

Paweł Wajda*
ORCID: 0000-0003-4423-8881
p.wajda@wpia.uw.edu.pl

Administracyjna kara pieniężna z tytułu braku realizacji przez inwestora zobowiązań inwestorskich

(Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r,
VI SA/Wa 8176/22)

Streszczenie

Glosa poświęcona jest analizie przepisów ustawy Prawo bankowe stanowiących podstawę prawną do nałożenia przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjnej kary pieniężnej na inwestora, który dopuścił się deliktu administracyjnego w postaci nie dochowania zobowiązań inwestorskich. Zagadnienie ma istotne znaczenie dla krajowych podmiotów, które pełnią funkcję tzw. akcjonariuszy referencyjnych banków krajowych. Komisja Nadzoru Finansowego jest świadoma, że zobowiązania inwestorskie zaciągnięte przed dniem 21 kwietnia 2018 r. są w istocie nieegzekwowalne. Jednak ten organ nadzoru niejednokrotnie oczekuje od akcjonariuszy banków krajowych zaciągnięcia przez nich wobec nowych zobowiązań inwestorskich. W szczególności chodzi o to, że inwestor może zostać zobowiązany do zawarcia z bankiem krajowym umowy inwestycyjnej, na mocy której zobowiąże się do dokapitalizowania banku w sytuacji zagrożenia jego płynności czy wypłacalności.

Rozważania mają glosy i poświęcone są analizie motywów wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r. (sygnatura: VI SA/Wa 8176/22). W opinii autora wyrok ten przyspieszył zmianę przepisów prawa materialnego, zwłaszcza w odniesieniu do wskazanych wyżej oczekiwań KNF. Konsekwencją tego wyroku jest m.in. potwierdzenie świadomości KNF, że zobowiązania inwestorskie zaciągnięte przez inwestorów do dnia 21 kwietnia 2018 r. są aktualnie nieegzekwowalne. Ponadto analizie poddano rozwiązania normatywne dotyczących administracyjnej kary pieniężnej nakładanej przez KNF na inwestora w sytuacji braku dochowania przez niego zobowiązań inwestorskich.

* Paweł Wajda – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna, zobowiązanie inwestorskie, Komisja Nadzoru Finansowego, KNF, akcjonariusz referencyjny, sankcja administracyjna, nadzór

Kody JEL: K23, K22, K10

Administrative Financial Penalty for Failure by the Investor to Fulfil its Investment Obligations (Commentary on the judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 22 August 2023, VI SA/Wa 8176/22)

Abstract

The commentary analyses the provisions of the Banking Law Act which constitute the legal basis for the Financial Supervision Authority to impose an administrative fine on an investor who has committed an administrative offence in the form of failure to comply with investor obligations. The issue is of significant importance for domestic entities which act as so-called reference shareholders of domestic banks. The Financial Supervision Authority is aware that investor obligations incurred before 21 April 2018 are in fact unenforceable. However, this supervisory authority often expects shareholders of domestic banks to enter into new investor commitments. In particular, an investor may be required to enter into an investment agreement with a domestic bank, under which it undertakes to recapitalise the bank in the event of a threat to its liquidity or solvency.

These considerations are discussed and analysed in the judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 22 August 2023 (reference number: VI SA/Wa 8176/22). In the author's opinion, this judgment accelerated the amendment of substantive law, especially with regard to the above-mentioned expectations of the Polish Financial Supervision Authority. One of the consequences of this judgment is the confirmation of the Polish Financial Supervision Authority's awareness that the investor commitments made by investors until 21 April 2018 are currently unenforceable. In addition, the normative solutions concerning the administrative fine imposed by the KNF on an investor in the event of failure to comply with investor obligations were analysed.

Keywords: administrative fine, investor obligation, Polish Financial Supervision Authority, KNF, reference shareholder, administrative sanction, supervision

JEL Codes: K23, K22, K10

Wstęp

Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących decyzji administracyjnych Komisji Nadzoru Finansowego (KNF)¹ ma bardzo istotne znaczenie dla jej działalności, a jednocześnie są stymulatorem zmian normatywnych. W tym kontekście analiza orzeczeń sądów administracyjnych z ostatnich miesięcy w sprawach sądowo-administracyjnych prowadzi do istotnych wniosków. W szczególności

¹ Dalej: KNF.

ści dotyczy to spraw związanych z odpowiedzialnością administracyjną i nakładaniem przez KNF sankcji administracyjnych. Na tym tle jednym z najciekawszych judykatów jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r. (sygnatura: VI SA/Wa 8176/22²). Przedmiotowe orzeczenie, które jest prawomocne³, wywarło istotny wpływ na nowelizację przepisów norm ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁴.

Analizowany wyrok dotyczył skargi akcjonariusza banku krajowego na decyzję KNF z dnia 28 września 2022 r. Na mocy osnowy tego aktu administracyjnego KNF nałożyła na rzeczonoego akcjonariusza karę pieniężną w wysokości 20 mln PLN. Sankcja została wymierzona za – w ocenie KNF – niedochowanie przez tego inwestora od dnia 15 lutego 2021 r. zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 ustawy p.b. Zobowiązanie zostało złożone w dniu 11 sierpnia 2011 r. i towarzyszyło zawiadomieniu o zamiarze objęcia – w szczególności przez tego inwestora – akcji banku krajowego, w liczbie powodującej przekroczenie 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu banku oraz 50% jego kapitału zakładowego.

Warto wskazać, że powołany wyrok WSA w Warszawie ma istotne znaczenie dla podmiotów, które są tzw. akcjonariuszami referencyjnymi. Chodzi o akcjonariuszy, którzy przekraczają próg 10% w liczbie głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym banku krajowego i w ramach procedury z art. 25a i nast. ustawy p.b. zaciągały tzw. zobowiązania inwestorskie⁵.

W relacjach nadzorca z podmiotami rynku finansowego występuje zjawisko zwracania się przez KNF do akcjonariuszy, którzy zaciągali tzw. zobowiązania inwestorskie przed dniem 21 kwietnia 2018 r., aby złożyli – nie wobec KNF, ale wobec banku krajowego, odpowiednie zobowiązanie inwestorskie w treści umowy inwestycyjnej. Przy czym, z wyżej opisanej przyczyny, nie jest „odświeżenie” zobowiązań inwestorskich ani „potwierdzenie ich aktualności”. Literalnie chodzi o to, aby akcjonariusz referencyjny banku krajowego zobowiązał do dokapitalizowania tego banku, w sytuacji wystąpienia nim problemu z płynnością lub wypłacalnością.

1. Administracyjna kara pieniężna z tytułu naruszenia zobowiązań inwestorskich zaciągniętych przed dniem 21 kwietnia 2018 r.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r. (sygnatura: VI SA/Wa 8176/22) dotyczył skargi inwestora na decyzję KNF z dnia 28 września 2022 r., na mocy której KNF nałożyła na rzeczonoego akcjonariusza karę pieniężną w wysokości 20 mln PLN,

² Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22; Legalis.

³ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2025 r., sygnatura: II GSK 103/24, CBOSA.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 1646, ze zm.; dalej: „p.b.”.

⁵ Por. szerzej np.: M. Torończak, *Zobowiązania inwestorskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2019, nr 9, s. 46–59.

gdyż uznała, że doszło do niedochowania przez niego zobowiązania inwestorskiego, które zostało złożone w dniu 11 sierpnia 2011 r. Przy czym od 15 lutego 2021 r. Komisja próbowała – acz nieskutecznie – zobowiązanie to wyegzekwować. Inwestor odmówił wykonania zobowiązania, kierując się, prawdopodobnie przesłanką, że jest ono nieegzekwowalne, jak również wskazując, że KNF nie ma uprawnień, by przymusić inwestora do realizacji tego zobowiązania.

W istocie KNF nałożyła na inwestora administracyjną karę pieniężną na podstawie przepisu z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. wprowadzonego do systemu prawa dopiero 21 kwietnia 2018 r. (na mocy postanowień z art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw⁶). Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej przez KNF na inwestora zostało zatem oparte na podstawie prawnej z art. 25n ust. 5a ustawy p.b., która nie obowiązywała w chwili zaciągnięcia przez inwestora przedmiotowego zobowiązania. Nie było także jakiegokolwiek innego przepisu, który mógłby stanowić podstawę egzekwowania odpowiedzialności administracyjnej za uchybienie zobowiązaniu inwestorskiemu.

Zgodnie z przepisem art. 25n ust. 5a ustawy p.b., w jego brzmieniu obowiązującym w dniu wydania przedmiotowej decyzji Komisji: *Jeżeli podmiot, o którym mowa w art. 25 ust. 1, lub założyciel banku krajowego nabył lub objął akcje lub prawa z akcji, o których mowa w art. 25 ust. 1, i nie dochowuje zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 lub art. 30 ust. 1b, Komisja Nadzoru Finansowego może, w drodze decyzji, nałożyć na ten podmiot lub założyciela banku krajowego karę pieniężną do wysokości odpowiadającej wartości tych akcji lub praw z akcji. Wartość akcji lub praw z akcji ustalana jest na dzień ich nabycia albo objęcia według wartości godziwej, o której mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*. Przepis ten został wprowadzony do systemu prawa – na mocy postanowień ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi⁷. Konsekwencją powyższego było zaś to, że norma sankcjonująca brak dochowania przez inwestora tzw. zobowiązania inwestorskiego została wprowadzona do systemu prawa dopiero od dnia 21 kwietnia 2018 r.

Analizując treść przepisu z art. 25n ust. 5a ustawy p.b., jak również uwzględniając brak innych przepisów w tej ustawie wskazujących na retroaktywne obowiązywanie tego przepisu, należy stwierdzić, że ma on walor *stricte* prospektywny i nie działa wstecz. Dlatego można twierdzić, że WSA w Warszawie trafnie wskazał w uzasadnieniu, że: *skoro złożenie zobowiązania inwestorskiego, o którym mowa w art. 25h ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe skutkowało powstaniem stosunku prawnego „w toku”, który rozpoczął się pod rządami dawnego prawa i trwał po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo bankowe, tj. na dzień 21 kwietnia 2018 r., to z tego względu należy odstąpić od zasady bezpośredniego działania prawa nowego, skoro za zastosowaniem aktualnie obowiązujących przepisów*

⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 685.

⁷ *Ibidem*.

nie przemawiał ważny interes publiczny. Należy zastosować zasadę dalszego działania prawa dawnego (ustawy dawnej) – reguła intertemporalna, która nakazuje stosować prawo dotychczasowe do stosunków prawnych, które trwają również po zmianie prawa. W konsekwencji powyższa reguła prowadzi do dalszego stosowania przepisów prawnych obowiązujących na dzień powstania stosunku prawnego, a nie zdarzeń następujących po tej dacie, ściśle z nim związanych. Tym bardziej nie ma wątpliwości co do zastosowania zasady dotychczasowego prawa do sytuacji, w której dawne przepisy obowiązują, ale w zmienionej wersji, i wprowadzają już po dniu powstania stosunku prawnego nową regulację prawną, wcześniej nieobowiązującą. Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa zmieniająca przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe z dniem 21 kwietnia 2018 r., nie zawiera przepisów przejściowych dotyczących stosowania przepisów sankcjonowanych, należy skorzystać z reguły intertemporalnej, w myśl której zastosowanie w sprawie będą miały przepisy obowiązujące w momencie podjęcia przez stronę zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 ustawy – Prawo bankowe. W konsekwencji nałożenie kary pieniężnej na podstawie przepisu art. 25n ust. 5a Prawa bankowego, nieobowiązującego w chwili podjęcia przez stronę zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 Prawa bankowego, jest bezzasadne⁸.

Zacytowane stanowisko WSA w Warszawie zasługuje na aprobatę. Sąd bowiem trafnie stwierdził, że przepis z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. został wprowadzony do systemu prawa dopiero w 2018 r. Tym samym, zgodnie z przepisem z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. deliktem administracyjnym aktywującym zastosowanie przedmiotowego przepisu, jest brak dochowania przez inwestora zobowiązania inwestorskiego, o którym mowa w art. 25h ust. 3 lub art. 30 ust. 1b ustawy p.b. Przy czym przepis ten znajduje wyłącznie prospective zastosowanie. Tym samym przepis ten może znaleźć zastosowanie wyłącznie do tych deliktów administracyjnych, które spowodowały się do braku dochowania przez inwestora zobowiązania inwestorskiego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 marca 2018 r.

W konsekwencji przepis z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. nie może mieć zastosowania do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie zawartej w nim regulacji. Brak jest bowiem podstawy prawnej do takiego działania. Podzielić należy zatem stanowisko WSA w Warszawie, zgodnie z którym: *z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika to, że organy władzy publicznej winny działać z dbałością o zaufanie obywatela do Państwa oraz chronić jego interesy w toku, a tym samym w uzasadnionych sytuacjach odstępować od zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, która to sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Organ [KNF] w konsekwencji zastosował przepis prawa, który wszedł w życie z dniem 21 kwietnia 2018, tj. po podjęciu zobowiązania, o którym mowa w art. 25h ust. 3 ustawy p.b., przez Stronę w dniu 11 sierpnia 2011 r. Skoro bowiem przepis art. 25n ust. 5a ustawy p.b. w ogóle wówczas nie obowiązywał, to naruszenie zobowiązań, o których mowa w art. 25h ust. 3 ustawy p.b., przed 21 kwietnia 2018 r. nie było zagrożone sankcją w postaci kary pieniężnej w przepisie tym określonej⁹.*

⁸ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22; Legalis.

⁹ *Ibidem*.

