

Małgorzata Fryszak*

SPORY KOMPETENCYJNE ZWIĄZANE Z NADZOREM BANKOWYM

1. Nadzór bankowy jest instytucją prawną, której uzasadnieniem i celem istnienia jest – zgodnie z art. 133 ustawy z 29.8.1997 r. Prawo bankowe (dalej: u.p.b.) – zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz legalnego działania banków¹.

Zapewnienie legalnego działania banków oznacza troskę o zgodność prowadzenia działalności bankowej z prawem powszechnie obowiązującym, statutem i decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Natomiast zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych to cel, który nie został ustawowo zdefiniowany. Wydaje się, że dla jego wyjaśnienia można m.in. odwołać się do uzasadnienia istnienia instytucji nadzoru bankowego, którym jest potrzeba kontroli operacji wykonywanych przez banki na kapitale powierzonym, przede wszystkim zaś zagwarantowanie jego zwrotu. Zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych powierzonych bankowi polega na motywowaniu i stymulowaniu banków do takiego prowadzenia swoich spraw, które pozwoli wywiązać się z ciężących na banku obowiązków wobec klientów, w szczególności zaś umożliwi zwrot zdeponowanego kapitału wraz z odsetkami w ustalonych umowami terminach.

Zadania swoje organ nadzoru wykonuje poprzez posługiwanie się środkami nadzoru czyli instrumentami oraz uprawnieniami określającymi zakres

* Dr Małgorzata Fryszak – Adiunkt, Katedra Prawa Finansowego i Ekonomii, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Ustawa z 29.8.1997 r. Prawo bankowe, t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 128.

dopuszczalnej ingerencji w działalność nadzorowanych podmiotów i stanowiącymi ramy ograniczające swobodę ich postępowania.

Katalog środków nadzoru został określony ustawowo. Niedopuszczalna jest ingerencja w działalność banku z pominięciem bądź przekroczeniem ustawy w tym zakresie. Środki te można w różnoraki sposób klasyfikować i opisywać. Zróznicowana jest także ich dolegliwość którą identyfikować można ze stopniem wnikania organów państwowych w swobodę prowadzenia działalności bankowej.

2. Jednym z istotnych środków nadzoru jest środek przewidziany w art. 25 i następnych Prawa bankowego, pozwalający na kontrolę i umożliwiający wywieranie wpływu na zmiany w zakresie własności banku. Ogranicza on właścicieli banku w realizowaniu uprawnień wynikających z prawa własności. Jednocześnie uważany jest on za podstawowy instrument umożliwiający ingerencję w strukturę własnościową banku. Nadzór nad kręgiem właścicieli oraz kadrą zarządzającą bankiem przysługuje organowi nadzoru zarówno przy tworzeniu banku, jak i w trakcie jego funkcjonowania. Sprawowanie bowiem nadzoru wyłącznie przy powstawaniu banku, mogłoby się okazać niewystarczające wobec możliwości dokonywania w tym zakresie zmian w późniejszym czasie. Stosowanie tego instrumentu zapobiegać ma ewentualnemu napływowi do banku niewłaściwych osób i niepożądanych kapitałów. Kontrola przepływu akcji banku zalicza się do tzw. norm ostrożnościowych. Przedmiotem ochrony – w ramach tego środka nadzoru – jest nie tylko struktura akcjonariatu lecz także zapewnienie właściwego oddziaływania na działalność banku przez wykonywanie prawa głosu z nabywanych akcji przez odpowiednie, akceptowane przez nadzór osoby².

Celem regulacji prawnych związanych z nadzorem jest zapewnienie wykonywania działalności bankowej przez osoby odpowiadające ustawowym kryteriom oraz przy wykorzystaniu kapitału pochodzącego z legalnych źródeł. Jak podaje W. Pyziół, *ratio legis* tej instytucji to zapobieżenie przejmowaniu kompetencji decyzyjnych w banku przez podmioty o niesprawdzonej lub wątpliwej reputacji stanowiące potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu bankowego i interesów klientów banku³. Regulacje prawne tej instytucji ulegały zmianie. Najistotniejsza z nich dokonana została ustawą z 25.6.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴.

Poza legislacyjną rozbudową kwestii nadzorczych – w nowelizacji skupiono się na kwestii oddziaływania na zmiany właścicielskie w banku. Dotychczasowe

² Por. wyrok NSA z 23.1.2002 r., sygn. akt III SA 2847/01 (niepublikowany).

³ Por. W. Pyziół, *O zezwoleniu Komisji Nadzoru Bankowego na nabycie akcji (praw z akcji). Uwagi na tle art. 25-27 prawa bankowego*, „Prawo bankowe” 2000, nr 2, s. 10 i n.

