

Cechy działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w kontekście definicji władczych i pozawładczych działań administracji oraz konsekwencje władczego kształtowania sytuacji prawnej kas i Kasy Krajowej w formach niewładczych

Characteristics of the Polish Financial Supervision Authority's actions towards Credit Unions in the Context of the Imperious and Non-Imperious Actions of the Administration, and the Consequences of the Imperious Actions of Administration Towards Legal Situation of Credit Unions and National Association of Cooperative Savings and Credit Unions (NACSCU) in the Form of Non-Imperious Actions

All contemporary studies on the issues of administrative activity underline the division between the imperious and non-imperious activities of administration but no consensus has been reached on the definition of both sets of activities. Although one can find some of their characteristics, whether they exist or not, all of them lead to the classification of administration activity as an empire or gesture. The author presents these standpoints that are attempts to define the notions of imperious and non-imperious actions of administration. The author also tries to analyse them in terms of actions of the Polish Financial Supervision Authority in relation to the sector of Cooperative Savings and Credit Unions. The Polish Financial Supervision Authority conducts licensing and authorization and analytical activities, inspection, regulatory and prudential activities.

The author questions the significance of non-imperious activities of the Polish Financial Supervision Authority in their classic understanding, despite their formal existence, not only because of regulations determining the competence of the Polish Financial Supervision Authority, but also because of the method of their actual execution.

Ewa Derc

*magister prawa
Uniwersytet Gdański*

ORCID – 0000-0002-7547-3326

Słowa kluczowe:

KNF, władcze, niewładcze, administracja, rekomendacje

Keywords:

soft law, hard law, Financial Supervision Authority

<https://doi.org/10.36128/priw.vi34.31>

Podział pomiędzy władczymi a pozawładczymi działaniami administracji jest założeniem przyjętym powszechnie w doktrynie dotyczącej działania organów administracji¹. Pomimo tego, do dzisiaj

1 O przedmiotowej problematyce traktują między innymi: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Małgorzata Stahl (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013); *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red.

nie wypracowano konsensusu w zakresie zdefiniowania obydwu zbiorów działalności organów. Wskazuje się jednak na pewne ich cechy charakterystyczne, których występowanie lub ich brak miałyby wiązać się z zakwalifikowaniem danej aktywności administracji jako *imperium* lub *gestia*. Podkreślić jednak należy, iż wyróżniane cechy władczych i niewładczych działań administracji bywają nietożsame, z uwagi na podkreślaną płynność owych cech, niekiedy ich przenikanie się i zmienność, w zależności od stanu faktycznego i prawnego. W niniejszej publikacji podjęto **próbę zdefiniowania pojęć władczych i pozawładczych działań administracji**. Podjęto także próbę analizy cech władczych i niewładczych działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Komisja Nadzoru Finansowego (dalej również jako: KNF, Komisja) prowadzi wobec kas przede wszystkim działania licencyjno-autoryzacyjne, działania o charakterze analitycznym, działania inspekcyjne i regulacyjno-ostrożnościowe.

Poddano pod wątpliwość podejmowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego działań o charakterze niewładczym w klasycznym ich rozumieniu, pomimo ich formalnego istnienia, nie tylko z uwagi na samą treść regulacji określających kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego, jako organu nadzoru nad rynkiem finansowym lub nad poszczególnymi rodzajami instytucji finansowych, w tym także nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, ale również faktyczny sposób ich wykonywania.

Ograniczenie niniejszych rozważań do działań nadzorczych wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych uzasadnia wyjątkowa charakterystyka tych instytucji finansowych, które opierają się na istnieniu więzi członkowskiej, pozostając podmiotami mniej rozbudowanymi niż banki komercyjne. Równocześnie, pomimo dalece mniejszych – porównując do banków komercyjnych – zasobów, z uwagi na objęcie kas nadzorem przez KNF w późniejszym okresie niż banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe musiały i nadal muszą sprostać wdrażaniu rekomendacji w bardzo krótkim czasie.

Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego był przedmiotem ustaleń doktryny, gdzie sformułowano tezę o Komisji jako organie administracji rządowej. Równocześnie wyrażono pogląd wskazujący na Komisję jako organ administracji publicznej. O charakterze prawnym Komisji przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt:

Wojciech Jakimowicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), choć podkreśla historyczność tego podziału i przeplatanie się przedmiotowych działań administracji; *Prawo administracyjne*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: Lexis Nexis, 2011); Leszka Bieleckiego, „Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej”, [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017).

K 2/09), wskazując, iż status KNF charakteryzuje się znaczną samodzielnością i niezależnością, większą niż w przypadku organów regulacyjnych określonych w ustawach jako centralne organy administracji rządowej. Z materiałów dotyczących prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika, że intencją projektodawcy było usytuowanie Komisji poza strukturą administracji rządowej właśnie z uwagi na potrzebę zapewnienia temu organowi znacznej niezależności w zakresie jego funkcjonowania. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż analiza ustawowych zadań KNF oraz prawnych form działania, jakimi Komisja może się posługiwać, w tym zwłaszcza szerokich kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, świadczy o tym, że omawiany organ jest elementem władzy wykonawczej. W świetle przepisów Konstytucji, wskazanej ustawy oraz innych ustaw należy stwierdzić, że Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji publiczno-państwowej, ale usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. W literaturze wypowiediany jest pogląd o dopuszczalności w świetle Konstytucji tworzenia w drodze ustaw organów władzy wykonawczej niepodporządkowanych Radzie Ministrów (zob. K. Wojtyczek, „Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa” *Państwo i Prawo*, z. 12 (2001): 61, 63-64). W przypadku KNF można mówić o względnej niezależności od Rady Ministrów (Prezesa RM) przy istnieniu pewnych ustawowych powiązań.

W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku² (1 stycznia 2019 r.) dokonano zmiany statusu KNF. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego zdefiniowano jako państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego stała się organem Urzędu KNF.

1. Władcze a niewładcze działania administracji: próba zdefiniowania

„Administracja” winna nasuwać skojarzenia związane z jej łacińskim źródłosłowem – termin ten jest synonimem pomocy, służby, przewodnictwa, kierownictwa, prowadzenia, zarządu i zarządzania³.

W stosunkach administracyjnoprawnych występują podmioty prawa, których pozycja jest z definicji nierówna, odmiennie niż w przypadku stosunku cywilnoprawnego. Owo zróżnicowanie objawia się w kontekście uprawnień i obowiązków po stronie organów administracji publicznej oraz uprawnień i obowiązków podmiotów, które stają się biernymi stronami relacji

2 Dz.U. z 2018 r., poz. 2243.

3 Kazimierz Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski* (Warszawa: Wydawnictwo Szkolne PWN, 1964), 13.

administracyjnoprawnych. Administracja co do zasady jest uprawniona do władczego regulowania praw i obowiązków podmiotów pod rygorem sankcji administracyjnoprawnych, cywilnych a nawet karnych. Ponadto, organ administracji korzysta – realizując swoje kompetencje – ze środków ochrony niewystępujących w prawie cywilnym. Z kolei obywatele oraz inne podmioty, będące drugą ze stron stosunków administracyjnoprawnych, stają się *de facto* jedynie uczestnikami procesu konkretyzacji w sposób władczy ich praw i obowiązków⁴. Brak jest z natury rzeczy równości pomiędzy podmiotami prawa administracyjnego.

W poglądach przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego brak jest jednomyślności odnośnie do kryteriów charakterystycznych dla władczych i niewładczych (*imperium* i *gestia*) działań administracji.

W zakresie władczych działań administracji publicznej podkreśla się ich jednostronność jako wyznacznik władczości, autorytatywności. Jednak określenie istoty jednostronności nie jest wśród przedstawicieli doktryny ujęte jednolicie. Wskazuje się, że kryterium władczej formy działań administracji nakazuje klasyfikować administracyjne działania wedle nierównorzędności pozycji prawnej obywatela czy też innego podmiotu administrowanego i organu, to znaczy z uwagi na prawną możliwość organu do jednostronnego kształtowania sytuacji podmiotu i powstanie obowiązku, pod rygorem sankcji, po stronie tego podmiotu prawa w zakresie podporządkowania się ustaleniu administracyjnemu⁵.

Uprawnienie do kształtowania przez administrację publiczną sytuacji podmiotów prawa w sposób jednostronny, narzucający wolę, opinię czy interpretację sytuacji prawnej i faktycznej tych podmiotów, wiąże się z działaniem administracji w imieniu i na rzecz samego państwa lub też podmiotów przez to państwo umocowanych do wykonywania określonego władztwa.

Również w sferze prywatnoprawnej mamy do czynienia z jednostronnymi czynnościami prawnymi, które wpływają na sytuację prawną podmiotów trzecich. Przykładowo: sporządzenie testamentu, którego beneficjent podejmuje czynności albo związane z odrzuceniem, albo z przyjęciem spadku, co kształtuje jego sytuację prawną, czy inne jednostronne oświadczenia woli, w tym złożenie oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. Jednak

4 Józef Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny* (Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1968), 94.

5 Tadeusz Kuta, „Prawne formy działania administracji”, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, red. Jan Boć, Tadeusz Kuta (Warszawa: Wolters Kluwer, 1984), 140 oraz Arkadiusz Cudak, *Kontrola sądowa czynności władczych Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w stosunku do komorników sądowych* (Sopot: Currenda, 2017), 271-292.

jednostronność działań, jako kryterium władcze, można wiązać z publiczno-prawną sferą prawa⁶.

Wskazuje się również na brak *communis opinio* w zakresie określenia jednostronności, które przeciwstawiane winno być dwu i wielostronności. Działanie dwustronne definiuje się jako stosunek prawny (sytuację prawną), która powstaje w rezultacie złożenia przez dwie lub więcej podmiotów prawa, zgodnych oświadczeń woli⁷.

W tym miejscu należy wskazać, że w obrocie prawnym występują również sytuacje, w której dochodzi do złożenia zgodnych oświadczeń woli przez podmioty publicznoprawne w postaci porozumień (porozumienia międzygminne, porozumienia powiatów, porozumienia komunalne, porozumienia o wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej⁸), które bywają określane jako działanie jednostronne administracji i równocześnie jako działanie władcze⁹ i działania niewładcze¹⁰. Ta sytuacja obrazuje, iż dokonanie

-
- 6 Krystian Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 2005), 118-119.
 - 7 Marta Wyszynska, „Zagadnienie swobody jednostronnych czynności prawnych” *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego*, nr 1 (2007): 145-162; Leszek Ogiegło, „Wstęp do rozważań nad problematyką jednostronnych czynności prawnych w prawie zobowiązań” *Pr.Nauk.UŚl. Stud.Iur.Sil.*, nr 16 (1991): 39-58; Jarosław Grykiel, Zbigniew Radwański, „Czynności prawne jednostronne, umowy i uchwały”, [w:] *Prawo cywilne: część ogólna* (Warszawa: C. H. Beck, 2019), 250-258; Katarzyna Smyk, *Czynność prawna a oświadczenie woli* (Wrocław: Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis, 2017).
 - 8 Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt: SA/Łd 1906/94, rozstrzygnął, iż porozumienia komunalne, o których mowa w art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U., Nr 16, poz. 95 ze zm.), nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych (art. 9 ust. 1 ustawy) mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować – w ramach współdziałania komunalnego – przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego.
 - 9 Wojciech Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1994), 64.
 - 10 Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 206.

dychotomicznego podziału pomiędzy czynności władcze i niewładcze administracji wydaje się niemożliwa.