Zasada zaufania do władzy publicznej ma swoją podstawę w normach konstytucyjnych. Należy zauważyć, że z ustanowionej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza się bowiem regułę zaufania obywateli do państwa i prawa przez to państwo stanowionego. Zasada ta rodzi określone obowiązki we wszystkich sferach działalności państwa. Ochrona zaufania realizuje się bezpośrednio w dwóch zasadniczych sferach działania administracji. Po pierwsze, w sferze stabilizacji stosunków ustanowionych przez oficjalną wypowiedź organu administracji, a szczególnie przez ostateczną decyzję administracyjną. Ponadto ochrona zaufania materializuje się w sferze wyrównywania strat, poczynionych w majątku obywatela przez odwołanie lub zmianę tego rodzaju wypowiedzi¹⁰. Z zasady ochrony zaufania¹¹ można zatem wyprowadzić standard pewności w sferze stosowania prawa¹², który da się sformułować jako nakaz takiego postępowania organów państwowych, aby wszelkie ich działania, w tym także orzeczenia wydawane w sprawach indywidualnych¹³ z zakresu administracji publicznej, stanowiły logiczny i naturalny rezultat procesów rządzenia w sprawnie administrowanym państwie¹⁴. Jurystycznym potwierdzeniem powyższego jest stanowisko, zgodnie z którym: *powyższe reguły postępowania organu administracji uzupełnia zasada zaufania obywateli do organów państwa wyrażona w art. 8 ustawy k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada ta jest niezwykle istotna z punktu widzenia tzw. sprawiedliwości społecznej w ujęciu proceduralnym, oznacza ona bowiem obowiązek uzasadnienia przez organ prowadzący postępowanie swojego działania oraz wyjaśnienia jego podstawy*¹⁵.

¹⁰ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 6.06.2023 r., sygnatura: I GSK 883/22; Legalis; zob. także: Wyrok NSA z dnia 6.10.2021 r., sygnatura: I FSK 1797/18; Legalis.

¹¹ Trafnie w orzecznictwie SN wskazuje się, że: *Jedną z zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada zaufania obywatela do państwa. Zasada ta wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona m.in. w takim stosowaniu prawa, by nie stawiało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych. Zatem jedną ze składowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywatela do państwa, wyrażająca się również w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa; por. szerzej: Wyrok SN z dnia 18.07.2024 r., sygnatura: II NSNc 389/23; LEX; Wyrok SN z dnia 5.10.2023 r., sygnatura: II NSNc 140/23; LEX; zob. także: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12.01.2023 r., sygnatura: III SAB/Wr 581/22; Legalis; Wyrok NSA z dnia 30.09.2021 r., sygnatura: I FSK 1461/17; Legalis.*

¹² Por. także: Wyrok NSA z dnia 12.12.2022 r., sygnatura: II GSK 468/22; Legalis.

¹³ Por. także: Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19.07.2017 r., sygnatura: I SA/Bk 506/17; Legalis.

¹⁴ Por. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.06.2020 r., sygnatura: VI SA/Wa 1/20; Legalis.

¹⁵ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.10.2020 r. sygnatura: VI SA/Wa 42/20; CBOSA; Wyrok NSA z dnia 8.02.2023 r., sygnatura: I GSK 1796/22; Legalis; Wyrok NSA z dnia 31.10.2022 r., sygnatura: I GSK 565/22; Legalis; Wyrok NSA z dnia 20.09.2022 r., sygnatura: I GSK 1758/21; Legalis; Wyrok NSA z dnia 10.12.2021 r., sygnatura: I GSK 1083/21; Legalis; Wyrok NSA z dnia 23.08.2023 r., sygnatura: II OSK 2964/20; Legalis.

Jednym z fundamentów zasady demokratycznego państwa prawa jest zatem to, że podmioty prawa mają działać w zaufaniu do władzy publicznej i nie mogą być obciążane negatywnymi konsekwencjami działań, niezgodnych z przepisami¹⁶, podejmowanych przez podmioty administracji publicznej, jakim jest również KNF¹⁷. Zasada ochrony zaufania do państwa, w tym ochrony zaufania do podmiotów administracji publicznej, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP wskazuje przy tym, że państwo nie powinno odnosić korzyści finansowych z tytułu błędnego, sprzecznego z prawem działania organu¹⁸. W tym ostatnim kontekście należy wskazać, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (TK)¹⁹: *stanowiąca istotny element składowy konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa*²⁰. Powyższe znajduje potwierdzenie również w utrwalonej linii orzecniczej Sądu Najwyższego (SN)²¹, zgodnie z którą: *wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej zasada zaufania obywatela do państwa wyraża się m.in. w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa. [...] Zgodnie zaś z przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumieniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa*.

Ponadto w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) podkreślana jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), jako jedna z podstawowych zasad prawa międzyczasowego, od której odstąpić można jedynie w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli przemawiałaby za tym konieczność ochrony istotnych wartości konstytucyjnych. NSA stwierdził, że *[w] demokratycznym porządku prawnym prawo powinno działać w zasadzie na przyszłość, a nie wstecz, w tym znaczeniu, że powinno wiązać określone w nim skutki prawne ze zdarzeniami mającymi miejsce po jego wejściu w życie. Zasada lex retro non agit jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy i zakazuje mu stanowienia norm prawnych, które miałyby być*

¹⁶ *Argumentum ex art. 7 Konstytucji RP.*

¹⁷ Por. także: Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4.09.2009 r., sygnatura: III SA/GI 404/09; Legalis; Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 20.03.2009 r., sygnatura: II CSK 602/08; Legalis.

¹⁸ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 17.11.2023 r., sygnatura: I GSK 20/20; CBOSA; por. szerzej: Wyrok SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 28.03.2023 r., sygnatura: II NSNc 85/23; Legalis; zob. także: Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.02.2023 r., sygnatura: II SA/OI 49/23; Legalis.

¹⁹ Por. szerzej: Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygnatura: P. 3/00; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2000/p_03_00.pdf; Wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygnatura: K. 45/01; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2002/K_45_01.pdf.

²⁰ Zob. także: A. Kluczevska-Rupka, *Zasada pewności prawa w działaniu administracji Unii Europejskiej oraz jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 1(5)/2014, s. 161; M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 5/2011, s. 13; por. także: Wyrok NSA z dnia 13.05.2021 r., sygnatura: I FSK 1841/19; Legalis.

²¹ Por. szerzej: Wyrok SN z dnia 24.05.2023 r., sygnatura: II NSNc 160/23; LEX.

stosowane do zdarzeń, sytuacji, które miały miejsce i zostały zakończone przed wejściem w życie tych norm²². Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, można od niej odstąpić, jednakże wyjątkowo, jeżeli przemawia za tym konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych niż bezpieczeństwo prawne i zaufanie obywateli do państwa zagrożone pogorszeniem ich sytuacji prawnej wskutek nałożenia na nich określonych obowiązków z mocą wsteczną. Nawet, jeżeli przyjąć, że zasadą ogólną jest bezpośrednie działanie prawa, to z samej tej zasady nie można wyprowadzać domniemania, że wobec braku konkretnej wypowiedzi ustawodawcy przepis, zwłaszcza materialnoprawny, może mieć zastosowanie z mocą wsteczną²³. Dlatego granice jego zastosowania w czasie wyznacza zasada *lex retro non agit*²⁴. NSA stwierdził także, że w razie kolizji czy w sprawie ma zastosowanie przepis dotychczasowy, czy nowy, przyjmuje się, że przepis dotychczasowy ma zastosowanie, jeżeli pod jego rządem powstał (zmienił się albo wygasł) stosunek prawny, którego treść została bezpośrednio wyznaczona przez ten przepis²⁵.

