



Działalność Komisji
Nadzoru Finansowego
w orzecznictwie
Sądów Administracyjnych
CZĘŚĆ II



Daniel K. Nowicki

DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

CZĘŚĆ II

Nadzór emerytalny

Nadzór nad działalnością spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Warszawa 2015



Publikacja została wydana nakładem Komisji Nadzoru Finansowego

© Komisja Nadzoru Finansowego
Pl. Powstańców Warszawy 1
00-030 Warszawa
www.knf.gov.pl

Warszawa 2015
Wydanie I

ISBN 978-83-63380-93-9

Nakład: 1500 szt.

Przygotowanie do druku i druk:
Omikron sp. z o.o.

Niniejsza publikacja wydana została w celach edukacyjnych w ramach projektu CEDUR. Informacje w niej zawarte mają wyłącznie charakter ogólny i nie stanowią porady inwestycyjnej.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie ponosi odpowiedzialności za wszelkie decyzje inwestycyjne, podjęte przez czytelnika na podstawie zawartych w niniejszej publikacji informacji.

SPIS TREŚCI

I. Wykaz skrótów	5
II. Wprowadzenie	6
III. Nadzór emerytalny w orzecznictwie sądów administracyjnych	8
III. 1. Reglamentacja administracyjnoprawna KNF na rynku emerytalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych	8
III. 2. Działalność operacyjna OFE i PTE w orzecznictwie sądów administracyjnych	13
III. 3. Nadzór nad działalnością lokacyjną OFE w orzecznictwie sądów administracyjnych	16
III. 4. Obowiązki informacyjne i działalność reklamowa OFE i PTE w orzecznictwie sądów administracyjnych	19
III. 5. Sankcje administracyjne stosowane przez KNF w orzecznictwie sądów administracyjnych	21
IV. Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w orzecznictwie sądów administracyjnych.....	32
V. Literatura.....	36
VI. Słowniczek.....	38

I. Wykaz skrótów

Ustawy:

Kc – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)

uek – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1097)

ufe – ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 989 z późn. zm.)

unrf – ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 z późn. zm.)

uskok – ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1450 z późn. zm.)

ppsa – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.)

Organy władzy publicznej i sądy:

KNF – Komisja Nadzoru Finansowego

KNUiFE – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (centralny organ administracji rządowej istniejący w latach 2002–2006)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

UNFE – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (centralny organ administracji rządowej istniejący w latach 1998–2002)

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Inne skróty:

Kasa Krajowa – Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa

OFE – otwarty fundusz emerytalny

PTE – powszechne товариство emerytalne

SKOK – spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa

II. Wprowadzenie

Publikacja, która oddawana jest do rąk czytelników, stanowi II część w ramach serii wydawniczej zapoczątkowanej w 2014 r., wydawanej nakładem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w ramach projektu Centrum Edukacji Rynku Finansowego – CEDUR, a poświęconej orzecznictwu sądów administracyjnych w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Część I poświęcona została prawnym problemom funkcjonowania KNF jako organu administracji publicznej, dostępowi do informacji publicznej wytwarzanej przez KNF, a także formom wykonywania nadzoru bankowego. W niniejszej publikacji pragniemy przedstawić zbiór orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach nadzoru nad rynkiem emerytalnym, a także nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Należy przy tym zauważyć, iż o ile początek sprawowania nadzoru nad działalnością otwartych funduszy emerytalnych sięga 1999 r., o tyle spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe poddane zostały nadzorowi publicznemu wykonywanemu przez KNF dopiero od dnia 27 października 2012 r. Fakt ten sprawia, iż orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie nadzoru emerytalnego jest znacznie bardziej rozbudowane i swym zakresem obejmuje szereg problemów prawnych, począwszy od reglamentacji administracyjnoprawnej funduszy emerytalnych oraz towarzystw emerytalnych, a skończywszy na zasadach ponoszenia odpowiedzialności administracyjnoprawnej przez towarzystwa emerytalne. Tymczasem orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi znajduje się w stadium „*in statu nascendi*”, co *rzecz jasna wynika z faktu krótkiego okresu stosowania uskok przez KNF. Dynamika zdarzeń związanych z nadzorem nad skok uzasadnia jednak twierdzenie, że orzecznictwo to prawdopodobnie będzie znacząco się rozrastać, zaś poszczególne przepisy uskok zostaną „obudowane” licznymi judykatami.*

Należy mieć na względzie, że ufe przyznaje organowi nadzoru cały szereg kompetencji, które rozpatrując łącznie dają nam obraz organu administracji publicznej, dysponującego silnie rozbudowanymi instrumentami administracyjnoprawnej ingerencji oraz oddziaływania na funkcjonowanie funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych oraz depozytariuszy. Działalności nadzorczej KNF nie można przy tym sprowadzać jedynie do kompetencji enumeratywnie wskazanych w rozdziale 21 ufe o tytule „Nadzór nad funduszami emerytalnymi”, gdyż dotyczy on wyjątkowo niewielkiego wycinka instrumentów prawnych przyznanych KNF, a służących wypełnianiu funkcji nadzorczych. W analizowanym przypadku nadzór można określić jako ogół stosunków administracyjnoprawnych zachodzących pomiędzy KNF a podmiotami nadzorowanymi. Stosunki te przejawiają się na płaszczyźnie wykonywania reglamentacji administracyjnoprawnej, kontrolowaniu, stosowaniu środków o charakterze represji administracyjnej w celu zapewnienia, aby podmioty partycypujące w działalności kapitałowego systemu ubezpieczenia emerytalnego działały zgodnie z prawem oraz chronionymi tym prawem dobrami publicznymi. KNF jest zobowiązana korzystać z przyznanych kompetencji nadzorczych dla przywrócenia naruszanego porządku prawnego, bądź dla ochrony przed naruszeniem dóbr publicznych w tych sferach aktywności podmiotów nadzorowanych, które zostały uznane przez ustawodawcę za mające szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego (interes członków funduszy emerytalnych). Równie istotną rolę KNF odgrywa w zakresie funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, czego wyrazem jest między innymi wyraźne wskazanie przez usta-

wodawcę, że celem nadzoru nad skok jest zapewnienie między innymi stabilności finansowej skok, zapewnienie prawidłowości prowadzonej przez skok działalności finansowej, czy też zapewnienie zgodności działalności skok z przepisami uskok (por. art. 61 ust. 1 uskok). Autonomicznie cele nadzoru zostały zakreślone w przedmiocie sprawowania przez KNF nadzoru nad Kasą Krajową (por. art. 61 ust. 2 uskok). KNF w zakresie nadzoru nad sektorem skok dysponuje szerokim wachlarzem kompetencji nadzorczych, które dotyczą wielu obszarów działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Trzeba mieć tu na względzie choćby system reglamentacji administracyjnoprawnej dotyczącej wielu obszarów aktywności gospodarczej skok, prawo do prowadzenia kontroli, instrumenty z zakresu sanacji działalności skok, czy wreszcie uprawnienia z zakresu nadzoru represyjnego.