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 126, poz. 853.

zezwoleń ustawodawca zastąpił instytucją zawiadomienia o zamiarze nabycia akcji i możliwością zgłoszenia przez Komisję Nadzoru Finansowego sprzeciwu. Zmiana była wynikiem implementacji postanowień Dyrektywy 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.9.2007 r.⁵

3. Jedną z problematycznych spraw związanych ze stosowaniem środków nadzoru okazał się wątek proceduralny dotyczący określenia praw strony w toku postępowania administracyjnego z art. 25 Prawa bankowego i prawnych możliwości reagowania na działania podejmowane przez organ nadzoru. Pośród problemów proceduralnych pojawiła się między innymi kwestia możliwych zachowań – w toku wykonywania nadzoru – zarówno banku, którego akcje są nabywane, jak i Skarbu Państwa. Zagadnienie to pojawiło się w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 14.4.2000 r. (sygn. akt III SA 1876/99), oraz wyrokiem NSA z 23.10.2006 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1155/06)⁶.

4. W sprawie stanowiącej przedmiot orzeczenia⁷ bank, którego akcje miały zostać nabyte przez inny bank (bank nabywcę) złożył wniosek do Komisji Nadzoru Bankowego o ponowne rozpoznanie sprawy – mimo podjęcia przez KNB uchwały w dniu 19.5.1999 r. zezwalającej na takie nabycie⁸. Wniosek banku zawierał żądanie uchylenia uchwały i odmówienie bankowi-nabywcy zezwolenia na nabycie wnioskowanego przezeń pakietu akcji. Komisja uznając brak przymiotu strony w odniesieniu do występującego z wnioskiem banku umorzyła postępowanie odwoławcze jako bezprzedmiotowe. Uzasadniła swoje stanowisko tym, że bank zarówno nie jest stroną postępowania – w rozumieniu art. 28 k.p.a – jak i nie posiada interesu prawnego o którym mowa w k.p.a. Bank zwracając się z wnioskiem do KNB – a następnie poprzez uczestnictwo w postępowaniu zainicjowanym tym wnioskiem – oraz zajmując merytoryczne stanowisko w kwestiach będących przedmiotem rozstrzygnięć KNB – podnosił, iż reprezentuje nie tylko indywidualne interesy konkretnego podmiotu prawnego lecz także akcjonariuszy – a pośrednio i innych banków, które mogą znaleźć się w podobnej sytuacji. Poprzez uczestnictwo w postępowaniu zainteresowany bank zamierzał wskazać przede wszystkim na skutki prawne jakie pociągnie za sobą wydanie zezwolenia na wykonywanie prawa głosu przez nowego właściciela akcji. Dlatego reprezentanci banku postrzegali udział w postępowaniu jako obligatoryjny ze względu na oczywisty interes prawny banku i kwestionowali zarzut bezprzedmiotowości postępowania podniesiony

⁵ Dz.Urz.UE 2007 Nr L 247.

⁶ Wyrok NSA z 14.4.2000 r., sygn. akt III SA 1876/99 (opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) oraz wyrok NSA z 23.10.2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1155/06 (niepublikowany).

⁷ Sygn. akt III SA 1876/99.

⁸ Stan faktyczny podaję zgodnie z ustaleniami Sądu dokonanymi w postępowaniu sądowym i zawartymi w uzasadnieniu wyroku.

przez KNB. Komisja jednak podtrzymała swoje stanowisko twierdząc, że bank zgłaszający wniosek jest szczególnym podmiotem, a mianowicie spółką publiczną, której akcje podlegają swobodnemu obrotowi na giełdzie papierów wartościowych. Usilne próby banku uzyskania statusu strony w toczącym się postępowaniu Komisja uznała za uzurpację. Komisja ponadto zwróciła uwagę na charakter instytucji prawnej przewidzianej w art. 25 u.p.b., akcentując jej kontrolną funkcję. Między innymi wyraża się ona w eliminowaniu z działalności bankowej zarówno osób nie dających rękojmi prowadzenia spraw banku w sposób należyty, tzn. odpowiednio zabezpieczający interesy deponentów, jak i niedopuszczaniu do systemu bankowego kapitałów pochodzących z nieudokumentowanych źródeł oraz z kredytu czy pożyczek. Zdaniem Komisji rola banku, którego akcje są nabywane sprowadza się do bycia przedstawicielem inwestora i bank taki nie może działać wbrew jego interesom i poczynaniom.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że kluczową kwestią w tej sprawie jest ustalenie czy w postępowaniu administracyjnym – przewidzianym w art. 25 ust. 1 u.p.b. – bank, którego akcje są przedmiotem nabycia jest także stroną postępowania. Stanowisko sądu było w tej sprawie negatywne.

W orzeczeniu wyeksponowano fakt podlegania przez banki podwójnemu reżimowi prawnemu, tzn. zarówno regulacjom prawa bankowego, jak i prawa handlowego. Sąd analizował także czy skarżący bank miał interes prawny w rozumieniu art. 28 K.p.a., który czyniłby z niego stronę w postępowaniu administracyjnym – a więc podmiot, który jest zainteresowany określonym rozstrzygnięciem, wywołującym skutki prawne w sferze materialno prawnej.

W uzasadnieniu wyroku NSA wyraził pogląd, że „stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialno prawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją konkretnego podmiotu prawa, polegająca na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania danej normy prawnej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej”. Oznacza to, że interes prawny podmiotu ujawnia się wówczas, gdy istnieje norma prawna, na podstawie której można skutecznie domagać się określonego działania organu administracyjnego. Interes prawny nie jest zatem tożsamy z interesem faktycznym czyli zainteresowaniem określonym działaniem organu, niemającym jednak zakotwiczenia w prawie obowiązującym.