Przypomnieć należy, że w dniu 11 sierpnia 2011 r. przepis z art. 25n ustawy p.b. nie zawierał normy sankcjonującej (podobnie w tym dniu w systematyce ustawy p.b. nie było takiej normy), która mogłaby stanowić podstawę prawa materialnego do nałożenia przez KNF na inwestora administracyjnej kary pieniężnej z uwagi na brak wykonania przez tego inwestora tzw. zobowiązań inwestorskich. Przepis z art. 25n ustawy p.b. był zatem klasycznym przykładem normy typu *lex imperfectae*, tj. normy, której respektowanie nie zostało zabezpieczone sankcją odpowiedzialności administracyjnej i administracyjnej kary pieniężnej.

Konsekwencją powyższego jest to, że hipotetyczne zastosowanie przez KNF normy sankcjonującej z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. wobec inwestora banku krajowego, który zaciągnął tzw. zobowiązanie inwestorskie przed dniem 21 kwietnia 2018 r., prowadziłoby do retroaktywnego stosowania tej normy. Takie działanie godziłoby w pryncypia demokratycznego państwa prawa. Naruszałoby bowiem podstawową zasadę prawa międzyczasowego, tj. zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*)²⁶. Trafnie w tym kontekście WSA w Warszawie przypomniał, że: *w orzecznictwie sądowo-administracyjnym zasadnie i zgodnie wskazuje się w omawianej kwestii, iż brak jednoznacznego stanowiska ustawodawcy co do tego, jakie należy stosować przepisy do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, [...] nie oznacza istnienia „luki normatywnej”, gdyż powinna ona zostać wypełniona w drodze wykładni przez organy stosujące prawo, jednak regułą w tym zakresie nie*

²² Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 26.10.2017 r., sygnatura: II GSK 24/16; CBOSA; zob. także: Wyrok NSA z 24.11.2024 r.; sygnatura: III OSK 2836/21; CBOSA; wyrok NSA z dnia 13.06.2025 r., sygnatura: II GSK 103/24; CBOSA.

²³ Por. szerzej: wyroki TK: z 9 czerwca 2003 r., sygnatura: SK 12/03, OTK nr 6/A/2003, poz. 51 i z 23 lipca 2013 r., sygnatura: P 36/12, OTK nr 6/2013, poz. 82.

²⁴ Por. szerzej: wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygnatura: P 66/07, OTK nr 5/A/2009, poz. 65.

²⁵ Por. szerzej: wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygnatura: P 66/07, OTK nr 5/A/2009, poz. 65.

²⁶ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22; Legalis; zob. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 04 stycznia 2022 r., sygnatura: VI SA/Wa 2129/21; CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2021 r., sygnatura: VI SA/Wa 179/21; CBOSA.

może być automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych (zdarzeń) mających miejsce przed datą wejścia w życie nowej ustawy. Kwestia przyznania pierwszeństwa zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy i charakteru przepisów podlegających zmianie; należy brać także pod uwagę skutki, jakie może wywołać przyjęcie jednej lub drugiej zasady (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06, ONSAiWSA z 2006 nr 3, poz. 71)²⁷.

W rozpoznawanej przez WSA w Warszawie sprawie zachodziła sytuacja, w której tzw. zobowiązanie inwestorskie akcjonariusz zaciągnął w dniu 11 sierpnia 2011 r. Zobowiązanie to trwało nadal w chwili wejścia w życie przepisów zmieniających ustawę p.b., tj. w dniu 21 kwietnia 2018 r. W dacie powstania tego zobowiązania przepis z art. 25n ustawy p.b. nie zawierał sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej, a w ust. 1 przewidywał wyłącznie środek nadzoru następczego w postaci zakazu wykonywania prawa głosu/nakazu zbycia akcji banku krajowego²⁸. Podstawa prawna dla zastosowania kary pieniężnej została wprowadzona dopiero z dniem 21 kwietnia 2018 r. Dlatego na tle przedstawionych analiz przepisów i zasad KNF nie mogła zastosować sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej za delikt administracyjny²⁹.

Podobnie podzielić należy stanowisko WSA w Warszawie, zgodnie z którym: *złożenie przez Skarżącego zobowiązania inwestorskiego skutkowało powstaniem stosunku prawnego „w toku”, który rozpoczął się pod rządami dawnego prawa i trwał po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo bankowe. Z tego względu należało w niniejszej sprawie odstąpić od zasady bezpośredniego działania prawa nowego, jako że Organ w żaden sposób nie wykazał, by za zastosowaniem aktualnie obowiązujących przepisów przemawiał ważny interes publiczny. [...] Zasada dalszego działania prawa dawnego stanowi przeciwieństwo dla zasady bezpośredniego działania prawa nowego, gdy z natychmiastowego działania nowej ustawy wywodzimy obowiązek sięgania po nowe przepisy dla oceny skutków zdarzeń, które zostały zapoczątkowane przed ich wejściem w życie³⁰.*

KNF, wydając rzeczoną decyzję administracyjną, nie uwzględniła w ogólności tego, że mamy tutaj do czynienia z administracyjną karą pieniężną, a zatem postacią sankcji administracyjnej. Implikuje to konieczność pełnego respektowania przez KNF standardów wypracowanych w judykaturze w przedmiocie stosowania sankcji administracyjnych. W tym ostatnim kontekście warto wskazać, że w judykaturze

²⁷ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22; Legalis.

²⁸ Zob. np.: M. Torończak, *Decyzja z art. 25n ust. 1 ustawy – Prawo bankowe*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 4, s. 62–75; R. Woźniak, *Pozycja prawa akcjonariusza banku krajowego w związku z wydaniem przez KNF decyzji na podstawie art. 25n Prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 2, s. 86–93.

²⁹ Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22; Legalis.

