawodawcę. Kluczowe jest zwrócenie uwagi na fakt, że konstrukcja normy z art. 251 p.b. pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że środek nadzoru z art. 251 ust. 5 p.b. stanowi wyjątek od ogólnych reguł przyjętych na gruncie art. 251 ust. 1 i ust. 2 p.b. Takie spostrzeżenie skutkuje koniecznością stwierdzenia, że środek wskazany w art. 251 ust. 5 p.b. może znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadkach, w których wykorzystanie przez Komisję środka nadzoru z art. 251 ust. 1 i ust. 2 p.b. nie byłoby wystarczające, w szczególności nie gwarantowałyby osiągnięcia celu w postaci zapewnienia stabilnego funkcjonowania banku krajowego. KNF weryfikując okoliczności dotyczące konkretnego inwestora, mające wpływ na zastosowanie środków nadzorczych z art. 251 ust. 5 p.b., stosuje odpowiednio przepisy dotyczą-

⁶⁰ Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020); Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020).

⁶¹ Zob. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjne w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

ce kryteriów dokonywania oceny ostrożnościowej inwestora nabywającego akcje z art. 25 i nast. p.b. Wobec powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że zastosowanie przez Komisję środka nadzoru, o którym mowa w art. 251 ust. 5 p.b., zarezerwowane jest wyłącznie do stanów faktycznych, w których pozbawienie akcjonariusza prawa głosu z posiadanych przez niego akcji lub pozbawienie jednostki dominującej banku krajowego przysługujących tej jednostce uprawnień byłoby działaniem niewystarczającym do realizacji celu w postaci zapewnienia ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym.

Adresatem decyzji w przedmiocie zastosowania środka nadzoru, o którym mowa w art. 251 ust. 5 p.b., będącym stroną postępowania administracyjnego dotyczącego nakazania zbycia akcji banku krajowego w wyznaczonym terminie, może być wyłącznie akcjonariusz tego banku. Zagadnieniem, które może budzić wątpliwości w praktyce obrotu, jest określenie terminu, w którym akcjonariusz powinien zbyć akcje banku krajowego. Wskazanie w treści art. 251 ust. 5 p.b., że zbycie akcji ma zostać dokonane przez akcjonariusza *w wyznaczonym terminie*, należy interpretować jako pozostawienie przez prawodawcę organowi nadzoru kwestii określenia tego terminu w sposób swobodny. Oznacza to, że długość terminu określanego przez Komisję na podstawie art. 251 ust. 5 p.b. stanowi wyraz uznania administracyjnego. Trzeba zaznaczyć, że KNF wskazując termin z art. 251 ust. 5 p.b., powinna uwzględnić, aby nie był on zbyt długi, żeby zagwarantować, iż zakaz wykonywania przez akcjonariusza prawa głosu z akcji nie będzie miał przełożenia na wystąpienie negatywnego wpływu na ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem krajowym. Niedopuszczalna bowiem jest sytuacja, w której prawidłowe funkcjonowanie banku będzie zagrożone na skutek niemożności wykonywania prawa głosu. Jednocześnie, wyznaczając ten termin, KNF powinna uwzględnić aspekt zabezpieczenia sfery praw i interesów strony postępowania administracyjnego, tj. wyznaczyć termin na tyle długi, aby w jego toku dokonanie zbycia akcji było możliwe. Określenie terminu z art. 251 ust. 5 p.b. powinno zatem zostać przeprowadzone przez KNF z uwzględnieniem ekonomicznych interesów akcjonariuszy zobligowanych do zbycia akcji banku krajowego. Celowe jest także zwrócenie uwagi Czytelnika na fakt, że obrót znacznymi pakietami akcji banku krajowego ma charakter działalności reglamentowanej, co powinno zostać uwzględnione przez Komisję w procesie wyznaczania terminu do zbycia akcji. Komisja Nadzoru Finansowego została bowiem wyposażona w kompetencję do sprawowania kontroli nad przepływami kapitałowymi zachodzącymi w obrębie danego banku. W rezultacie termin z art. 251 ust. 5 p.b. można uznać za swego rodzaju kompromis pomiędzy wskazanymi wartościami podlegającymi ochronie. Termin ten ma również walor terminu prawa materialnego, wobec czego nie może w jakimkolwiek przypadku podlegać wydłużeniu, skróceniu, jak również nie może ulec zawieszeniu.