NSA stwierdził, że zainteresowanie skarżącego banku stworzeniem określonej struktury akcjonariatu ma charakter interesu faktycznego, a nie prawnego i tym samym nie uzasadnia uzyskania praw strony przez ten bank i możliwości skutecznego prawnie domagania się podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru. Zdaniem sądu obowiązkiem banku, którego akcje są przedmiotem

nabycia – do przekazania stosownego wniosku KNB – nie wpływa na jego sytuację prawną. Tym samym nie daje podstaw do uznania, że postępowanie z art. 25 Prawa bankowego dotyczy interesu prawnego tego banku.

W podjętym orzeczeniu NSA wyraził swoje stanowisko odnośnie do roli banku w sytuacjach gdy jego akcje są przedmiotem zainteresowania nabywców oraz ewentualnych możliwości jego kształtowania w drodze postępowania administracyjnego.

5. W kwestiach związanych z funkcjonowaniem nadzoru bankowego w Polsce na uwagę zasługuje też. orzeczenie WSA w Warszawie z 23.10.2006 r.⁹ W orzeczeniu tym sąd oddalił skargę wniesioną przez Ministra Skarbu Państwa domagającego się od Komisji Nadzoru Bankowego zastosowania wobec banku środka nadzoru przewidzianego w ustawie Prawo bankowe w celu zapewnienia realizacji postanowień umowy zawartej przez tegoż Ministra z bankiem oraz o dopuszczenie go do udziału w charakterze strony.

W omawianym przypadku Komisja Nadzoru Bankowego podjęła uchwałę odmawiającą uczestnictwa Ministrowi Skarbu Państwa w postępowaniu toczącym się z wniosku C. SA. o wydanie zezwolenia na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy banku A. SA.¹⁰

Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego była reakcją na wniosek Ministra Skarbu Państwa w sprawie nieudzielenia przez tę Komisję zezwolenia Bankowi C. SA. na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Banku A. SA. i jednocześnie dopuszczenie Ministra Skarbu Państwa do udziału w tym postępowaniu w charakterze strony na podstawie art.28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Minister podnosił, że pomiędzy Skarbem Państwa a D. A.G. została zawarta umowa sprzedaży której przedmiotem były akcje Banku A. SA. Zgodnie z postanowieniami tej umowy Kupujący – C. SA zobowiązał się, że nie dopuści w ciągu co najmniej 5 lat od dnia jej zawarcia – bez zgody Sprzedającego, tj. Ministra Skarbu Państwa, do tego by bank przerwał statutową działalność gospodarczą, został zlikwidowany lub rozwiązany bądź został sprzedany w całości lub w takiej części, która pozbawiałaby go możliwości prowadzenia statutowej działalności gospodarczej. Ponadto – kupujący zobowiązał się do niepodejmowania działań, które uniemożliwiałyby prowadzenie przez bank statutowej działalności gospodarczej a także nieinicjowania żadnego przedsięwzięcia, które w ramach jednej lub wielu transakcji stanowiłoby całkowite rozporządzenie przedsiębiorstwem banku lub jego składnikami majątkowymi. Minister wskazał, że działania C. SA. zmierzające

⁹ Sygn. akt VI SA/Wa 1155/06.

¹⁰ Stan faktyczny podaję na podstawie ustaleń Sądu dokonanych w postępowaniu sądowym i przytoczonych w uzasadnieniu wyroku.

do przejęcia A. SA – po uzyskaniu zezwolenia KNB – uniemożliwią realizację zawartych w umowie postanowień.

Minister powołał się również na fakt, że została zawarta jeszcze inna umowa, a mianowicie sprzedaży akcji Banku B. SA. Akcje Banku B. SA, zostały nabyte przez C. SA. W umowie tej kupujący zobowiązał się, że dopóki będzie posiadać przynajmniej 10% kapitału akcyjnego banku nie będzie ani bezpośrednio ani pośrednio angażować się w Polsce w jakąkolwiek działalność gospodarczą, która byłaby konkurencyjna w stosunku do działalności gospodarczej prowadzonej przez bank oraz nie będzie angażować się pośrednio lub bezpośrednio w działalność konkurencyjną w krajach, w których bank ma prawo pierwszeństwa w przypadku, jeżeli bank wykona takie prawo.

Minister twierdził, że w kontekście postanowień zawartych w powyższych umowach prywatyzacyjnych – postępowanie o wydanie zezwolenia na wykonywanie przez C. SA prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy Banku A. SA w trybie art. 25 ust. 1 u.p.b. – wiąże się bezpośrednio ze sferą praw i obowiązków Skarbu Państwa. Uzyskanie bowiem tego prawa przez C. SA może doprowadzić do nabycia przez niego akcji Banku A. SA, które stanowiłoby naruszenie treści wspomnianych wyżej umów.