Nadzór, jaki sprawuje KNF zarówno nad towarzystwami emerytalnymi, funduszami emerytalnymi, jak i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi należy do tej grupy relacji prawnych, które ze swej istoty charakteryzują się nierównorzędnością stron oraz możliwością stosowania przez KNF przymusu państwowego. Ustawodawca uwzględniając takie ukształtowanie pozycji prawnej podmiotów nadzorowanych w większości wypadków nakazał KNF podejmowanie działań nadzorczych w sposób ściśle sformalizowany, w tym zwłaszcza stosowanie unormowań Kpa. Skutkuje to wieloma konsekwencjami zarówno z punktu widzenia podmiotów nadzorowanych, jak i samego organu nadzoru, w tym zwłaszcza koniecznością przestrzegania standardów procesowych. Z jednej strony chroni to podmioty nadzorowane przed podejmowaniem przez KNF decyzji arbitralnych. Z drugiej zaś strony, częstokroć w sposób znaczący „spowalnia” reakcję nadzorczą na negatywne zjawiska obserwowane na rynku emerytalnym, czy też spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Niemniej, jedną z istotniejszych konsekwencji regulowania działalności KNF unormowaniami Kpa jest między innymi poddanie aktywności orzeczniczej organu nadzoru kontroli sądownoadministracyjnej. To oznacza, że znaczącą rolę w nadawaniu określonego kształtu szeregu instytucjom prawnym przewidzianym w ufe oraz uskok odgrywają sądy administracyjne. Częstokroć zapelniają luki prawne, nadają nową treść normom prawnym, czy wreszcie dokonują ważenia wartości, gdy wykonują kontrolę stosowania przez KNF norm kompetencyjnych, które wyposażyły organ nadzoru w uznanie administracyjne. Z tego już choćby względu nie można pomijać znaczenia judykatury i poglądów prezentowanych przez sądy administracyjne, zwłaszcza gdy chcemy odczytać w sposób pełny sens i znaczenie określonego przepisu prawa. Jest to istotne zwłaszcza w czasach nam współczesnych, gdy co raz powszechniej wskazuje się na rolę i znaczenie orzecznictwa sądowego w procesie stosowania prawa¹.

Dokonując wyboru orzeczeń sądów administracyjnych do niniejszej publikacji starano się uwzględnić wszystkie te, które odnoszą się do najistotniejszych kwestii związanych z funkcjonowaniem kapitałowego systemu emerytalnego. W zakresie zaś orzecznictwa sądownoadministracyjnego poświęconego nadzorowi nad skok odwołano się do nieprawomocnych wyroków WSA w Warszawie, które dla czytelnika mają istotny walor poznawczy. W publikacji zestawiono fragmenty uzasadnień wyroków, mających formę generalnie wiernych cytatów. Interwencja redakcyjna ograniczona została do niezbędnego minimum, zapewniającego jednolitość niniejszego opracowania. Ze względu na konieczność nadania publikacji skrótych ram ograniczono przytaczanie treści uzasadnień wyroków do niezbędnego minimum, tak jednak, aby w pełni oddać sens i znaczenie danego poglądu sądu administracyjnego.

¹ por. D. Dąbek, Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2010.

III. Nadzór emerytalny w orzecznictwie sądów administracyjnych

III. 1. Reglamentacja administracyjnoprawna KNF na rynku emerytalnym w orzecznictwie sądów administracyjnych

Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie towarzystwa emerytalnego – art. 54 ufe

wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2000 r., II SA 1629/99

Z uzasadnienia:

Z przepisów ufe nie wynika, iżby z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie o zezwolenie na utworzenie towarzystwa emerytalnego mogły wystąpić wyłącznie podmioty, które wszczęły postępowanie przed sądem rejestrowym o wpis do rejestru handlowego spółki – towarzystwa emerytalnego. Ufe nazywa ich założycielami towarzystwa na użytek regulacji w niej zawartych. (...) Przepis art. 54 ust. 1 ufe określa dokumenty i zaświadczenia, które muszą towarzyszyć wnioskowi o zezwolenie. Mają one wskazywać na pewien stopień zaangażowania wnioskodawców w działania zmierzające do utworzenia towarzystwa (np. statut towarzystwa). W treści tego przepisu nie wymienia się jednakże dowodu potwierdzającego zawisłość sprawy o zarejestrowanie towarzystwa w sądzie rejestrowym. Wniosek o wpisanie towarzystwa – spółki akcyjnej do rejestru można by zresztą na tym etapie uznać za przedwczesny, skoro towarzystwo może być utworzone na podstawie zezwolenia UNFE (art. 53 ufe). Gdyby nawet przepisy ufe stawiały wnioskodawcom takie wymaganie, to jego niespełnienie byłoby podstawą do nieuwzględnienia wniosku, a nie do uznania postępowania za bezprzedmiotowe i do jego umorzenia.

Kryteria dokonywania przez KNF oceny zmian statutu OFE w zakresie kosztów obciążających członków OFE – art. 22 ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 23 maja 2000 r., II SA 385/00

Z uzasadnienia:

W świetle ufe OFE i PTE stanowią dwa odrębne podmioty – osoby prawne, będące właścicielami odrębnych majątków, posiadającymi w związku z tym swoje własne uprawnienia, obowiązki i interesy. Między tymi podmiotami istnieje oczywiście ścisłe powiązanie, wynikające przede wszystkim z faktu, iż PTE ma za cel wyłącznie utworzenie i zarządzanie oraz reprezentowanie OFE. Zakres tych powiązań, zależności i obowiązków określa ufe oraz statuty: towarzystwa i funduszu. PTE ma status organu zarządzającego OFE i z tego tytułu ustawa obciąża go odpowiedzialnością za niewywiązywanie się z tych obowiązków. Nakłada również na towarzystwo obowiązek ponoszenia pewnych kosztów związanych z funkcjonowaniem funduszu. (...) Odrębność majątkowa

funduszu i towarzystwa sprawia, że nie można – poza przypadkami wyraźnie określonymi w ustawie lub w statutach – sięgać po środki towarzystwa dla potrzeb funduszu emerytalnego. Przepis art. 29 ust. 3 ufe stanowi, że PTE zarządza funduszem odpłatnie i nie wynika stąd, iż odpłatność ta jest co do zasady niepełna. Uzupełnienie tej reguły zawiera przepis art. 136 ust. 2 ufe (...). Przepis art. 136 ust. 1 ufe uznaje również koszty związane z realizacją transakcji dotyczących aktywów funduszu oraz koszty przechowywania tych aktywów za koszty pokrywane bezpośrednio z aktywów funduszu. Z uwzględnieniem tych wszystkich przepisów ufe należy interpretować treść art. 137 ust. 1 tej ustawy, który nakazuje pokrycie przez towarzystwo kosztów działalności funduszu, niepokrywanych bezpośrednio z jego aktywów. Zdaniem sądu chodzi tu o inne koszty działalności funduszu, niż enumeratywnie wymienione w art. 136 ust. 1 i 2 ufe, pokrywane bezpośrednio z aktywów funduszu, albo koszty zarządzania funduszem przekraczające wskaźnik ustalony w tym przepisie lub kwotę ustaloną w statucie. Można stąd wyprowadzić wniosek, iż omawiane przepisy prawne pozwalają towarzystwu emerytalnemu na pokrywanie realnych kosztów działalności funduszu związanych z realizacją transakcji dotyczących aktywów funduszu, przechowywaniem tych aktywów oraz realnych kosztów zarządzania funduszem, bezpośrednio z aktywów funduszu, do maksymalnej wysokości określonej w statucie funduszu.

Kandydat na członka zarządu towarzystwa emerytalnego jako strona postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na utworzenie PTE – art. 54 i 57 pkt 4 ufe

wyrok NSA z dnia 25 września 2000 r., II SA 1101-1102/00

Z uzasadnienia:

(...) według poglądów wyrażanych w piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie sądowym wykazanie interesu prawnego wymaga wykazania bezpośredniego związku pomiędzy sferą indywidualnych praw lub obowiązków określonego podmiotu, wynikających z konkretnych przepisów materialnego prawa administracyjnego, a sprawą administracyjną, w której te prawa lub obowiązki były albo mogły być konkretyzowane. Skarżący nie wykazali, jakie to przepisy materialnego prawa administracyjnego chronią ich opinię zawodową. Nie powołali żadnej tego rodzaju normy prawnej, która pozwalałaby rozstrzygnąć w postępowaniu administracyjnym o tym, czy mają dostateczne kwalifikacje zawodowe do zasiadania we władzach towarzystwa emerytalnego. Przepisem takim nie jest oczywiście art. 54 ust. 1 pkt 5 ufe. Nie wykazali również, na czym konkretnie polega naruszenie owych interesów w wypowiedzi na temat ich kwalifikacji, zawartej w decyzji UNFE. Nie wystarczy zarzut, że ocena kwalifikacji jest negatywna i krzywdząca. Na naruszenie ich interesu prawnego nie wskazuje także powołanie się na bliżej nieokreślony wpływ tej oceny na sytuację skarżących w środowisku zawodowym. Interes prawny, dający przymiot strony musi być konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie (...). Zawarte w jej uzasadnieniu (uwaga własna: decyzji administracyjnej UNFE) uwagi na temat przydatności skarżących do zajmowania stanowisk we władzach spółki – towarzystwa emerytalnego, nie stanowią rozstrzygnięcia o ich prawach lub obowiązkach. Zostały poczynione w ramach ustaleń faktycznych, mających na celu zbadanie, czy wnioskujący o udzielenie zezwolenia spełniają przewidziane prawem wymagania w tym zakresie (...)