W przypadku aktualizacji sytuacji, w której akcje banku krajowego nie zostaną zbyte w wyznaczonym przez Komisję terminie, stosownie do brzmienia art. 251 ust. 5 p.b., lub jeżeli akcje banku krajowego zostaną nabyte lub objęte z naruszeniem art. 251 ust. 1 p.b., KNF jest uprawniona nałożyć na akcjonariusza banku krajowego, będącego osobą fizyczną, karę pieniężną do wysokości 20 mln zł, a na ak-

cjonariusza będącego osobą prawną karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – karę finansową w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej akcjonariusza. W przypadku gdy jest możliwe ustalenie kwoty korzyści osiągniętej przez akcjonariusza albo straty, której akcjonariusz uniknął w wyniku naruszenia, karę pieniężną można ustalić w wysokości do dwukrotności korzyści albo straty⁶². Komisja Nadzoru Finansowego jest również uprawniona do ustanowienia w banku krajowym zarządu komisarycznego albo uchylecia zezwolenia na utworzenie banku i podjęcie decyzji o likwidacji banku.

Jedną z przesłanek wydania wskazanych w art. 251 ust. 6 p.b. decyzji jest niewykonanie w wyznaczonym terminie decyzji z art. 251 ust. 5 p.b. Użycie przez prawodawcę w treści art. 251 ust. 6 p.b. sformułowania *może* wskazuje na przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego władzy dyskrecjonalnej w zakresie stosowania środków nadzoru z tego przepisu. Dodatkowo, zgodnie z brzmieniem art. 251 ust. 7 p.b., KNF, ustalając wysokość kary pieniężnej, uwzględnia w szczególności zakres i wagę naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów ustawy przez akcjonariusza oraz jego sytuację finansową. Oznacza to, że w praktyce Komisja Nadzoru Finansowego, stosując środki nadzoru przewidziane w art. 251 ust. 6 p.b., będzie kierować się przede wszystkim postulatami płynącymi z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Działanie Komisji będzie wobec tego polegać niejako na dostosowywaniu dolegliwości wykorzystywanego środka do okoliczności i specyfiki konkretnego stanu faktycznego. Na skutek konieczności zastosowania przez organ nadzoru zasady proporcjonalności w toku stosowania środków nadzoru, należy oczekiwać, że w większości przypadków Komisja poprzestanie wyłącznie na nałożeniu kary pieniężnej, pozostawiając zastosowanie środka nadzoru w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego lub uchylecia zezwolenia na utworzenie banku i podjęcia decyzji o likwidacji banku wyłącznie do wyjątkowych sytuacji, w przypadku których mniej dolegliwe środki okażą się niewystarczające. W powyższym kontekście warto zaakcentować to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych celnie podnosi się, że: *w ramach uznania administracyjnego, którego granice określają odpowiednie przepisy, Komisja może stosować środki nadzoru pojedynczo, łącznie, alternatywnie lub sukcesywnie. Ustawodawca pozostawił uznaniu administracyjnemu nie tylko wybór pomiędzy różnymi możliwymi do zastosowania środkami nadzoru, ale w przypadku nałożenia kary pieniężnej również określenie jej wysokości. Przejawem uznania administracyjnego jest fakultatywny tryb stosowania niektórych środków nadzoru. Ustawodawca, formułując sankcję normy prawnej przewidującej taki środek nadzoru, często używa zwrotu „Komisja może” lub innego równoznacznego. W takim przypadku zasada efektywności nadzoru przemawia za stosowaniem przez Komisję środków nadzoru kształtującego lub represyjnego wyłącznie*