C. SA zwrócił się natomiast do KNB z wnioskiem o niedopuszczenie Skarbu Państwa do udziału w postępowaniu w charakterze strony bowiem Skarb Państwa – w ocenie wnioskodawcy – pozbawiony jest przymiotu strony w postępowaniu o wydanie zezwolenia C. S.A. na wykonywanie prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy Banku A. SA. Ponadto – zdaniem C. SA brak jest normy prawa materialnego, która mogłaby stanowić podstawę istnienia interesu prawnego Ministra Skarbu Państwa w tym postępowaniu. Wnioskodawca podniósł, także, iż nie ma bezpośredniego związku między postępowaniem w sprawie o wydanie przedmiotowego zezwolenia a ochroną interesów właścicielskich i innych Skarbu Państwa. KNB również nie jest właściwa w zakresie rozstrzygania sporów z zawartych umów prywatyzacyjnych oraz badania czy naruszane są postanowienia takich umów. C. SA zwrócił również uwagę na fakt, że KNB ma prawny obowiązek ochrony – przed dostępem osób trzecich – informacji poufnych dotyczących obrotu instrumentami finansowymi.

Z kolei Minister Skarbu Państwa – na wypadek gdyby KNB uznała, że nie istnieją podstawy do powzięcia uchwały o odmowie wydania zezwolenia – uzupełnił swój wniosek postulatem o podjęcie przez Komisję uchwały nakazującej C. SA sprzedaż akcji Banku A. SA, w wyznaczonym przez KNB terminie.

KNB odmawiając Ministrowi Skarbu Państwa dopuszczenia go do udziału w postępowaniu wskazała, że wnioskodawca nie legitymuje się interesem prawnym jaki wymagany jest w tymże postępowaniu. Brak bowiem norm prawnych powszechnie obowiązujących, na podstawie których Skarb Państwa mógłby skutecznie żądać od Komisji wnioskowanych czynności. Komisja podniosła również, że przedmiotem postępowania prowadzonego przez nią na podstawie art. 25

Prawa bankowego nie jest orzekanie o uprawnieniach Skarbu Państwa wynikających z umów prywatyzacyjnych i dlatego nie odnosi się do tej sfery uprawnień. W konsekwencji Skarb Państwa nie został dopuszczony do udziału w postępowaniu na prawach strony, jak również nie uwzględniono pozostałych jego postulatów.

W tej sytuacji Minister Skarbu Państwa wezwał KNB do usunięcia naruszeń prawa poprzez uchylenie uchwały, której zarzucił naruszenie norm zawartych w art. 7 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., a także w art. 6, 28 i 61 § 4 K.p.a. oraz art. 25 Prawa bankowego.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie KNB podtrzymała swoje stanowisko, wskazując że ponowna analiza sprawy nie dała podstaw do uwzględnienia argumentacji przytoczonej przez Ministra.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Minister argumentował, że zaskarżona uchwała KNB narusza normy art. 7 Konstytucji RP, art. 25 Prawa bankowego oraz art. 6, art. 28 i art. 61 § 4 k.p.a. i wniósł o jej uchylenie. W szczególności skarżący zarzucił, że KNB naruszyła jedną z podstawowych zasad prawa, tzn. zasadę praworządności, zawartą w art. 7 Konstytucji RP oraz w art. 6 k.p.a. Ponadto Minister twierdził, że – zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem – brak jest w k.p.a. norm prawnych, które mogłyby stanowić podstawę do wydania odrębnego aktu administracyjnego orzekającego w kwestii czy jakiś podmiot jest czy nie jest stroną postępowania administracyjnego. Minister Skarbu Państwa wskazał też na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.6.1986 r.¹¹, w którym sąd stwierdził, że sposób sformułowania art. 28 k.p.a. wskazuje, iż jedynym elementem przesądzającym o uznaniu danego podmiotu za stronę jest istnienie interesu prawnego lub obowiązku, o których istnieniu decydują przepisy prawa materialnego. Sąd stwierdził tam ponadto, że organy administracji nie są upoważnione do orzekania w drodze odrębnego aktu administracyjnego, czy dany podmiot posiada przymiot strony postępowania. Minister podkreślił w skardze, iż krąg podmiotów posiadających interes prawny w takim postępowaniu nie może być ograniczony wyłącznie do podmiotów wywodzących przymiot strony z art. 25 Prawa bankowego. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa krąg ten pozwalają rozszerzyć także inne przepisy powszechnie obowiązujące. Np. art. 450-470 i 471-486 k.c. Minister powołał się tutaj na orzecznictwo sądowe. Skarżący zauważył również, że na Ministrze jako organie administracji publicznej spoczywa ustawowy obowiązek ochrony interesów Skarbu Państwa – w myśl art. 25 ust. 1 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej¹² w zw. z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP. Wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu Minister uzasadniał też zaniechaniem zawiadomienia go przez KNB o toczącym się postępowaniu w trybie art. 61 § 4 k.p.a.

¹¹ Sygn. akt III SA 97/86 (opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

¹² T.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 812.

KNB wnosząc o oddalenie skargi Ministra wskazywała, iż ze skargi nie wynika jednoznacznie czy zarzut naruszenia zasady praworządności dotyczy kwestii formalnych, tzn. nadania uchwale formy procesowej postanowienia czy też odmowy dopuszczenia Skarbu Państwa w charakterze strony do toczącego się postępowania, tj. naruszenia art. 28 k.p.a.

