

**prof. dr hab. Karol Kiczka**

- profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii – Instytut Nauk Administracyjnych – Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego),
- prodziekan ds. studiów niestacjonarnych prawa,
- w pracy naukowej i dydaktycznej zajmuje się głównie tematyką publicznego prawa gospodarczego, powszechnego prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego,
- działalność praktyczną w dziedzinie prawa rozwijał w obszarze administracji publicznej oraz prywatnych przedsiębiorców.

**Opinia prawna**

z dziedziny prawa administracyjnego w przedmiocie uchwały Nr 01/KNB/2000 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S. A. w Poznaniu,

sporządzona na zlecenie Bogdana Fijałkowskiego – radcy prawnego – prowadzącego Kancelarię Prawną w Poznaniu przy ul. Trybunalskiej 53, 60-325 Poznań, NIP 778-101-84 (Zamawiający).

**I. Podstawy opracowania**

- 1) opis stanu faktycznego i prawnego przedstawionego przez Zamawiającego:
  - wniosek do Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S. A. w Poznaniu (Gdańsk, sierpień 2008; s. 86),
  - wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000r., wydanej w formie uchwały Nr 01/KNB/2000, w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S. A. w Poznaniu (Poznań 2008; s. 88),
- 2) akty normatywne, orzecznictwo, literatura przedmiotu.

**II. Przedmiot opracowania**

Przedmiotem opracowania jest sporządzenie opinii, w kwestii:

- a. zasadności twierdzeń zawartych we Wniosku do Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu złożonym w dniu 4 września 2008 r.;
- b. zasadności twierdzeń zawartych we Wniosku do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r., wydanej w formie uchwały nr

01/KNB/2000 w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu złożonym w dniu 21 listopada 2008 r;

- c. wskazania ewentualnych nowych argumentów nieporuszonych w treści w/w wniosków.

### III. Ustalenia opracowania

1. Regulacja jurydyczna normująca zagadnienia zawarte w przedmiocie opracowania należy do dziedziny polskiego prawa publicznego – prawa administracyjnego [materialnego i formalnego (procesowego i ustrojowego)].

2. Komisja Nadzoru Bankowego była organem administracji publicznej.

3. Uchwała Nr 01/KNB/2000 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S. A. w Poznaniu jest – z punktu widzenia sposobów oddziaływania władzy publicznej na stosunki gospodarcze za pomocą prawa materialnego – indywidualnym administracyjnoprawnym aktem bieżącego nadzoru państwowego (nadzoru bankowego) w społecznej gospodarce rynkowej<sup>1</sup>.

4. Z kolei analizowana uchwała Komisji Nadzoru Bankowego – w świetle przyjętych w doktrynie i orzecznictwie typologii prawnych form działania administracji publicznej – jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>2</sup>.

5. Kierowanie – przez właściwy organ administracji publicznej – aktów nadzoru bankowego, przyjmujących postać decyzji administracyjnych, do podmiotów (banków) korzystających z uznanych ustrojowo swobód (wolności) społecznej gospodarki rynkowej musi odbywać się z pełnym poszanowaniem zasady legalizmu: na podstawie prawa i w granicach prawa<sup>3</sup>.

6. Przesłanką orzeczenia nieważności decyzji administracyjnej jest przypisanie jej co najmniej jednej z kwalifikowanych wad enumeratywnie określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Przyczyny

<sup>1</sup> A. Chełmoński, Nadzór bieżący i zapobiegawczy, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, Administracyjne prawo gospodarcze, Wrocław 2009, s. 515 i nast.

<sup>2</sup> Art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939 z późn. zm.; dalej: Prawo bankowe) w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.; dalej: k.p.a.).

<sup>3</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

3

nieważności rozstrzygnięcia administracyjnego wskazane w art. 156 § 1 k.p.a. to szeroko rozumiane naruszenia prawa (przepisy prawa: materialnego, procesowego i ustrojowego).

7. Do stanu faktycznego i prawnego objętego przedmiotem opracowania należy odnieść przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (fragment drugi), zawierający w swojej hipotezie określenie „rażące naruszenie prawa”.

8. Upřednim warunkiem uznania, że nastąpiło „rażące naruszenie prawa” jest stwierdzenie, że w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny.