³⁰ *Ibidem*.

trafnie przyjmuje się, że taki *stricte* sankcyjny charakter przepisów predestynuje sposób dokonywania ich wykładni³¹. Wykładnia przepisów prawa administracyjnego, stanowiących podstawę prawną do nałożenia sankcji administracyjnej, powinna być zbliżona do wykładni przepisów zaliczanych do gałęzi prawa karnego, z pierwszeństwem zastosowania wykładni językowej³² względem jakichkolwiek innych rodzajów wykładni³³. W rezultacie norma zagrożona sankcją administracyjną musi być wykładana zgodnie z jej językowym, literalnym brzmieniem. Nie jest zatem dopuszczalne przy interpretacji normy sankcyjnej stosowanie innego rodzaju wykładni (np. celowościowej, systemowej) dla uzyskania innej, niż to wynika z wykładni językowej³⁴, treści danej normy³⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie przyjmuje się, że w analizowanej kategorii spraw, rezultaty wykładni językowej mogą zostać przełamane jedynie wyjątkowo (np. w razie ich rażącej sprzeczności z założeniem racjonalnego prawodawcy)³⁶. Podobnie wykluczone jest stosowanie

³¹ Wykładnia prawa w procesie jego stosowania w sprawach dotyczących kar administracyjnych powinna być dokonywana w sposób „restrykcyjny” oparty na preferowaniu wykładni językowej (zob.: Wyrok SN z dnia 6.10.2016 r., sygnatura: III SK 51/15, Legalis nr 1537675; Wyrok NSA z dnia 1.06.2004 r., sygnatura: GSK 30/04, Legalis nr 63945; Wyrok NSA z dnia 27.05.2009 r., sygnatura: II GSK 972/08, Legalis nr 326345; Postanowienie SN z dnia 4.12.2009 r., sygnatura: III SK 30/09, Legalis nr 1875710; Wyrok SN z dnia 21.09.2010 r., sygnatura: III SK 8/10, Legalis nr 412622; Postanowienie SN z dnia 26.10.2016 r., sygnatura: III SK 75/15, Legalis nr 1526381; Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16.05.2016 r., sygnatura: II GPS 1/16, Legalis 1445596; P. Wajda, *Przesłanki (dyrektywy) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na krajowy zakład ubezpieczeń (część II)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 2, s. 21).

³² Por. także: M. Zirk-Sadowski [w:] *System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym*, Tom 4, red. R. Hauser, Warszawa 2015, wyd. 2, s. 223–226; W. Morawski, *Glosa do wyroku NSA z 4 października 1994 r., SA/WR 929/94*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1/1998, s. 93; B. Brzeziński, *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 1/2002, s. 18.

³³ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 1.06.2004 r., sygnatura: GSK 30/04; CBOSA; por. także: wyrok NSA z dnia 30.03.2004 r., GSK 31/04; CBOSA. Ponadto na konieczność posługiwania się wykładnią językową wskazuje również pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że: *omawiana zasada [przyp. jasności i precyzyjności przepisu] ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków*; zob.: Wyrok TK z dnia 09.10.2007 r., sygnatura: SK 70/06, Legalis; Wyrok TK z dnia 18.07.2013 r., sygnatura: SK 18/09, Legalis; zob. także: Wyrok WSA w Olsztynie z 09.07.2020 r., sygnatura: II SA/Ol 293/20; CBOSA.

³⁴ Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 6.03.2014 r., sygnatura: I OSK 653/13; Legalis.

³⁵ Por. szerzej: Wyrok TK z dnia 5.05.2004, sygnatura: P 2/03; LEX; zob. także: Wyrok NSA z dnia 27.05.2005 r., sygnatura: II GSK 972/08; CBOSA; por. także: Ł. Gajek, *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, Nr 3 (8), s. 16.

³⁶ Por. szerzej: Uchwała SN z dnia 21.01.2016 r., sygnatura: III SZP 4/15, Legalis nr 1398242; Wyrok SN z dnia 6.10.2016 r., sygnatura: III SK 51/15, Legalis nr 1537675; Postanowienie SN z dnia 26.10.2016 r., sygnatura: III SK 75/15, Legalis nr 1526381.

tutaj wykładni rozszerzającej³⁷, analogii³⁸ czy domniemań³⁹. NSA zwraca uwagę, że: *normy za których naruszenie przewidziana jest sankcja administracyjna, muszą być jednoznaczne co do treści i nie mogą podlegać interpretacyjnym zabiegom prowadzącym do rozszerzenia odpowiedzialności*⁴⁰. W judykaturze podkreśla się niedopuszczalność retroaktywnego stosowania uregulowań wprowadzających odpowiedzialność za delikty administracyjne⁴¹. Dlatego należy podzielić stanowisko wypracowane w judykaturze TK, zgodnie z którym gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji: *odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji*. W konsekwencji należy tutaj stosować odpowiednio (tj. z uwzględnieniem ich specyfiki) m.in. art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym: *Odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia*. TK wyprowadza z tego dwie bardziej szczegółowe dyrektywy. Po pierwsze, zakaz sankcjonowania czynów, które w chwili ich popełnienia nie stanowiły deliktów administracyjnych (co powinno być postrzegane jako odpowiednik prawnokarnej zasady *nullum crimen sine lege anteriori*). Po drugie, zakaz stosowania sankcji, które nie były przewidziane w momencie popełnienia deliktów (co jest z kolei odpowiednikiem prawnokarnej zasady *nullum poena sine lege*)⁴². Jednak KNF niejako pominęła w przedmiotowej sprawie obowiązek zastosowania do sankcji administracyjnej zasady *lex mitior retro agit* (ustawa względniejsza działa wstecz), nakazującej wsteczne stosowanie przepisu względniejszego dla podmiotu naruszającego przepisy. Obowiązek ten wynika z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.⁴³. Oczywiście jest zatem, że stan prawny obowiązujący od dnia 21 kwietnia 2018 r. nie jest względniejszy dla inwestora, który dopuścił się naruszenia tzw. zobowiązania inwestorskiego⁴⁴. Wręcz przeciwnie, stan prawny obowiązujący od dnia 21 kwietnia 2018 r. jest zdecydowanie mniej względny dla takiego inwestora niż stan prawny obowiązujący do tej daty. *De lege derogata* chodzi o sytuację, w której naruszenie zobowiązań inwestorskich zaciągniętych przed dniem 21 kwietnia 2018 r. nie było powiązane z uprawnieniami KNF do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

³⁷ Zob. np.: Wyrok NSA z dnia 18.04.2019 r., sygnatura: I OSK 1750/17; Legalis.

³⁸ Zob. np.: Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23.07.2021 r., sygnatura: II SA/Łd 203/21; LEX; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.11.2019 r., sygnatura: IV SA/Wa 1668/19; LEX.

³⁹ Por. szerzej: Wyrok SN z dnia 24.09.2014 r., sygnatura: III SK 59/13, Legalis nr 1079955; Wyrok SOKiK z dnia 15.04.2019 r., XVII AmE 92/17, Legalis nr 2252765; Wyrok NSA z dnia 22.11.2019 r., sygnatura: II GSK 1019/19; CBOSA; zob. też A. Krawczyk [w:] W. Chróścielewski (red.), Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex/el., komentarz do art. 189b, pkt 3.

⁴⁰ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 27.05.2009 r., sygnatura: II GSK 972/08, Legalis nr 326345.

⁴¹ Por. szerzej: Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygnatura: P 66/07, Legalis; zob. także: Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r., sygnatura: II GSK 487/09; Legalis.

⁴² Por. szerzej: Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygnatura: P 66/07, Legalis; por. także: Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r., sygnatura: II GSK 487/09; Legalis.