Zdaniem KNB art. 25 Prawa bankowego stanowi, że stroną postępowania może być jedynie podmiot (inwestor), który zamierza nabyć akcje banku. Takiego zamiaru Skarb Państwa nie ujawnił. Zatem art. 25 Prawa bankowego, na który powołał się Minister Skarbu Państwa nie mógł stać się podstawą przyznania Skarbowi Państwa przymiotu strony w postępowaniu toczącym się przed KNB. W konsekwencji – zdaniem Komisji Nadzoru Bankowego – nie doszło do naruszenia zarówno art. 28 K.p.a., jak i wymienionych wyżej artykułów. Podobną ocenę stanowiska Ministra Skarbu Państwa wyraził także uczestnik postępowania – C. SA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie również nie podzielił racji Ministra Skarbu Państwa i oddalił wniesioną skargę. Sąd uznał, że w myśl art. 28 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego może być każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny. W omawianym sporze żadna z tych okoliczności się nie pojawiła¹³.

¹³ Wydaje się, że trafność spostrzeżeń WSA zasługuje na ich przytoczenie *in extenso* ze względu na doniosłość dokonanej wykładni dla praktyki bankowej oraz ewentualnego podjęcia w przyszłości legislacyjnej korekty niektórych uregulowań kwestii nadzorczych. Sąd zaakcentował, że: „stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Jeżeli natomiast akt stosowania danej normy prawnej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy (wyrok NSA z 14.4.2000 r., sygn. akt III SA 1876/99). Ponadto chodzi tu nie o interes faktyczny dający się nawet racjonalnie uzasadnić lecz o interes prawny, który wynika z określonego przepisu prawnego odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu (np. wyrok NSA z 27.9.1999 r., sygn. akt IV SA 1285/98). Innymi słowy kształt tego interesu prawnego jest zawsze wyznaczany przez prawo materialne czyli źródła tego interesu prawnego należy upatrywać w normach prawa administracyjnego, nie zaś w płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych. Jednocześnie cechą interesu prawnego jest bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której jest budowany interes prawny, przy czym podkreśla się, iż powiązanie takie musi istnieć pomiędzy organem prowadzącym postępowanie a każdą ze stron. Natomiast stosunki prawne między stronami, jeżeli nawet istnieją, nie mają znaczenia dla sprawy administracyjnej (wyrok NSA z 20.4.2005 r., sygn. akt II GSK 37/05). Ponadto cechą interesu prawnego jest jego realność. Nie może to być interes prawny tylko przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny ale rzeczywiście istniejący (por. Jan Zimmermann, OSP 1997, z. 4, s. 204).

Posiadanie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym oznacza zatem ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu (z uzasadnienia wyroku WSA z 23.10.2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1155/06, s. 7-8).

Sąd stwierdził, że czynności nadzorcze były w tej sprawie prawidłowe. Wydaje się, że Minister Skarbu Państwa wybrał nie tylko nieskuteczną drogę działania ale i najtrudniejszą. Nawet gdyby został dopuszczony do postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego – jego udział mógłby zostać zakwestionowany przez

Zdaniem Sądu, Minister nie wskazał żadnej normy prawnej, z której wynikałyby bezpośrednio dla niego określone prawa i obowiązki uzasadniające dopuszczenie go do udziału w sprawie w charakterze strony. Takiego umocowania nie daje Ministrowi przepis art. 25 prawa bankowego. Z treści tego przepisu wynika bowiem, iż w tym postępowaniu status strony posiadają wyłącznie podmioty tam wymienione czyli;

- osoba zamierzająca nabyć akcje (art. 25 ust. 1 pkt 1 u.p.b.)
- zastawnik akcji i użytkownik akcji (art. 25 ust. 1 pkt 3 u.p.b.)
- podmioty zależne (gdy zezwolenie dotyczy podmiotu dominującego – art. 25 ust. 1 pkt 5 u.p.b.).

Minister wskazywał, że swój interes prawny wywodzi z umowy prywatyzacyjnej zawartej przez Skarb Państwa z Bankiem D. AG oraz umowy sprzedaży C. SA. akcji Banku B. SA z siedzibą w [...]. Jednakże należy zwrócić uwagę, iż umowy cywilne nie mogą być źródłem interesu prawnego w płaszczyźnie administracyjnoprawnej.

