

Kamil Majewski

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt: VI SA/WA 2550

Roczniki Administracji i Prawa 18/1, 405-416

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosa

Gloss

Data wpływu/Received: **4.02.2018**

Data recenzji/Accepted: **5.04.2018**

Data publikacji/Published: **30.06.2018**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: 10.5604/01.3001.0012.6012

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Kamil Majewski*

**GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE Z DNIA
21 LUTEGO 2017 R., SYGN. AKT: VI SA/WA 2550/16**

**(Prezes zarządu SKOK/członek zarządu banku a strona postępowania
prowadzonego przed KNF)**

Teza: *Kandydat do zatwierdzenia na stanowisku prezesa zarządu SKOK własnego, indywidualnego interesu prawnego wynikającego z przepisów ustawy o s.k.o.k. w sprawie administracyjnej nie posiada, aczkolwiek jest zainteresowany rozstrzygnięciem tej sprawy. Zainteresowanie to jest jednak wyłącznie – stosownie do poczynionych wyżej uwag – wyrazem interesu faktycznego, a nie prawnego, czyli prezes zarządu jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy zatwierdzenia,*

* mgr prawa; doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

ale brak jest przepisu prawa materialnego, który zainteresowanie to przekładałby na jego udział w postępowaniu administracyjnym przed organem i stanowił podstawę skutecznego żądania od organu stosownych czynności. W glosowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej jako WSA) w Warszawie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi prezesa zarządu SKOK oddalił skargę na postanowienie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako KNF lub Komisja) w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

SKOK, wnioskiem doręczonym KNF w dniu 29 lipca 2013 r., realizując obowiązek wynikający z art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k., wystąpiła o zatwierdzenie prezesa zarządu SKOK. KNF w drodze wydanej na podstawie art. 18 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 86 ust. 4 oraz art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹ oraz art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego² w związku z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym³, po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez Radę Nadzorczą SKOK, odmówiła zatwierdzenia określonej we wniosku osoby na stanowisku prezesa zarządu SKOK, uznając, że nie daje ona rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania SKOK, tj. nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy o s.k.o.k.

Osoba, której wniosek Rady Nadzorczej SKOK o zatwierdzenie dotyczył (prezes zarządu SKOK), wystąpiła do KNF z wnioskiem o dopuszczenie jej do udziału w sprawie jako strony postępowania oraz uchylenie zapadłego rozstrzygnięcia KNF.

KNF w drodze postanowienia wydanej na podstawie art. 134 w zw. z art. 28 i art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 11 ust. 5 i 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz Uchwał KNF udzielających Przewodniczącemu i Zastępcom Przewodniczącego KNF upoważnienia do podejmowania działań w zakresie właściwości KNF oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw, po rozpatrzeniu wniosku prezesa zarządu SKOK o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej odmowną decyzją KNF, postanowiła stwierdzić niedopuszczalność wniesienia przez tę osobę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako że jest ona osobą nieuprawnioną (nie jest stroną postępowania). KNF uznała, że postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK co prawda dotyczy osoby, do której to zatwierdzenie się odnosi (prezes zarządu SKOK), nie można jednak stwierdzić istnienia po jej stronie ani interesu prawnego, ani tym bardziej obowiązku, które miałyby podstawę w przepisach prawa materialnego i których, w myśl art. 28 k.p.a., istnienie warunkuje dla danego podmiotu legitymację procesową strony, tj. zdolność działania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2065; dalej jako ustawa o s.k.o.k.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.; dalej jako k.p.a.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 196; dalej jako ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Prezes zarządu SKOK wniósł skargę na postanowienie KNF do WSA w Warszawie, w tym o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości, podnosząc w uzasadnieniu, że nie złożył wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, lecz o dopuszczenie go do udziału, jako strona, we wcześniej zainicjowanym przez Radę Nadzorczą SKOK postępowaniu oraz wskazując, że postępowanie zakończone decyzją odmowną KNF niewątpliwie dotyczyło jego interesu prawnego, co wywodzi z okoliczności, że w wyniku tej decyzji może on utracić piastowany mandat prezesa zarządu SKOK – na skutek jej wydania nastąpi wygaśnięcie wszelkich jego uprawnień wynikających z faktu powołania go na to stanowisko, czyli ma bezpośredni wpływ na jego sytuację prawną. Tym samym prezes zarządu SKOK uznał, że nie można się zgodzić z poglądem KNF, wedle którego prezes zarządu SKOK nie posiada interesu prawnego w postępowaniu o zatwierdzenie jego osoby na tym stanowisku. Wskazał również, że odmowa przyznania prezesowi zarządu SKOK statusu strony postępowania, które dotyczy zatwierdzenia go na tym stanowisku, pozbawia go uprawnień procesowych do składania wyjaśnień oraz dowodów przemawiających za wydaniem pozytywnej dla niego decyzji.