**Interes członków funduszu emerytalnego jako pojęcie niedookreślone
– przesłanki wydania zezwolenia na zmianę statutu OFE
– art. 22 ust. 2 ufe**

wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
z dnia 18 maja 2001 r., III RN 197/00

Z uzasadnienia:

(...) ocena zmiany statutu OFE powinna być dokonywana przez UNFE pod kątem zgodności tej zmiany z przepisami prawa lub interesem członków funduszu. Kryterium zgodności z prawem i kryterium zgodności z interesem członków są przy tym kryteriami alternatywnymi na co wskazuje użycie w tym przepisie spójnika „lub”, wyrażającego możliwą wymiennność tych kryteriów. Oznacza to, że podstawą odmowy udzielenia zezwolenia na projektowane zmiany statutu może być albo bezsporne ustalenie, że zmiany te są sprzeczne z prawem albo ustalenie, że zmiany te są sprzeczne z interesami członków funduszu. Prowadzi to do wniosku, że UNFE jest obowiązany odmówić udzielenia zezwolenia na zmianę statutu OFE, gdy stwierdzi stanowczo, że zmiana ta: (1) narusza interesy członków funduszu emerytalnego, mimo że nie jest sprzeczna z prawem, albo (2) narusza interesy członków otwartego funduszu emerytalnego i jest zarazem sprzeczna z prawem, albo (3) nie narusza interesów członków otwartego funduszu emerytalnego lecz jest sprzeczna z prawem. Wprawdzie z reguły jest tak, iż zmiana statutu sprzeczna z prawem narusza zarazem interesy członków otwartego funduszu emerytalnego, jednakże ze względu na szczególny charakter i przedmiot stosunków prawnych łączących PTE z OFE z jednej strony, z drugiej zaś – członków funduszu z tymi podmiotami prawnymi, a nadto ze względu na charakter i przedmiot kompetencji nadzorczych wykonywanych przez UNFE w stosunku do OFE oraz w uwzględnieniu zakresu i przedmiotu zmian regulacji statutowej, zasadny jest wniosek że zgodne z prawem zmiany statutu mogą naruszać, jak w niniejszej sprawie, interes członków OFE (...). Zawarte w art. 22 ust. 2 ufe pojęcie „interes członków funduszu” jest pojęciem niedookreślonym (...) ustalenie znaczenia użytego w przepisie art. 22 ust. 2 ufe pojęcia niedookreślonego, a mianowicie „interes członków funduszu”, nie może być dokonane w wyniku abstrakcyjnej wykładni tego pojęcia, lecz powinno uwzględniać okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i kontekst normatywny, w którym to pojęcie funkcjonuje. (...) przy ustalaniu znaczenia pojęcia „interes członka funduszu” należy uwzględnić określony przepisami ustawy charakter OFE jako podmiotów partycypujących w obligacyjnym systemie zabezpieczenia społecznego obywateli. Przy określaniu treści tego pojęcia należy mieć zatem na uwadze, że OFE jest masą majątkową powstałą z wpłat członków funduszu i zarządzaną przez PTE, które rozporządza środkami funduszu we własnym imieniu, ale na rachunek funduszu. Przedmiotem działalności funduszu jest gromadzenie i inwestowanie środków finansowych z przeznaczeniem na wypłaty dla członków po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Należy także mieć na uwadze, że zarządzanie funduszem przez PTE podlega szeregu ograniczeniom przewidzianym w ustawie, które mają na celu zagwarantowanie odpowiednio wysokiego pułapu bezpieczeństwa zgromadzonych środków funduszu i maksymalnej rentowności ich lokat. Fundusz ma osobowość prawną, jednakże posiada tylko jeden organ, a mianowicie zarząd, którym jest spółka akcyjna – powszechne towarzystwo emerytalne. Charakterystyczny dla OFE jest brak w ich strukturze organu reprezentującego interesy członków funduszu. W świetle tych rozwiązań ustawowych trafne jest stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że przez interes członka funduszu powinno rozumieć się zarządzanie środkami finansowymi członka, które

zostały powierzone wybranemu funduszowi emerytalnemu, w sposób racjonalny, zgodny z prawem oraz zasadami sztuki zarządzania portfelami inwestycyjnymi, w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego. Interes członka funduszu emerytalnego to również ostateczny efekt prowadzonej działalności lokacyjnej w postaci zgromadzonych na indywidualnym koncie członka środków, które zostaną w formie transferu przekazane do zakładu ubezpieczeń emerytalnych po osiągnięciu wieku emerytalnego, co z kolei pozwoli na wykupienie wybranego świadczenia emerytalnego. Przy ustalaniu znaczenia pojęcia „interes członka funduszu” należy uwzględnić również przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (...). Wprawdzie użycie w art. 22 ust. 2 ufe pojęcia „interes członka funduszu” nie jest równoznaczne z przyznaniem publicznego prawa podmiotowego członkom funduszy emerytalnych, to jednak powyższa norma konstytucyjna może stanowić istotną wskazówkę w ustalaniu treści tego pojęcia jako kryterium oceny zmian w statucie otwartego funduszu emerytalnego. Jak wskazano wyżej, sprecyzowanie znaczenia pojęcia niedookreślonego, jakim jest interes członka otwartego funduszu emerytalnego, wymaga uwzględnienia nie tylko kontekstu normatywnego, w którym to pojęcie funkcjonuje, lecz także okoliczności faktycznych sprawy, przy czym idzie tu zarówno o sytuację faktyczną istniejącą w dacie podejmowania decyzji, jak i sytuację faktyczną, która powstanie w przyszłości (prognoza). Wynika to z faktu, iż interes członków funduszu emerytalnego nie jest jedynie interesem bieżącym relatywowanym wyłącznie do aktualnych okoliczności stanu faktycznego, lecz jest interesem „długofalowym” w tym przynajmniej znaczeniu, że winien być odniesiony do wysokości świadczenia, jakie członek funduszu otrzyma po osiągnięciu wieku emerytalnego. W związku z tym interes członka Funduszu nie może być utożsamiany jedynie z wąsko rozumianym bieżącym interesem finansowym, wiązanym wyłącznie z kosztami funkcjonowania Funduszu pokrywanymi bezpośrednio z jego aktywów, lecz należy uwzględnić, że interes członka funduszu jest należycie chroniony, gdy następuje przyrost wartości aktywów Funduszu, dzięki czemu członek Funduszu przechodząc na emeryturę może otrzymać wyższe świadczenie. Przy ustalaniu znaczenia pojęcia „interes członka funduszu” należy mieć na uwadze, że między interesem finansowym akcjonariuszy powszechnego towarzystwa emerytalnego a interesem członków funduszy emerytalnych może powstać sprzeczność, zwłaszcza zaś w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie, powszechne towarzystwo emerytalne pokrywa część kosztów związanych z realizacją transakcji dotyczących aktywów funduszu, przechowywania tych aktywów oraz kosztów zarządzania funduszem bezpośrednio z aktywów funduszu.