Jednostronność nie jest więc pojmowana w doktrynie jednolicie: „W jednym ze znaczeń kładzie się bowiem akcent na to, jak dochodzi do dokonania, czy też w jaki sposób dokonywana jest czynność prawna, w drugim natomiast na to, czy podmioty, których dotyczą skutki prawne czynności, a które nie uczestniczą w jej dokonywaniu, mają bądź choćby potencjalnie mogą mieć wpływ na treść obowiązków (uprawnień) powstających w wyniku działania (czynności), które dochodzi do skutku (i wywołuje skutki prawne) jako rezultat współdziałania podmiotów administrujących (np. organów gmin). W tym sensie czynność dwustronna jako dochodząca do skutku w wyniku złożenia zgodnych oświadczeń woli przynajmniej dwóch podmiotów jest jednocześnie czynnością jednostronną ze względu na skutki, jakie wywiera w stosunku do podmiotów trzecich”¹¹.

Wskazuje się również na autorytatywność działań administracji jako cechę charakterystyczną dla władztwa. Wedle autora na władztwo, obok autorytatywności, składają się również elementy: „przy zawiązywaniu stosunku prawnego narzucana jest taka kolejność oświadczeń woli, która zapewnia decydujące znaczenie oświadczeniu woli podmiotu spełniającego organizacyjne funkcje wobec zadań państwa”, domniemanie legalności czynności prawnych administracji oraz skuteczność czynności administracji jest zapewniona przez przymus państwowy¹².

Kolejną z przywoływanych cech stosunków administracyjnoprawnych jest wspomniana nierówność podmiotów, ujęta jako wyznacznik *imperium*. Wskazać należy, że obok stosunków zewnętrznych, istniejących pomiędzy administracją a podmiotem-obywatelem, istnieją wewnętrzne stosunki administracyjnoprawne, zamykające się wewnątrz administracji, którego przedmiotem pozostają zadania administracji publicznej, kompetencje danego organu, zaś podmiotem jest z jednej strony organ posiadający kompetencje do nawiązania przedmiotowego stosunku, do żądania danego zachowania czy świadczenia, a z drugiej strona, którą należy określić jako adresata tychże żądań, wskazuje na nierówność przywołanych podmiotów, jako cechę charakterystyczną władztwa¹³.

11 Ziemiński, *Indywidualny akt*, 124.

12 Janusz Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego* (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1977), 55.

13 Jerzy Starościak, *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1975), 15-17; Małgorzata Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, red. Zofia Duniewska, Artur Krakala, Małgorzata Stahl (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2017), 25-31; Ewa Pierzchała, „Akt administracyjny”,

Charakterystycznym dla przedmiotowego stosunku jest forma egzekwowania świadczenia lub nieświadczenia mającego źródło w stosunku, którą jest egzekucja administracyjna.

Najbardziej typowym dla stosunku administracyjnoprawnego pozostaje, zdaniem Jerzego Starościaka, „układ sytuacji pomiędzy uczestnikami stosunku”¹⁴. W przedstawionym układzie, gdzie jeden z uczestników posiada przymiot władztwa państwowego, stosunek charakteryzuje nierównorzędność podmiotów, uczestników stosunku.

Owa nierównorzędność uwidacznia się w sytuacji, gdy podmiotami stosunku są z jednej strony organ administracyjny, który *de facto* nie jest stroną, lecz „czynnikiem kształtującym stosunek”¹⁵ i strona, podmiot, który jest adresatem decyzji, przykazania administracyjnego i po ewentualnym bezskutecznym wyczerpaniu środków odwoławczych administracyjnych i administracyjnosądowych, zostaje obowiązany podporządkować się stanowisku organu i to pod sankcją stosowania środków egzekucji administracyjnej: „Przedstawiona nierównorzędność podmiotów stosunku administracyjnoprawnego wynika stąd, iż prawo przyznaje jednemu z uczestników orzekania, przesądzenia o sprawie w sposób wiążący innych uczestników stosunku. W ten sposób organ administracyjny w pewnej mierze orzeka i to w swojej sprawie”¹⁶.

Istnieje również możliwość użycia przymusu państwowego wobec strony stosunku administracyjnego jako elementu władztwa. Autor stoi na stanowisku, że działania władcze oznaczają „możliwość konkretyzacji praw i obowiązków adresata, [...] których wykonywanie w przypadku, gdy treścią tej konkretyzacji było nałożenie obowiązków, obwarowane jest możliwością zastosowania środków przymusu państwowego”¹⁷.

Równocześnie zwraca się uwagę na niedoskonałość tej cechy – możliwości zastosowania przymusu państwowego – jako wyznacznika władczości. Nie wszystkie działania administracji, które zalicza się do władczych, wiążą się bowiem *stricte* z przymusem administracyjnym. Między innymi nadawanie uprawnień podmiotom administrowanym nie jest związane z przymusem, a jest określane jako emanacja władztwa. Wydaje się więc – na co

[w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*. red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2018), 193-204.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Starościak, *Prawo administracyjne*, 17-18.

17 Wojciech Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych* (Warszawa: Państwo i Prawo Wolters Kluwer Polska, 1995), 50-51.

wskazuje również powołana wyżej doktryna – iż określenie jednoznacznych granic pomiędzy działaniami władczymi a niewładczymi organów administracji okazuje się niemożliwe.

Kolejną cechą, określaną przez doktrynę jako charakterystyczna dla działań władczych administracji, jest kryterium domniemania legalności, inaczej domniemania ważności działań. Domniemanie legalności oznacza obowiązek podmiotów administrowanych do postrzegania działań administracji jako działań pochodzących od podmiotów uprawnionych, posiadających kompetencje do ich czynienia, podjętych zgodnie z prawem i tym samym ważnych¹⁸.

Tym samym podmiot administrowany ma obowiązek poddania się woli podmiotu wykonującego administrację publiczną, nawet jeżeli działania administracji bywają działaniami wadliwymi, co wiąże się z domniemaniem legalności, z którym podmiot ma do czynienia do chwili ewentualnego usunięcia wadliwego działania administracji z obrotu prawnego przez podmioty do tego umocowane.

Pojawia się swego rodzaju supozycja, opierająca się na założeniu, że organy administracji publicznej zawsze działają na podstawie i w ramach obowiązującego prawa powstałego na mocy procesu decyzyjnego prawodawcy, mającą za zadanie zabezpieczenie obrotu prawnego. Założenie przewiduje, że działania administracji publicznej są działaniami umocowanych podmiotów, posiadających właściwe kompetencje i pozostają działaniami należytymi, zgodnymi z prawem materialnym.

Wskazać należy, iż domniemanie legalności występuje nie tylko w stosunkach, w których występuje władztwo administracyjne, dlatego określenie danej czynności jako władztwa, na podstawie przywołanej cechy, winno być skorelowane z analizą danego działania wykonaną w oparciu o inne kryteria, które wiąże się z władztwem¹⁹, w tym te wskazane powyżej, jak brak równorzędności pomiędzy stronami stosunku, czy możliwość posłużenia się przymusem państwowym.

Elementem różniącym działania władcze administracji od niewładczych jest również kwestia podstawy prawnej tych działań. Jeśli podstawą czynności jest norma prawa publicznego, określa się działanie administracji jako władcze. Jeśli zaś podstawą jest prawo prywatne, działanie administracji jest określane jako niewładcze.

18 Filipek, Stosunek, 95; Kuta, „Prawne formy działania administracji”, 140; Cudak, *Kontrola sądowa*, 271-292; Starościak, *Prawo administracyjne*, 15-17; Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym*, 25-31; Pierzchała, „Akt administracyjny”, 193-204.

19 Ziemski *Indywidualny akt*, 132 i n.

Wobec powyższego, te czynności, działania, administracji, które nie posiadają wyżej wskazanych cech, należy rozważać w kontekście działań niewładczych.

Wskazuje się na cechy określane przez innych przedstawicieli doktryny jako charakterystyczne dla działań niewładczych administracji: nieopozostawianie jej jako działalności pozaprawnej, oparcie tych działań na normach kompetencyjnych, niestosowanie egzekucji administracyjnej wobec wskazań administracji określonych w działaniach niewładczych, jako dopełnianie działań podejmowanych w innych formach oraz wskazuje, że działania niewładcze podlegają kontroli z punktu widzenia ich zgodności z prawem.

Należy podkreślić również kwestię podstawy prawnej działania administracji jako element rozróżniający działania władcze od niewładczych. Administracja działa w sposób niewładczy w sytuacji, gdy przykładowo jako zleceniodawca zabezpiecza swoje interesy wykorzystując przy tym instytucje prawa cywilnego. Administracja działa w sposób niewładczy bezpośrednio stosując instytucje prawa cywilnego, przykładowo zawierając umowy celem realizacji interesów publicznych²⁰.

Elżbieta Małecka wskazuje, że problematyka niewładczych form działania administracji jest związana z tak zwanymi zjawiskami niekonfliktowymi i prawem niekonfliktowym. Organy administracji publicznej nie zawsze uznają za zasadne rozstrzygnięcie konfliktów poprzez wydanie aktu administracyjnego, a więc w sposób władczy. W niektórych przypadkach postanawiają one zrezygnować z wyrażania *imperium*, na rzecz poszukiwania współdziałania z podmiotem²¹.

Wobec powyżej przedstawionych niejednoznaczności, bezkompromisowego podziału pomiędzy czynnościami władczymi a niewładczymi administracji, Jerzy Starościak wskazuje, że do władczych działań administracji należy zaliczyć akt normatywny oraz akt administracyjny, zaś do czynności niewładczych administracji: porozumienie administracyjne, ugodę administracyjną, czynności cywilnoprawne oraz czynności faktyczne. Wskazany podział został oparty na różnorodnych kryteriach, w tym władczości działań i regulacji prawnej, na jakiej dana czynność została oparta²². Przedmiotowe stanowisko tego autora było niegdyś nowatorskie. W nowoczesnej nauce administracji podkreśla się zmienność, płynność, uwarunkowanie zmianami politycznymi, społecznymi, prawnymi, ekonomicznymi, kryteriów działań administracji. W konsekwencji nowa nauka prawa administracyjnego

20 Elżbieta Małecka, *Niewładcze formy działania Prezesa UKE ze szczególnym uwzględnieniem działalności edukacyjno-informacyjnej* (Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, 2016), 100.