W tej sytuacji interes prawny Ministra (SP) w postępowaniu z art. 25 ust.1 pkt 1 u.p.b., dotyczącym wydania zezwolenia na nabycie akcji banku A. SA jest tylko i wyłącznie interesem faktycznym, mającym swe źródło w przepisach prawa cywilnego. Takie umowy cywilne nie mogą być źródłem interesu prawnego w płaszczyźnie administracyjnoprawnej. Z mocy umowy cywilnej powstaje sprawa cywilna, a zatem umowa nie może kształtować interesów i obowiązków Ministra (SP) w sprawie, której przedmiotem jest udzielenie administracyjnego zezwolenia adresowanego wyłącznie do banku występującego o takie zezwolenie do KNB. Pogląd ten znajduje swoje potwierdzenie w literaturze. W artykule pod tytułem »Koncepcja interesu prawnego w sprawach udzielania na wniosek banków zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji« prof. Zenon Kmiecik wyraził pogląd, iż »Interes prawny w sprawach zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji wynika z przepisów art. 25 prawa bankowego; jego źródłem w żadnym wypadku nie są postanowienia umowne, jak też przepisy kodeksu cywilnego regulujące kwestie wykonania zobowiązań i skutki ich niewykonania; Interesu tego nie da się też wyprowadzić z przepisów art. 328-367 k.s.h., gdyż wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia nie wpływa na uszczuplenie praw akcjonariuszy innych niż wnioskodawca (nie wkracza w sferę ich prawnie chronionego interesu)« (por. PPH 2006, nr 6, s. 4 – teza 1). Należy w tym miejscu podkreślić, iż popierając koncepcję Ministra SP trzeba by było konsekwentnie przyjmować, iż każdy akcjonariusz może w takim postępowaniu brać udział jako strona. Natomiast z istoty ustrojowej spór pomiędzy akcjonariuszami należy do drogi sporu cywilnego rozgrywanego się pomiędzy równoprawnymi podmiotami w formach przewidzianych w k.s.h. Niewątpliwie strona umowy cywilnej czyli Minister SP (SP) ma interes faktyczny, który jednakże podlega ochronie na gruncie innego postępowania czyli postępowania cywilnego przed właściwym sądem powołanym do rozstrzygania sporów cywilnych w sprawach o ewentualne odszkodowanie z tytułu kar umownych. Dlatego też, w ocenie Sądu, trzeba podzielić poglądy organu i uczestnika postępowania co do tego, iż wydanie przez KNB zezwolenia lub odmowa wydania zezwolenia nie zmienia sytuacji prawnej Ministra SP, wynikającej z zawartej umowy prywatyzacyjnej bowiem i tak niezależnie od załatwienia sprawy administracyjnej, Skarb Państwa nie traci uprawnień do ochrony interesów na gruncie prawa cywilnego, gdzie może domagać się realizacji uprawnień wynikających z zawartych umów przed właściwym sądem powszechnym.

Jednocześnie, zdaniem Sądu, interes prawny Skarbu Państwa ma charakter czysto hipotetyczny (przyszły i niepewny) w tym znaczeniu, że roszczenie o ewentualne odszkodowanie powstanie

innego uczestnika postępowania – a mianowicie bank, któremu przysługiwało prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

dopiero w sytuacji niewykonania zobowiązań umownych przez drugą stronę umowy, co do tej pory nie miało miejsca. Przeciwnie, ze złożonych na rozprawie dokumentów wynika, że w dniu 19.4.2006 r. zostało podpisane uroczyste porozumienie pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a C. SA w sprawie połączenia banków: B. SA i A. SA

Nie można skutecznie zarzucać organowi naruszenia zasady praworządności bowiem odmowa dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu wszczętym już i prowadzonym na wniosek innej strony winna następować w drodze postanowienia. Nie stoi temu na przeszkodzie brak wyraźnej regulacji kodeksowej (por. wyrok NSA z 20.12.2001 r., sygn. akt II SA 2645/01). Za takim stanowiskiem przemawia również analogia w odniesieniu do art. 31 § 2 k.p.a. Warto zresztą zauważyć, iż w art. 31 § 2 k.p.a. użyto nazwy postanowienie jedynie z uwagi na podkreślenie faktu, iż jest ono w tym przypadku zaskarżalne. W literaturze podkreśla się natomiast możliwość stosowania analogii w zakresie przepisów procesowych (por. J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 213-218; tenże, *Praworządność a analogia legis*, PiP 1967, z. 3, s. 394 i n.; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 150-152). Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż rozstrzygnięcie udziału innego podmiotu w toczącym się już postępowaniu w charakterze strony winno następować w drodze postanowienia. Postanowienie to nie jest jednak zaskarżalne w drodze zażalenia, gdyż kodeks o tym nie stanowi. Nie rozstrzyga ono ani nie kończy sprawy będącej przedmiotem postępowania. W razie odmowy kończy natomiast postępowanie dla tej osoby czy podmiotu, który wystąpił z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Dlatego, mimo iż na postanowienie takie nie służy zażalenie, może być ono zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. – obecnie art. 52 § 3 w zw. z art. 50 p.p.s.a.). Warunkiem wniesienia skargi jest wcześniejsze wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa. Strona skarżąca w przedmiotowej sprawie spełniła ten warunek.

Nie ma racji skarżący twierdząc, iż jedynie udział Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra SP jest gwarancją ochrony interesu publicznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. bowiem w istocie ochrona taka może być realizowana w ramach uczestnictwa prokuratora w postępowaniu administracyjnym w trybie art. 183 k.p.a. W myśl tego przepisu prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem.

