



### dr Tomasz Jędrzejewski

- pracownik naukowy Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, specjalizujący się w problematyce postępowania egzekucyjnego w administracji,
- członek kolegium dziekańskiego jako prodziekan ds. studiów stacjonarnych,
- stopień doktora uzyskał w 2002 r. za rozprawę „Rzeczy publiczne. Studium administracyjno-prawne”,
- etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu,
- autor i współautor publikacji, m.in.: „Ustrój Samorządu Terytorialnego”, „Administracyjne Postępowanie Egzekucyjne”,
- autor opinii prawnej w przedmiocie oceny zasadności wniosku do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności uchwały KNB z dnia 12 stycznia 2000 r., sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP.

dr Tomasz Jędrzejewski  
ul. Świętopełka 28b/3  
87-100 Toruń

Toruń, 12 lutego 2009 r.

#### Opinia

**dotycząca zasadności wniosku do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu**

Działając na podstawie umowy o dzieło z przeniesieniem autorskich praw majątkowych nr 71/08/C między Kancelarią Sejmu a Tomaszem Jędrzejewskim, zawartej w Warszawie dnia 13 października 2008 r., po przeprowadzeniu analizy załączonej do umowy kserokopii Wniosku do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, z punktu widzenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego, stwierdzam, że:

**wniosek Stowarzyszenia Pokrzywdzonych Przez System Bankowy z siedzibą w Poznaniu przy ul. Grunwaldzkiej 222 oraz Stowarzyszenia osób, które czują się poszkodowane przez Bank Staropolski S.A. oraz Invest-Bank S.A. z siedzibą w Gdańsku przy ul. Bystrzyckiej 13 do Prezesa Rady Ministrów (wniesiony do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dnia 4 września 2008 r.) o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, jest w pełni uzasadniony, tak z punktu widzenia merytorycznego, jak i formalnego.**

## UZASADNIENIE

## I. Charakter prawny zaskarżonego aktu

Dokonując oceny przedmiotowego wniosku należy w pierwszej kolejności ustalić charakter prawny zaskarżonego rozstrzygnięcia i w konsekwencji możliwość poddania jego weryfikacji w trybie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej określonym w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), dalej k.p.a.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 12 stycznia 2000 r., dalej Prawo bankowe, zezwolenia, upoważnienia, zgody i decyzje Komisji Nadzoru Bankowego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego mają moc ostatecznych decyzji administracyjnych. Natomiast w myśl art. 11 ust. 2 powołanej ustawy, przy wydawaniu zezwoleń, upoważnień, zgód i decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Należy także zauważyć, że na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 12 stycznia 2000 r., Komisja Nadzoru Bankowego podejmuje decyzje w formie uchwał, które podpisuje Przewodniczący Komisji. Dodatkowo należy wskazać, że art. 158 ust. 1 Prawa bankowego, stanowił o podjęciu decyzji o zawieszeniu działalności banku.

Przytoczone przepisy prawa bezspornie wskazują, iż objęte wnioskiem rozstrzygnięcie stanowi decyzję administracyjną, będącą kwalifikowaną postacią aktu administracyjnego rozumianego jako prawne władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, skierowane na wywołanie konkretnych indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. A to z kolei, przy braku przepisów wyłączających stosowanie k.p.a. w zakresie wydania uchwały o zawieszeniu działalności banku, daje podstawę do zastosowania wobec niego nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji administracyjnych – stwierdzenia nieważności decyzji, regulowanego w art. 156 – 159 k.p.a. Zajęte stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 18 października 1985 r. (II CR 320/85) Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to zgodne z art. 104 k.p.a. akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej (OSNC 1986, Nr 10, poz. 158).