I. Przepis art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k. nałożył na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (dalej jako SKOK lub kasa) obowiązek wystąpienia do Komisji Nadzoru Finansowego z wnioskami o zatwierdzenie prezesów zarządów. Ustawodawca wyznaczył na dokonanie tych czynności termin dziewięciu miesięcy, a rozpoczęcie jego biegu nastąpiło z dniem wejścia w życie ustawy o s.k.o.k. Jednocześnie w przepisie art. 86 ust. 4 ustawy o s.k.o.k. wskazano, że do decyzji KNF w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu kasy art. 21 ust. 1-3 tej ustawy stosuje się odpowiednio. W przypadku niezłożenia wniosku w tym terminie lub po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia przez KNF prezesa zarządu Kasy, mandat związany z pełnioną przez tę osobę funkcją wygasa. Postępowanie toczące się na podstawie art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k. może zatem wywierać daleko idące skutki zarówno dla SKOK (w zakresie składu osobowego organu zarządzającego), jak i dla osoby „zajmującej stanowisko” prezesa zarządu Kasy. Pomijając niewypełnienie obowiązku w postaci niezłożenia wniosku ze względu na to, że jest to zależne wyłącznie od strony postępowania (Kasy), na tle tak zarysowanych przypadków i obowiązującego stanu prawnego pojawia się następujące pytanie: czy w związku z tym, że decyzja KNF skutkuje albo pozostaniem na stanowisku prezesa zarządu (zatwierdzenie), albo wygaśnięciem mandatu (odmowa zatwierdzenia), czyli stanowi niejako o losach osoby, która ten mandat pełni, osoba ta (prezes zarządu) jest stroną toczącego się przed KNF postępowania czy też nie. Aby odpowiedzieć na to pytanie, nie wystarczy przeprowadzenie analizy przepisów ustawy o s.k.o.k., lecz niezbędne jest także dokonanie analizy przepisów k.p.a., bowiem w oparciu o przepisy tej ustawy prowadzone jest postępowanie przed KNF jako organem administracji publicznej. W głosowanym wyroku WSA rozstrzygnął tę kwestię w sposób prawidłowy, o czym mowa w dalszej części glosy. Wcześniej stanowisko wyraziła KNF.

III. Mnogość regulacji dotyczącej SKOK, ich rozproszenie i ukształtowany nimi przedmiot działalności może powodować przeświadczenie, że status prawny SKOK albo jest niedookreślony, albo skomplikowany. Jednak analiza przepisów w tym zakresie prowadzi do oczywistych wniosków i wskazuje, że SKOK jest szczególnego rodzaju spółdzielnią. Ten szczególny charakter determinuje przede wszystkim cel, w jakim te podmioty powstają i dopuszczalny zakres działalności, którą mogą podejmować.

SKOK, zgodnie z art. 2 ustawy o s.k.o.k., jest spółdzielnią, do której stosuje się w zakresie nieuregulowanym ustawą o s.k.o.k. przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze⁴. Z kolei definicję legalną spółdzielni wprowadza art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego, zgodnie z którą spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska (art. 1 § 2 Prawa spółdzielczego) i nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania jej do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 11 Prawa spółdzielczego). Przedstawiona definicja (art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego) ma charakter ogólny, a w przypadku SKOK została zmodyfikowana. Ustawa o s.k.o.k., która (stosownie do jej art. 1) określa zasady tworzenia, organizacji i działalności SKOK i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (dalej jako Krajowa SKOK) oraz zasady sprawowania nadzoru nad tymi podmiotami, w art. 3, wskazuje że celem SKOK jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym⁵. Do wspomnianych rozliczeń stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁶ o bankowych rozliczeniach pieniężnych oraz przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁷ w zakresie świadczenia usług płatniczych. Ponadto Kasy oraz Kasa Krajowa, z wyłączeniem małych kas, są uprawnione do wydawania pieniądza elektronicznego na rzecz członków kas, na zasadach określonych w ustawie o usługach płatniczych. Tym samym SKOK jest spółdzielnią, która może zostać utworzona jedynie w ww. celu. Wzajemny stosunek pomiędzy przepisami Prawa spółdzielczego i ustawy o s.k.o.k. kształtuje się w ten sposób, że ustawa o s.k.o.k. ma charakter *lex specialis* w stosunku do Prawa spółdzielczego

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1250, ze zm.; dalej jako Prawo spółdzielcze.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1893, ze zm.; dalej jako ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym.

⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1988, ze zm.; dalej jako Prawo bankowe.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1572, ze zm.; dalej jako ustawa o usługach płatniczych.

i dopiero w przypadku braku regulacji tej ustawy w danym obszarze zastosowanie będą miały przepisy Prawa spółdzielczego (wynika to bezpośrednio z art. 2 ustawy o s.k.o.k.). Przepisy Prawa bankowego, ustawy o usługach płatniczych, ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym i innych ustaw chociaż regulują działalność SKOK, nie mają jednak wpływu na jej status prawny.

Do ww. umów i rozliczeń stosuje się odpowiednio przepisy Prawa bankowego (art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1a i 2 ustawy o s.k.o.k.). Prowadzona przez kasy działalność pożyczkowa i kredytowa należy zatem do zakresu czynności bankowych (art. 5 ust. 1 pkt 3 Prawa bankowego) i nie odbiega od zasad, którymi kierują się banki (głównie ze względu na zastosowanie, na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o s.k.o.k., przepisów Prawa bankowego, które reguluje działalność banków). Sytuacja prawna klientów banków oraz SKOK w tym zakresie jest niemalże zrównana, ponieważ ustawodawca zezwolił na wykonywanie czynności bankowych na zasadach ustalonych dla banków przez SKOK wobec ich członków (klientów)⁸. Nie oznacza to jednak, że SKOK jest bankiem.

IV. Stronie postępowania w k.p.a. został poświęcony rozdział 6, tj. przepisy art. 28–34 k.p.a., wśród których na szczególną uwagę z punktu widzenia poruszanej problematyki zasługuje art. 28 k.p.a., który zawiera definicję strony. Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zatem w postępowaniu administracyjnym (prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a.) interes prawny musi być wywodzony z przepisów prawa materialnego⁹, tj. musi być kategorią prawa materialnego¹⁰. Interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może wynikać z normy prawa materialnego administracyjnego lub prawa materialnego należącej do każdej gałęzi prawa, w tym również do prawa cywilnego¹¹. Nieco inną „konstrukcję” przyjęto natomiast w postępowaniu sądownoadministracyjnym, bowiem interes prawny na gruncie tego postępowania może być oparty także na przepisach prawa procesowego lub ustrojowego¹². W przedmiotowej sprawie przepisami prawa materialnego są niewątpliwie przepisy ustawy o s.k.o.k., co zostało poprawnie ustalone i wskazane zarówno przez KNF w rozstrzygnięciu, jak i WSA. W dalszych przepisach k.p.a. ustawodawca wskazuje, że stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i or-

⁸ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt: II AKz 113/13, LEX nr 1360504.

⁹ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 326/17, LEX nr 2365348.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2711/16, LEX nr 2404520.

¹¹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 442/17, LEX nr 2387268.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2682/15, LEX nr 2395714.

ganizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). Przyjęcie takiego założenia skutkuje tym, że stroną postępowania – o ile spełnia wymogi, o których mowa w art. 28 k.p.a. (istnienie interesu prawnego lub obowiązku) – może być także prezes zarządu SKOK, jako osoba fizyczna. Jednak samo istnienie możliwości nie przesądza o byciu stroną tego postępowania. Wymaga to znacznie szerszej analizy.

Obowiązek ustalenia kręgu stron postępowania spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne¹³. Organ nie jest bezwzględnie związany wskazaniami literalnie wynikającymi z samego wniosku¹⁴. Niewłaściwe ustalenie kręgu stron, w tym także w postępowaniu odwoławczym, stanowi naruszenie przepisów k.p.a., w szczególności przepisu art. 10 § 1 i art. 28 k.p.a., wobec czego także stanowi podstawę do uchylenia decyzji¹⁵. Tym samym w przedmiotowej sprawie KNF słusznie podjął działania skutkujące wypełnieniem tego obowiązku, a WSA poddał to ocenie. Wskazać również należy, że ustalenia te były prawidłowe wobec przedstawionego powyżej stanu prawnego.