⁶² W przypadku gdy akcjonariusz jest podmiotem zależnym, za przychód, o którym mowa w art. 251 ust. 6 p.b., przyjmuje się przychód za poprzedni rok obrotowy wynikający ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego podmiotu dominującego na najwyższym poziomie konsolidacji.

wtedy, gdy celu nadzoru nie da się osiągnąć przy użyciu środków pozbawionych elementu władztwa, np. zaleceń pokontrolnych⁶³.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się także⁶⁴, że: *ratio* rozwiązania sprowadzającego się do wyposażenia Komisji Nadzoru Finansowego w wiele kompetencji z zakresu realizacji odpowiedzialności administracyjnej jest, aby organ nadzoru nad rynkiem finansowym (a więc i nad sektorem bankowym) był wyposażony w szeroki zakres kompetencji nadzorczych jako środków służących wykonywaniu nadzoru typu następczego wykorzystywanych w celu usunięcia rozbieżności między stanem rzeczywistym a postulowanym oraz – co warto zaakcentować w zakresie sankcji pieniężnej oraz wymiaru jej wysokości – w celu prewencyjnego oddziaływania (w wymiarze zarówno indywidualnym, jak i generalnym) na zachowania podmiotów nadzorowanych, wobec których jest (lub może być) stosowana, i w odniesieniu do których ma wywoływać motywację do podejmowania zachowań zgodnych z prawem oraz przeciwdziałać aktom niepożądanym. W związku z powyższym nierozłącznie pozostaje – co jakkolwiek powinno podlegać uwzględnieniu niejako w ramach dalszego planu – funkcja represyjna, albowiem sankcje te mają stanowić również adekwatną dolegliwość za czyn polegający na bezprawnym działaniu lub bezprawnym zaniechaniu podjęcia nakazanego działania, skutkujący naruszeniem norm prawa administracyjnego i zagrożony sankcją administracyjną⁶⁵. W powyższym kontekście warto powołać wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił to, że: *wysokość nakładanych kar co do zasady podlega kontroli z punktu widzenia sprawiedliwości, adekwatności do wagi, rodzaju i stopnia naruszenia prawa, proporcjonalności do możliwości płatniczych karanego, winno być przy tym brane pod uwagę szeroko rozumiane kryterium racjonalności ingerencji organu w sferę prawną podmiotu z punktu widzenia celów, jakie swym działaniem organ zamierza osiągnąć*⁶⁶. Podobnie warto wskazać, że sądy administracyjne⁶⁷ podnoszą trafnie to, iż: *zastosowana sankcja nie może być oderwana od stwierdzonych w toku nieprawidłowości i ma pozostawać w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym tak, by w pełnym stopniu odzwierciedlać stopień naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa. (...) Oznacza to, że do Komisji należy ustalenie adekwatności wymiaru nałożonej kary w sytuacji*

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 616/16; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/621285F2BF> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r.; sygnatura: II GSK 2392/17; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁵ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r.; sygnatura: II GSK 3595/15; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> (dostęp: 20.04.2020); por. także Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09, Lex nr 591926; Wyrok NSA z dnia 06 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09, Lex nr 573539; Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; Lex nr 573540.

⁶⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 746/08; orzeczenia.nsa.gov.pl; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2009 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1267/12; orzeczenia.nsa.gov.pl.

wystąpienia konkretnego naruszenia. Mamy tu do czynienia z uznaniem administracyjnym, co oznacza wybór rozstrzygnięcia w granicach maksymalnego wymiaru kary. Komisja powinna zatem przed wydaniem decyzji rozważyć wszystkie przesłanki ustawowe istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a postępowanie wyjaśniające prowadzić z zachowaniem prawidłowej procedury⁶⁸. Za oczywisty należy bowiem uznać pogląd podnoszony w orzecznictwie sądów administracyjnych, że: *Komisja może stosować środki nadzoru tylko takie, jakie expressis verbis przewiduje ustawa, z natężeniem i w przypadkach określonych prawem, a ponadto, używając określonego środka nadzoru, musi przestrzegać określonej procedury, właściwej dla formy prawnej, w jakiej ten środek zostanie zastosowany*⁶⁹.