21 Ibidem.

22 Starościak, *Prawo administracyjne*, 30 i n.

wskazuje na brak możliwości jednoznacznego zdefiniowania cech działań władczych i niewładczych administracji.

Autorka stoi na stanowisku, iż przedstawione cechy charakterystyczne dla władczych i niewładczych form działania administracji pozostają nadal istotne, jednak badanie danej aktywności organu należy wykonywać mając przede wszystkim na uwadze, iż ich istnienie bądź nieistnienie nie przesądza jednoznacznie o rodzaju formy działania. Administracja XXI wieku wymyka się – z uwagi na dynamiczne zmiany w sposobach funkcjonowania podmiotów prawa administracyjnego – typowym ramom wskazującym na władczość lub niewładczość jej działania. Charakter jej aktywności wynika więc nie tylko z brzmienia przepisów prawa, ale coraz wyraźniej ze sposobu realizacji przez organy administracji jej zadań. Jeżeli z brzmienia przepisów wynika, iż mamy do czynienia z niewładczym działaniem organu, stosuje on jednak narzędzia typowe dla działań władczych, winno się przyjąć, iż aktywność w teorii niewładcza jest *de facto* emanacją *imperium*. W konsekwencji należy zapewnić podmiotowi, będącemu adresatem takiego działania organów administracji, te same narzędzia ochrony prawnej, w tym przede wszystkim prawo do sądowej kontroli aktywności organu, co w przypadku działań tradycyjnie uznanych za władcze.

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, że wydaje się niemożliwym określenie jednej cechy predestynującej do uznania danego działania administracji jako niewładczego bądź władczego. Każde działanie należy analizować pod kątem wszystkich wyżej wskazanych cech, indywidualnie rozważając, czy dane działanie ma charakter *imperium* bądź nie. W ocenie autorki – w kontekście prawa finansowego – konsekwentnie wzmacniania jest rola niewładczych działań administracji jako narzędzia bardziej dynamicznego, gdyż niewymagającego stosowania sztywno określonych form oraz niepodlegającego weryfikacji w postępowaniu administracyjnym, a następnie sądownoadministracyjnym. W ocenie Autorki to skutek działania administracji dla strony oraz kwestia możliwości podjęcia działania przez organ administracji pomimo niezgody strony stają się najważniejszymi wyróżnikami działań władczych; jeżeli działanie organu administracji powoduje dla strony doniosłe skutki, istotne zmiany w jej położeniu prawnym, a jednocześnie brak zgody, czy nawet sprzeciw strony nie ma znaczenia dla tego, czy zostaną one przez organ administracji dokonane, czy nie, możemy mówić o działaniach władczych organu administracji, które powinny podlegać samodzielnej, nie tylko incydentalnej kontroli sądowno-administracyjnej.

W tym miejscu podkreślić należy, iż od decyzji Komisji Nadzoru Finansowego przysługuje jedynie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 § 2 KPA). W konsekwencji kontrola sądu administracyjnego jest jedyną autentyczną, niezawisłą kontrolą rozstrzygnięć tego organu.

W duchu prawa europejskiego coraz częściej mamy do czynienia z przepisami tworzonymi z zastosowaniem klauzul generalnych, niezdefiniowaniem w sposób jednoznaczny obowiązków podmiotów prawa, z zapewnianiem coraz szerszej swobody w interpretowaniu przepisów prawa. W prawie rynku finansowego również rola niewładczego oddziaływania przez organ administracji na uczestników tego rynku jest coraz bardziej widoczna. Niewładcze działania administracji są uzupełnieniem władczych form i dzięki ich dalej idącej dynamice, mogą pozwalać na szybszą reakcję na aktywność rynku. W doktrynie podkreślono, że *soft law*, doprecyzowujący prawo powszechnie obowiązujące, jest istotne dla poprawnego funkcjonowania podmiotów rynku finansowego²³.

2. Czynności nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego wobec sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej, powołanym ustawą z dnia 21 lipca 2006 o nadzorze nad rynkiem finansowym²⁴ (dalej jako: ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym), który sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami płatniczymi, małymi instytucjami płatniczymi, dostawcami świadczącymi wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, nadzór nad agencjami ratingowymi w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych²⁵, nadzór uzupełniający, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego²⁶, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, jak również nadzór nad pośrednikami kredytu hipotecznego oraz ich agentami, nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub

23 Piotr Zapadka, *Usługi bankowości inwestycyjnej* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2012), 72.

24 T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 621, ze zm.

25 Dz. Urz. WE L 302 z 17.11.2009, str. 1.

26 T. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1252.

do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniającego dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014²⁷.

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku²⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2019 r., zdefiniowała Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jako państwową osobę prawną. Z kolei Komisja Nadzoru Finansowego oraz Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego to, od 1 stycznia 2019 r., organy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów jego uczestników również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (dalej jako: ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym), ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych²⁹ (dalej jako: ustawa o skok) oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

Komisja otrzymała również kompetencje do podejmowania działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności, działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, udziału w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym, stwarzania możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty, wykonywania innych zadań określonych ustawami³⁰.

Dnia 27 października 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych³¹ (dalej jako:

27 Dz. Urz. UE L 171 z dnia 29.06.2016, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 137 z dnia 24.05.2017, str. 41.

28 Dz. U. z 2018 r., poz. 2243.

29 T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1622.

30 https://www.knf.gov.pl/o_nas/komisja. [dostęp: 11.09.2018].

31 Dz.U. z 2012 r., poz. 855 ze zm.

ustawa o skok lub u.s.k.o.k.), na mocy której spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zostały objęte nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego. Po ponad siedmiu i pół roku stosowania przedmiotowych przepisów, dokonując analizy dotychczasowego funkcjonowania zapisów ustawy o skok dotyczących nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad kasami, skonkludować należy wniosek, że działania (akty) Komisji Nadzoru Finansowego skierowane do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w tym okresie, co do zasady miały wyłącznie charakter działań władczych, pomimo iż nie wszystkie z nich były podejmowane w formach przypisanych działaniom władczym.

W konsekwencji adresaci czynności nadzorczych, podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego wobec kas, nie otrzymali możliwości przeprowadzenia stosownej kontroli (ochrony) w drodze odwołania w trybie postępowania administracyjnoprawnego oraz sądowoadministracyjnego.

Zaobserwowane zjawisko, które polega na tym, że w określonym okresie można zaobserwować ogromną intensyfikację działań nadzorczych wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, podejmowanych w formach właściwych czynnościom niewładczym, jednak wykazujących cechy władcze, w ogromnym stopniu wpływa na funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i ich sytuację prawną.

Ogół środków nadzorczych przysługujących Komisji Nadzoru Finansowego można podzielić na władcze i niewładcze. Władcze środki nadzoru umożliwiają bezpośrednią ingerencję w strukturę organizacyjną podmiotów nadzorowanych i wymuszają ich określone zachowania. Są to zatem te formy działania nadzoru, które umożliwiają jednostronne kształtowanie sytuacji podmiotu nadzorowanego z możliwością zastosowania przymusu w przypadku niepodporządkowania się do ustanowionych przez organ nadzoru nakazów lub zakazów określonego zachowania się przez ten podmiot. W ramach tak rozumianych nadzorczych środków władczych mieszczą się przede wszystkim indywidualne akty administracyjne. Z kolei niewładcze środki nadzorcze umożliwiają bezpośrednie lub pośrednie wpływanie na działalność podmiotów nadzorowanych, przy czym środki te na ogół nie przymuszają do określonych zachowań³².

Można więc skonstruować następujący postulat co do stosowania prawa: skoro charakterystyka działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych skłania do tezy, że jej rozstrzygnięcia mają bardzo daleko idące konsekwencje prawne, to powinny być, już *de lege lata*, klasyfikowane jako władcze, zaś ich adresaci winni posiadać możliwość poddana ich pod ocenę niezawisłego sądu. Już w obecnym stanie prawnym sąd administracyjny ma podstawy do tego, aby rozpatrywać skargę,

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

wniesioną od takiego rozstrzygnięcia organu administracji, które ma cechy decyzji administracyjnej, choćby nie została mu przez organ administracji nadana taka nazwa lub choćby nie zawierało ono wszystkich niezbędnych elementów decyzji administracyjnej.

Z kolei organ administracji (w tym przypadku Komisja Nadzoru Finansowego) ma podstawy prawne, aby przyjąć w szerszym niż dotąd zakresie praktykę wydawania rozstrzygnięć co do istoty sprawy w formie decyzji administracyjnej, co niewątpliwie przyczyniłoby się do pełniejszej ochrony praw podmiotów poddanych nadzorowi tego organu. W przypadku niektórych działań organu administracji wobec podmiotów nadzorowanych założenie, że zostaną one poddane ewentualnej incydentalnej kontroli sądu dopiero w ramach kontroli decyzji administracyjnej o najwyższej doniosłości (np. decyzji administracyjnej, kończącej byt prawny podmiotu nadzorowanego albo możliwość sprawowania kierownictwa tego podmiotu przez jego właścicieli), wydaje się dalece niewystarczające. Mowa między innymi o decyzjach w zakresie przeprowadzenia powtórnego badania sprawozdania finansowego podmiotu nadzorowanego, udzielenia upomnień członkom zarządu czy wydawania ocen sporządzonego przez podmiot nadzorowany programu postępowania naprawczego, które to zostaną poddane analizie w dalszej części niniejszego artykułu.

3. Zakres władczych i niewładczych działań Komisji Nadzoru Finansowego podejmowanych wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w ujęciu ogólnym

W artykule ograniczono analizowany zakres aktywności Komisji Nadzoru Finansowego do określonych czynności wobec instytucji nadzorowanych, jakimi są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, z uwagi na szeroki wachlarz kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego wobec instytucji nadzorowanych, w tym kas. Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zostały objęte nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego 27 października 2012 r. W roku 2012 Komisja nie podjęła *de facto* sformalizowanych czynności wobec kas³³, zaś w 2013 r. podjęła 16 uchwał, w tym postanowień i decyzji administracyjnych oraz 316 decyzji i postanowień na podstawie upoważnienia³⁴, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Kolejno, w 2014 r. Komisja podjęła w przedmiocie kas 47 uchwał oraz 95 decyzji i postanowień na podstawie upoważnienia³⁵. Rok

33 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2012. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

34 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2013. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

35 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2014. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

2015 jawi się jako – do tej pory – najbardziej aktywny okres Komisji wobec kas. KNF podjęła 312 uchwał, w tym decyzji i postanowień oraz 214 decyzji administracyjnych oraz postanowień wydanych na podstawie upoważnienia³⁶. W 2016 Komisja podjęła wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych 93 uchwały oraz 230 postanowień i decyzji na podstawie upoważnienia³⁷. Rok 2017 charakteryzował się zmniejszeniem liczby podjętych wobec kas działań – podjęto 88 decyzji i postanowień na podstawie upoważnienia oraz 47 uchwał Komisji, w tym decyzji administracyjnych i postanowień³⁸. W 2018 roku podjęto 24 uchwały³⁹.