Z poczynionego powyżej wywodu wynika, że w niniejszej sprawie kluczowe dla ustalenia istnienia statusu strony postępowania jest zdefiniowanie interesu prawnego i następnie ustalenie jego istnienia¹⁶. W judykaturze przyjmuje się, że jest to „obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny. Interes prawny jest kategorią prawa materialnego i nie wywodzi się z wewnętrznego przekonania osoby, która się na niego powołuje, ale wynika z przepisów prawa materialnego”¹⁷. Ponadto wskazać należy, że „od interesu prawnego, którego może dotyczyć postępowanie administracyjne, należy odróżnić interes faktyczny, czyli sytuację, w której dany podmiot jest co prawda bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednakże nie może tego zainteresowania poprzeć

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2541/16, LEX nr 2377421; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 259/17, LEX nr 2394007.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 873/17, LEX nr 2401454.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 217/17, LEX nr 2377569.

¹⁶ KNF dodatkowo odniosła się do kwestii istnienia/nieistnienia obowiązku, co nie było konieczne, jako że w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK w trybie art. 86 ustawy o s.k.o.k. chodzi wyłącznie o interes prawny. Niemniej jednak takie zachowanie organu było uzasadnione zasadami ogólnymi k.p.a., w tym w szczególności wyrażonej w art. 9 k.p.a. zasady informowania stron, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a także czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Nie ma przeszkód, aby zasadę tą stosować również w przygotowaniu i wydaniu rozstrzygnięcia.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2711/16, LEX nr 2404520.

przepisami prawa”¹⁸. Tak pojmowany interes prawny nie może wynikać z zainteresowania określonej osoby toczącym się postępowaniem, którego stronami są inne podmioty, ani nawet faktycznymi skutkami wynikającymi dla tej osoby z toczącego się postępowania, czy korzyściami płynącymi z określonej treści zapadłego rozstrzygnięcia, rozumianego jako rezultat tego postępowania, ale nieznajdującego bezpośredniej podstawy w przepisach prawa. Jak już wspomniano, musi istnieć przepis prawa, który jest podstawą stwierdzenia interesu prawnego. Jeśli natomiast takiego przepisu nie ma, to zainteresowanemu podmiotowi przymiot strony nie przysługuje¹⁹. Tym samym w niniejszej sprawie nie miało znaczenia ani wewnętrzne przekonanie prezesa zarządu SKOK, ani KNF jako organu nadzoru czy też WSA (o ile w przypadku organów administracji publicznej i sądów można mówić o przekonaniu). Ustaleń poprawnie dokonano na podstawie norm prawa materialnego, tj. przepisów ustawy o s.k.o.k. i niejako w oderwaniu od rezultatu prowadzonego postępowania (w tej sprawie decyzji odmownej).

V. Zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy o s.k.o.k. do decyzji KNF w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu kasy odpowiednie zastosowanie znajduje art. 21 ust. 1-3 tej ustawy. W art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o s.k.o.k. wskazano także przesłanki, których zaistnienie obliguje KNF do wydania rozstrzygnięcia o charakterze odmownym (przesłanki o charakterze obligatoryjnym) lub przyznaje KNF kompetencję do wydania takiego rozstrzygnięcia (przesłanki fakultatywne). Jako przesłanki obligatoryjne ustawodawca wskazał (art. 21 ust. 2 ustawy o s.k.o.k.):

- 1) prawomocne skazanie kandydata (prezesa zarządu w przypadku trybu, o którym mowa w art. 86 ustawy o s.k.o.k.) za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego,
- 2) spowodowanie przez kandydata (prezesa zarządu) udokumentowanej straty w miejscu pracy albo w związku z pełnieniem funkcji członka organu osoby prawnej,
- 3) orzeczenie wobec osoby kandydata (prezesa zarządu) zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji reprezentanta lub pełnomocnika przedsiębiorcy, członka rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej w spółce akcyjnej, spółce z ograniczoną odpowiedzialnością lub w spółdzielni,
- 4) nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 18 ust. 4, tj. powinności dawania rękopmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą.

