

# Interes prawny a interes faktyczny prezesa zarządu instytucji finansowej w toku postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego

## Legal and Real Interest of the President of the Management Board of a Financial Institution in the Course of Proceedings before the Polish Financial Supervision Authority

*Acting as a member of the management board of a financial institution is an area of particular interest to the Polish Financial Supervision Authority, which is reflected, among others, in indication of legal requirements that must be met by a member of the board, including the obligation of the Polish Financial Supervision Authority to approve the appointment of the president of the management board. The author presents the extremely important position of the Supreme Administrative Court, contained in the judgment of 31 October 2019 (ref. no. II GSK 2725/17) according to which (contrary to the current line of jurisprudence) a person subject to such approval has a legal interest because the content of the decision of the Polish Financial Supervision Authority directly shapes the situation of a natural person (a candidate for the position of a member of the management board or the president of the management board). Thus, the presidents of management boards of financial institutions subject to the approval procedure were granted subjectivity as part of the administrative procedure.*

### Mirosław Pawełczyk

*Profesor Uniwersytetu Śląskiego  
w Katowicach*

ORCID – 0000-0003-1344-8026

Słowa kluczowe:

Komisja Nadzoru Finansowego, zarząd,  
postępowanie administracyjne, spółdzielcze  
kasy oszczędnościowo-kredytowe

Key words:

The Polish Financial Supervision  
Authority, management board,  
administrative proceedings, cooperative  
savings and credit unions

<https://doi.org/10.36128/priv.vi32.135>

## 1. Wstęp

Każda z instytucji finansowych, których działalność poddana jest nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego<sup>1</sup>, przechodziła, przechodzi lub będzie przechodzić proces związany z zatwierdzeniem wskazanej przez organ nadzoru osoby na stanowisku prezesa zarządu. Pełnienie funkcji członka zarządu instytucji finansowej jest obszarem szczególnego zainteresowania Komisji Nadzoru Finansowego, czego przejawem jest m.in. określenie w przepisach dotyczących organizacji działalności

1 Zwana dalej również: KNF.

danej instytucji finansowej wymogów, co do osoby członka zarządu, w tym obowiązku wyrażenia przez Komisję Nadzoru Finansowego zgody na powołanie prezesa zarządu. Przykładem takich regulacji jest m.in. art. 22a, 22aa oraz art. 22b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>2</sup>, art. 12<sup>3</sup> ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>4</sup>, art. 21 oraz art. 86 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>5</sup>, art. 42, 42a, art. 42b ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>6</sup>, art. 48 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r.<sup>7</sup> o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Sytuacja prawna uczestników tego postępowania dotychczas wydawała się nie do końca jasna – organ nadzoru, rozpatrujący sprawę z wniosku instytucji finansowych, nie uznawał za uprawnione dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu, w charakterze strony, samego członka podlegającego zatwierdzeniu.

Dotychczas kandydaci na członków zarządów w instytucjach finansowych, podlegających nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, nie byli uznawani za strony postępowania, co przejawiało się odmową ich dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na ich powołanie z uwagi na brak istnienia interesu prawnego. Powyższe stanowisko, prezentowane dotychczas w postępowaniach w sprawie wyrażenia zgody na powołanie osoby na stanowisko prezesa zarządu instytucji finansowej, było również przenoszone na grunt postępowań w sprawie zatwierdzenia osób już pełniących funkcję prezesów zarządów w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

W 2012 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, która wprowadziła, w ramach art. 86, procedurę zatwierdzenia przez organ nadzoru prezesów zarządów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych<sup>8</sup> pod kątem spełniania przez nich kryteriów określonych w art. 21 ust. 1-3. Tym samym każdy ze SKOK-ów został zobowiązany do złożenia wniosku o zatwierdzenie prezesa

