

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

Opinia prawna

dotycząca 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 21 listopada 2008 r.

Działając na podstawie umowy o dzieło zawartej w dniu 2 kwietnia 2009 r. w Poznaniu między Stowarzyszeniem Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu ul. Grunwaldzka 222, lokal D-1, a Tomaszem Jędrzejewskim - pracownikiem Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, po przeprowadzeniu analizy załączonego do umowy 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, z punktu widzenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego i procesowego, stwierdzam, że:

wniosek Stowarzyszenia Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Grunwaldzkiej 222, lokal D-1, oraz Pana Leszka Mariana Tomczaka, zam. w Poznaniu przy ul. Żąbkowickiej 12a, reprezentowanych przez radcę prawnego dra hab. Krystiana M. Ziemskiego z Dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna sp. k. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Strusiej 10 do Prezesa Rady Ministrów (wniesiony do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dnia 21 listopada 2008 r.) 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, 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. Ustalenie to jest o tyle istotne, iż, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) i zasady ogólnej ustanowionej w art. 6 k.p.a. wynika, że nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna, tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu art. 104 k.p.a., lecz podstawę do wydania decyzji trzeba wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego (wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2007 r., SA/Wa 986/07, Lex 374781).

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 wzruszania 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 zgodnie 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 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 Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Grunwaldzkiej 222, lokal D-1, oraz Pana Leszka Mariana Tomczaka, zam. w Poznaniu przy ul. Żąbkowickiej 12a, do jego wniesienia.

Podmiotem legitymowanym do wystąpienia z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji jest co do zasady strona postępowania. Koniecznym wydaje się w tym miejscu zwrócenie uwagi, iż stroną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji (por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H.Beck, Warszawa 2000, s. 675). W tym kontekście nie budzi wątpliwości, iż Pan Leszek Marian Tomczak, będący byłym deponentem Banku Staropolskiego S.A., który do dnia dzisiejszego nie odzyskał utraconej, w wyniku uchwały Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, lokaty, posiada interes prawny – jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności objętej opiniowanym wnioskiem decyzji administracyjnej.

Należy 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 zgodnie z 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 wyraźnie 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, Stowarzyszenie Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu jest wpisane do Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod numerem 0000109619, a więc jest osobą prawną działającą na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.). Do jego celów statutowych należy inicjowanie, organizowanie i realizowanie wszelkich przedsięwzięć i działań zmierzających do zaspokojenia deponentów upadłego banku Staropolskiego, posiadających uznane wierzytelności w wysokości depozytów (lokat) przekraczających kwoty zwrócone przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Tym samym cele statutowe Stowarzyszenia Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu uzasadniają możliwość wystąpienia przez nie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji Komisji Nadzoru Bankowego, bowiem przedmiot tego postępowania jest zgodny z zakresem jego statutowej działalności. Bezsprzeczne pozostaje również fakt działania Stowarzyszenia Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu w interesie społecznym.

Powyższe ustalenia pozwalają na stwierdzenie, że wnioskodawcy 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 zwieszeniu 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. Zaskarżoną decyzję wydano bowiem na podstawie dokumentów, które nie stanowiły odzwierciedlenia stanu aktywów i pasywów Banku Staropolskiego S.A., a tym samym bilansu w rozumieniu przepisów Prawa bankowego, którego prawidłowość została potwierdzona przez opinię biegłego rewidenta. 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.

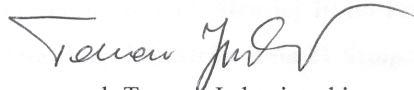
Za zasadne należy także uznać zawarte we wniosku twierdzenia dotyczące naruszenia przepisów o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a i art. 10 k.p.a. Rażące naruszenie prawa procesowego sprowadza się w przedmiotowej sprawie po pierwsze – do braku podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zasada prawdy obiektywnej), po drugie – do braku uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli) oraz po trzecie – 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. Naruszenie przez Komisję Nadzoru Bankowego, podejmującą decyzję z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie zawieszenia działalności Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, wskazanych przepisów postępowania administracyjnego jednoznacznie wskazuje, iż mimo ciążącego na niej obowiązku nie przeprowadziła ona postępowania zgodnie z przepisami k.p.a., a w szczególności postępowania wyjaśniającego, którego celem jest jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego sprawy, aby możliwe było bez żadnych wątpliwości zastosowanie normy prawa materialnego. Dodać również należy, iż takie działanie stanowi naruszenie wyrażonej w art. 8 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Jak wynika z orzecznictwa sądowego podstawą stwierdzenia nieważności decyzji może być rażące naruszenie każdego przepisu prawa, w tym również procesowego (wyrok WSA z dnia 21 listopada 2006 r., III SA/Wa 1877/06, Lex nr 295007). Błędne ustalenie stanu faktycznego oraz podjęcie w oparciu o tak ustalony stan faktyczny

decyzji na podstawie konkretnej normy prawa materialnego jest rażącym naruszeniem przepisów postępowania, jak i prawa materialnego, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2007 r., I OSK 790/06, Lex nr 337017).

Tym samym przyjmując, iż art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. służy do eliminowania z obrotu prawnego indywidualnych aktów administracyjnych, których treści nie da się pogodzić z zasadą praworządności, zawarte w opiniowanym wniosku argumenty dotyczące rażącego naruszenia prawa materialnego i procesowego należy uznać za trafne.

V. Wnioski

1. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia stwierdzam, iż istnieją pełne podstawy do uznania zasadności przedłożonego do zaopiniowania wniosku Stowarzyszenia Poszkodowanych Deponentów Banku Staropolskiego S.A. z siedzibą w Poznaniu oraz Pana Leszka Mariana Tomczaka 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.
2. 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.
3. W pełni podzielam stanowisko Wnioskodawców i uważam, że istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Nadzoru Bankowego, zawieszającej działalność Banku Staropolskiego S.A. w Poznaniu, z powodu rażącego naruszenia prawa.



dr Tomasz Jędrzejewski
pracownik naukowy UMK w Toruniu