Natomiast do przesłanek o charakterze fakultatywnym ustawodawca zaliczył (art. 21 ust. 3 ustawy o s.k.o.k.):

- 1) prowadzenie przeciwko kandydatowi (prezesowi zarządu w przypadku trybu, o którym mowa w art. 86 ustawy o s.k.o.k.) postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe,

¹⁸ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 179/17, Legalis nr 1633878.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 259/17, LEX nr 2394007.

2) prawomocne skazanie kandydata (prezesa zarządu) za przestępstwo inne niż określone w ust. 2 pkt 1 ustawy o s.k.o.k., tj. przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe.

Zdaniem NSA unormowania prawne ustanawiające przesłanki pozytywne, od spełnienia których uzależnione jest powołanie na określone stanowisko czy urząd lub do pełnienia określonej funkcji oraz ustanawiające przesłanki negatywne, których zaistnienie stanowi przeszkodę dokonania takiego powołania czy też wyboru (w tym także regulacja art. 21 ust. 1-3 ustawy o s.k.o.k.), charakteryzują się tym, że stanowią zespół pożądaných przez ustawodawcę wymogów koniecznych do zajmowania danego stanowiska/sprawowania funkcji, bezpośrednio odnoszą się do konkretnych osób. Stąd też ocena spełniania zarówno warunków oraz wymogów o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym, obligatoryjnym, jak i fakultatywnym, może być dokonywana wyłącznie w odniesieniu do tych osób²⁰.

Z treści regulacji art. 18 i 21 ustawy o s.k.o.k. wynika, że sytuacja kandydata na prezesa zarządu (prezesa zarządu w przypadku trybu, o którym mowa w art. 86 ustawy o s.k.o.k.) jest przez ustawodawcę ukształtowana w sposób szczególny. Osoba taka powinna bowiem spełniać kryteria przewidziane dla członka zarządu (art. 18 ust. 1 i 4 ustawy o s.k.o.k.), a także dodatkowe wymogi, przewidziane w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o s.k.o.k.)²¹.

VI. Zgodnie z art. 21 ust. 1 zdanie drugie ustawy o s.k.o.k. z wnioskiem inicjującym postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK występuje rada nadzorcza SKOK. Natomiast w art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawodawca wskazuje, że powołanie prezesa zarządu kasy następuje za zgodą KNF. Wobec tego wskazać należy, że regulacja art. 86 ust. 4 ustawy o s.k.o.k. nakazująca odpowiednie stosowanie przepisu art. 21 ust. 1 tej ustawy powoduje, że zdanie pierwsze w art. 21 ust. 1 nie będzie miało zastosowania, jako że zakres ten został odmiennie uregulowany w art. 86. Art. 86 ust. 1 pkt ustawy o s.k.o.k. ma bowiem pierwszeństwo stosowania i dopiero w zakresie nieuregulowanym w tym przepisie zastosowanie znajdują wskazane inne normy prawne i w związku z tym, że zawiera przedmiotową regulację art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze, nie podlega stosowaniu w postępowaniu prowadzonym w wyniku wniosku złożonego w trybie art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k.

Zgodnie z wywodem poczynionym powyżej interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., wynika z przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę do prowadzenia postępowania administracyjnego²², ze względu na to, że to właśnie ten przepis stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku²³. W przypadku

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II GSK 1898/15, LEX nr 2294829.

²¹ Por. K. Wyrwińska, *Organy spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej*, LEX/el nr 164972.

²² Por. wyrok NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt: I OSK 418/13, Legalis nr 1092221.

²³ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt: II SA/Go 581/14, Legalis nr 1118386.

postępowania prowadzonego w trybie art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k. przepisami prawa materialnego będą przepisy tej ustawy, zatem w oparciu o te przepisy oceniać należy fakt posiadania bądź braku interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Biorąc pod uwagę regulację art. 21 ust. 1 ustawy o s.k.o.k., do którego odsyła art. 86 ust. 4 ustawy o s.k.o.k., należy stwierdzić, że interes prawny w postępowaniu w przedmiocie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK mieć będzie SKOK, reprezentowany zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 ustawy o s.k.o.k. przez radę nadzorczą jako podmiot, na rzecz którego funkcję będzie pełnił prezes zarządu SKOK.