Konieczne jest przy tym wysunięcie niejako na pierwszy plan faktu, że prawodawca jednocześnie wprowadził mechanizm neutralizujący dolegliwość sankcji nakładanych na podstawie art. 25l ust. 1 i ust. 2 p.b. Stosownie do treści z art. 25m p.b.⁷⁰ KNF została wyposażona przez prawodawcę w kompetencję do uchylenia zakazu wykonywania prawa głosu lub udziału w czynnościach z zakresu reprezentacji⁷¹. Postępowanie przewidziane na gruncie art. 25m p.b. może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek akcjonariusza lub podmiotu dominującego banku krajowego, których dotyczy przedmiotowy zakaz z art. 25l p.b. Wniosek w sprawie uchylenia zakazu wykonywania prawa głosu lub udziału w czynnościach z zakresu reprezentacji musi spełniać wymogi formalne przewidziane obligatoryjnie dla wniosku z art. 63 k.p.a., jak również zawierać informacje wskazane w treści art. 25b ust. 1 p.b.

Uwzględnienie przez prawodawcę w treści art. 25m p.b. sformułowania w *szczególności uzasadnionych przypadkach* (będącej przejawem zastosowania tzw. podwójnej kwalifikacji) należy interpretować jako dyrektywę przeprowadzania ścisłej wykładni normy z art. 25m p.b. W rezultacie należy stwierdzić, że Komisja może uchylić sankcje, o których mowa w art. 25l p.b. wyłącznie w przypadku kumulatywnego ziszczenia się dwóch przesłanek. W pierwszej kolejności chodzi tutaj o sytuację, w której uchylenia przez Komisję sankcji z art. 25l p.b. wymagają interesy tego banku krajowego oraz jego klientów. Druga okoliczność dotyczy wykazania przez wnioskodawcę, że nie zachodzi przesłanka możliwości wywierania przez wnioskodawcę negatywnego wpływu na funkcjonowanie banku krajowego, o której mowa w art. 25l ust. 1 pkt 3 p.b. KNF rozstrzygając w przedmiocie wniosku z art. 25m p.b. wydaje decyzję administracyjną. Od wydanej decyzji przysługuje stronie po-

⁶⁸ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1410/11; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C92359F087> (dostęp: 20.04.2020).

⁶⁹ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2015 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3874/14; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B66936368> (dostęp: 20.04.2020); R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2009, s. 200.

⁷⁰ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 25m p.b., Lex/el.; Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, komentarz do art. 25m p.b., Lex/el.; P. Wajda [w:] *Ustawa o działalności...*, op. cit., komentarz do art. 95 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Lex/el.

⁷¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r.; sygnatura: III SA 2847/01; Legalis.

stępowania środek prawny zwyczajny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie i rozpatrzenie sprawy przez Komisję (por. art. 127 § 3 k.p.a.). W przypadku wydania przez organ nadzoru decyzji ostatecznej w sprawie, strona postępowania jest uprawniona do jej zaskarżenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. art. 50 i n. p.p.s.a.). W tym kontekście warto podkreślić, że strona jest również uprawniona do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie od decyzji wydanej niejako w toku pierwotnego postępowania przed organem nadzoru, tj. bez skorzystania z prawa zwrócenia się do KNF z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy i rozpoznanie w ramach postępowania odwoławczego (*argumentum ex art. 53 § 1 p.p.s.a.*).

Podsumowanie

Analiza problemów prawnych powstających niejako w toku przeprowadzania transakcji nabywania znacznych pakietów akcji banków krajowych prowadzi do sformułowania następujących konkluzji.