---

2 Dz.U. z 2019 r. poz. 2357.

3 W brzmieniu sprzed dnia wejścia w życie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1513).

4 Dz.U. 2000 Nr 119, poz. 1252.

5 Zwana dalej również: USKOK.

6 Dz.U. z 2018 r. poz. 1355.

7 Dz.U. z 2015 r. poz. 1844.

8 Zwanych dalej również: SKOK.

zarządu przez Komisję Nadzoru Finansowego. W wyniku postępowania administracyjnego, prowadzonego przez KNF, wydawano decyzję o zatwierdzeniu danego prezesa zarządu bądź też o odmowie jego zatwierdzenia. W przypadku niezłożenia wniosku o zatwierdzenie w przewidzianych terminach lub po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego mandat osoby, której wniosek taki dotyczył, wygasł. Procedura ta pozostawała odmienna od dotychczas przyjętej, tj. do tej pory w wyniku jej przeprowadzenia mogło dojść do wygaszenia sprawowanego mandatu członka organu osoby prawnej. Z uwagi na daleko idące skutki postępowania (wygaszenie mandatu członka organu niejednokrotnie wiązało się z utratą pracy, jak również brakiem możliwości dalszego zatrudnienia w instytucjach finansowych) część osób objętych wnioskami rad nadzorczych składała wnioski o dopuszczenie ich na prawach stron do postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego.

## **2. Dotychczasowa praktyka orzecznicza w świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 października 2019 r. (sygn. akt II GSK 2725/17)**

Praktyka, która wykształciła się na przestrzeni lat 2012–2018, wskazywała na brak istnienia interesu prawnego po stronie osoby podlegającej zatwierdzeniu, co m.in. zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>9</sup> z siedzibą w Warszawie z dnia 18 maja 2017 r.<sup>10</sup>, postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r.<sup>11</sup>, czy też w kilkunastu postanowieniach wydanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Przywołane orzeczenia wykazywały, że członek organu, objęty postępowaniem o zatwierdzenie jego osoby na zajmowanym stanowisku, posiada jedynie interes faktyczny w uzyskaniu pozytywnego dla siebie orzeczenia, nie posiada natomiast interesu prawnego.

Wedle prezentowanej przez wyżej wymienione orzeczenia tezy: „Przepis art. 86 ust. 7 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.) nie stanowi o interesie prawnym uzasadniającym udział osoby fizycznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika postępowania w rozumieniu art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) w sprawie decyzji Komisji Nadzoru Finansowego, adresowanej do Krajowej SKOK, w przedmiocie odmowy zatwierdzenia tej osoby na stanowisko prezesa zarządu Krajowej SKOK”, czy też czytając dalej: „Sytuacja, w której dany podmiot jest wprawdzie zainteresowany sposobem rozstrzygnięcia sprawy,

---

9 Zwany dalej również: WSA.

10 Sygn. akt VI SA/Wa 2570/16.

11 Sygn. akt II GSK 927/17.

lecz nie może tego zainteresowania poprzeć przepisem prawa materialnego powszechnie obowiązującego i dotyczącego sprawy rozpatrywanej przez organ, oznacza po jego stronie istnienie interesu faktycznego a nie prawnego, który musi być umocowany w określonej normie prawa”.

Na tle powyższych orzeczeń widać, że stanowisko zarówno organu nadzoru, jak również orzecznictwa, uniemożliwiało osobom zainteresowanym, które podlegały ocenie w toku postępowania o zatwierdzenie na zajmowanym stanowisku, wykazywanie posiadania cech umożliwiających kontynuowanie sprawowania funkcji czy też możliwość zaskarżenia niepomysłnej dla danej osoby decyzji. Stanowisko to było dotychczas kwestionowane w doktrynie, jako nieprzystające do reguł postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. W dniu 31 października 2019 r. zapadł istotny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt II GSK 2725/17) w sprawie ze skargi pełnomocnika prezesa zarządu SKOK na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, odmawiający uznania za słuszne podniesionych zarzutów, dotyczących naruszenia art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup> w zw. z art. 86 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Omawiając w skrócie tezy prezentowane w treści wspomnianej skargi należy wskazać, że pełnomocnik skarżącego – radca prawny Marcin Skoczylas – odmówił racji zarówno Komisji Nadzoru Finansowego, jak i Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w przedmiocie wykazania, że interes skarżącego opiera się wyłącznie o interes faktyczny, a nie jest powiązany z jego interesem prawnym. Pełnomocnik wykazywał, że interes skarżącego jest bezpośrednio powiązany również z jego interesem prawnym z uwagi na to, że w wyniku zastosowania art. 86 ust. 7 USKOK mandat związany z pełnioną przez skarżącego funkcją wygaśnie po uprawomocnieniu się wydanej w tej sprawie decyzji. Wówczas zakres uprawnień skarżącego, wynikający z piastowanej przez niego funkcji, wygaśnie, przez co uszczuplona zostanie sfera jego interesów prawnych, a nie tylko faktycznych. Ponadto, w treści skargi kasacyjnej podniesiono, że postępowanie dotyczące zatwierdzenia dalszego pełnienia funkcji prezesa zarządu ma skutki zgoła inne niż samo kandydowanie do jej sprawowania bez żadnego przyrzeczenia jej zajęcia, co pominął Wojewódzki Sąd Administracyjny, wskazując analogiczne sprawy dotyczące wyrażenia zgody na powołanie do