Istotą zarówno instytucji zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK, o której mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k., jak i instytucji wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu kasy, o której mowa w art. 21 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o s.k.o.k., jest po pierwsze, zrealizowanie ogólnych celów nadzoru nad rynkiem finansowym oraz SKOK²⁴ i po drugie – weryfikacja i w jej wyniku uprawdopodobnienie posiadania kompetencji do zarządzania instytucją finansową, w tym ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą. Za takim zakreśleniem istoty tych instytucji przemawia przede wszystkim wskazanie w art. 21 ust. 2 pkt 4 dawanie rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą przez kandydata, jako przesłanki o charakterze obligatoryjnym (w przypadku niespełnienia tego wymogu KNF odmawia wyrażenia zgody).

W przedmiotowej analizie uwzględnić należy również wspomniany na wstępie wpływ zapadłego w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia na sytuację prezesa zarządu, którą determinuje treść art. 86 ust. 7 ustawy o s.k.o.k., jako że w przepisie tym ustawodawca wskazał konsekwencje prawne wydania przez KNF rozstrzygnięcia negatywnego. Chodzi o to, że zgodnie z tą regulacją po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia przez KNF osoby na stanowisku prezesa zarządu SKOK, mandat związany z pełnioną przez tę osobę funkcją wygasa. Mogłoby zatem, w perspektywie tego przepisu, wydawać się, że skoro uprawomocnienie się rozstrzygnięcia negatywnego wywiera bezpośrednie skutki dla osoby

²⁴ Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym w art. 1 ust. 2 pkt 7 do nadzoru nad rynkiem finansowym zalicza także nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy o s.k.o.k. Natomiast jako cel nadzoru nad tym rynkiem ustawa, w art. 2, wskazuje zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie o s.k.o.k. Cele nadzoru nad SKOK zostały również wskazane w ustawie o s.k.o.k. Zgodnie z art. 61 ust. 1 tej ustawy do celów tych zalicza się zapewnienie: stabilności finansowej kas, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas z przepisami ustawy oraz zgodności działalności kas w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Ustawa o s.k.o.k. wskazuje również cele nadzoru nad Krajową Kasą Oszczędnościowo-Kredytową (art. 61 ust. 2). Nadzór nad SKOK i Kasą Krajową sprawowany jest przy uwzględnieniu zasady stosowania środków nadzorczych i naprawczych przez Komisję Nadzoru Finansowego uwzględniających skalę działalności kas oraz stosowanie środków łagodniejszych, jeżeli nie ma konieczności zastosowania środków dalej idących. Powyższa zasada dotyczy także czynności nadzorczych (art. 60a ustawy o s.k.o.k.).

pełniającej tę funkcję, to posiada ona interes w wydaniu rozstrzygnięcia określonej treści. Biorąc jednak pod uwagę przytoczony powyżej stan prawny i poglądy judykatury, stwierdzić należy, że jest to interes faktyczny, a nie prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Stąd też osoba, której dotyczy postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK, nie jest stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o s.k.o.k., a w konsekwencji nie jest także podmiotem uprawnionym do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym miejscu wskazać należy po raz kolejny, że „nie jest legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes prawny zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, które wystąpią dopiero w przyszłości”²⁵. Przy ocenie istnienia interesu prawnego nie ma także znaczenia, czy został naruszony interes prawny tego podmiotu, a jedynie czy interes taki podmiotowi przysługiwał²⁶.

VII. Sytuacja prawna prezesa zarządu/kandydata na prezesa zarządu SKOK przyjęta w ustawie o s.k.o.k. nie jest odosobniona. Podobną konstrukcję prawną przyjęto na gruncie Prawa bankowego w przypadku kandydata na członka zarządu, o którym mowa w art. 22a ust. 4 tej ustawy.