Postanowienia i decyzje administracyjne podejmowane przez samą Komisję są typowymi działaniami o charakterze władczym, podejmowanymi w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰. W przeważającej części mamy do czynienia z postanowieniami dotyczącymi utrzymania postanowień w mocy, utrzymania decyzji w mocy, nieuwzględniania wniosków o przeprowadzenie dowodu, nieuwzględnienia wniosku o włączenie do akt postępowania administracyjnego dokumentu, nieuwzględnienia wniosku o przeprowadzenie rozprawy, odmową dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony czy zawieszeniem postępowania.

Czynności te są wyrazem *imperium* Komisji wobec nadzorowanych instytucji bądź podmiotów trzecich, będących uczestnikami postępowania administracyjnego lub ubiegającymi się o umożliwienie nadania statusu strony w postępowaniu. Pozostają one działaniem jednostronnym Komisji, jej decyzją administracyjną, zgodnie z kompetencjami nadanymi przez stosowne przepisy prawa. Brak jest w przedmiotowych relacjach równości stron, zaś mamy do czynienia z domniemaniem legalności działań Komisji. Jeżeli strona lub podmiot, będący odbiorcą danego działania KNF, a nie posiadający statusu strony, skutecznie skorzysta z ewentualnie przysługujących jej środków odwoławczych od decyzji bądź postanowień Komisji, to owo domniemanie legalności może zostać obalone.

36 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2015. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

37 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2016. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

38 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2017. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

39 Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2018 roku. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

40 T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

Niezwykle interesującą kompetencją Komisji jest możliwość ustanowienia w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej zarządcy komisarycznego na podstawie art. 73 i 73a ustawy o skok. Zarządca komisaryczny może być wprowadzony w kasie w dwóch przypadkach: w przypadku powstania groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę lub jeżeli zarząd kasy nie przekaze programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a i art. 72b ustawy o skok albo gdy realizacja tego programu okaże się nieskuteczna.

W przedmiocie charakteru prawnego oceny Komisji dotyczącej programu postępowania naprawczego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2017 r., II GSK 2836/16, ONSAiWSA2019/2/30, wskazując, iż „skierowanie do podmiotu nadzorowanego oceny programu naprawczego, jak i zobowiązania do jego przygotowania, nie jest w żaden sposób połączone z możliwością zastosowania przymusu w przypadku niepodporządkowania się do sugestii czy też wytycznych w nich zawartych, dlatego nie można ich w związku z tym traktować w kategorii działań o charakterze władczym. Brak tej cechy wyklucza zaś możliwość uznania któregokolwiek z tych działań za decyzję administracyjną. Kwestia oceny programu naprawczego nie może być również traktowana, jako sprawa administracyjna, której rozpoznanie powinno zakończyć się wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnego. Owa ocena ogranicza się jedynie do stwierdzenia (bądź nie) uchybień w treści tego programu, a zatem pozostaje w sferze faktów. Negatywna ocena programu naprawczego jest to odrębny środek poprzedzający możliwość zastosowania innych środków nadzorczych wskazanych w art. 73 ust. 1 ustawy o skok. Jest to element stanu faktycznego niezbędnego dla ustalenia istnienia przesłanek określonych w ww. art. 73 ust. 1 ustawy o skok. Strona nie jest przy tym pozbawiona ochrony sądowoadministracyjnej w razie braku akceptacji organu dla przedstawionego programu naprawczego, gdyż stanowisko KNF odnośnie do oceny wzmiankowanego programu, w tym również, co do tego, czy przedstawiony dokument może być uznany za program postępowania naprawczego lub oceny skuteczności tego programu może podlegać kontroli sądu administracyjnego w razie zastosowania przez organ środka nadzoru, o którym mowa w art. 73 ustawy o skok, tj. wydania decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego. Ocena ta nie może przyjąć również formy postanowienia, ponieważ nie dotyczy poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania⁴¹.

Autorka nie godzi się ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Niewątpliwie jest, że czynność, określona w przywołanym wyroku mianem czynności niewładczej Komisji, wiąże się nierozzerwalnie

41 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2017 r., II GSK 2836/16.

z możliwością zastosowania przymusu i to w postaci środka *de facto* bardzo dalece ingerującego w funkcjonowanie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej – ustanowienia zarządcy komisarycznego w spółdzielni. W konsekwencji tego członkowie zarządu kasy zostają odwołani, pełnomocnictwa i prokury wygasają, zaś wykonywanie kompetencji przez pozostałe jej organy ulegają zawieszeniu. Trudno wskazać inne, tak gruntowne, wkroczenie w autonomiczność podmiotu, jakim jest kasa. W konsekwencji występuje cecha swoistej władczości w dokonywaniu oceny przez Komisję programu postępowania naprawczego w sytuacji, gdy następstwem tejże oceny może być wprowadzenie zarządcy komisarycznego. W postępowaniu w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego spółdzielnia nie ma już możliwości podważania oceny wydanej przez Komisję w przedmiocie programu postępowania naprawczego. W wydaniu przez KNF oceny programu postępowania naprawczego występują cechy określone jako cechy rozstrzygające o zastosowaniu przez organ *imperium*: jest ona dokonywana jednostronnie, autorytatywnie, brak jest równości podmiotów. Komisja działa na podstawie przepisów prawa oraz z domniemaniem legalności. Ponadto, czymże jak niezastosowaniem przymusu jest sama decyzja o ustanowieniu zarządcy?

Decyzja o wprowadzeniu zarządcy komisarycznego do spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej również posiada cechy działania władczego. Posiada formę decyzji administracyjnej, jest podejmowana w sposób jednostronny, autorytatywny, na podstawie wskazanych przepisów prawa. Mamy również do czynienia z domniemaniem legalności działania Komisji⁴² i stosowaniem przymusu.

Czynnością Komisji Nadzoru Finansowego, określaną przez sam organ jako czynność niewładcza, jest udzielanie upomnienia członkom zarządu kas lub Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej na podstawie art. 71 ust. 2 ustawy o skok.

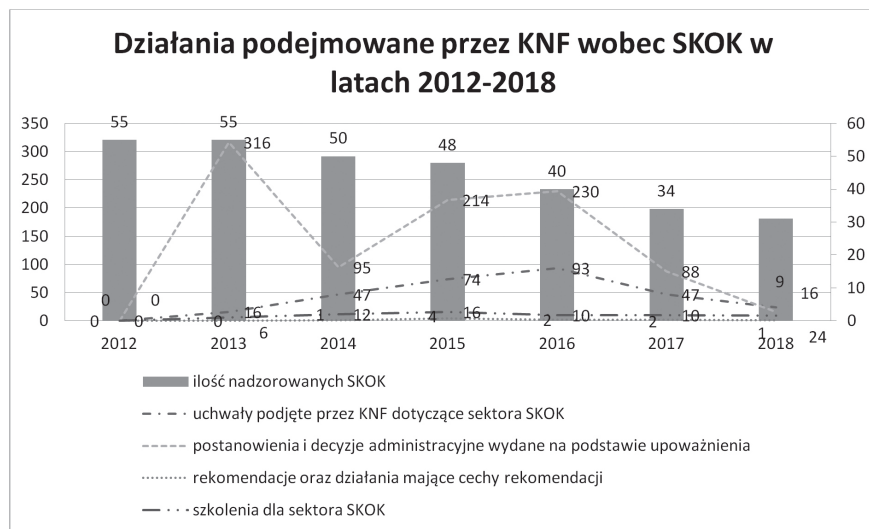
Wedle art. 12 ust. 2a. pkt 10 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴³ upoważnienie, o którym mowa w ust. 1, nie może dotyczyć także określonych w przepisach o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych rozstrzygnięć co do istoty sprawy w zakresie udzielenia upomnienia. Tym samym przepis ten w sposób jednoznaczny

42 Wskazać również należy, iż w przypadku decyzji dotyczącej ustanowienia w kasie zarządcy komisarycznego, w sytuacji gdy domniemanie legalności zostanie obalone w postępowaniu sądownoadministracyjnym, będziemy już mieli najczęściej do czynienia z nieodwracalnymi skutkami prawnymi i spełnieniem się przesłanki art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.). Tym samym, pomimo wadliwości decyzji, sąd nie stwierdzi jej nieważności.

43 T. j. Dz. U., poz. 180 ze zm.

przesądza, że na gruncie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych upomnienie ma charakter decyzji administracyjnej (stanowi rozstrzygnięcie co do istoty sprawy), podejmowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego, działającą *in gremio*. Upomnienie, jako rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, powinno być wydawane w formie decyzji administracyjnej. Upomnienie jest merytorycznym załatwieniem sprawy administracyjnej, wydanym w przypadku stwierdzenia, że kasa albo Kasa Krajowa nie realizuje założeń Komisji Nadzoru Finansowego, a także gdy działalność kasy albo Kasy Krajowej wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu, lub stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy albo Kasy Krajowej.

Na drugiej szali należy położyć działania Komisji, które są umocowane w przepisach prawa, w normach kompetencyjnych KNF, jednak nie posiadają cech typowych dla *imperium*. Komisja organizuje szkolenia, między innymi dla sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, czy aktywnie uczestniczy w procesie legislacji. Poniżej przedstawiono wykaz wskazanych działań podejmowanych przez KNF względem SKOK od momentu objęcia sektora nadzorem do końca 2018 r., zgodnie z przedstawionymi sprawozdaniami z działalności organu. Z wykresu graficznego wynika zdecydowana przewaga działań o charakterze władczym nad tymi określanymi jako działania niewładcze.