Specyfika postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie wydania zezwolenia na zmianę statutu OFE – art. 22 ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 12 maja 2003 r., II SA 4203/01

Z uzasadnienia:

(...) w analizowanym przepisie art. 22 ust. 2 ufe, stosownie do którego UNFE odmawia zezwolenia na zmianę statutu, jeżeli zmiana jest sprzeczna z prawem lub interesem członków funduszu. (...) W postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji UNFE z dnia 3 stycznia 2000 r. nr (...) nie przeprowadzono postępowania dowodowego, które byłoby ukierunkowane na wyjaśnienie

tych wszystkich istotnych okoliczności, na które wskazał SN, pozwalających na dokonanie oceny, czy projektowana zmiana § 14 ust. 1 pkt 5 statutu jest sprzeczna z interesem członków funduszu. Bez przeprowadzenia takiego postępowania, nie wyłączając dowodu z opinii biegłych, Sąd nie może skontrolować prawidłowości decyzji UNFE z dnia 3 stycznia 2000 r. Wskazać tutaj należy, iż NSA dysponuje ograniczonymi możliwościami prowadzenia postępowania dowodowego (...). Sąd orzeka na podstawie akt sprawy (...). Z omawianych względów zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja z dnia 19 listopada 1999 r., w zakresie odmowy wyrażenia zgody na zmianę § 14 ust. 1 pkt 5 statutu, zapadły z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 Kpa, co uzasadnia ich uchylenie.

Zakres uprawnień KNF w toku postępowania o wydanie zezwolenia na przejęcie zarządzania OFE – umowa o przejęcie zarządzania – art. 68 ust. 3 pkt 1 lit. a) ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2007 r., VI SA/Wa 1659/06

Z uzasadnienia:

Stosownie do art. 66 ust. 1 ufe powszechne товариство, które zamierza zrezygnować z prowadzenia dotychczasowej działalności, może, na podstawie umowy zawartej z innym powszechnym товариством, przekazać temu товариству zarządzanie otwartym funduszem, którym zarządza. Z kolei, jak stanowi art. 68 ust. 1 ufe przejęcie zarządzania funduszem w przypadkach, o których mowa w art. 66, oraz połączenie товариств wymaga zezwolenia organu nadzoru. (...) W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, iż przedmiotem postępowania było udzielenie, w trybie art. 68 ust. 1 ufe przez KNUiFE jako organ nadzoru, zezwolenia na przejęcie zarządzania OFE (...) przez skarżącą Spółkę z jej wniosku. (...) KNUiFE miała zatem ocenić, czy złożony wniosek spełnia warunki formalne określone w art. 68 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 lit. a-f) ufe, a następnie, w przypadku stwierdzenia, iż złożony wniosek nie jest obciążony brakami formalnymi, dokonać jego analizy merytorycznej przez pryzmat przepisu art. 68 ust. 8 pkt 1-6) ufe i przyznać prawo, którego domagała się skarżąca (udzielić zezwolenia), bądź tego prawa odmówić. Ewentualne stwierdzenie przez organ braku formalnego złożonego wniosku winno skutkować, stosownie do art. 64 § 2 Kpa, wezwaniem do usunięcia braków w określonym terminie, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. (...) przedmiotem sprawy było udzielenie przez organ nadzoru zezwolenia na przejęcie zarządzania funduszem emerytalnym, nie zaś zatwierdzenie umowy o przejęcie zarządzania. „Kwalifikacja żądania” zgłoszonego przez (...), o której mówi organ w decyzji, zawiera się całkowicie we wniosku i nie jest potrzebne dla zidentyfikowania tego żądania dokonywanie analizy załączonej umowy. Po drugie, nawet w razie wątpliwości co do żądania strony postępowania załączona umowa, jako dowód w sprawie, mogła tylko dodatkowo przyczynić się do wyjaśnienia tej kwestii. Wreszcie po trzecie, umowa, mimo że niezbędna, stanowiła jedynie załącznik do wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie o udzielenie zezwolenia na przejęcie zarządzania i z mocy ustawy – art. 68 ust. 8 pkt 1 ufe – podlegała badaniu pod względem spełniania warunków ustawą określonych. W przypadku, jeżeli wniosek i dołączone dokumenty nie spełniałyby ustawowych wymogów, to zgodnie z art. 68 ust. 8 pkt 1) ufe organ nadzoru miałby obowiązek odmówić wydania zezwolenia, jednak, co wymaga podkreślenia, na tle przedstawionego stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, brak było podstaw do umorzenia postępowania (...) KNUiFE, tak jak funkcjonująca obecnie KNF, jako organ, którego celem jest

ochrona interesów członków funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych, realizując obowiązki nałożone na nią ustawą (...) nie może swoim działaniem uchylić się od podejmowania rozstrzygnięć służących celowi, dla którego została powołana (...). Powołany art. 68 ust. 1 ufe wskazuje przecież obowiązek uzyskania zezwolenia organu nadzoru na przejęcie zarządzania w każdym przypadku, o którym mowa w art. 66 ofe. Powyższe oznacza, że obowiązkowi podmiotu przejmującego zarządzanie funduszem wystąpienia do organu nadzoru ze stosownym wnioskiem odpowiada obowiązek tego organu merytorycznego załatwienia sprawy. Reasumując, w sytuacji, gdy złożony został w trybie art. 68 ust. 1 w związku z art. 66 ust. 1 ufe odpowiadający wymogom formalnym wniosek o wydanie zezwolenia na przejęcie zarządzania funduszem emerytalnym, w razie stwierdzenia, iż w sprawie występuje przesłanka, o której mowa w art. 66 ust. 1 ufe organ nie może uchylić się od rozstrzygnięcia sprawy i umorzyć postępowania na podstawie art. 105 § 1 Kpa z tego tylko względu, że w załączonej do wniosku umowie kwestie przejęcia zarządzania funduszem nie są jedynym przedmiotem tej umowy (...) przepisy ufe nie formułują żadnych warunków formalnych, jakim powinna odpowiadać umowa regulująca kwestię przekazania zarządzania funduszem. (...) W ocenie Sądu, na tle przepisów art. 66 ust. 1, 1a oraz ust. 2, art. 68 ust. 1 i 2 oraz cyt. art. 68 ust. 8 pkt 1) ufe można sformułować wymagania, jakie stawiane są wnioskującemu o wydanie zezwolenia na przejęcie zarządzania OFE, odnośnie umowy o przejęcie zarządzania. Niewątpliwie musi być ona zawarta na piśmie, a stronami umowy muszą być towarzystwo przekazujące zarządzanie i towarzystwo przejmujące. Jej postanowienia muszą całościowo i bez wątpliwości regulować poszczególne kwestie związane z przejęciem zarządzania. Bez znaczenia pozostaje nazwa umowy, czy postanowienia, które dotyczą innych, niżli tylko przejęcie zarządzania spraw. Istotne jest, aby przedstawiona organowi jako załącznik do wniosku umowa zawierała wszystkie z punktu widzenia organu nadzoru postanowienia regulujące sprawę przejęcia zarządzania i aby umowa ta wraz z pozostałymi załącznikami pozwalała organowi na dokonanie oceny, czy ewentualne wydanie zezwolenia nie stoi w sprzeczności z art. 68 ust. 8 ufe. Należy stwierdzić, że formuła umowna, w jakiej strony przekazująca i przejmująca zarządzanie uzgodniły to przejęcie, jest obojętna dla organu, który nie ocenia walorów lub mankamentów umowy pod kątem cywilistycznym, a ma jedynie po dokonaniu oceny postanowień umownych odnoszących się do przejęcia zarządzania, wydać bądź odmówić wydania zezwolenia i uzasadnić rozstrzygnięcie, co w rozpatrywanej sprawie nie nastąpiło.