Uprawnienia Komisji Nadzoru Bankowego zawarte w ustawie Prawo bankowe a realizowane w drodze wydawania na podstawie art. 25 Pr.b. zezwolenia na nabycie znacznych pakietów akcji mają charakter kontrolny. Komisja ta, reprezentując interes państwa, jako organ administracji publicznej wykonuje cele wyznaczone nadzorowi bankowemu stosownie do art. 131 i nast. u.p.b. oraz w ustawie z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tj.: Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2). Z tych też przyczyn nie można zgodzić się z argumentami strony skarżącej co do tego, iż niedopuszczenie do udziału w sprawie Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra SP uniemożliwia ochronę interesów Skarbu Państwa, o której mowa w art. 146 ust. 4 pkt. 4 w związku z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza, iż w skład Komisji wchodzi także inny organ administracji publicznej jakim jest Minister Finansów.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż w postępowaniu o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie prawa głosu na walnym zgromadzeniu, toczącym się przed Komisją Nadzoru Bankowego na podstawie przepisów art. 25 u.p.b., Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa nie jest stroną tego postępowania gdyż nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Skarb Państwa ma jedynie interes faktyczny, wynikający z jego praw jako akcjonariusza banku (wyrok WSA z 23.10.2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1155/06, opubl. s. 8-11”).

Trudno określić, w jaki sposób w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Finansowego Minister Skarbu zamierzał uzyskać pozytywne dla siebie rozstrzygnięcie. Postępowanie przewidziane w art. 25 u.p.b. nie zawiera bowiem żadnej przesłanki związanej z udziałem w tym postępowaniu Ministra Skarbu Państwa.

Można podzielić zarówno stanowisko wyrażone w uchwale Komisji, jak i orzeczeniu WSA w Warszawie. Kwestia interesu prawnego, która pojawiła się w sprawie ma rozstrzygające znaczenie gdyż strona w tym postępowaniu definiovana jest właśnie poprzez legitymowanie się tymże interesem¹⁴.

Ponadto – występowanie interesu prawnego związane jest immanentnie z prawem powszechnie obowiązującym, na którym może zostać oparte żądanie potencjalnej strony¹⁵. Wątpliwości – co do kwestii z jakiej dziedziny prawa powinna pochodzić norma stanowiąca podstawę wskazywanego interesu prawnego – zostały rozstrzygnięte w literaturze i orzecznictwie¹⁶.

Interes Ministra Skarbu miał w tej sytuacji charakter interesu faktycznego wynikającego z realnego zainteresowania się sprawą. Jego żądanie oparte było o uprawnienia wynikające z dokonanej czynności prawnej a nie o prawo powszechnie obowiązujące. Zatem po stronie Ministra Skarbu Państwa nie istniał interes prawny uzasadniający jego udział w postępowaniu wszczętym wnioskiem o wydanie zezwolenia na wykonywanie prawa głosu z nabytych akcji.

Wydaje się, że wobec zamiaru respektowania postanowień umowy zawartej z Skarbem Państwa – Minister Skarbu mógł rozważyć inne drogi postępowania. Ze względu na cywilnoprawny charakter relacji łączącej Ministra Skarbu z bankiem powinien to być tok postępowania cywilnego. Pośród różnych wariantów potencjalnych zachowań Ministra Skarbu Państwa wymienić można następujące:

- roszczenie z art. 59 K.c., tzn. wystąpienie przez Ministra Skarbu Państwa z żądaniem uznania planowanej przez C. SA umowy za bezskuteczną w stosunku do Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu;
- uznanie nieważności tej czynności na podstawie art. 55 k.c.;
- roszczenie odszkodowawcze i domaganie się przez Ministra Skarbu naprawienia szkody (określonej przez Ministra) – wynikającej z niewykonania umowy prywatyzacyjnej – poprzez dokonanie czynności prawnej „odwrotnej”, tzn. niweczącej skutki czynności, która uniemożliwiła wykonanie umowy prywatyzacyjnej.

¹⁴ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 133 i n.; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 84 i n.; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 315 i n.

¹⁵ Por. ibidem oraz wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08 LEX nr 499836; wyrok WSA w Gdańsku z 9.10.2008 r., sygn. akt II SA/Gd 463/08 LEX nr 499865; wyrok NSA w Warszawie z 3.12.2008 r., sygn. akt II OSK 1505/07 LEX nr 529516.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.

Każda z tych dróg postępowania musiałaby jednak zostać szczegółowo rozważona w kontekście całokształtu okoliczności towarzyszących relacjom bank – Minister Skarbu Państwa.

Stwierdzenie względnej bezskuteczności umowy zawartej przez C. SA – uniemożliwiającej zrealizowanie umowy prywatyzacyjnej – mogłoby nastąpić dopiero po ewentualnym uzyskaniu przez Ministra orzeczenia sądowego, z którego wynikałoby, iż wobec Skarbu Państwa umowa traktowana byłaby tak, jakby w ogóle nie została zawarta. Tym samym Skarb Państwa uzyskałby możliwość wykonania umowy prywatyzacyjnej. Instytucja ta daje możliwość zaspokojenia realnego¹⁷. Dla jej zastosowania konieczne jest jednak spełnienie określonych wymogów. W analizowanej sprawie dotyczy to wykazania wiedzy stron przyszłej czynności oraz zgłoszenie żądania Ministra Skarbu w zawitym rocznym terminie. Dowód w tym przypadku – zwłaszcza co do wiedzy stron – spoczywa na Ministrze Skarbu Państwa. Nie ma wątpliwości, że ewentualna późniejsza umowa – niż prywatyzacyjna – uniemożliwia wykonanie tej ostatniej. Wykorzystując tę instytucję trudno jednak byłoby określić w jaki sposób umowa taka pozostawałaby skuteczna wobec innych – aniżeli Skarb Państwa – podmiotów.