4. Rekomendacje wydawane przez KNF: próba zdefiniowania w kontekście władczych i niewładczych działań Komisji Nadzoru Finansowego

„W dotychczasowych metodach nadzorczych istotne znaczenie miało stosowanie »miękkich« metod regulacji, a więc niewynikających z norm rangi ustawowej (zalecenia, rekomendacje, kodeksy etyczne), co do których nie istniał przymus władzy publicznej do ich egzekwowania. Te mechanizmy

w czasach kryzysu okazały się niewystarczająco skuteczne. W związku z tym przyjęcie nowej formuły oddziaływania na rynku finansowym poprzez metody związane z dążeniem do większej instytucjonalizacji nadzoru europejskiego musiało się wiązać ze zmianą proporcji relacji pomiędzy prawem „miękkim” a „twardym”. Punkt ciężkości zmienił więc swój kierunek z OMC (*open method of coordination*) na TCM (*traditional community method*).⁴⁴ Uznano więc, iż jednym z powodów kryzysu gospodarczego było zapewnienie zbyt daleko idącej swobody podmiotom rynku finansowego. W konsekwencji zwrócono się ponownie ku ścieżce zwiększenia ilości regulacji na tym polu. Poszerzono katalog kompetencji instytucji nadzorujących podmioty rynku finansowego. Zapewne okaże się w nieodległej przyszłości, czy takie faktyczne działanie uchroni rynek przed wstrząsami.

Kontrowersyjnym w kontekście podziału aktywności KNF na działania o charakterze władczym i niewładczym są wydawane przez nią rekomendacje⁴⁵. Świadczy chociażby o tym nakładanie w rekomendacjach Komisji,

44 Marcin Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 109.

45 Od dnia objęcia kas nadzorem Komisji, wydała ona dziewięć rekomendacji skierowanych do omawianego sektora: zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych, rekomendację A-SKOK dotyczącą dobrych praktyk zarządzania rynkiem ekspozycji kredytowych w SKOK, rekomendację B-SKOK dotyczącą dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego SKOK, rekomendację dotyczącą bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w Internecie przez banki, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, rekomendację C-SKOK dotyczącą rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, rekomendację D-SKOK dotyczącą zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, rekomendację E-SKOK dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem operacyjnym, stopy procentowej, płynności i koncentracji w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, rekomendację L dotyczącą roli biegłych rewidentów w procesie nadzoru nad bankami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, uchwałę nr 112/2017 KNF z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie rekomendacji stosowania wytycznych EBA dotyczących zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej oraz uchwałę nr 493/2017 KNF z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie stosowania wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego dotyczących polityki i praktyk w zakresie wynagrodzeń w odniesieniu do sprzedaży i dystrybucji detalicznych produktów i usług bankowych.

których adresatami są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, obowiązków na Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, chociaż pozostaje ona spółdzielnią osób prawnych, nie zaś kasą. Należy zauważyć, iż względem sektora SKOK są wydawane coraz to nowe rekomendacje, z uwagi na późniejsze (od 27 października 2012 r.) wobec sektora bankowego objęcie go nadzorem KNF, a w związku z tym pojawia się wiele problemów prawnych, w tym z zakresu obowiązywania tych rekomendacji. Mimo iż brak jest na poziomie ustawowym źródła danego obowiązku dla Kasy Krajowej, poprzez rozszerzenie w rekomendacjach obowiązków na ten podmiot, staje się ona obowiązany, pomimo braku podstawy na poziomie prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, postanowienia nakładające na Kasę Krajową określone obowiązki – pomimo wykroczenia poza zakres danej rekomendacji nadzorczej – egzekwowane są przez KNF już przy zastosowaniu prawa powszechnie obowiązującego.

Komisja Nadzoru Finansowego bada przestrzeganie przez sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych własnych rekomendacji w ramach nadzoru nad działalnością kas i Kasy Krajowej, którego celem pozostaje zapewnienie stabilności finansowej kas i Kasy Krajowej, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas i Kasy Krajowej z przepisami ustawy o skok, zgodności działalności kas i Kasy Krajowej w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego oraz innych środków deponowanych przez kasy w Kasie Krajowej.

W ramach czynności kontrolnych KNF dokonuje między innymi oceny sytuacji finansowej kas, w tym badania wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego danej kasy, badania jakości systemu zarządzania kasą, w tym systemu zarządzania ryzykiem oraz funkcji kontroli wewnętrznej, badania zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych oraz emitowanych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami czy też badania przestrzegania przez kasę norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kasy, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności kasy procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz zdawania sprawę o ryzyku, a także dopuszczalnego ryzyka w działalności kasy.

Komisja dokonuje oceny sytuacji finansowej Kasy Krajowej, w tym bada wypłacalność, jakość aktywów, płynność płatniczą i wynik finansowy podmiotu. KNF bada również zasady, metody i standardy realizacji celu, o którym mowa w art. 42 ustawy o skok⁴⁶, czy zgodność prowadzonej działalności z przepisami ustawy o skok.

46 Celem działalności Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze

Komisja Nadzoru Finansowego ma prawo kontroli metodyki i zasad wykonywania przez Kasę Krajową czynności kontrolnych w kasach w zakresie ich efektywności i adekwatności oraz może zalecić Kasie Krajowej dokonanie zmian w metodyce i zasadach określających sposób i zakres przeprowadzania kontroli w kasach.

Kontrolę na miejscu, co do zasady w siedzibie podmiotu nadzorowanego, przeprowadza zespół inspekcyjny Komisji, w zakresie wynikającym z upoważnienia Komisji Nadzoru Finansowego. Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzany jest protokół. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli Komisja Nadzoru Finansowego przedstawia jednostce kontrolowanej zalecenia pokontrolne. Co więcej, celem weryfikacji realizacji przedmiot nadzorowany zaleceń pokontrolnych, Komisja przeprowadza kontrolę następczą.

Komisja Nadzoru Finansowego może żądać informacji od Kasy Krajowej oraz wyjaśnień od członków organów Kasy Krajowej w zakresie niezbędnym dla wykonywania zadań z zakresu nadzoru. Komisja Nadzoru Finansowego wzywa Kasę Krajową do usunięcia w wyznaczonym terminie uchybień stwierdzonych w jej działalności. Kasa Krajowa obowiązana jest niezwłocznie zawiadomić Komisję Nadzoru Finansowego o środkach, jakie zostaną podjęte w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli oraz nadzoru.

Podkreślenia wymaga, iż Komisja Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru może zalecić kasie lub Kasie Krajowej między innymi podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności lub osiągnięcia i przestrzegania norm, czy też usunięcie w wyznaczonym terminie stwierdzonych uchybień oraz usunięcie – w wyznaczonym terminie – nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

W toku wykonywania czynności kontrolnych Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje również weryfikacji wdrożenia przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Kasę Krajową własnych rekomendacji, zaś w przypadku stwierdzenia, że kasa albo Kasa Krajowa nie realizuje zaleceń, a także gdy działalność kasy albo Kasy Krajowej wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu, lub stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy albo Kasy Krajowej, Komisja Nadzoru Finansowego upomina podmiot nadzorowany na piśmie. Komisja uznaje, iż brak wdrożenia rekomendacji, stanowiących – z definicji – czynność niewładczą, stanowi przesłankę do wydania upomnienia, a w konsekwencji braku realizacji woli organu przez podmiot nadzorowany. Komisja może:

środków funduszu stabilizacyjnego oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa.

1. wystąpić do właściwego organu kasy lub Kasy Krajowej o odwołanie członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej bezpośrednio odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia;
2. zawiesić w czynnościach poszczególnych członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej, bezpośrednio odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia, do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie;
3. nakazać kasie lub Kasie Krajowej ograniczenie zakresu działalności;
4. nakazać kasie lub Kasie Krajowej zaprzestania prowadzenia określonej działalności.

Wskazać również należy, iż decyzje Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zawieszenia w czynnościach członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej, ograniczenia zakresu działalności kasy lub Kasy Krajowej, odwołania członka zarządu kasy lub Kasy Krajowej, odwołania kuratora, odwołania likwidatora kasy, zawieszenia działalności kasy posiadają rygor natychmiastowej wykonalności. Nadto, w razie niewykonywania zaleceń, Komisja Nadzoru Finansowego może nakładać na członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej kary pieniężne. Sankcje z tytułu niestosowania przez podmioty nadzorowane rekomendacji wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego mogą być więc nakładane w ramach przeprowadzanej kontroli, jeżeli powstanie naruszenie przepisów powszechnie obowiązujących, w związku z niezastosowaniem się do rekomendacji.

KNF jest organem regulacyjnym⁴⁷. Realizując tę funkcję Komisja samodzielnie wprowadza do obrotu akty, z których wynikają normy abstrakcyjno-generalne, których adresatami są podmioty nadzorowane. W przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych Komisja działa w tym przedmiocie na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o skok, zgodnie z którym organ może wydawać, po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej, rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami. Rekomendacje są załącznikami do uchwał Komisji i winny być traktowane jako ich integralne części. Wydawane są z powołaniem się podstawę prawną (art. 62 ust. 2 ustawy o skok oraz art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) przy zachowaniu jednolitej struktury i wymogu publikacji w Dzienniku Urzędowym KNF. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie i orzecznictwie poglądem nie są one źródłem powszechnie obowiązującego prawa⁴⁸.

Pomimo iż rekomendacje są uważane za działania o charakterze niewładczym, Komisja – podejmując uchwały w sprawie ich wydania – wskazuje,

47 Krzysztof Jaroszyński, Marek Wierzbowski, *System prawa administracyjnego* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2011), 313.

48 Dorota Maśniak, „Rekomendacje i wytyczne KNF: dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem” *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2015): 7.

iz oczekuje ona, że dana rekomendacja zostanie wprowadzona w określonym terminie. Należy w tym miejscu wskazać, że Komisja posiada wobec podmiotów nadzorowanych wiele uprawnień, w tym możliwość przeprowadzenia kontroli na miejscu oraz tzw. kontroli „zza biurka”, z których może korzystać celem weryfikacji wdrożenia miękkiego prawa, w tym badając jakość systemu zarządzania czy przestrzegania norm dopuszczalnego ryzyka. KNF może również, w ramach nadzoru, wydawać spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym zalecenia. Rekomendacja – mając na uwadze obecnie obowiązujące przepisy – powinna być wyrażeniem oczekiwania przez KNF realizacji przez podmiot obowiązany danych zachowań oraz wprowadzenia i zachowania określonych standardów. Co do zasady powinna istnieć bowiem możliwość odstąpienia od stosowania danego postanowienia rekomendacji nadzorczych, zgodnie z zasadą *comply or explain*. Natomiast w przypadku zalecenia brak jest takiej możliwości. Rodzi się jednak pytanie, czy rekomendacje, mając na uwadze sposób egzekwowania ich zapisów przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie powinny być traktowane na równi z zaleceniami. Przede wszystkim, *de lege ferenda* przepisy winny umożliwiać kontrolę administracyjną i sądownoadministracyjną działań KNF w tym przedmiocie.