III. 2. Działalność operacyjna OFE i PTE w orzecznictwie sądów administracyjnych

Przedmiot przedsiębiorstwa PTE – dodatkowe korzyści wynikające z członkostwa w OFE – art. 29 i 92 ufe

wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2000 r., II SA 1699/00

Z uzasadnienia:

W szczególności zgodzić się należy z ustaleniem UNFE, że zakwestionowana umowa z dnia 2 listopada 1999 r., zawarta między Towarzystwem (...) a (...), z naruszeniem art. 92 ust. 1 ufe, udzielała korzyści majątkowej członkom OFE, polegającej na użyczeniu dekodera do nieodpłatnego odbioru programów multimedialnych, i to zresztą na warunkach niedostępnych dla osób niebędą-

cych członkami wspomnianego Funduszu, co z resztą dla sprawy naruszenia tego przepisu i tak nie miałyby już istotnego znaczenia. To wiązane świadczenie, niewątpliwie o charakterze materialnym, zachęcało osoby niebędące członkami OFE do jego przystąpienia, jeżeli tylko były zainteresowane otrzymaniem dekodera. Ubocznym rezultatem tego wiazanego świadczenia jest zatarcie przejrzystości oferty OFE, kierowanej pod adresem potencjalnych członków, co utrudnia tym osobom dokonanie racjonalnego wyboru OFE, spośród wielu funkcjonujących na rynku. Ubocznym skutkiem wspomnianej umowy jest transferowanie znacznych środków finansowych Towarzystwa na rzecz swego akcjonariusza, (...) co może zagrażać płynności finansowej Towarzystwa, niezbędnej dla zarządzania OFE. Nie sposób także odmówić racji ustaleniom zaskarżonej decyzji o naruszeniu przez Towarzystwo art. 29 ust. 1 ufe, który to przepis nakazuje organowi funduszu emerytalnego ograniczenie swej działalności wyłącznie do zarządzania funduszem. Jeśli się zważy, iż Towarzystwo, w następstwie zawarcia z (...) umowy z dnia 2 listopada 1999 r., stało się w swej istocie akwizytorem (...), ułatwiającej jej (...) pozyskiwanie klientów na usługi świadczone przez telewizję.

Stosowanie przepisów prawa cywilnego na gruncie członkostwa w OFE – jednostka rozrachunkowa – art. 99 ufe

wyrok NSA z dnia 7 lutego 2006 r., II GSK 379/05

Z uzasadnienia:

Sąd I instancji zasadnie podkreślił, że jednostka rozrachunkowa jest zasadniczym elementem rachunku prowadzonego w ramach funduszu, która odzwierciedla stan posiadania członka. Zalecenie pokontrolne odnosiło się do sytuacji, w której pobranie opłat i umorzenia określonej liczby jednostek rozrachunkowych następowało wbrew woli członka funduszu, w wyniku sfalszowania oświadczenia woli. Wymóg, by w następstwie przywrócenia do stanu poprzedniego, członek funduszu dysponował taką samą ilością jednostek rozrachunkowych, jaką miał poprzednio, odpowiada zasadzie, że czynności prawnie bezskuteczne nie wywołują skutków prawnych. Rejestr powinien odzwierciedlać rzeczywisty stan jednostek należnych członkowi funduszu. Zwrot opłat, w następstwie przywrócenia członkostwa, był spowodowany stwierdzeniem braku oświadczenia woli członka funduszu. Sfalszowane zawiadomienie o rozwiązaniu umowy członkostwa nie może bowiem wywoływać skutków prawnych. Wobec ustalenia, że członek funduszu nie składał oświadczenia woli o rozwiązaniu umowy należy przyjąć, że brak było podstaw do umorzenia jednostek rozrachunkowych. W razie ustalenia powyższego faktu, ilość jednostek rozrachunkowych nie powinna ulec zmianie w rejestrze (...). Postulowanie się *per analogiam* konstrukcją znaną prawu cywilnemu, nie jest wykluczone zważywszy, że umowa z funduszem ma charakter cywilnoprawny. Przywrócenie do stanu sprzed zdarzenia, które nie wywołało skutków prawnych, stanowiło zatem odtworzenie prawidłowych, zgodnych ze stanem prawnym zapisów w rejestrze.

Tajemnica zawodowa w działalności PTE i OFE – art. 49 ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., II GSK 255/06

Z uzasadnienia:

W ufe ustawodawca wprowadził szereg rozwiązań normatywnych, których celem jest właśnie ochrona interesów członków funduszu. Do takich przepisów należy, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, regulacja zawarta w art. 49 ufe. Wskazany przepis w ust. 2 definiuje pojęcie

tajemnicy zawodowej, w ust. 1 wymienia podmioty zobowiązane do jej zachowania, a w ust. 3 wyłącza obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej w przypadkach określonych w tym przepisie. Dla dalszych rozważań koniecznym jest przytoczenie pełnego brzmienia art. 49 ust. 2 ufe, w myśl którego tajemnica zawodowa obejmuje informacje związane z lokatami funduszu, rejestrem członków funduszu, rozporządzeniami członków funduszu na wypadek śmierci oraz oświadczeniami, o których mowa w art. 83 ufe, których ujawnienie mogłoby naruszyć interes członków funduszu lub interes członków obrotu papierami wartościowymi. Określenie kategorii informacji objętych tajemnicą zawodową może nasuwać pewne wątpliwości interpretacyjne w stosunku do tej kategorii, która została nazwana „informacją związaną z lokatami”. W odróżnieniu bowiem do pozostałych danych, objętych tajemnicą zawodową ten rodzaj informacji określony został w sposób wymagający doprecyzowania w drodze wykładni. W ufe w rozdziale 15 określono zasady działalności lokacyjnej OFE. Z przepisów tego rozdziału należy wywieść, że pojęcie informacji związanych z lokatami obejmuje nie tylko dane dotyczące lokat dokonanych, ale również cały przebieg procesu lokowania aktywów, które powinny być lokowane zgodnie z przepisami ustawy, przy równoczesnym dążeniu do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonanych lokat (art. 139 ufe). W świetle tej argumentacji naruszeniem tajemnicy zawodowej, będzie ujawnienie informacji o zamiarach lokacyjnych funduszu, których ujawnienie mogłoby naruszyć interes członków funduszu lub interes uczestników publicznego obrotu papierami wartościowymi. Mieć trzeba przy tym na względzie również to, na co wcześniej zwrócił uwagę NSA, iż wystarczającą przesłanką do uznania, iż doszło do ujawnienia tajemnicy zawodowej jest istnienie potencjalnego zagrożenia naruszenia interesów podmiotów wymienionych w art. 49 ust. 2 ufe, a fakt odniesienia korzyści z naruszenia zakazu jest prawnie obojętny dla wyniku postępowania administracyjnego i nie stanowi istotnego elementu stanu faktycznego, który należałoby w sprawie ustalić.

Ograniczenia działalności zawodowej osób podejmujących decyzje o sposobie lokowania aktywów OFE – art. 47 ufe

wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., II GSK 256/06

Z uzasadnienia:

Ufe wprowadziła szereg zasad, których celem jest zapobieżenie sytuacjom niepożądanym z punktu widzenia interesów członków funduszu. Do takich unormowań prawnych należy, w ocenie składu orzekającego NSA, zakaz wynikający z art. 47 w związku z powołanym w nim art. 42 ust. 1 pkt 1-7 ufe. Celem tego przepisu nie jest wszak ograniczenie działalności zarobkowej osób podejmujących decyzje o sposobie lokowania aktywów funduszu, lecz poprzez enumeratywne wskazanie instytucji związanych z zakresem obowiązków pracownika, wyeliminowanie sytuacji prowadzącej do konfliktu interesów. Dlatego też obowiązkiem pracodawcy, wynikającym z treści art. 47 ufe, jest podjęcie takich działań organizacyjnych, które sprawią, iż zarówno w momencie zatrudnienia, jak i przez cały okres jego trwania będzie dysponował wiedzą umożliwiającą mu kontrolę przestrzegania przez pracownika zakazu, o którym mowa w przywołanym przepisie (...). W ocenie składu rozpoznającego skargę kasacyjną z kwalifikowanym naruszeniem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy naruszenie to ma taki charakter, jest tak głęboko niezgodne ze stosowaniem prawa obowiązującego, że stanowi zaprzeczenie samej istoty unormowania zawartego w określonym przepisie prawnym. Zaprzeczenie istoty unormowania zawartego w art. 47 ufe stanowi rażące naruszenie prawa.