12 Paweł Wajda, „Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty”, *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, nr 1 (2016): 89-90; Arkadiusz Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2013), 144; Hubert Kosiński, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz (Warszawa: C. H. Beck, 2013), 107.

13 Dz.U. z 2020 r. poz. 256, zwany dalej również: KPA.

pełnienia funkcji prezesa zarządu, w których wykazywał brak istnienia interesu prawnego po stronie skarżącego.

Zarzutom podniesionym przez skarżącego rację przyznał Naczelny Sąd Administracyjny, wydając wyrok, na podstawie którego uchylił zarówno zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, jak i postanowienie Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z treścią uzasadnienia: „Pomimo bowiem tego, że formalnie adresatem decyzji KNF jest kasa – jako strona postępowania administracyjnego – to jednak treść rozstrzygnięcia kształtuje bezpośrednio sytuację osoby fizycznej – kandydata na stanowisko członka zarządu lub prezesa zarządu (...). W obecnie rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z prezesem zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, który pełnił tę funkcję od 1999 r. i podlegał ocenie Komisji Nadzoru Finansowego w trybie przewidzianym w powołanych przepisach przejściowych. Powodem odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska prezesa zarządu było stwierdzenie przez organ nadzoru, że nie daje on rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą (...). Oznacza, to że organ ocenił negatywnie kwalifikacje osoby przedstawionej do zatwierdzenia, pomimo, że jej kwalifikacje uznawane były wcześniej za wystarczające. Mamy tu zatem do czynienia z pewną degradacją w zakresie indywidualnych uprawnień (nabytych kwalifikacji)”.

NSA w postawionej tezie rozszerza sferę badania interesu prawnego ponad skutek materialnoprawny, tj. wygaśnięcie mandatu, do niejako naruszenia kategorii praw nabytych na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów prawa, tj. praw związanych z pozytywną oceną kwalifikacji do pełnienia funkcji. Stanowisko to jest o tyle ciekawe, że odwołuje się do kategorii pojęcia praw nabytych i ich ochrony, która to jest ochroną przewidzianą w Konstytucji RP. Pojęcie ochrony praw nabytych i ich konstrukcja opiera się wprost na regulacji art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, z której wynika m.in. zasada lojalności państwa wobec obywatela. Z zasady tej Trybunał Konstytucyjny wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku<sup>14</sup>.

Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych oraz zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Wydaje się, że trudno nazwać prawami nabytymi samo uzyskanie kwalifikacji, natomiast już pozytywną ocenę tych kwalifikacji, jako podstawy do zajmowanego