Jak trafnie argumentuje Dorota Maśniak, skoro rekomendacje „nie mają wiążącej roli, to nie podlegają kontroli sądowej ani co do ich treści (zakresu przedmiotowego), ani formy (terminologii, metodyki). Dają zatem ich twórcy daleko idącą swobodę. Z drugiej strony praktyka (dotychczas bankowa) pokazuje, iż stanowią główne narzędzie kontroli. Narzędzie tym skuteczniejsze, bo trudno znaleźć do walki z nim właściwy oręż, z uwagi na podkreślany niewiążący charakter. Wszelkie enigmatyczne formy są niebezpieczne, w szczególności w stosunkach nieopartych na zasadzie równorzędności podmiotów”⁴⁹. Pojawia się więc pytanie, czy z uwagi na sposób realizacji uprawnienia do wydawania rekomendacji i sposób egzekwowania ich wdrożenia, owo oczekiwanie na wprowadzenie w instytucjach nadzorowanych wskazanych w uchwałach KNF rekomendacji nie jest władcym oczekiwaniem⁵⁰.

Z pewnością wydawanie rekomendacji cechuje swoista jednostronność, gdyż wyniki konsultacji ich treści z Kasą Krajową (art. 62 ust. 2 ustawy o skok) nie wiążą w żaden sposób Komisji. Brak jest więc równorzędności

49 Ibidem, 12.

50 Pojęcie nie jest podjęciem normatywnym. Zostało sformułowane przez autorkę i oznacza posługiwanie się przez organ nadzorczy prawem miękkim, które w sensie formalnym nie ma charakteru wiążącego, w taki sposób, iż staje się ono egzekwowane zarówno wobec podmiotów nadzorowanych, jak prawo powszechnie obowiązujące. Oczekiwanie wdrożenia określonych regulacji (rekomendacji) wiąże się więc z wykorzystaniem narzędzi kontrolnych KNF i *imperium*.

tych podmiotów w tworzeniu rekomendacji. W praktyce, *de facto* wbrew istocie przedmiotowego źródła prawa, rekomendacje nie są pochodną praktyki podmiotów nadzorowanych. One stanowią oczekiwanie Komisji w zakresie tejsze. Pojawia się więc odmienność, gdyż to KNF tworzy – poprzez rekomendacje – praktykę danego sektora. Przykładem są rekomendacje nakładane sektorowi spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które są odbiciem rekomendacji stworzonych dla sektora bankowego, bez uwzględnienia specyfiki i możliwości kas, co przewidziano w doktrynie⁵¹.

Problematykę badał również Instytut Staszica, który wskazał, iż „najistotniejszym problemem, na jaki napotyka system SKOK w przypadku działań regulacyjnych państwa, jest brak świadomości czy wizji czym SKOK-i są i czym powinny być w szeroko pojętym systemie finansowym państwa. Z jednej strony ustawodawca i regulator traktuje je jako instytucje spółdzielcze i działające nie wyłącznie dla zysku, co przejawia się w działaniach *de facto* uniemożliwiających im efektywne podnoszenie kapitału, a co za tym idzie zwiększanie siły finansowej i ekonomicznej. Z drugiej jednakże strony, normy i wymogowi ostrożnościowe są porównywalne z bankami, a w wielu aspektach nawet ostrzejsze”⁵². Wyniki badań Instytutu pokrywają się ze stanowiskiem autorki.

Choć zgodnie z teorią prawa⁵³ rekomendacje są prawem określonym mianem prawa miękkiego, to KNF może brak wdrożenia rekomendacji w wyznaczonym przez siebie terminie, interpretować jako występowanie w działalności danej kasy niskiej jakości zarządzania, a przez to nie mitygowanie ryzyka, na przykład kredytowego. W konsekwencji Komisja może sięgać po środki określane już mianem działań władczych. Jest to więc szczególna sytuacja prawna, w której brak przestrzegania aktów o charakterze niewładczym (wprowadzonych przez nadzór rekomendacji) może skutkować użyciem środków wskazanych w *hard law*. Proces władczy ma początek w akcie prawa miękkiego. Jest z nim *de facto* immanentnie związany.

Zbigniew Ofiarski stoi na stanowisku, iż „celem rekomendacji oraz wytycznych jest wpływanie przez organ nadzoru w sposób niewładczy na uczestników instytucjonalnych rynku finansowego, a pośrednio na podniesienie poziomu ochrony interesów klientów tych podmiotów. Nie są one wiążące dla adresatów, lecz jedynie wskazują standardy, które adresaci

51 Jan Koleśnik, *Pożądaný kształt rekomendacji nadzoru finansowego dla spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych* (Warszawa: Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2014).

52 Instytut Staszica, *Regulacja, nadregulacja, misja. Biała Księga Instytutu Staszica poświęcona regulacjom dotyczącym SKOK* (Warszawa 2019), 17.

53 Paweł Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa* (Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2008), 334.

rekomendacji lub wytycznych powinni respektować w swojej działalności. Podmioty instytucjonalne funkcjonujące na rynku finansowym mogą osiągać cele wymienione w tych dokumentach przy zastosowaniu innych metod lub środków⁵⁴”. Ofiarski opisuje pewną ideę rekomendacji, jednak – w kontekście praktyki – wydaje się, że owa idea uległa wypaczeniu, mając na uwadze, iż brak zastosowania się przez adresata rekomendacji do jej zapisów może skutkować użyciem wobec niego przymusu, którego występowanie jest cechą charakterystyczną dla *imperium*.

Wskazane powyżej dokumenty, dobre praktyki, zasady działania jako wyraz *soft law* pozostają jednak – w kontekście władczych uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego wobec podmiotów nadzorowanych – twardo egzekwowane. Komisja oczekuje realizacji swoich rekomendacji i negatywnie ocenia bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotów rynku, które nie dostosowują się do owych wytycznych, na przykład w zakresie wdrażania anonimowego systemu informowania o nieprawidłowościach. Prowadzi to do wniosku, że również w praktyce zasada *comply or explain* (występująca w rekomendacjach) nie jest stosowana, zaś organ nadzoru nie respektuje zasady uznaniowości po stronie instytucji nadzorowanych we wdrażaniu rekomendacji.

Wydaje się również, iż ową władczość rekomendacji dostrzega również ustawodawca. W projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (UD 145)⁵⁵, przewidziano odstępianie od stosowania rekomendacji wydawanych przez KNF. Przepis rangi ustawowej ma uchylać stosowanie dobrych praktyk – prawa miękkiego. Wydaje się, iż kuriozalność takiej konstrukcji prawnej odłania faktyczny sposób postrzegania rekomendacji jako prawa obowiązującego.

5. Zmiany statutu podmiotów oraz zatwierdzenia członków zarządu sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych: próba zdefiniowania w kontekście władczych i niewładczych działań Komisji Nadzoru Finansowego.

Czynności Komisji Nadzoru Finansowego względem zmian statutów podmiotów sektora SKOK wynikają z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o skok, zgodnie z którym zmiana statutu kasy wymaga zatwierdzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego, która odmawia zatwierdzenia zmiany statutu kasy, jeżeli zmiana ta prowadzi do naruszenia przepisów prawa lub bezpieczeństwa gromadzonych w kasie środków oraz art. 53 u.s.k.o.k.

54 Zbigniew Ofiarski, *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 159.

55 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292908/katalog/12397488#12397488>. [dostęp: 15.10.2019].

Dokonując zatwierdzenia statutu lub odmawiając tegoż zatwierdzenia Komisja Nadzoru Finansowego działa w formie aktu administracyjnego jednostronnego, co do którego – do momentu ewentualnego obalenia przed sądem administracyjnym – istnieje domniemanie legalności. Bez wątpienia mamy również do czynienia z nierównorzędnością organu, który dokonuje oceny zmian wprowadzonych przez walne zgromadzenie (zebrania przedstawicieli) podmiotu w jego statucie wobec tegoż podmiotu. Działanie Komisji w tym zakresie jest więc wyrazem władczości.

W 2016 r. Komisja Nadzoru Finansowego wydała jedną decyzję wyrażającą zgodę na powołanie na stanowisko prezesa zarządu kasy i trzy odmawiające zatwierdzenia prezesa zarządu kasy. Jednocześnie Komisja Nadzoru Finansowego umorzyła dziewięć postępowań dotyczących powołania lub zatwierdzenia prezesa zarządu kasy oraz wydała jedno postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania o ponowne rozpatrzenie w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK. Ponadto, Komisja Nadzoru Finansowego w trzech przypadkach uchyliła decyzje odmawiające zatwierdzenia prezesa zarządu kasy, umarzając jednocześnie postępowania o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Komisja Nadzoru Finansowego wydała jedną decyzję w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu Kasy Krajowej oraz dwie decyzje w sprawie powołania na stanowisko członka zarządu Kasy Krajowej⁵⁶.

W 2017 roku Komisja Nadzoru Finansowego wydała dwie decyzje w sprawie wyrażenia zgody na powołanie na stanowisko prezesa zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jedną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu kasy oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie powołania członka zarządu Kasy Krajowej. Komisja Nadzoru Finansowego dwukrotnie uchyliła decyzje odmawiające zatwierdzenia prezesa zarządu kasy, umarzając jednocześnie postępowania o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁷.

Z kolei w 2018 r. Komisja Nadzoru Finansowego wydała jedną decyzję w sprawie wyrażenia zgody na powołanie na stanowisko prezesa zarządu SKOK, dwie decyzje w sprawie wyrażenia zgody na powołanie na stanowisko prezesa lub wiceprezesa zarządu Kasy Krajowej, jedną decyzję w wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w której utrzymała w mocy decyzję odmawiającą zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK oraz jedną decyzję w wyniku rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylającą decyzję odmawiającą zatwierdzenia prezesa SKOK oraz

56 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2016, 46-47. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

57 Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2017, 43. www.knf.gov.pl. [dostęp: 15.02.2020].

umarzającą postępowanie⁵⁸. W roku 2019 KNF nie wydała żadnej decyzji w tym przedmiocie, zaś w 2020 r. wyraziła jedną zgodę na powołanie prezesa zarządu kasy, według stanu na dzień 31 stycznia 2020 r.

Powyższe decyzje w przedmiocie sprawowania funkcji prezesa zarządu podmiotów sektora SKOK są wydawane na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 51 ust. 1 ustawy o skok. Stanowią one wyraz *imperium* organu, jako podmiotu, który ma zapewnić najwyższą staranność w zarządzaniu podmiotami sektora SKOK. Negatywnie jednak należy ocenić sposób określenia przesłanek usprawiedliwiających odmowę zatwierdzenia członków zarządów owych podmiotów, jako zbyt niedookreślone, będące swoistymi klauzulami generalnymi, dającymi Komisji – wydawałoby się – zbyt dużą swobodę decyzyjną w tym zakresie. Rękojmia ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą oraz niezbędne kwalifikacje i doświadczenie są sformułowaniami nad wyraz ocennymi. Wydaje się, że negatywną decyzję w tym przedmiocie można by podjąć wobec każdego kandydata, gdyż rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania można rozumieć wielorako, a co za tym idzie ich weryfikacja nastęrcza problemów.