⁴³ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167

⁴⁴ Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 13 maja 2008 r., sygnatura: II GSK 104/08; Legalis.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że sankcja administracyjna z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. nie może znaleźć zastosowania w przypadku deliktu administracyjnego w postaci naruszenia tzw. zobowiązań inwestorskich zaciągniętych przed dniem 21 kwietnia 2018 r.

2. Nowelizacja przepisu z art. 25n ust. 5a i nast. ustawy Prawo bankowe

Przepisy art. 25n ust. 5a i nast. ustawy Prawo bankowe zostały znowelizowane na mocy postanowień ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku⁴⁵. Regulacja ta zaczęła obowiązywać z dniem 29 września 2023 r. i zmieniła model wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, jak również wprowadziła liczne rozwiązania formalnoprawne dotyczące decyzji KNF.

Dokonując wykładni tych przepisów, w pierwszym kroku należy wskazać, że ich nowelizacja implikuje konieczność dokonania oceny stosowania albo też braku stosowania aktualnej jego treści do zobowiązań inwestorskich zaciągniętych w okresie od dnia 21 kwietnia 2018 r. do dnia 29 września 2023 r. Dlatego konieczna jest weryfikacja tego, czy prawodawca unormował tę kwestię w przepisach ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku. Analiza norm tej ustawy prowadzi do wniosku, że kwestia ta nie została unormowana. Tym samym konieczna jest ocena stosowania zasady *lex mitior retro agit* do wyżej powołanego stanu. Dokonując rzeczony oceny, należy wskazać, że *de lege derogata* (tj. do dnia 29 września 2023 r.) delikt administracyjny, o którym jest mowa w art. 25n ust. 5a ustawy p.b., zagrożony był administracyjną karą pieniężną w wysokości odpowiadającej wartości tych akcji lub praw z akcji, przy czym wartość akcji lub praw z akcji. Wysokość kary była ustalana na dzień ich nabycia albo objęcia według wartości godziwej, o której mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. *De lege lata* ten delikt administracyjny zagrożony jest administracyjną karą pieniężną w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym, a w przypadku braku takiego sprawozdania – w wysokości do 10% prognozowanego przychodu określonego na podstawie sytuacji ekonomiczno-finansowej osoby prawnej. W przypadku osób fizycznych kara może wynieść do 21 312 000 zł. Mając na uwadze to, że banki krajowe działają z wykorzystaniem tzw. dźwigni finansowej, można przyjąć, że w przypadku inwestorów, jako osób prawnych, to „stare” brzmienie przepisu z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. będzie względniejsze. W przypadku zaś osób fizycznych to „nowe” brzmienie tego przepisu, będzie względniejsze. Jednak ocena ta musi być dokonana na zasadzie casu-ad-casum, a zatem na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1723.

De lege lata, brak realizacji przez inwestora zobowiązania inwestorskiego, które – co wymaga podkreślenia – zaciągnięte od dnia 21 kwietnia 2018 r. aktywuje uprawnienia KNF w zakresie nałożenia na rzeczzonego inwestora administracyjnej kary pieniężnej. Przy ustalaniu wymiaru (dolegliwości) administracyjnej kary pieniężnej zastosowanie znajdą przesłanki wymiaru z art. 189d ustawy k.p.a., jak również postulaty płynące z zasady proporcjonalności.

Postępowanie w sprawie będzie wszczynane przez KNF, która działa tutaj z urzędu. Stroną tego postępowania będzie inwestor, który zaciągnął – od dnia 21 kwietnia 2018 r. – zobowiązanie inwestorskie i następnie go nie dochował, a organem administracji publicznej właściwym w tej sprawie będzie KNF. Przedmiotem tego postępowania będzie ustalenie, czy inwestor nie dochował zobowiązania inwestorskiego i nałożenie na niego administracyjnej kary pieniężnej, wraz z ustaleniem poziomu jej dolegliwości. Należy wskazać – *argumentum ex art. 7* w związku z art. 77 § 1 ustawy k.p.a. – że ciężar dowodu w tej sprawie będzie spoczywać w całości na KNF⁴⁶. Oznacza to, że KNF będzie zobowiązana ustalić stan faktyczny sprawy zgodny ze stanem prawdy materialnej oraz zebrać i ocenić cały materiał dowodowy w sprawie, a tym samym udowodnić, że inwestor nie dochował zaciągniętego zobowiązania inwestorskiego⁴⁷.

KNF rozstrzygnie przedmiotową sprawę administracyjną w formie decyzji administracyjnej, która będzie – *ex lege*⁴⁸ – natychmiast wykonalna. Decyzja ta oparta będzie na konstrukcji uznania administracyjnego⁴⁹. Przesądza o tym wykorzystanie

⁴⁶ W judykaturze zostało wyrażone stanowisko, zgodnie z którym: *zgodnie z unormowaną w art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej, organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego tak, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykuczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści* (vide: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.02.2017 r., sygnatura: I OSK 790/15; CBOSA; Wyrok NSA z dnia 2.04.2019 r., sygnatura: II OSK 3473/18; Legalis; Wyrok NSA z dnia 9.10.2018 r., sygnatura: II OSK 2505/18; Legalis; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7.11.2019 r., sygnatura: I SA/GI 954/19; Legalis).

⁴⁷ Przychylając się do poglądów wyrażonych w orzecznictwie (por. szerzej: Wyrok NSA z 27.08.2010 r., sygnatura: II OSK 1131/10, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2009 r., sygnatura: I SA/Wa 474/09, Legalis) i doktrynie (por. szerzej: P. Wajda, M.A. Śliwa, *Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i ciężar dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 5/2014, s. 58–59), należy stwierdzić, że z ogólnej zasady prawdy obiektywnej wynikają dla KNF dwa podstawowe obowiązki. Pierwszy obowiązek dotyczy określenia jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego. Na tej podstawie KNF powinna z urzędu oraz na podstawie stosownych norm prawa materialnego wskazać, jakie okoliczności mają znaczenie w przedmiotowym stanie faktycznym z punktu widzenia tych norm.

⁴⁸ *Argumentum ex art. 25n ust. 5b ustawy p.b.*

⁴⁹ Zob. np.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.06.2007 r., sygnatura: VI SA/Wa 2198/06; Legalis; Wyrok NSA z dnia 14.06.2007 r., sygnatura: II GSK 35/07, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.09.2019 r., sygnatura: VI SA/Wa 964/18, CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.11.2020 r., sy-

przez prawodawcę w treści przepisu z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. konstrukcji: *Komisja Nadzoru Finansowego może*. W rezultacie KNF jest uprawniona do odstąpienia od nałożenia na tego inwestora administracyjnej kary pieniężnej i do umorzenia przedmiotowego postępowania⁵⁰, nawet w obliczu stwierdzenia, że inwestor nie dochował zobowiązania inwestorskiego.

Elementem fakultatywnym tej decyzji jest określenie przez KNF, że kara pieniężna, o której jest mowa w art. 25n ust. 5a ustawy p.b., będzie płatna w miesięcznych ratach⁵¹ i według ustalonego przez Komisję harmonogramu spłat i ich wysokości⁵².