---

14 Zob. wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109.

stanowiska czy też pełnienia funkcji, można traktować jako kategorię prawa nabytego. Z analizy orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego. To znaczy, że możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena ich dopuszczalności może być dokonana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. Typowym przykładem uzasadnienia dla naruszenia ochrony praw nabytych może być potrzeba zapewnienia realizacji czy ochrony innej wartości istotnej dla systemu prawnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 września 1999 r. (sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116), dopuszczalność ograniczeń nabytych praw podmiotowych wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są: „inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo; nie ma możliwości realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”<sup>15</sup>. Podobne – do wyrażonego w orzecznictwie Trybunału – stanowisko w kwestii braku niezmienności i nienaruszalności praw nabytych przyjęto w doktrynie, wskazując że konstytucja daje jedynie względną trwałość uzyskanych uprawnień<sup>16</sup>.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny<sup>17</sup> w dalszej części omawianego wyroku: „władcze rozstrzygnięcie organu nadzoru nad rynkiem finansowym polegające na stwierdzeniu, że osoba przedstawiona do zatwierdzenia nie daje rękojmi (...), wykracza poza sferę jedynie interesu faktycznego tej osoby, skoro powoduje, że z mocy prawa wygasa przyznany jej mandat prezesa zarządu (...), a jednocześnie wyłącza tę osobę z kręgu podmiotów, które mogą skutecznie ubiegać się o powołanie na prezesa zarządu jakiegokolwiek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej”. Powyższe, trafne spostrzeżenia NSA dotyczą również pozostałych kategorii instytucji finansowych, co do których tryb i zasady oceny kandydata na stanowisko prezesa zarządu oparte są o przesłankę rękojmi. Oznacza to, że przy uwzględnieniu brzmienia art. 8 par. 2 KPA możliwym jest całkowite wykluczenie osoby, której kwalifikacje zostały poddane ocenie z możliwości pełnienia funkcji członka zarządu instytucji poddanej nadzorowi KNF i to pomimo tego, że taka osoba nie

15 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2015 r. sygn. akt P 10/11; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K. 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93.

16 Tak np. Tadeusz Zieliński, „Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego”, *Państwo i Prawo*, z. 3 (1992): 6.

17 Zwany dalej również: NSA.

miała prawa w toku postępowania wypowiedzieć się co do stanowiska zajętego przez organ administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe NSA zajął stanowisko, że „za umożliwieniem właśnie tej osobie spowodowania weryfikacji decyzji i uczestnictwem w postępowaniu przemawia jej interes prawny, a nie tylko interes faktyczny”. Przypomnieć w tym miejscu należy, że art. 28 KPA wymaga, aby stroną postępowania był każdy „czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Zauważyć trzeba, że pełnienie funkcji prezesa zarządu, którego źródłem jest czynność prawna – uchwała rady nadzorczej, wyposaża osobę wskazaną w treści uchwały w paletę praw określonych przepisami ustawy Prawo spółdzielcze oraz ustawy o SKOK. Natomiast pozbawienie pełnienia funkcji prezesa zarządu następuje zawsze w okolicznościach prawnych, wywierających wpływ na sferę tych uprawnień, takich jak odwołanie z pełnionej funkcji uchwałą rady nadzorczej, odwołanie z pełnionej funkcji decyzją KNF na podstawie art. 71 ust. 7 USKOK. W każdym z opisywanych przypadków odwoływany członek zarządu jest podmiotem czynności, a nie wyłącznie ich przedmiotem. Adresowane względem niego oświadczenie woli czy też decyzja administracyjna wywiera określone skutki prawne, w tym powodujące pozbawienia go sprawowanej funkcji. W języku potocznym słowo „interes” znaczy tyle, co „pożytek, korzyść”<sup>18</sup>, „prawny” natomiast to „stanowiący prawo, obowiązujący według prawa, określony prawem, zgodny z prawem; legalny”<sup>19</sup>. Innymi słowy, „interes prawny” to korzyść określona przepisami prawa. Prawa prezesa zarządu wynikają zaś bezpośrednio z art. 48 § 1 i § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze<sup>20</sup> w związku z art. 2 USKOK co powoduje, że w razie wygaśnięcia mandatu utraci on prawo do kierowania działalnością spółdzielni, reprezentowania jej na zewnątrz, a także podejmowania decyzji niezastrzeżonych w ustawie lub statucie innym jej organom. Pomiędzy czynnością KNF – decyzją o odmowie zatwierdzenia prezesa zarządu – a sferą interesów prawnych tego prezesa zachodzi więc ścisły i bezpośredni związek. Co więcej odwołanie z funkcji prezesa zarządu spółdzielni stanowi wystarczającą przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę, którą z nim zawarto w związku z powierzeniem mu tej funkcji albo wypowiedzeniem warunków pracy i płacy<sup>21</sup>, nieprawidłowy jest

18 *Nowy Słownik Języka Polskiego*, red. Elżbieta Sobol (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002), 277; dalej NSJP.