6. Przeprowadzenie ponownego badania sprawozdania finansowego spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej: próba zdefiniowania w kontekście władczych i niewładczych działań Komisji Nadzoru Finansowego

Na podstawie art. 62d ust. 1-2 ustawy o skok w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzonym – na zlecenie kasy lub Kasy Krajowej – badaniu sprawozdania finansowego, Komisja Nadzoru Finansowego może zobowiązać kasę lub Kasę Krajową do zlecenia wskazanemu biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych sporządzanych przez kasę lub Kasę Krajową, kontroli ksiąg rachunkowych lub analizy portfela kredytowego. Jeżeli w wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono nieprawidłowości w kasie albo Kasie Krajowej, koszty badania ponosi odpowiednio kasa albo Kasa Krajowa, a w razie niestwierdzenia w wyniku przeprowadzonych badań nieprawidłowości w kasie albo Kasie Krajowej, koszty badania ponosi Komisja Nadzoru Finansowego.

Przeprowadzenie powtórnego badania sprawozdania finansowego może zostać udzielone także bezpośrednio przez Komisję Nadzoru Finansowego. Koszty badania ponosi wówczas Komisja Nadzoru Finansowego. Jeżeli w wyniku badania zleconego przez Komisję Nadzoru Finansowego stwierdzono nieprawidłowości w kasie albo w Kasie Krajowej, koszty badania ponosi odpowiednio kasa albo Kasa Krajowa.

58 Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w roku 2018, 70. www.knf.gov.pl [dostęp: 15.02.2020].

„Umowę jako formę działania administracji charakteryzują następujące cechy: jedną ze stron w tej umowie jest zawsze organ administracyjny lub działająca w jego imieniu inna jednostka państwowa, która wychodzi z inicjatywą, upoważniona przez przepis prawa administracyjnego. Istotne w tej umowie jest to, że jej treść dotyczy sprawy z zakresu administracji państwowej”⁵⁹.

Zlecenie przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego zawarte z uprawnionym do jego przeprowadzenia podmiotem jest z pewnością umową cywilnoprawną, gdyż stanowi ona relację pomiędzy równorzędnymi względem siebie podmiotami. Uznana przez judykaturę metoda doktryny, mająca na celu rozróżnienie stosunków cywilnych, polega na „uznaniu autonomicznej pozycji względem siebie podmiotów tego stosunku prawnego, w związku z czym jednej stronie nie przysługuje kompetencja do władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony”⁶⁰. Równocześnie, w uchwale z dnia 9 czerwca 1995 r. (III CZP 72/95, OSN 1995, Nr 10, poz. 146) Sąd Najwyższy za cechę charakterystyczną stosunków cywilnoprawnych uznał w szczególności równorzędność podmiotów tych stosunków i wzajemność (ekwiwalentność) ich świadczeń, w przeciwieństwie do stosunków kształtowanych w drodze zarządzenia administracyjnego, opartych na zasadzie nadrzędności.

Komisja Nadzoru Finansowego, zawierając umowę zlecenia, będącą wynikiem zgodnych oświadczeń woli obydwu podmiotów, z których żadnemu nie przysługuje, w ramach tegoż stosunku prawnego, możliwość władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony, dokonuje czynności pozawładczych. Zleceniobiorca jest też uprawniony do otrzymania wynagrodzenia. Mamy więc do czynienia również z ekwiwalentnością świadczeń stron przedmiotowej umowy.

Wskazać należy, że sama Komisja Nadzoru Finansowego również definiuje ów stosunek prawny jako umowę cywilnoprawną, wskazując, iż zlecenie zbadania prawidłowości i rzetelności zatwierdzonego sprawozdania finansowego nie rozstrzyga sprawy co do istoty, nie przybiera formy decyzji administracyjnej i w konsekwencji nie może być skarżone w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jak wskazuje również Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r., II GSK 2133/13, LEX nr 1525377, umowa, o której mowa w art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁶¹, nie stanowi również wykonywa-

59 Zbigniew Ofiarski, *Rola soft law*, 152.

60 Zbigniew Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016), 6.

61 T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 623 ze zm.

nia władztwa administracyjnego. Zlecenie to opiera się na umowie cywilnej pomiędzy KNF a podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych (umowa kreuje stosunek prawny będący podstawą zlecenia). W umowie cywilnoprawnej zawieranej między organem administracji publicznej a podmiotem spoza administracji publicznej typowa ekwiwalentność świadczeń układa się w sposób szczególny, ponieważ organ administracji nie realizuje i nie chroni własnych interesów, gdyż ich nie ma. KNF działa więc wyłącznie dla potrzeb i w ochronie interesu publicznego na rynku kapitałowym, nie podejmując działań władczych, ale wchodząc w obręb przydanych uprawnień w umowę cywilnoprawną. W konsekwencji powyższego można jednoznacznie stwierdzić, że czynności kontroli nie wyrażają władztwa administracyjnego, lecz pozwalają na zrealizowanie określonej funkcji nadzorczej przez KNF za pośrednictwem podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych. Z uwagi na podobieństwo rozwiązań legislacyjnych, pogląd sądu administracyjnego można uznać za właściwy również w kontekście instytucji z art. 62d ust. 1-2 ustawy o skok.

Wskazać jednak należy w tym miejscu na konsekwencje dla podmiotu nadzorowanego związane z zawartą, w formie działania niewładczego, umową powtórnego badania sprawozdania finansowego. Wydaje się, że pomimo iż sama umowa – jako stosunek pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a podmiotem uprawnionym do przeprowadzenia badania – nie ma cech władztwa, to już jej pojawienie się i realizacja stanowi wyraz *imperium* Komisji wobec podmiotu nadzorowanego. W konsekwencji należy stanąć na stanowisku, iż de facto zawarcie przedmiotowej umowy stanowi działanie administracji o charakterze władczym.

Decydujące w tej ocenie są dwa argumenty.

Po pierwsze, jeżeli w wyniku badania zleconego przez Komisję Nadzoru Finansowego stwierdzono nieprawidłowości w kasie albo w Kasie Krajowej, koszty badania ponosi odpowiednio kasa albo Kasa Krajowa. Podmiot – w wyniku realizacji przez KNF kompetencji wynikających z przepisu art. 62d ust. 2 ustawy o skok – zostaje obciążony kosztami badania, którego nie zlecał, którego warunków nie ustalał, ceny nie negocjował. Oznacza to jednostronne ukształtowanie sytuacji majątkowej podmiotu nadzorowanego.

Po drugie, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym podmiotu, Komisja może uruchomić szereg władczych, twardych, działań wobec podmiotu, w tym wszcząć postępowania administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego. Wydaje się więc, że nawet niewładcze działania po stronie Komisji Nadzoru Finansowego, wiążą się i przenikają z przymusem administracyjnym.

Pomimo iż Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż zawarcie umowy o przeprowadzenie powtórnego badania sprawozdania finansowego jest czynnością cywilnoprawną, Sąd Apelacyjny w Warszawie,

w wyroku z dnia 5 czerwca 2019 r., I ACa 185/18⁶², stanął na stanowisku, iż podmiot będący adresatem przedmiotowego działania Komisji Nadzoru Finansowego nie posiada interesu prawnego w wytoczeniu powództwa na drodze postępowania cywilnego, wskazując, iż rzekome negatywne oddziaływanie umowy na prawa powódki opisane już nastąpiło, zatem ewentualne stwierdzenie nieważności umowy zgodnie z żądaniem pozwu nie ma znaczenia dla wyjaśnienia sytuacji prawnej powódki związanej z badaniem sprawozdania finansowego i podejmowanych w związku z tym czynności faktycznych, w szczególności nie odwróci powstałych już skutków z nim związanych. Chybione było odwoływanie się do przepisów dotyczących odstąpienia od umowy i zwrotu świadczeń wzajemnych (art. 496 k.c. w zw. z art. 497 k.c.). Sytuacja taka nie miałaby miejsca w okolicznościach niniejszej sprawy, gdyby doszło do wydania w niej wyroku korzystnego dla strony powodowej, tj. stwierdzenia nieważności umowy zawartej przez pozwanych. W tym przypadku mogłyby mieć zastosowanie przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia, ale jedynie w stosunkach między stronami umowy zlecenia, w żadnym razie nie obejmowałyby to sytuacji strony powodowej. Wbrew stanowisku strony powodowej, Sąd Okręgowy słusznie ocenił, że kwestia ważności umowy z dnia 15 kwietnia 2016 r. pozostaje bez znaczenia dla możliwości wydania przez organ rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym.

Mając na uwadze powyższe, rodzi się zagadnienie, czy podmiot, o którym mowa w art. 62d ustawy o skok, może zrealizować swoje prawo do sądu w sytuacji, gdy sądy powszechne nie uznają interesu prawnego kasy lub Kasy Krajowej w stwierdzeniu nieważności umowy zawartej pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a biegłym rewidentem, mającej za przedmiot zbadanie przez biegłego rewidenta prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych sporządzanych przez kasę lub Kasę Krajową, kontroli ich ksiąg rachunkowych lub analizy portfela kredytowego, wskazując, że umowa ta w żaden sposób nie oddziałuje na sferę prawną kasy lub Kasy Krajowej, zaś sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż zawarcie takiej umowy przez Komisję Nadzoru Finansowego nie jest jej działaniem władczym i w konsekwencji nie może być poddana kontroli sądowo-administracyjnej, tym samym odmawiając zajęcia merytorycznego stanowiska?

Tym samym brak możliwości jednoznacznego rozróżnienia działań władczych i niewładczych KNF wpływa na możliwość realizowania przez podmiot prawa prywatnego prawa do sądu. Niezwykle istotnym pozostaje więc – w ocenie autorki – takie interpretowanie działań administracji publicznej, aby istotnym była nie sama definicja czy nazwa danej aktywności organu, ale jej skutki dla podmiotu. Jeśli działania z definicji niewładcze organu wiążą się z analogicznymi jak w przypadku działań władczych skutkami dla podmiotu, podmiot ten winien móc dysponować analogicznymi

62 <https://www.saos.org.pl/judgments/384807>. [dostęp: 14.10.2019].

narzędziami. W tym powinien móc swobodnie realizować swoje prawo do kontroli sądowej działań organu.

7. Wnioski

Wskazanie kluczowej cechy predestynującej do uznania danego działania administracji jako niewładczego bądź władczego wydaje się niemożliwym. Każde działanie organów administracji należy analizować pod kątem wszystkich wyżej wskazanych cech, indywidualnie rozważając, czy dane działanie ma charakter *imperium*.