Decyzja administracyjna z art. 25n ust. 5d ustawy p.b. jest decyzją związaną. Nie jest ona oparta na konstrukcji uznania administracyjnego, dlatego w każdym przypadku, gdy zobowiązanie inwestorskie zostanie wykonane, w tzw. międzyczasie, obowiązkiem KNF będzie wydanie decyzji z art. 25n ust. 5d ustawy p.b.

W sytuacji, w której inwestor wypełni zobowiązania inwestorskie już po wydaniu decyzji administracyjnej z art. 25n ust. 5a ustawy p.b., ale jeszcze przed terminem zapłaty administracyjnej kary pieniężnej, będzie to stanowiło czynnik aktywujący obowiązek KNF do wydania decyzji administracyjnej z art. 25n ust. 5d ustawy p.b. W takiej sytuacji KNF dokona wszczęcia – *ex officio* – postępowania administracyjnego, o którym jest mowa w art. 25n ust. 5d ustawy p.b., a jej przedmiotem będzie ustalenie, czy zobowiązanie inwestorskie zostało w międzyczasie wykonane. Jeśli tak, to należy odpowiednio uwzględnić ten fakt w zakresie umorzenia administracyjnej kary pieniężnej z art. 25n ust. 5a ustawy p.b. KNF jest uprawniona w takim przypadku umorzyć administracyjną karę pieniężną w całości, jeżeli jej płatność została dokonana jednorazowo. KNF może też umorzyć ją w części odpowiadającej niezapłaconym przyszłym ratom, gdyby płatność administracyjnej kary pieniężnej została rozłożona na raty. Ciężar dowodu (tj. ciężar wykazania tego, że zobowiązanie inwestorskie zostało w międzyczasie wykonane) będzie spoczywał w całości na KNF.

W przypadku braku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 25n ust. 5a ustawy p.b., KNF jest uprawniona nakazać bankowi krajowemu, którego akcjonariuszem jest inwestor, o którym mowa w art. 25a ust. 5n ustawy p.b., przekazania na poczet zaległości wraz z odsetkami wszelkich płatności dokonywanych przez bank na rzecz tego akcjonariusza, w kwocie odpowiadającej tej karze wraz z odsetkami.

De lege lata mamy do czynienia z sytuacją, w której wykonanie przez inwestora zobowiązań inwestorskich – zaciągniętych od dnia 21 kwietnia 2018 r. – zostało za-

gnatura: VISA/Wa 148/20, CBOSA; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.02.2020 r., sygnatura: VISA/Wa 884/19, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 16.05.2019 r., sygnatura: II GSK 2054/17, CBOSA; zob. także: Wyrok TK z dnia 20.06.2017 r., sygnatura: P 124/15; Legalis.

⁵⁰ *Argumentum ex art. 105 § 1 ustawy k.p.a.*

⁵¹ Por. także: P. Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX/el. 2025, art. 25(n); zob. także: W. Srokosz [w:] J. Dybiński (red.), *Tom XA. Prawo rynku finansowego. Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. 1, 2025.

⁵² *Argumentum ex art. 25n ust. 5c ustawy p.b.*

bezpieczone sankcją odpowiedzialności administracyjnej. Jednak sankcja ta może znaleźć zastosowanie wyłącznie do tych zobowiązań inwestorskich, które zostały zaciągnięte od dnia 21 kwietnia 2018 r., lecz nie wcześniej. Natomiast w przypadku zobowiązań inwestorskich zaciągniętych przed tą datą brak ich realizacji nie skutkuje odpowiedzialnością administracyjną z art. 25n ust. 5a ustawy p.b.

Scharakteryzowany stan prawny powoduje, że KNF nie może wymagać od inwestora, który zaciągnął zobowiązanie inwestorskie przed dniem 21 kwietnia 2018 r., potwierdzenia aktualności tego zobowiązania czy też jego powtórnego złożenia. W systemie prawa brak jest bowiem właściwej podstawy prawnej do złożenia takiego potwierdzenia aktualności zobowiązania inwestorskiego czy też jego powtórnego złożenia. Jednocześnie KNF związana jest konstytucyjną zasadą praworządności/legalizmu⁵³. Natomiast w aktualnym stanie prawnym zobowiązanie inwestorskie inwestorów referencyjnych banków krajowych może być złożone wyłącznie w toku postępowania administracyjnego, o którym jest mowa w art. 25 i nast. ustawy p.b.⁵⁴ W tym kontekście i w sytuacji zagrożenia płynności lub wypłacalności banku krajowego, w ramach nowelizacji umowy inwestycyjnej KNF oczekuje niejednokrotnie od takich inwestorów, aby składali wobec banku zobowiązanie do jego dokapitalizowania.

Podsumowanie

De lege lata wykonalność zobowiązań inwestorskich zaciągniętych przez inwestorów referencyjnych banków krajowych przed dniem 21 kwietnia 2018 r. nie jest zabezpieczona sankcją administracyjnej kary pieniężnej, a KNF nie może egzekwować tych zobowiązań. Taki stan generuje istotne ryzyko systemowe. Oczywiście jest bowiem to – co znajduje potwierdzenie w doświadczeniach praktycznych – że inwestor będzie ograniczał lub nie wykonywał swych zobowiązań w sytuacji, gdy bank krajowy doświadczy problemów zagrażających jego wypłacalności. Faktycznym potwierdzeniem tego jest pośrednio decyzja administracyjna KNF oraz wyrok WSA w Warszawie, analizowany w tym opracowaniu.

⁵³ Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności organy administracji publicznej mogą działać wyłącznie w takim zakresie, i wyłącznie przy zastosowaniu takich prawnych form działania, które oparte są na konkretnie wskazanym przepisie prawa. (por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 27.10.1987 r., sygnatura: IV SA 292/87; CBOSA). Organy administracji publicznej mogą zatem działać wyłącznie w zakresie wynikającym z wyraźnie wskazanego w treści przepisów prawa upoważnienia (por. szerzej: M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, Warszawa 1976, s. 24; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego używania* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 635; zob. także: K. Działocha, *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, „Państwo i Prawo” 10/1987, s. 99–100; K. Opałek, *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 10/1959, s. 519–520; M. Zieliński, *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1/1979, s. 31–32).

⁵⁴ *Argumentum ex art. 25h ust. 3 ustawy p.b.*

W tych uwarunkowaniach uzasadnione jest przewidywanie intensyfikacji działań KNF wobec akcjonariuszy referencyjnych banków krajowych zmierzających do zaciągania zobowiązań w postanowieniach umów inwestycyjnych. W szczególności będzie to dotyczyć przypadków obrotu akcjami banku krajowego, których dokonanie wymaga zgody KNF z art. 25 i nast. ustawy p.b.