19 Sobol, *Nowy Słownik Języka Polskiego*, 746.

20 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 21 z późn. zm., zwana dalej również: Prawo spółdzielcze.

21 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2011 roku, sygn. akt II PK 313/10, opubl. LEX nr 1002342.

bowiem wniosek, że zatrudnienie pracownicze jest samodzielne i odrębne od powierzenia funkcji w zarządzie<sup>22</sup>.

Postępowanie administracyjne „dotyczy” interesu prawnego lub obowiązku określonego podmiotu w tym znaczeniu, że w jego wyniku wydaje się decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach tego podmiotu lub też rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki innego podmiotu<sup>23</sup>. O tym, czy jest się stroną danego postępowania administracyjnego, nie decyduje sama wola czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, ale to, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danego podmiotu jako „interes prawny”<sup>24</sup>. Dotychczasowa linia orzecznicza WSA oraz KNF na tle zapadłego wyroku wydaje się rozszerzająco traktować pojęcie interesu faktycznego/rzeczywistego, niejako doprowadzając do scalenia pojęci interesu faktycznego oraz prawnego. Przyjęta przez WSA oraz KNF wykładania doprowadziła do sytuacji, w której osoba, która w wyniku prawomocnej decyzji straciłaby uprawnienie oraz zostałaby wykluczona z życia zawodowego, nie mogłaby wypowiedzieć się co do zebranego materiału dowodowego, zgłaszać nowych dowodów, żądać przeprowadzenia określonych czynności przez organ, jak też zaskarżyć wydaną w sprawie decyzję. Tymczasem w aktualnym orzecznictwie wskazuje się przecież, że przez kategorię interesu prawnego należy również rozumieć ochronę praw określonych w innych przepisach niż tylko natury administracyjnej, w tym np. w przepisach prawa cywilnego, gospodarczego, prawa pracy<sup>25</sup>.

### 3. Interes prawny prezesów zarządów podlegających procedurze zatwierdzenia

Jednoznaczne rozstrzygnięcie, które znalazło się w treści omawianego wyroku NSA z dnia 31 października 2019 r., uregulowało w sposób jednoznaczny sytuację prawną prezesów zarządów instytucji finansowych podlegających procedurze zatwierdzenia, przyznając im podmiotowość w postępowaniu administracyjnym. Nie można również pominąć innej wskazanej w nim tezy, a mianowicie potwierdzenia prawidłowości stanowiska

22 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2011 roku, sygn. akt II PK 313/10, opubl. LEX nr 1002342.

23 Zob. Andrzej Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel (Kraków: Wolters Kluwer Polska, 2000), 239.

24 Zob. Wojciech Chróścielewski [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2006), 86.

25 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22-10-2019, sygn. akt I OSK 344/18, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15-10-2019, sygn. akt II OSK 2319/19.



przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2019 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 1407/18, zgodnie z którym: „interes prawny osoby ocenianej przez KNF na wniosek podmiotu wnioskującego można wywodzić również z tzw. prawa refleksowego”. Wedle tego orzeczenia legitymacja do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony może wynikać również z pośredniego wpływu decyzji, która ma zapaść w danym postępowaniu, na prawa lub obowiązki danej osoby, wskutek jej powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji. Samo prawo refleksowe ma opierać się na konstrukcji istnienia dwóch stron postępowania, gdzie jedna posiada prawo publiczne pozytywne a druga strona prawo publiczne negatywne. Powiązanie pomiędzy tymi dwoma kategoriami prawnymi ma mieć charakter zarówno materialny, jak też formalny. Aspekt materialny wyrażony jest w tym, że przyznanie uprawnienia jednemu podmiotowi powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego, formalny natomiast polega na ochronie procesowej podmiotu, na którego uprawnienia wpływają uprawnienia przyznane podmiotowi inicjującemu postępowanie<sup>26</sup>. Na tle powyższego stanowiska Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał w dniu 16 lutego 2018 r. wyrok o sygnaturze akt VI SA/Wa 2124/17, w treści którego stwierdził, że kandydat na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń posiada interes prawny w rozstrzygnięciu postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez Komisję Nadzoru Finansowego zgody na jego powołanie, a co za tym idzie przysługuje mu status strony w tym postępowaniu. W głosie do przywołanego wyroku potwierdzono prawidłowość przyjętego stanowiska, właśnie m.in. ze względu na istnienie konkretnego materialno-prawnego związku pomiędzy normami prawnymi zawartymi w przepisach prawa materialnego a sytuacją prawną kandydata na stanowisko<sup>27</sup>. Zgodnie z тезami zaprezentowanymi w przywołanym wyroku, jak również w głosie do niego, przepisy ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wprowadzają modyfikację ustawowego trybu powoływania członków zarządów spółek akcyjnych poprzez przyznanie organowi administracji publicznej prawa do oceny istnienia kwalifikacji do sprawowania określonej funkcji (a tym samym przeprowadzenia postępowania o charakterze dopuszczającym do wykonywania zawodu/funkcji/pracy). W przywołanej głosie oraz orzeczeniu trafnie stwierdzono, że samo pozbawienie możliwości wszczęcia przez

- 
- 26 Por. też Joanna Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2016), 69-70; Andrzej Matan, *Komentarz do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego* (LEX 2010).
- 27 Michał Torończak, „Kandydat na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń jako strona postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez KNF zgody na jego powołanie – glosa – VI SA/Wa 2124/17”, *Monitor Prawniczy*, nr 23 (2019): 1295.

kandydata na prezesa zarządu postępowania w sprawie jego zatwierdzenia nie pozbawia go interesu prawnego i charakteru strony postępowania – art. 28 KPA nie obejmuje swoją dyspozycją cechy strony, którą byłoby uprawnienie do wszczynania postępowania administracyjnego.

#### 4. Podsumowanie

Powyżej zaprezentowane stanowisko, które jeszcze szerzej niż na tle omawianego wyroku NSA traktuje kategorię interesu prawnego i praw strony w toku postępowania o zatwierdzenie kandydata na stanowisko prezesa zarządu instytucji finansowej, potwierdza słuszność przyjętych przez NSA ocen. Trudno w tym miejscu wypowiadać się o bezwzględny charakterze tzw. prawa refleksowego, jednak należy potwierdzić i uznać za słuszne stanowisko NSA o konieczności umożliwienia prezesom zarządów obrony ich praw w toku procesu.

Jak wskazał NSA, w omawianym orzeczeniu jednym z „fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasad dostępu obywateli do procesu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed organami kierującym się obowiązującym prawem”. Konstytucyjne prawo do sądu w toku postępowania administracyjnego realizowane jest, co do zasady, właśnie przez przyznanie prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. NSA wskazał również na konstytucyjne (zawarte w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) prawo do sądu.

Z punktu widzenia obywatela istotnym pozostaje, aby zasada ta była skorelowana w stosunkach administracyjnych z prawem dostępu do samego postępowania i uzyskania rozstrzygnięcia. Z punktu widzenia prezesa zarządu instytucji finansowej z pewnością zasadnicze znaczenie ma właśnie prawo dostępu do procedury, a więc możliwość uczestnictwa w już wszczętym postępowaniu administracyjnymi i sądownoadministracyjnym<sup>28</sup>. Z pewnością, co potwierdził NSA w orzeczeniu z dnia 31 października 2019 r., brak dostępu do procedury administracyjnej, m.in. poprzez możliwość złożenia przez prezesa zarządu poddawanego ocenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wykluczałby także zainicjowanie sądowej kontroli kwestii prawidłowości decyzji organu rozstrzygającego czy też rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą w rozumieniu art. 18 ust. 4 USKOK. Inicjatywa, czy też jej pozbawienie, bezpośrednio wpływa na sytuację prawną prezesa zarządu, w tym prawa do wyboru i wykonywania przez niego zawodu w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

---

28 Por. Roman Hauser, Andrzej Skoczylas, *Strona w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Zagadnienia wybrane – materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 16-18 października 2000 r.* (Warszawa: 2000), 1-29.