9. Na dzień podjęcia analizowanej uchwały właściwe w sprawie prawo materialne ułożone: \*)w art. 158 ust. 3 i art. 158 ust. 1 Prawa bankowego w związku z \*\*)art. art. 134, 135, 136 Prawa bankowego – wymagało jednoznacznie – aby Komisja Nadzoru Bankowego ustalała stan faktyczny (podstawę faktyczną) [...*aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań...*] wyłącznie – w mojej ocenie – w oparciu o bilans upřednio zbadany, w odrębnym trybie<sup>4</sup>, przez właściwego biegłego rewidenta. Dodajmy: „bilans” [składnik sprawozdania finansowego jednostki (banku)] w rozumieniu przede wszystkim ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

10. Wskazywany powyżej pogląd umacniają dodatkowo: a] stan naszej wiedzy prawnoadministracyjnej i doświadczenia prawnoadministracyjnego w dziedzinie aplikowania środków nadzorczych wobec autonomicznych (prawnie, ekonomicznie i organizacyjnie) w stosunku do państwa podmiotów (w tym zwłaszcza banków) oraz b] przyjęte w Polsce realnie gwarantowane (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) rozwiązania konstytucyjne uznające: zasadę legalizmu działania władz publicznych (art. 7 Konstytucji RP), wolność działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP), ochronę własności (art. 21 Konstytucji RP) oraz sądową kontrolę decyzji administracyjnych (art. 184 Konstytucji RP).

11. Dokonując ustalenia czy zachodzi „rażące naruszenie prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) bierze się pod uwagę stan faktyczny i stan prawny istniejący w dniu wydania decyzji administracyjnej. W postępowaniu nadzwyczajnym, jakim jest między innymi postępowanie

<sup>4</sup> Por. art. art. 134, 135, 136 Prawa bankowego.

4

o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, rozstrzygnięcie jest oceniane według stanu faktycznego i przepisów prawa obowiązujących w chwili wydania decyzji będącej przedmiotem postępowania w sprawie o stwierdzenie jej nieważności.

12. Uzasadnienie uchwały Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S. A. w Poznaniu oraz treść podstaw niniejszego opracowania (w/w Wnioski) nie uprawniają do stwierdzenia, że Komisja Nadzoru Bankowego w dniu 12 stycznia 2000r. dysponowała zgromadzonym materiałem dowodowym (zawartym w aktach załatwianej sprawy administracyjnej) w postaci zbadanego przez biegłego rewidenta bilansem banku.

13. Uzasadnienie faktyczne odnośnej decyzji administracyjnej – uchwały Komisji Nadzoru Bankowego – nie wskazuje w sposób właściwy „faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej” (art. 107 § 4 k.p.a.). Uzasadnienie faktyczne w/w uchwały nie wskazuje bowiem – przede wszystkim – konkretnego dowodu („środka dowodowego”) w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a., z którego wynikają przytaczane tam wielkości, np. aktywa netto na dzień 30 listopada 1999r.

14. Podejmując analizowaną uchwałę Komisja Nadzoru Bankowego ustaliła jej podstawę faktyczną o „elementy”, które nie mają waloru dowodu w świetle jednoznacznych wymagań art. 75 § 1 k.p.a. w związku z art. 158 ust. 1 Prawa bankowego i art. art. 134, 135, 136 Prawa bankowego. Z przedłożonych mi obydwu Wniosków wynika, że przyjęto (zbudowano) podstawę faktyczną decyzji administracyjnej w oparciu o niezbadany przez biegłego rewidenta bilans banku. Uzasadnienie uchwały Komisji Nadzoru Bankowego oraz treść podstaw niniejszego opracowania (w/w Wnioski) uprawniają – moim zdaniem - stwierdzenie, że Komisja Nadzoru Bankowego w dniu 12 stycznia 2000r. nie dysponowała zgromadzonym materiałem dowodowym w postaci bilansu banku w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

4

#### IV. Konkluzja

1. W świetle powyższego jednoznacznie stwierdzam, że: \*)zasadne są twierdzenia zawarte we Wniosku do Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu złożonym w dniu 4 września 2008 r. jak i \*\*)zasadne są twierdzenia zawarte we Wniosku do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r., wydanej w formie uchwały nr 01/KNB/2000 w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu złożonym w dniu 21 listopada 2008 r.

2. W mojej ocenie podstawy prawne w/w Wniosków należy niewątpliwie wzmocnić (uzupełnić) przez dodanie do tychże podstaw ewidentnych naruszeń następujących norm procesowych: art. 75 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. i art. 81 k.p.a.

3. Ponadto analiza podstaw opracowania inspirowane aby zbadać: \*)czy w sposób należyty wykonano nakaz prawny z art. 61 § 4 k.p.a. („należy zawiadomić”) w momencie podejmowania postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego), w wyniku którego wydano analizowaną uchwałę Komisji Nadzoru Bankowego [zwłaszcza: czy zawiadomiono właściwy organ banku o wszczęciu postępowania w tej sprawie?]; \*\*)czy w sposób odpowiedni wykonano nakaz prawny z art. 109 k.p.a. (z uwagi na konsekwencje art. 110 k.p.a.) w momencie doręczania (ogłaszania) analizowanej uchwały Komisji Nadzoru Bankowego [zwłaszcza: czy doręczono (ogłoszono) decyzję właściwemu organowi banku?].

Opinię sporządził:



Prof. UW r. dr hab. Karol Kiczka

Wrocław, dnia 12 lutego 2009 roku