W konsekwencji, jeżeli rozstrzygnięcia organu są rozstrzygnięciami posiadającymi cechy władcze, to powinny być one klasyfikowane i traktowane jako władcze. Bez znaczenia pozostaje nazwanie w sposób odmienny danego działania Komisji. Aktywności organów winny być interpretowane zgodnie z posiadanymi przez nie cechami, nawet pomimo formułowania ich w odmienny sposób. Nazywanie działań władczych działaniami niewładczymi nie czyni ich tymi ostatnimi. Adresaci czynności organów o charakterze władczym winni posiadać możliwość weryfikacji czynności przez niezawisły sąd, jako wyraz realizacji prawa do sądu. Ewentualne badanie takich rozstrzygnięć administracji w ramach badania rozstrzygnięć oznaczonych jako decyzje administracyjne (w artykule przywołano sytuacje, w których w konsekwencji działań niewładczych wydawano decyzje administracyjne) należy ocenić negatywnie, jako niewystarczające.

W duchu prawa europejskiego coraz częściej mamy do czynienia z przepisami tworzonymi z zastosowaniem klauzul generalnych, niezdefiniowaniem w sposób jednoznaczny obowiązków podmiotów prawa, z zapewnianiem coraz szerszej swobody w interpretowaniu przepisów prawa. W prawie rynku finansowego również rola niewładczego oddziaływania przez organ administracji na uczestników tego rynku jest coraz bardziej widoczna. Niewładcze działania administracji są uzupełnieniem władczych form i dzięki ich dalej idącej dynamice mogą pozwalać na szybszą reakcję na aktywność rynku.

Obserwujemy zacieranie się granic pomiędzy działaniami władczymi a niewładczymi organów. Przepisy coraz częściej buduje się przy zastosowaniu klauzul generalnych, nie definiując w sposób jednoznaczny obowiązków podmiotów prawa. Istnieje coraz szersza swoboda w interpretowaniu prawa. W prawie rynku finansowego rola niewładczego – w konstrukcji – oddziaływania przez organ administracji, jakim jest KNF, na uczestników tego rynku jest coraz częściej stosowana. Jednak samo stosowanie owego „miękkiego prawa” przez KNF jest naznaczone władczością. W konsekwencji jego „miękkosc” objawia się w sposobie formułowania oczekiwań z równoczesną twardością w stosowaniu.

Wskazać należy w przytoczonym kontekście kwestię oczekiwań przez KNF wykonywania prawa określanego mianem prawa miękkiego

(rekomendacje). Komisja, w przypadku braku wdrożenia rekomendacji w wyznaczonym terminie, może uznać, iż w danym podmiocie nadzorowanym występuje niska jakość zarządzania. Kolejno, Komisja sięga po środki określone bezsprzecznie mianem działań władczych. Brak przestrzegania *soft law* może więc skutkować użyciem środków *hard law*. Proces władczy ma początek w akcie prawa miękkiego. Analogiczne sposoby stosowania prawa objawiają się przy stosowaniu narzędzia powtórnego badania sprawozdania finansowego, czy wyrażania zgody na powołanie prezesów zarządów SKOK, czy członków Zarządu Kasy Krajowej.

De facto działania Komisji wobec wskazanych podmiotów nadzorowanych są nacechowane *imperium*. Nawet te czynności, które wydają się mieć charakter niewładczy poprzez sposób ich stosowania i nierozzerwalny związek z kompetencjami Komisji o charakterze władczym, rodzą tezę o ich władczych cechach.

W konsekwencji działania KNF, które kształtują sytuację prawną podmiotów nadzorowanych, nie zawsze podlegają kontroli sądów powszechnych i tym samym mogą budzić wątpliwości co do uszanowania prawa do rzetelnego i sprawiedliwego sądu a tym samym skutecznej ochrony praw instytucji nadzorowanych.

Wydaje się więc, iż przepis art. 62d ust. 2 ustawy o skok w zw. z art. 58 § 1 k.c. oraz art. 189 k.p.c. może być uznany za niezgodny z art. 2, art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim uniemożliwia Kasie Krajowej i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym poddanie czynności prawnej polegającej na zawarciu pomiędzy Komisją Nadzoru Finansowego a biegłym rewidentem umowy o powtórne badanie sprawozdania finansowego Skarżącej (również w zakresie istnienia przesłanek zawarcia zarówno przedmiotowej umowy, jak i jej treści) sprawiedliwej i jawnej ocenie, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁶³.

63 W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawo do sądu wyrażone zostało w art. 45, jako jeden z przepisów poświęconych wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Prawo do sądu jest prawem podstawowym – uprawnieniem o znaczeniu zasadniczym, wpisując się w szerszą koncepcję pozytywizacji praw człowieka. Wedle art. 45 Konstytucji „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jawność rozprawy może zostać wyłączona „ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny”. Wskazana możliwość wyłączenia jawności nie obejmuje ogłoszenia wyroku, który ma charakter publiczny. Konstytucyjne prawo do sądu wskazuje, że w sytuacji, gdy celem

Tym samym przedmiotowe przepisy mogą zostać uznane za zamykającą drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw, w tym tajemnicy prawnie chronionej – tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 9g w zw. z art. 9e ustawy o skok oraz naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

- Boć Jan, Tadeusz Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984.
- Borkowski Janusz, „Określenie administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom I*. 55. Wrocław: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1977.
- Chróścielewski Wojciech, *Akt administracyjny generalny*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1994.
- Cudak Arkadiusz, *Kontrola sądowa czynności władczych Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w stosunku do komorników sądowych*. Sopot: Currenda, 2017.
- Federczyk Wojciech, *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013.
- Fedorowicz Magdalena, *Nadzorcze soft law nowej generacji w sektorze bankowym w świetle art. 133 ust. 1a ustawy Prawo bankowe*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2017.
- Filipek Józef, *Stosunek administracyjnoprawny*. Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1968.
- Góral Lesław, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2013.

władzy ustawodawczej jest wskazanie powinności określonego zachowania się, a zadaniem egzekutywy jest nakładanie określonych ciężarów i ograniczeń, to władza sądownicza powinna być uprawniona do kontroli prawidłowości aktualizowanych względem jednostki obowiązków w świetle prawa. To z kolei wiąże się nie tylko z koniecznością określenia na płaszczyźnie konstytucyjnej minimalnego standardu procedowania czy atrybutów, w jakie powinien być wyposażony organ sądowy, ale także wymaga takiego ukształtowania niniejszego prawa pod względem podmiotowym oraz przedmiotowym, aby mogło być urzeczywistnione zawsze, gdy zaistnieje potrzeba rozstrzygnięcia sporu o prawo. Przy kształtowaniu konstytucyjnej formuły prawa do sądu istotne znaczenie miały obowiązujące w tej kwestii standardy wyznaczone przez społeczność międzynarodową.

- Grykiel Jarosław, *Czynność prawna a skutki prawne*. Poznań: Uniwersytet Adama Mickiewicza, 2008.
- Grykiel Jarosław, Zbigniew Radwański, *Czynności prawne jednostronne, umowy i uchwały*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2019.
- Herbert Andrzej, Szymon Pawłowski, Piotr Zakrzewski, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2014.
- Jagielski Jacek, „Z problematyki organów administracyjnych”, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*. 98-130. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2007.
- Jaroszyński Krzysztof, Marek Wierzbowski, *System prawa administracyjnego*, t. VI. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2011.
- Jaworski Władysław Leopold, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Instytut wydawniczy „Biblioteka Polska”, 1924.
- Jurkowska-Zeidler Anna, „Prawo rynku finansowego”, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*. 92-126, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2018.
- Jurkowska-Zeidler Anna, „Rynek finansowy”, [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*. 394-401. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2015.
- Jurkowska-Zeidler Anna, *Wykład prawa rynku finansowego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2017.
- Kasznica Stanisław, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań: „Księgarnia Akademicka”, 1946.
- Koleśnik Jan, *Pożądaný kształt rekomendacji nadzoru finansowego dla spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2014.
- Lemańska Joanna, „Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna”, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. 421-427, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001.
- Łaszczyca Grzegorz, *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne. Tom I*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Małecka Elżbieta, „Niewładcze formy działania Prezesa UKE ze szczególnym uwzględnieniem działalności edukacyjno-informacyjnej” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*, z. 94 (2016): 99-107. DOI: 10.15584/znurprawo.2016.19.6.
- Maśniak Dorota, „Rekomendacje i wytyczne KNF: dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem” *Prawo Asekuracyjne*, nr 2 (2015): 3-14.

- Nadolska Aleksandra, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Nieborak Tomasz, *Soft lex, sed lex? O nowych formach regulacji rynku finansowego Unii Europejskiej*. Poznań: Instytut Zachodni, 2017.
- Nieborak Tomasz, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2016.
- Ogiegło Leszek, *Wstęp do rozważań nad problematyką jednostronnych czynności prawnych w prawie zobowiązań*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 1991.
- Olszak Marcin, *Bankowe normy ostrożnościowe*. Białystok: Wydawnictwo Temida, 2011.
- Pabian Sebastian, Wajda Paweł, *Natura prawna i skutki rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego kierowanych do zakładów ubezpieczeń i reasekuracji*. Warszawa: Centrum Edukacji Ubezpieczeniowej, 2015.
- Pierzchała Ewa, „Akt administracyjny”, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*. 193-204, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2018.
- Radziejewicz Piotr, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*. Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, 2006.
- Ruczkowski Piotr, „Postacie i funkcje administracji”, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*. 30-31. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Rutkowska-Tomaszewska Edyta, *Normy ostrożnościowe wydawane w formie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego wobec banków w świetle Konstytucji RP*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013.
- Skuczyński Paweł, *Soft law w perspektywie teorii prawa*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2008.
- Srokosz Witold, *Instytucje parabankowe w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011.
- Stahl Małgorzata, *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2017.
- Starościak Jerzy, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1975.
- Wierzbowski Marek, Ludwik Sobolewski, Paweł Wajda, *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2014.
- Wiktorowska Aleksandra, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Wojtczak-Samoraj Dorota, *Soft law i mechanizmy nielegislacyjne jako instrumenty integracji rynku usług bankowych Unii Europejskiej*. Radzymin: Instytut Szkoleń Prawa Bankowego 2012.

- Wrzosek Stanisław, *Administracja władcza i administracja świadcząca*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2008.
- Wyszyńska Marta, *Zagadnienie swobody jednostronnych czynności prawnych*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 2007.
- Zawadzka Patrycja, *Modele nadzoru rynku finansowego. Aspekty prawne*. Warszawa: CeDeWu, 2017.
- Ziemski Krystian, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, 2005.
- Ziemski Krystian, *Podział form prawnych działania administracji na działania władcze i nie władcze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2013.