Ewentualne stwierdzenie przez sąd nieważności czynności planowanej przez C. SA można by też uzasadnić jej sprzecznością z niedocenianym dotychczas źródłem prawa bankowego jakim jest zwyczaj bankowy. Zapewne byłoby to bezprecedensowe postępowanie, w którym doszłoby do zrównania naruszenia zwyczajów bankowych z naruszeniem zasad współżycia społecznego – i w konsekwencji oba przypadki naruszeń – wywoływałyby taki sam skutek, tzn. nieważność czynności prawnej. Wymagałoby to jednak zdefiniowania przez Ministra Skarbu Państwa naruszonego zwyczaju. Pomocne mogłyby tu okazać się formułowane przez banki zasady dobrej praktyki bankowej.

Natomiast w odniesieniu do ewentualnego roszczenia odszkodowawczego zasadne mogłoby być żądanie przez Ministra Skarbu Państwa naprawienia szkody – nie poprzez zapłatę odpowiednio wyliczonej kwoty lecz przez dokonanie czynności prawnej eliminującej skutki naruszenia umowy prywatyzacyjnej.

Brak przymiotu strony Ministra Skarbu Państwa w postępowaniu z art. 25 Prawa bankowego nie oznacza jednakże braku innych możliwości dochodzenia praw przez Skarb Państwa. Instytucje prawa cywilnego z powodzeniem mogłyby tu zostać wykorzystywane.

6. Odrębną kwestią, która zasługuje na uwagę jest to czy wymogi przewidziane w Prawie bankowym służące kontroli zmian w zakresie oddziaływania na bank dotyczą także Skarbu Państwa jako nabywcy akcji. Wydaje się, że nie ma dostatecznych racji przemawiających za traktowaniem Skarbu Państwa inaczej

¹⁷ Por. orzeczenie SN z 13.2.1970 r., sygn. akt III CRN 546/69, OSP 1971, Nr 4, poz. 82 z glosą A. Ohanowicza; orzeczenie SN z 8.12.1995 r., sygn. akt III CZP 170/95, OSN 1996, Nr 3, poz. 40.

niż pozostałe podmioty, tzn. osoby fizyczne czy prawne. Wątpliwości takie mogą jednak wpływać ze specyficznego charakteru podmiotu jakim jest Skarb Państwa.

Jednoznaczne rozwianie tych wątpliwości pozwala na zachowanie zasady równości podmiotów, o których mowa w art. 25 Prawa bankowego oraz eliminuje ewentualną skłonność nieraz do „ulgowego” traktowania Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest podmiotem znanym nadzorowi bankowemu i nie ma potrzeby jego weryfikowania na użytek stosowania tego środka nadzoru, ponieważ jego udział w akcjonariacie nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa depozytów. Jednakże jakakolwiek forma „ulgowego” traktowania Skarbu Państwa w kwestiach związanych z nadzorem bankowym mogłaby zostać poczytana jako precedens otwierający możliwość także „ulgowego” traktowania innych podmiotów o specyficznym charakterze, np. międzynarodowych instytucji finansowych¹⁸.

Disputes over jurisdiction related to banking supervision

This study takes up an issue from public banking law, and specifically the dispute between the Minister of the Treasury and the state authority that supervises the financial market (including banks). One of the difficult issues in banking practice is supervision, and especially the relations between supervisor and supervised. In this context, one of the problems that has emerged in recent years in connection with privatization agreements is the relation between banking supervision and other state institutions. Due to improper execution of bank privatization agreements, the Minister of the Treasury requested the Commission for Banking Supervision (now the Polish Financial Supervision Authority) to take necessary supervisory measures. However, the Minister's attempt encountered a legitimate negative response from the supervising authority.

The article explains why the supervisory body cannot act in the manner required by the Minister, and suggests that the problems connected with bank privatization can be solved by the State Treasury in civil proceedings (through such sanctions as relative ineffectiveness of the agreement, invalidity of legal action, or compensation). Disputes related to agreements between banks and the State Treasury, represented by the Minister of the Treasury, are subject to civil law, so in the case in question, the use of administrative law measures is unjustified.

In view of the ongoing relevance of the problem, the fact that so far it has not been analyzed in subject literature gives this study an unprecedented character.

¹⁸ Szerzej na temat odnoszenia obowiązków przewidzianych w art. 25 u.p.b. do Skarbu Państwa – zob. W. Pyzioł, *O zezwoleniu Komisji Nadzoru Bankowego na nabycie akcji (praw z akcji). Uwagi na tle art. 25-27 prawa bankowego*, „Prawo bankowe” 2000, nr 2, s. 10 i n.; M. Spyra, *Reglamentacja nabywania akcji banków – analiza art. 25-28 ustawy Prawo bankowe*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 7-8, s. 35 i n.; A. Wiśniewski [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. W. Góralczyk, Warszawa 1999, s. 88 i n.