III. 3. Nadzór nad działalnością lokacyjną OFE w orzecznictwie sądów administracyjnych

Charakter odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie przepisów określających zasady działalności lokacyjnej OFE – art. 156 ufe

wyrok NSA z dnia 13 listopada 2001 r., II SA 2600/00

Z uzasadnienia:

(...) odpowiedzialność administracyjna towarzystwa emerytalnego określona w art. 156 ufe nie jest pod względem przesłanek tożsama z odpowiedzialnością uregulowaną w art. 204 ust. 7 ufe. Odmiennie określono również możliwe do zastosowania w ich ramach środki sanacyjne. Dlatego też UNFE traktując zawarcie wspomnianej umowy z (...) SA w kategoriach rażących nieprawidłowości i jednocześnie wymierzając za to karę pieniężną na podstawie art. 156 ufe naruszył przepis art. 204 ust. 6 ufe (...)

Przesłanki wymierzenia sankcji administracyjnej za naruszenie przepisów regulujących działalność lokacyjną OFE – zasady prowadzenia działalności lokacyjnej – art. 156 ufe

wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r. II SA 866/02

Z uzasadnienia:

Aczkolwiek niekwestionowaną zasadą działalności OFE jest zarządzanie aktywami w sposób obliczony na zapewnienie płynności finansowej oraz na zabezpieczenie interesu członków funduszy, jednak nie jest to zasada konkurencyjna wobec obowiązku przestrzegania przepisów ustawy i prowadzenia tej działalności zgodnie z tymi przepisami. Zatem określone przepisami reguły działania funduszy w zakresie zarządzania aktywami nie mogą być przeciwstawiane interesowi członków funduszy. Interes ten winien być bowiem realizowany w ramach tych reguł. Wynika to wprost z art. 139 ufe, według którego fundusz lokuje swoje aktywa zgodnie z przepisami ustawy, dążąc do osiągnięcia maksymalnego stopnia bezpieczeństwa i rentowności dokonywanych lokat. Obowiązek lokowania aktywów zgodnie z przepisami ustawy, ma w świetle tego przepisu bezwzględny charakter. OFE jest masą majątkową powstałą z wpłat członków funduszu i zarządzaną przez PTE, które rozporządza środkami funduszu we własnym imieniu, ale na rachunek funduszu. Jako organ zarządzający funduszem, PTE odpowiada za niewywiązywanie się z obowiązków dotyczących tego zarządu. Zarząd funduszem wykonywany jest w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej, jednak doznaje szeregu przewidzianych w ustawie ograniczeń. Ograniczenia te mają na celu zagwarantowanie odpowiednio wysokiego pułapu bezpieczeństwa zgromadzonych środków funduszu i maksymalnej rentowności lokat, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego. W sumie służą zabezpieczeniu realizacji uzasadnionego interesu członków funduszu.

**Przesłanki wymierzenia sankcji administracyjnej
za naruszenie przepisów regulujących działalność lokacyjną OFE
– należyta staranność w prowadzeniu działalności lokacyjnej
– art. 156 ufe**

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2005 r., VI SA/Wa 842/04

Z uzasadnienia:

Jest niesporne, że w sierpniu 2002 r. doszło do połączenia dwóch towarzystw emerytalnych. Już wtedy było wiadomo, że OFE każdego z nich mają udział w akcjach (...) a ich ilość po zsumowaniu przekroczy dopuszczalny próg 10%. Skarżąca po połączeniu przejęła zarządzanie OFE (...) i miała pełne możliwości ostrożnego przygotowania dostosowania ilości posiadanych akcji do wymogów ustawy, wiedziała bowiem, że po połączeniu funduszy musi dojść do przekroczenia dopuszczalnego limitu. Zamiast działań mających na celu zbywanie akcji w grudniu 2002 r. oba zarządzane przez skarżącą fundusze nabyły kolejne akcje (...) płacąc za nie po 37,27 zł i 32,10 zł. Gdy (...) stycznia 2003 r. dokonana została wycena akcji i stwierdzone przekroczenie 10% limitu, rozpoczął bieg 6 miesięczny termin na sprzedaż akcji. Jednak skarżąca nadal nie podjęła zdecydowanych działań mających na celu zbycie akcji, a przede wszystkim nieprawidłowo i zbyt optymistycznie oceniła sytuację co do możliwości sprzedaży dużej ilości akcji. Ta wadliwa ocena sytuacji, niebiorąca pod uwagę złych tendencji (...) i małego zainteresowania akcjami tej spółki oraz oczywistego faktu, że duża podaż spowoduje spadek ceny musi być uznana za działanie nieprofesjonalne i zasadnie tak ją określiła Komisja. Wadliwa ocena sytuacji spowodowała kolejne, co najmniej lekkomyślne i nieprofesjonalne, omieszkanie miesięcznego terminu na złożenie wniosku o przedłużenie okresu dostosowawczego. Nie składając tego wniosku skarżąca skazała sama siebie na konieczność działania w pośpiechu i w przymusie ekonomicznym. W przedstawionym materiale brak jakichkolwiek faktów, które uzasadniałyby świadomą rezygnację z możliwości przedłużenia terminu dostosowawczego do 12 miesięcy zgodnie z art. 149 ust. 3 ufe. Fakt, że o przedłużeniu 6 miesięcznego terminu dostosowawczego skarżąca zwróciła się po upływie tego terminu, a więc w chwili, gdy jej funkcjonowanie było już sprzeczne z prawem i w 5 miesięcy po wygaśnięciu możliwości wnoszenia o przedłużenie świadczy, że jej działanie nie tylko pozbawione było „najwyższej zawodowej staranności”, którą sobie przypisuje, ale było zupełnie niestaranne i doprowadziło do działania z naruszeniem prawa. Wskazane wyżej kolejne błędy doprowadziły do tego, że działając w zawinionym przez siebie pośpiechu i w niekorzystnej sytuacji giełdowej skarżąca zmuszona była sprzedać w grudniu 2003 r. akcje po 7,50 zł za sztukę, podczas gdy rok wcześniej kupowała je po 37,27 zł i 32,10 zł. W ocenie Sądu w opisanym stanie rzeczy KNF prawidłowo poczyniła ustalenia faktyczne, a w oparciu o nie prawidłowo uznała, że skarżąca nie wykonała obowiązku wynikającego z art. 149 ust. 2 ufe i nie dostosowała działalności do wymogów określonych w ustawie w przewidzianym ustawą terminie z powodu niedochowania staranności w działalności statutowej i braku należytej dbałości o interes członków funduszu.

Przesłanki wymierzenia sankcji administracyjnej za naruszenie przepisów regulujących działalność lokacyjną OFE – specyfika instrumentów nadzoru nad działalnością lokacyjną – art. 156 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2008 r., VI SA/Wa 1318/08

Z uzasadnienia:

(...) organ nadzoru, na mocy art. 156 ufe, był upoważniony do nałożenia na skarżące Towarzystwo kary pieniężnej. Zgodnie bowiem z tym przepisem ustawy, jeżeli fundusz nie przestrzega m.in. przepisów ustawy określających zasady działalności lokacyjnej, organ nadzoru może nałożyć na towarzystwo karę pieniężną w wysokości do 500.000 złotych. Konstrukcja omawianego przepisu wskazuje, że decyzja wydawana na jego podstawie ma charakter uznaniowy. Szczególna istota decyzji uznaniowych polega na starannym przedstawieniu branych przez organ pod uwagę przesłanek przemawiających za określonym rozstrzygnięciem. Kontrola sądowa tego typu decyzji ma zakres ograniczony i sprowadza się do ustalenia czy decyzja została podjęta przez organ uprawniony, czy przepisy prawa materialnego pozwalały na podjęcie takiej decyzji, czy samo rozstrzygnięcie nie nosi cech dowolności, czy organ przy wydawaniu decyzji nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, że zaskarżona decyzja została wydana przez uprawniony organ nadzoru tj. KNF, w oparciu o powołany przepis ufe, który zezwalał na podjęcie takiego rozstrzygnięcia. Spełniona została także powinność rozważenia słusznego interesu strony, jak również interesu społecznego. Organ wszechstronnie zanalizował stan faktyczny sprawy, uznając, że wystąpienie stwierdzonych nieprawidłowości upoważnia go do nałożenia kary pieniężnej. Decyzja organu nie nosi zatem cech dowolności, a organ rozstrzygając w przedmiotowym przypadku nie przekroczył granic uznania administracyjnego. W szczególności organ precyzyjnie – wbrew zarzutom skargi – wskazał okoliczności, które w jego ocenie przemawiały za potrzebą i zasadnością nałożenia na skarżące Towarzystwo kary pieniężnej, uznając przy tym, że kara winna mobilizować Towarzystwo do uszczelnienia procedur kontrolnych, a także spełniać funkcję prewencyjną ogólną, polegającą na powstrzymaniu innych podmiotów zarządzających aktywami funduszu emerytalnego przed dopuszczaniem się podobnych bezprawności administracyjnych. Uwzględnił zatem, że Towarzystwo nie dochowało należytej staranności przy prowadzeniu działalności lokacyjnej Funduszu, niedostatecznie rozpoznało ryzyko operacyjne związane z przedmiotową lokatą aktywów Funduszu (...). Nie ulega bowiem wątpliwości, że działalność lokacyjna Funduszu ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia interesu członków funduszy emerytalnych i wszelkie nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie przez organ nadzoru upoważniają go do podjęcia kroków, mających na celu przeciwdziałanie takim sytuacjom. Jedną z możliwości działania w tym kierunku, przewidzianą przez prawo, jest nałożenie kary pieniężnej. Decydując się na zastosowanie tego środka organ prawidłowo – zdaniem Sądu – zważył, że Towarzystwo w ramach swej struktury organizacyjnej nie było w stanie dostrzec już istniejącego naruszenia prawa i uzdrowić prowadzenie działalności lokacyjnej. Stwierdzone naruszenie trwało przez 6 kolejnych dni roboczych. Zasadne w tej sytuacji zdaje się być pytanie co stałoby się gdyby nie interwencja organu nadzoru, wskazująca stwierdzone naruszenie prawa i wzywająca do złożenia wyjaśnień. Na podkreślenie zasługuje również, że działalność depozytariusza nie zwalnia Towarzystwa ze stałego monitorowania limitów zaangażowania funduszu w różne kategorie lokat. Wbrew twierdzeniom skargi art. 156 ufe, dla zastosowania kary pieniężnej, nie wprowa-

dza warunku powtarzalności naruszenia przepisów ustawy regulujących działalność lokacyjną. Ma rację organ twierdząc, że tego rodzaju metoda formułowania przepisów, jaką zastosowano w ww. artykule ustawy, jest powszechnie stosowana przez normodawcę dla wyrażenia hipotezy normy prawnej. Użyte słowa muszą mieć bowiem charakter generalny i ogólny. Określenie „nie przestrzega” zawarte w ww. przepisie odnosi się generalnie do funkcjonowania funduszu w zakresie działalności lokacyjnej i dotyczy zarówno takiej sytuacji, gdy fundusz jednokrotnie naruszy przepisy ustawy, jak też i wówczas gdy następuje to wielokrotnie (...). Art. 156 ufe znajduje się w rozdziale 15 dotyczącym działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych i kara pieniężna w nim przewidziana odnosi się jedynie do naruszenia przepisów ustawy określających zasady tej działalności. W tym zakresie nie jest przewidziana instytucja wyznaczenia terminu do usunięcia nieprawidłowości i uzależnienia możliwości nałożenia kary od niepodporządkowania się temu obowiązki. Tryb taki przewiduje natomiast art. 204 ufe, znajdujący się w rozdziale 21 dotyczącym nadzoru nad działalnością funduszy emerytalnych, jednakże ma on zastosowanie tylko w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności funduszu. Nie ma on zatem zastosowania do stanu faktycznego ustalonego w przedmiotowej sprawie, sprowadzającego się do przekroczenia limitu inwestycyjnego. Na podkreślenie zasługuje, że ufe przewiduje szereg kar pieniężnych, lecz każda z nich przewidziana jest za naruszenie innego typu. Oznacza to, że trybu określonego przy nakładaniu danej kary pieniężnej nie można przenosić na karę pieniężną ustaloną za dopuszczenie się innego naruszenia.

III. 4. Obowiązki informacyjne i działalność reklamowa OFE i PTE w orzecznictwie sądów administracyjnych

Specyfika postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania przez KNF decyzji administracyjnej w przedmiocie ustanowienia zakazu reklamowego – art. 197 ust. 3 ufe

wyrok NSA z dnia 22 listopada 2002 r., II SA 2186/01

Z uzasadnienia:

Materia zaskarżonej decyzji, a mianowicie zakaz podawania informacji, które nie są kwestionowane odnośnie ich prawidłowości niewątpliwie wymagałyby wnikliwej analizy i oceny treści tych informacji, ale także udowodnienia, że mogła ona wprowadzić w błąd zainteresowanych. Wydaje się, że takie stwierdzenia przerastało możliwości samodzielnej oceny organu bez przeprowadzenia w tym zakresie dowodów. Sam dobór korzystnych dla towarzystwa materiałów w celach reklamowych, jeśli materiały też były prawdziwe i zgodne z rzeczywistością, czego organ nie kwestionował nie oznacza, że informacje oparte na tych materiałach mogą wprowadzać w błąd członków Funduszu. Przede wszystkim członkowie Funduszu mieli potencjalną możliwość bezpośredniego zapoznania się ze wszystkimi publikacjami w całości, w prasie źródłowej i samodzielnego porównania treści zamieszczonych informacji w broszurze z treścią artykułów opublikowanych w prasie.

Reklama OFE wprowadzająca w błąd – art. 197 ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., II SA 1367/01

Z uzasadnienia:

W świetle przepisów ufe PTE ma status organu zarządzającego OFE i reprezentującego ten fundusz. Z tego tytułu obciążone jest odpowiedzialnością za niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych przepisami ustawy w związku z tym zarządem. Z (...) art. 197 ust. 1 ufe wynika obowiązek towarzystwa rzetelnego przedstawiania sytuacji finansowej funduszu oraz ryzyka związanego z członkostwem w funduszu, we wszystkich informacjach o funduszu, w tym w informacjach reklamowych publikowanych przez towarzystwo, a także na jego zlecenie i rzecz lub na rzecz funduszu. Zakwestionowany w sprawie list (...) o niewątpliwie reklamowym charakterze, nie odpowiada zdaniem Sądu kryterium rzetelności informacyjnej w rozumieniu w/w przepisu ustawy. W konsekwencji mógł on co najmniej wprowadzać adresatów w błąd co do rzeczywistej pozycji Funduszu wśród pozostałych funduszy emerytalnych, a tym samym zawężyć możliwości oceny tego Funduszu na tle innych funduszy (...). Można jedynie podkreślić pozostający poza sporem w tej sprawie fakt istnienia w dacie listu otwartych funduszy emerytalnych, legitymujących się lepszymi wynikami inwestycyjnymi niż osiągnięte przez Fundusz, lecz nieobjętych w liście graficzną ilustracją stopy zwrotu przedstawiającą tylko pięć największych funduszy. W tym zestawieniu skarżący Fundusz prezentuje się najkorzystniej. Jednak pominięcie w informacji pozostałych funduszy, a przede wszystkich tych, które osiągnęły lepsze rezultaty, uzasadnia zarzut nierzetelności. Poza zakresem tej informacji pozostają bowiem treści istotne dla adresata, pozbawionego tym samym możliwości pełnego (a nie wybiórczego) porównania wyników działalności Funduszu z wynikami osiągniętymi przez inne fundusze. Skoro Fundusz zdecydował się na koncepcję zaprezentowania swoich osiągnięć przez nawiązanie do wyników innych funduszy, to obowiązany był uczynić to konsekwentnie, podając w przyjętej kategorii porównania dane wszystkich funduszy funkcjonujących na rynku, a nie tylko funduszy największych, zważywszy również na to, że wielkość funduszu nie przekłada się wprost na rezultaty inwestycyjne. Pominięcie w/w informacji funduszy, które uzyskały wyższą stopę zwrotu niż Fundusz, który tylko w następstwie określonego przez siebie doboru danych, przedstawiony został pod tym względem na pierwszym miejscu, nosi cechy manipulacji informacją przed czym m.in. ma zapobiegać unormowanie w/w art. 197 ust. 1 ufe. Przepis ten wprowadził podwyższone standardy informacji (w tym informacji reklamowych) publikowanych przez towarzystwo emerytalne (...). Nie jest natomiast rzetelną informacją tylko we fragmencie prawdziwa. Informacja rzetelna to taka, która pozwala na podjęcie racjonalnej decyzji, a więc uwzględniająca pełne spektrum danych potrzebnych adresatowi na wyrobienie poglądu w dziedzinie, której dotyczy. Informacja reklamowa, która nie czyni temu zadość może wprowadzać w błąd. Z wprowadzaniem w błąd przez reklamę mamy do czynienia wówczas, gdy powstałe na podstawie reklamy wyobrażenia nie są zgodne ze stanem rzeczywistym. Wprowadzenie w błąd może być także rezultatem pominięcia w reklamie informacji o istotnym znaczeniu dla adresata (informacja, reklama niepełna), jak również może wystąpić w przypadku używania w reklamie obiektywnie prawdziwych informacji, jeżeli wywołują u odbiorcy mylne wrażenie.