Bibliografia

- Baran M., *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, 5.
- Brzeziński B., *Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2002, 1.
- Działocha K., *Konstytucyjne założenia systemu naczelných organów państwa*, „Państwo i Prawo” 1987, 10.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego używania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
- Gajek Ł., *Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, Nr 3(8).
- Kluczeńska-Rupka A., *Zasada pewności prawa w działaniu administracji Unii Europejskiej oraz jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, 1(5).
- Krawczyk A. [w:] W. Chróścielewski (red.), Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.
- Morawski W., *Glosa do wyroku NSA z 4 października 1994 r., SA/WR 929/94*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1998, 1.
- Opalek K., *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, 10.
- Srokosz W. [w:] J. Dybiński (red.), *Tom XA. Prawo rynku finansowego. Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Torończak M., *Decyzja z art. 25n ust. 1 ustawy – Prawo bankowe*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 4.
- Torończak M., *Zobowiązania inwestorskie*, „Monitor Prawa Bankowego” 2019, nr 9.
- Wajda P., *Przesłanki (dyrektywy) wymiaru administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na krajowy zakład ubezpieczeń (część II)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2020, nr 2.
- Wajda P. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, A. Mikos-Sitek, P. Zapadka (red.), LEX.
- Wajda P., Śliwa M.A., *Zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) i ciężar dowodu w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2014, 5.
- Wierzbowski M., *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, Warszawa 1976.

Woźniak R., *Pozycja prawa akcjonariusza banku krajowego w związku z wydaniem przez KNF decyzji na podstawie art. 25n prawa bankowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 2.

Zieliński M., *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, 1.

Zirk-Sadowski M. [w:] *System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym, Tom 4*, R. Hauser (red.), Warszawa 2015, wyd. 26.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 14.06.2000 r., sygnatura: P 3/00; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2000/p_03_00.pdf

Wyrok TK z dnia 25.06.2002 r., sygnatura: K 45/01; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2002/K_45_01.pdf

Wyrok TK z dnia 9.06.2003 r., sygnatura: SK 12/03, OTK nr 6/A/2003, poz. 51.

Wyrok TK z dnia 5.05.2004 r., sygnatura: P 2/03, LEX.

Wyrok TK z dnia 09.10.2007 r., sygnatura: SK 70/06, Legalis.

Wyrok TK z dnia 12.05.2009 r., sygnatura: P 66/07, OTK nr 5/A/2009, poz. 65.

Wyrok TK z dnia 18.07.2013 r., sygnatura: SK 18/09, Legalis.

Wyrok TK z dnia 23.07.2013 r., sygnatura: P 36/12, OTK nr 6/2013, poz. 82.

Wyrok TK z dnia 20.06.2017 r., sygnatura: P 124/15, Legalis.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 20.03.2009 r., sygnatura: II CSK 602/08, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 4.12.2009 r., sygnatura: III SK 30/09, Legalis.

Wyrok SN z dnia 21.09.2010 r., sygnatura: III SK 8/10, Legalis.

Wyrok SN z dnia 24.09.2014 r., sygnatura: III SK 59/13, Legalis.

Uchwała SN z dnia 21.01.2016 r., sygnatura: III SZP 4/15, Legalis.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16.05.2016 r., sygnatura: II GPS 1/16, Legalis.

Wyrok SN z dnia 6.10.2016 r., sygnatura: III SK 51/15, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 26.10.2016 r., sygnatura: III SK 75/15, Legalis.

Wyrok SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 28.03.2023 r., sygnatura: II NSNc 85/23, Legalis.

Wyrok SN z dnia 24.05.2023 r., sygnatura: II NSNc 160/23, LEX.

Wyrok SN z dnia 5 października 2023 r., sygnatura: II NSNc 140/23, LEX.

Wyrok SN z dnia 18 lipca 2024 r., sygnatura: II NSNc 389/23, LEX.

Orzeczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wyrok SOKiK z dnia 15.04.2019 r., XVII AmE 92/17, Legalis nr 2252765.

Orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.06.2007 r., sygnatura: VI SA/Wa 2198/06, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.06.2009 r., sygnatura: I SA/Wa 474/09, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4.09.2009 r., sygnatura: III SA/Gl 404/09, Legalis.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19.07.2017 r., sygnatura: I SA/Bk 506/17, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5.09.2019 r., sygnatura: VI SA/Wa 964/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7.11.2019 r., sygnatura: I SA/Gl 954/19, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.11.2019 r., sygnatura: IV SA/Wa 1668/19, LEX.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.02.2020 r., sygnatura: VI SA/Wa 884/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.06.2020 r., sygnatura: VI SA/Wa 1/20, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9.07.2020 r., sygnatura: II SA/Ol 293/20, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.10.2020 r. sygnatura: VI SA/Wa 42/20, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.11.2020 r., sygnatura: VI SA/Wa 148/20, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.07.2021 r., sygnatura: VI SA/Wa 179/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23.07.2021 r., sygnatura: II SA/Łd 203/21, LEX.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 04.01. 2022 r., sygnatura: VI SA/Wa 2129/21, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12.01.2023 r., sygnatura: III SAB/Wr 581/22, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.02.2023 r., sygnatura; II SA/Ol 49/23, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.08.2023 r.; sygnatura: VI SA/Wa 8176/22, Legalis.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok NSA z dnia 27.10.1987 r., sygnatura: IV SA 292/87, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 30.03.2004 r., GSK 31/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1.06.2004 r., sygnatura: GSK 30/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27.05.2005 r., sygnatura: II GSK 972/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14.06.2007 r., sygnatura: II GSK 35/07, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13.05.2008 r., sygnatura: II GSK 104/08, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 27.05.2009 r., sygnatura: II GSK 972/08, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21.10.2009 r., sygnatura: II GSK 487/09, Legalis.

Wyrok NSA z 27.08.2010 r., sygnatura: II OSK 1131/10, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6.03.2014 r., sygnatura: I OSK 653/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 23.02.2017 r., sygnatura: I OSK 790/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 26.10.2017 r., sygnatura: II GSK 24/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9.10.2018 r., sygnatura: II OSK 2505/18, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 2.04.2019 r., sygnatura: II OSK 3473/18, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18.04.2019 r., sygnatura: I OSK 1750/17, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 16.05.2019 r., sygnatura: II GSK 2054/17, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22.11.2019 r., sygnatura: II GSK 1019/19, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13.05.2021 r., sygnatura: I FSK 1841/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 30.09.2021 r., sygnatura: I FSK 1461/17, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6.10.2021 r., sygnatura: I FSK 1797/18, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 10.12.2021 r., sygnatura: I GSK 1083/21, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 20.09.2022 r., sygnatura: I GSK 1758/21, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 31.10.2022 r., sygnatura: I GSK 565/22, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 12.12.2022 r., sygnatura: II GSK 468/22, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 8.02.2023 r., sygnatura: I GSK 1796/22, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6.06.2023 r., sygnatura: I GSK 883/22, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 23.08.2023 r., sygnatura: II OSK 2964/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17.11.2023 r., sygnatura: I GSK 20/20, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24.11.2024 r., sygnatura: III OSK 2836/21, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 13.06.2025 r., sygnatura: II GSK 103/24, CBOSA.