## II. Właściwość organu

Zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a. organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest co do zasady organ wyższego stopnia. Należało więc ustalić organ wyższego stopnia w stosunku do Komisji Nadzoru Bankowego. W myśl art. 17 k.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego i wojewodowie są odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku - organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością. Ustalając organ wyższego stopnia nad Komisją Nadzoru Bankowego należy wziąć pod uwagę fakt, iż organ ten obecnie nie funkcjonuje w aparacie administracyjnym państwa, bowiem na mocy art. 66 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119 z późn. zm.) z dniem 31 grudnia 2007 r. zniesiono Komisję Nadzoru Bankowego, a na mocy art. 67 ust. 2 powołanej ustawy, od dnia 1 stycznia 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego wykonuje zadania należące dotychczas do Komisji Nadzoru Bankowego. Ustalenia te mają o tyle istotne znaczenie, że w przypadku ustalania właściwości organu do stwierdzenia nieważności decyzji organu, który już nie funkcjonuje w strukturze administracji publicznej, następuje na podstawie aktualnego stanu prawnego, a więc trzeba ustalić organ wyższego stopnia nad tym organem, który przejął zadania i kompetencje znoszonego podmiotu, a w właściwie nad tym, na który przeszła kompetencja do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie załatwionej decyzją administracyjną. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, w razie zmian w strukturze administracji publicznej ustala się najpierw organ, na który przeszła właściwość w danych sprawach, a dopiero potem określa się organ wyższego stopnia (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r., I OW 32/07, Lex 375525).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy braku organów nadrzędnych nad Komisją Nadzoru Finansowego oraz braku właściwości ministrów w sprawach należących do tego organu, organem wyższego stopnia będzie organ państwowy sprawujący nadzór nad jego działalnością. Jak wynika z art. 3 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nadzór nad działalnością Komisji Nadzoru Finansowego sprawuje Prezes Rady Ministrów. Tym samym organem właściwym do stwierdzenia nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu jest Prezes Rady Ministrów.

### III. Legitymacja wnioskodawców

Istotnym zagadnieniem proceduralnym, wpływającym bezpośrednio na poprawność formalną opiniowanego wniosku o stwierdzenie nieważności jest uprawnienie wnioskodawców, tj. Stowarzyszenia Pokrzywdzonych Przez System Bankowy z siedzibą w Poznaniu przy ul. Grunwaldzkiej 222 oraz Stowarzyszenia osób, które czują się poszkodowane przez Bank Staropolski S.A. oraz Invest-Bank S.A. z siedzibą w Gdańsku przy ul. Bystrzyckiej 13, do jego wniesienia.

Podmiotem legitymowanym do wystąpienia z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji jest co do zasady strona postępowania, należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się również z urzędu. Przy czym jedną z okoliczności uzasadniających wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest wniesienie żądania przez organizację społeczną na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 k.p.a. Organizacją społeczną zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 5 k.p.a. jest organizacja zawodowa, samorządowa, spółdzielcza i inna organizacja społeczna. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż stowarzyszenia są organizacjami społecznymi w rozumieniu przepisów k.p.a., a tym samym również wskazani wyżej wnioskodawcy korzystają z tego przymiotu. Natomiast art. 31 ust. 1 pkt 1 k.p.a. stanowi, iż organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Tym samym ustawodawca uzależnił uprawnienia procesowe organizacji społecznych do występowania w postępowaniu jako podmioty na prawach strony od łącznego wystąpienia dwóch przesłanek, a mianowicie, gdy sprawa będąca przedmiotem danego postępowania mieści się w zadaniach organizacji określonych w statucie lub innym dokumencie kształtującym zadania i zakres działania organizacji społecznej oraz gdy skutki decyzji będą wpływać na sytuację prawną nie tylko strony, ale również innych podmiotów, a udział organizacji społecznej będzie służył pożytkowi publicznemu.

Jak wynika z treści opiniowanego wniosku, cele statutowe będących wnioskodawcami stowarzyszeń uzasadniają możliwość wystąpienia przez nie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji Komisji Nadzoru Bankowego. Natomiast przywołane we wniosku przepisy aktów (statutów) będących podstawą ich działania nie pozostawiają wątpliwości, że działają one w interesie społecznym. Pozwala to na stwierdzenie, że Stowarzyszenie Pokrzywdzonych Przez System Bankowy oraz Stowarzyszenie osób, które

czują się poszkodowane przez Bank Staropolski S.A. oraz Invest-Bank S.A. są podmiotami legitymowanymi do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu.