W pierwszej kolejności warto wskazać, że mechanizm sprawowania przez Komisję kontroli przepływów kapitałowych w obrębie banku krajowego należy uznać – jak się wydaje – za silny i skuteczny. Konstatacja ta wynika przede wszystkim z uwagi, że mechanizm ten jest gwarancją, iż decydujący wpływ na funkcjonowanie banku będą mieli wyłącznie akcjonariusze dający rękojmię prawidłowego i stabilnego jego funkcjonowania oraz należytego uwzględnienia, w toku prowadzonej przez bank krajowy działalności, interesów klientów tego banku krajowego, co przekłada się na znaczącą minimalizację ryzyka wystąpienia naruszenia interesów tych podmiotów oraz minimalizację ryzyka upadłości banku, co z kolei znacznie wpływa na redukcję, istotnego z perspektywy stabilności rynku finansowego, ryzyka systemowego.

Podsumowując, należy wskazać, że regulacja z art. 25–25r ustawy p.b. zasługuje na pozytywną ocenę jako rozwiązanie publicznoprawne, które właściwie realizuje cel, dla którego osiągnięcia zostało ono wprowadzone do systemu prawa; czego najlepszym potwierdzeniem jest to, że środki nadzoru z art. 25l p.b. zabezpieczające realizację obowiązku z art. 25 i nast. p.b. nie znalazły kiedykolwiek zastosowania w praktyce obrotu (tj. pojedynczy przypadek, w którym znalazła zastosowanie decyzja o zakazie wykonywania prawa głosu z akcji banku krajowego dotyczył innego stanu faktycznego, aniżeli stan faktyczny poddany analizie w niniejszym opracowaniu⁷²).

⁷² Por. A. Jurkowska-Zeidler, *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, nr 2, s. 355 i n.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Adamiak B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2009.

Blicharz R., *Środki reglamentacyjne Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

Bukowska E. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Czublun (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.

Czerniawski R., *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2011.

Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Gapski M., *Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014.

Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2017.

Kaszubski R.W., *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.

Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Kidyba A., Michalski M. [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Kidyba A., Michalski M. [w:] *Spółka akcyjna*, A. Kidyba (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Kosiński H. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2013.

Mataczyński M., *Cywilnoprawne skutki naruszenia obowiązków nabywców znacznych pakietów akcji spółek publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Mataczyński M., *Komentarz do art. 106l ustawy o obrocie instrumentami finansowymi*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, T. Sójka (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015.

Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Opalski A., *Prawa i obowiązki akcjonariuszy*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 17B. *Prawo spółek kapitałowych*, S. Sołtysiński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.

Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, praca doktorska przygotowana pod kierunkiem Prof. dr hab. Jacka Jagielskiego, WPIA Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, niepubl.

Sikorski G., *Prawo bankowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Stankiewicz R., *Komentarz do art. 57 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), C.H. Beck, Wyd. 5, Warszawa 2018.

Wajda P. [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, M. Wierzbowski (red.), L. Sobolewski (red.), P. Wajda (red.), C.H. Beck, Warszawa 2018.

Wajda P. [w:] *Ustawa o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Komentarz*, P. Wajda (red.), M. Szczepańska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wincenciak M., *Funkcje terminów materialnych w Prawie budowlanym – próba rekonstrukcji dóbr prawem chronionych*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Z. Duniewska (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2014.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

Adamiak B., Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92*, „Radca Prawny”, Krajowa Izba Radców Prawnych, Warszawa 1994, nr 3.

Bogusz M., *Weryfikacja sytuacji prawnej ukształtowanej w wyniku milczenia organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXVII, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2012.

Dyl M., *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej*, „Glosa”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 4.

Jurkowska-Zeidler A., *Spór Komisji Nadzoru Finansowego Abris Capital Partners: Międzynarodowe Umowy o ochronie inwestycji (BIT) pomiędzy państwami członkowskimi v. Prawo Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2019, nr 2.