Zgodnie z art. 22a ust. 4 Prawa bankowego w zarządzie banku wyodrębnia się stanowisko członka zarządu nadzorującego lub stanowiska członków zarządu nadzorujących zarządzanie ryzykiem istotnym w działalności banku. Z kolei zgodnie z art. 22b ust. 1 tej ustawy zarówno powołanie członka zarządu, jak i powierzenie tej funkcji już powołanemu członkowi zarządu następuje za zgodą KNF wyrażoną w formie decyzji administracyjnej, wydanej w trybie przepisów k.p.a. Z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje rada nadzorcza banku (art. 22b ust. 1 *in fine*). W przypadku postępowania prowadzonego w trybie art. 22b ust. 1 Prawa bankowego, przepisami prawa materialnego będą przepisy tej ustawy, zatem w oparciu o te przepisy ustalać należy posiadanie bądź brak interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Biorąc pod uwagę regulację art. 22a ust. 4 Prawa bankowego należy stwierdzić, że interes prawny w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu mieć będzie bank, reprezentowany zgodnie z przepisem art. 22b Prawa bankowego przez radę nadzorczą jako podmiot, na rzecz którego będą wykonywane czynności nadzorcze w zakresie zarządzania ryzykiem istotnym w działalności banku. W związku z powyższym należy uznać, że kandydat na członka zarządu, o którym mowa w art. 22a ust. 4 prawa bankowego, nie jest stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 22b ust. 1 tej ustawy, tj. nie jest stroną postępowania o wyrażenie zgody na powołanie członka zarządu banku, a w konsekwencji nie jest stroną uprawnioną do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt: I OSK 1751/13, Legalis nr 1218304.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt: II OSK 451/13, Legalis nr 1187670.

Bibliografia

Literatura:

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz – teksty – wzory i formularze*, Warszawa 1961.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne*, Wrocław – Poznań 1997.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia stron w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowania administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wyrwińska K., *Organy spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej*, LEX/el nr 164972.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Wykaz orzecznictwa:

- Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. akt: II OSK 451/13, Legalis nr 1187670.
- Wyrok NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt: I OSK 418/13, Legalis nr 1092221.
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt: I OSK 1751/13, Legalis nr 1218304.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II GSK 1898/15, LEX nr 2294829.
- Wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2541/16, LEX nr 2377421.
- Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt: II OSK 2682/15, LEX nr 2395714.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt: II SA/Go 581/14, Legalis nr 1118386.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 179/17, Legalis nr 1633878.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2711/16, LEX nr 2404520.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 326/17, LEX nr 2365348.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 217/17, LEX nr 2377569.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Ol 442/17, LEX nr 2387268.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 259/17, LEX nr 2394007.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 873/17, LEX nr 2401454.
- Wyrok SA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt: II AKz 113/13, LEX nr 1360504.

Streszczenie: Niniejsza glosa porusza problematykę sytuacji prawnej prezesa zarządu w perspektywie strony postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ nadzoru (Komisja Nadzoru Finansowego) w przedmiocie zatwierdzenia prezesa zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Instytucja zatwierdzenia prezesa zarządu jest konstrukcją nietypową, jako że wynika z potrzeby dokonania oceny sytuacji zastanej w związku z objęciem nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Autor podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wedle którego prezes zarządu spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej nie jest stroną postępowania prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego ze względu na to, że brak jest przepisu prawa materialnego, który stanowiłby o tym, iż posiada on interes prawny w tym postępowaniu. Zainteresowanie tej osoby wynikiem postępowania, w ocenie autora, jest interesem faktycznym, a nie prawnym.

Słowa kluczowe: prezes zarządu SKOK, status prawny prezesa zarządu SKOK w postępowaniu przed KNF, działalność KNF, strona postępowania przed KNF, status prawny członek zarządu banku w postępowaniu przed KNF

COMMENTARY JUDGMENT OF WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY IN WARSAW OF 21 FEBRUARY 2017, REF. ACT: VI SA/WA 2550/16

Summary: This commentary raises the issue of the legal position of the president of the management board in the perspective of the administrative proceedings conducted by the supervisory body (Polish Financial Supervision Authority) regarding the approval of the president of the management board of the spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa. The institution of approval of the president of the board is an atypical construction, as it results from the need to assess the existing situation in connection with the supervision of spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa under the supervision of the Polish Financial Supervision Authority. The Author agrees with the view of the Wojewódzki Sąd Administracyjny, according to which the president of the spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa is not a party to the proceedings conducted by the Polish Financial Supervision Authority due to the lack of a substantive law provision that would have a legal interest in the proceedings. The interest of this person as a result of the proceedings, in the Author's opinion, is an actual and not a legal interest.

Keywords: President of the Management Board of SKOK, legal status of the President of the Management Board of SKOK in proceedings conducted by the KNF, activities of the KNF, party to proceedings conducted by the KNF, legal status of a member of the bank's management board in proceedings conducted by the KNF