#### IV. Podstawy stwierdzenia nieważności

Przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zostały enumeratywnie wskazane w art. 156 § 1 k.p.a., a wśród nich powołana przez wnioskodawców przyczyna wynikająca z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W bogatym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym tej problematyki utrwalił się pogląd, że z rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamiane każde, nawet oczywiste naruszenie prawa, bowiem nie każde naruszenie prawa dyskwalifikuje decyzję w takim stopniu, że niezbędna jest jej eliminacja tak, jakby od początku nie została wydana. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą; nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. W doktrynie podkreśla się, iż rażące naruszenie prawa oznacza naruszenie wyraźnej, nie budzącej wątpliwości interpretacyjnej normy prawa materialnego lub procesowego.

Powyższe uwagi należało odnieść przede wszystkim do przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę prawną podjętego przez Komisję Nadzoru Bankowego dnia 12 stycznia 2000 r. rozstrzygnięcia, a więc art. 158 ust. 1 Prawa bankowego, który w dniu jego wydania stanowił, że jeżeli według bilansu aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań, zarząd banku, zarząd komisaryczny lub likwidator powiadamia o tym niezwłocznie Komisję Nadzoru Bankowego, która podejmuje decyzję o zawieszeniu działalności banku, a następnie decyzję o jego przejęciu przez inny bank, za zgodą banku przejmującego, albo występuje do właściwego sądu wojewódzkiego z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, o czym zawiadamia Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Uprawnienie do żądania ogłoszenia upadłości banku przysługuje wyłącznie Komisji Nadzoru Bankowego. Przytoczony przepis jednoznacznie i w sposób nie budzący wątpliwości określa przesłankę podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie zawieszenia działalności banku, należącego do kompetencji Komisji Nadzoru Bankowego. Podstawą takiego działania może być wyłącznie stwierdzenie, iż aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań, przy czym ustalenie tego faktu powinno nastąpić na podstawie bilansu. Bilans, który ma stanowić podstawę do wydania decyzji w trybie art. 158 ust. 1 Prawa bankowego powinien odpowiadać

wymogom określonym przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym w dniu 12 stycznia 2000 r., a także powinien być to bilans uprzednio zbadany przez biegłego rewidenta (w trybie określonym w art. 134, art. 135 i art. 136 Prawa bankowego).

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania wniosku (opisanego w nim stanu faktycznego), Komisja Nadzoru Bankowego, podejmując rozstrzygnięcie o zawieszeniu działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, nie dysponowała jego bilansem, a tym samym nie miała podstaw do przyjęcia, iż jego aktywa nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań. Oznacza, to iż nie zostały spełnione ustawowe przesłanki wydania przedmiotowej decyzji, a to z kolei stanowi rażące naruszenie prawa materialnego w podanym wyżej rozumieniu i w konsekwencji jest podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r.

Dodatkowo, w mojej ocenie, należy podkreślić, iż Komisja Nadzoru Bankowego, podejmując decyzję z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, rażąco naruszyła przepisy o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a i art. 10 k.p.a. Rażące naruszenie prawa procesowego sprowadza się w przedmiotowej sprawie po pierwsze – do braku podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zasada prawdy obiektywnej) oraz po drugie – do braku zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji do braku umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

#### V. Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzam, iż istnieją pełne podstawy do uznania zasadności przedłożonego do zaopiniowania wniosku Stowarzyszenia Pokrzywdzonych Przez System Bankowy z siedzibą w Poznaniu przy ul. Grunwaldzkiej 222 oraz Stowarzyszenia osób, które czują się poszkodowane przez Bank Staropolski S.A. oraz Invest-Bank S.A. z siedzibą w Gdańsku przy ul. Bystrzyckiej 13 do Prezesa Rady Ministrów o stwierdzenie nieważności uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu. Wnioskodawcy w sposób nie budzący wątpliwości wykazali, że przedmiotowe rozstrzygnięcie rażąco narusza obowiązujące w dacie jego wydania mające zastosowanie w sprawie przepisy powszechnie obowiązującego prawa materialnego i procesowego.

dr Tomasz Jędrzejewski