Lichosik A., *Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, UMCS, Lublin 2017, Vol. LXIV, 2.

Nowicki D., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad przekształceniami własnościowymi w podmiotach nadzorowanych działających w formie spółki akcyjnej*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2018; prezentacja z dnia 6 listopada 2018 r.

Szalewska M., *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie, Rzeszów 2010, nr 4.

Wajda P., *Nadzór wstępny nad inwestorami instytucjonalnymi w obrębie polskiego rynku giełdowego (część II)*, „Przegląd Prawa Publicznego”, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, nr 10.

Dokumenty prawne

Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz Dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego [Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2007, s. 1].

Ustawa z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy [Dz.U. Nr 4 poz. 28 ze zm.].

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz.U. 2020 poz. 256].

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [Dz.U. 2019 poz. 2357 ze zm.].

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych [Dz.U. 2019 poz. 505 ze zm.].

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Dz.U. 2019 poz. 2325].

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym [Dz.U. 2020 poz. 180 ze zm.].

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 1993 r.; sygnatura: II SA 930/92, Wokanda 1993, Nr 7, poz. 20.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r.; sygnatura: II SA 1178/97, niepubl.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r.; sygnatura: II SA 3953/01, niepubl.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1667/09, niepubl.

Materiały internetowe

Postanowienie NSA z dnia 03 marca 2008 r.; sygnatura: II OZ 182/08, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r.; sygnatura: II GZ 91/09, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Uchwała SN(7) z dnia 18 września 2013 r.; sygnatura: III CZP 13/13; Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2000 r.; sygnatura: I SA/Lu 4/98, Lex nr 42902 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r.; sygnatura: III SA 2847/01, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r.; sygnatura: I SA 2453/00, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3953/01, Lex nr 157739 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r.; sygnatura: II OSK 1318/05, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r.; sygnatura: II OSK 445/06; Lex nr 341353 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r.; sygnatura: I OSK 1801/06; Lex nr 372667 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 września 2007 r.; sygnatura: I OSK 1819/06; Lex nr 496317 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 763/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3A67B137FC> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r.; sygnatura: II GSK 746/08; orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r.; sygnatura: II GSK 704/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 53/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/65EF64AF51> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 54/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F1FCBD268> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 6 października 2009 r.; sygnatura: II GSK 55/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8FAF5808> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r.; sygnatura: II GSK 401/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E84EFDDF08> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r.; sygnatura: II GSK 704/09, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r.; sygnatura: II GSK 3595/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F69F1E283> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r.; sygnatura: II GSK 378/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F12D036ADE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok NSA z dnia 20 września 2019 r.; sygnatura: II GSK 2392/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/105D4320C3> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2006 r.; sygnatura: III SA/Wa 2385/06; Lex nr 328511 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2006 r.; sygnatura: VII SA/Wa 1031/05; Lex nr 220797 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2007 r.; sygnatura: IV SA/Wa 2413/06; Lex nr 401729 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 09 stycznia 2008 r.; sygnatura: II SA/Sz 858/07; Lex nr 466053 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2008 r.; sygnatura: VI SA/Wa 92/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E6694B950D> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2009 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1267/12; orzeczenia.nsa.gov.pl. (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2010 r.; sygnatura: I OSK 81/10, Lex nr 647928 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 grudnia 2010 r.; sygnatura: VI SA/WA 2016/10, Legalis (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 lutego 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 2421/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F170A00E12> (dostęp: 20.04.2020);

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2011 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1410/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C92359F087> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r.; sygnatura: VI SA/WA 1102/13, Lex nr 1402803 (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r.; sygnatura: VI SA/Wa 1057/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/908CCDDDAE> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2015 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3874/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B66936368> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 616/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/621285F2BF> (dostęp: 20.04.2020).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2016 r.; sygnatura: VI SA/Wa 3127/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9711F4E7A1> (dostęp: 20.04.2020).