Warto w tym miejscu zauważyć, że ciężar gatunkowy powołanych przez NSA przepisów może w przyszłości dać asumpt do poddania samego przepisu art. 86 USKOK, jak też analogicznych przepisów w kontekście pozostałych instytucji finansowych, ocenie pod kątem ich konstytucyjności, w zakresie w jakim miałyby pozbawiać członków zarządów czy też kandydatów legitymacji do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym oraz sądowym jako strona postępowania.

Na taki kierunek wykładni wskazanych przepisów wydaje się wskazywać sam NSA, przywołując w uzasadnieniu wyroku postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt Ts 252/14<sup>29</sup> – NSA w treści uzasadnienia wprost wskazał, że decyzja KNFm odmawiająca zatwierdzenia osoby wskazanej we wniosku SKOK-u ze względu na niespełnianie warunku rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania, „kształtuje nie tylko sytuację prawną tej kasy, ale również sferę wolności i praw osoby przedstawionej do zatwierdzenia. Osoba ta ma więc interes prawny legitymujący ją do zaskarżenia dotyczącej jej decyzji i udziału w prowadzonym w tym przedmiocie postępowaniu”.

Przyjmując powyższy wyrok jako nadzieję na zmianę linii orzeczniczej Komisji Nadzoru Finansowego, nie można pominąć jego istotnych skutków obejmujących pozostałe postępowania, w których dotychczas kandydaci oraz członkowie zarządu nie byli dopuszczani do postępowania, pomimo tego że, jak stwierdził NSA, ich interes prawny: „jest bezpośredni, konkretny, realny i znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych sprawy”.

Z uwagą należy obserwować dalszy przebieg już toczących się postępowań, linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też decyzji podejmowanych przez KNF. Trudne do oszacowania mogą być też skutki analizowanego orzeczenia oraz zmiany wykładni omawianych przepisów w odniesieniu do osób, co do których decyzje się uprawomocniły, ich mandaty wygasły, a nie były one stronami postępowania. Z pewnością zapadłe orzeczenie w znaczący sposób wzmocni ochronę praw uczestników postępowań administracyjnych oraz zwróci uwagę organów administracji publicznej na konieczność szczególnej analizy pozycji poszczególnych osób w toku postępowań, szczególnie na tle zasad konstytucyjnych i chronionych na ich podstawie praw.

---

29 OTK-B 2015/6/621, LEX nr 2015954.

## Bibliografia

- Chróścielewski Wojciech [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, 63-107. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2006.
- Hauser Roman, Andrzej Skoczylas, *Strona w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Zagadnienia wybrane – materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 16-18 października 2000 r.* Warszawa: 2000.
- Kawulski Arkadiusz, *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2013.
- Kosiński Hubert, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, 94-160. Warszawa: C. H. Beck, 2013.
- Lemańska Joanna, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2016.
- Matan Andrzej, *Komentarz do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX 2010.
- Nowy Słownik Języka Polskiego*, red. Elżbieta Sobol, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002.
- Torończak Michał, „Kandydat na stanowisko prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń jako strona postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia przez KNF zgody na jego powołanie – glosa – VI SA/Wa 2124/17”, *Monitor Prawniczy*, nr 23 (2019): 1295-1301.
- Wajda Paweł, „Zgoda Komisji Nadzoru Finansowego na powołanie dwóch członków zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń lub krajowego zakładu reasekuracji – wybrane aspekty”, *Wiadomości ubezpieczeniowe*, nr 1 (2016): 79-98.
- Wróbel Andrzej [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel, 223-304. Kraków: Wolters Kluwer Polska, 2000.
- Zieliński Tadeusz, „Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego”, *Państwo i Prawo*, z. 3 (1992): 3-11.