III. 5. Sankcje administracyjne stosowane przez KNF w orzecznictwie sądów administracyjnych

Rażące nieprawidłowości jako przesłanka wymierzenia przez KNF kary pieniężnej – art. 204 ust. 9 i 204j ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., II SA 1586/99

Z uzasadnienia:

Zaskarżona decyzja narusza również art. 204 ust. 6 i 7 ufe przez to, że nakłada karę za nieprawidłowości w trybie i na zasadach przewidzianych dla nałożenia kary za rażące nieprawidłowości. Przepisy art. 204 ust. 6 i 7 ufe określają delikt administracyjny w dwóch postaciach: jako nieprawidłowości i rażące nieprawidłowości. Nieprawidłowości „zwykłe” mogą być podstawą ukarania karą pieniężną dopiero wtedy, gdy nie zostały usunięte w wyznaczonym przez organ terminie. Rażące, kwalifikowane nieprawidłowości uzasadniają bezpośrednie ukaranie, czyli z pominięciem wezwania do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. W zaskarżonej decyzji UNFE stwierdził dopuszczenie się nieprawidłowości, nie kwalifikując ich jako rażące. Nie wypowiedział się na temat rażącego charakteru stwierdzonych nieprawidłowości zarówno w sentencji, jak i w uzasadnieniu decyzji. Należało natomiast karę tak jak za rażące nieprawidłowości, nie czekając na spełnienie dodatkowej przesłanki w postaci nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie.

Charakter prawny odpowiedzialności administracyjnej ponoszonej przez PTE – przesłanki wymierzenia sankcji administracyjnej – art. 50 ufe, 204 i 204j ufe

wyrok NSA z dnia 28 marca 2000 r., II SA 1915/99

Z uzasadnienia:

UFE nie definiuje pojęcia „rażących nieprawidłowości”. Nie podaje również kryteriów pozwalających na taką właśnie ocenę postępowania podmiotu podlegającego odpowiedzialności przewidzianej w art. 204 ust. 7 ufe. Przepis art. 202 ust. 4 tej ustawy formułuje natomiast kryteria ustalania wysokości kary pieniężnej. Nakładając taką karę UNFE jest obowiązany uwzględnić rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości. „Rażący” to tyle co: rzucający się w oczy, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny albo też bardzo duży. Kierując się więc znaczeniem językowym tego określenia należałoby przyjąć, iż naruszenie prawa przez stronę skarżącą musi być oceniane z uwzględnieniem faktu, iż było to oczywiste i nie budzące wątpliwości naruszenie zakazu wynikającego z art. 50 ust. 1 ustawy o funduszach emerytalnych. NSA w składzie orzekającym podziela pogląd strony skarżącej, że sama oczywistość naruszenia prawa nie stanowi wystarczającej podstawy do przypisania mu charakteru naruszenia rażącego. Trzeba zatem brać również pod uwagę aspekt materialny tego naruszenia. Wskazuje na to co najmniej pośrednio treść wspomnianego art. 202 ust. 4 ufe, określającego kryteria miarkowania kary pieniężnej. Zdaniem Sądu ocena wagi uchybienia, o którym mowa w art. 204 ust. 7 ufe wymaga odwołania się do kryteriów obiektywnych, dotyczących strony przedmiotowej zachowania podlegającego karze. Kara pieniężna przewidziana

w art. 204 ust. 7 ufe ma charakter kary administracyjnej. Jest bowiem nakładana przez organ administracji rządowej – UNFE (...). Tę odpowiedzialność administracyjną ponosi przede wszystkim PTE, a więc podmiot prawny niebędący osobą fizyczną. Zrozumiałe jest zatem, że ustawodawca określił przesłanki nałożenia kary abstrahując od elementów podmiotowych (subiektywnych) czynu. UNFE nakłada karę za stwierdzone uchybienia. W art. 204 ust. 7 ufe nie ma mowy o jakiegokolwiek winie podmiotu naruszającego prawo. Wobec tego dla oceny uchybień (rażące albo nierażące) nie mogą mieć zdaniem Sądu znaczenia intencje działającego, jego ewentualna wina, czy fakt zbycia papierów przed wydaniem ostatecznej decyzji o ukaraniu. Przepis art. 204 ust. 7 ufe nie wiąże również odpowiedzialności administracyjnej ze skutkami niedozwolonego działania – np. konkretnym uszczerbkiem albo konkretnym niebezpieczeństwem powstania takiego uszczerbku. Z jego powodu nie można podzielić stanowiska strony skarżącej, iż wagę zarzucanego jej naruszenia prawa należało ustalać mając na względzie skutki zakupu papierów wartościowych. Transakcje te nie spowodowały żadnego uszczerbku dla interesów uczestników funduszu, ani nawet nie wywołały niebezpieczeństwa powstania takiego uszczerbku i dlatego – według PTE – nie mogą być kwalifikowane jako rażące nieprawidłowości. Ustawodawca uznał już samo zachowanie polegające na naruszeniu prawa lub statutu, określone jako nieprawidłowości – za niebezpieczne z punktu widzenia interesów członków funduszu emerytalnego. Przepisy o odpowiedzialności administracyjnej mają bowiem pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną. Uzależnienie możliwości karania od realnych szkód wyrządzonych nieprawidłowym postępowaniem towarzystwa nie chroniłoby dostatecznie interesów członków funduszu. W dodatku w wielu przypadkach sankcjonowałoby naruszanie prawa przez towarzystwo, od którego, jako od instytucji szczególnego zaufania należy wymagać przede wszystkim bezwzględного przestrzegania prawa. Dlatego nie można uznać za zasadną tezę, że mogą zdarzać się naruszenia prawa przez towarzystwa, które są obojętne z punktu widzenia interesów członków funduszu. Szczególnie niebezpieczne są zaś te nieprawidłowości, które mają za przedmiot podstawowe obowiązki towarzystwa stanowiące gwarancje prawidłowego funkcjonowania funduszu emerytalnego. Przepis art. 50 ust. 1 ufe, ustanawiający zakaz nabywania przez towarzystwo określonych papierów wartościowych chroni niewątpliwie podstawowe dobro członków funduszu – bezpieczeństwo ich środków finansowych. Kondycja finansowa towarzystwa emerytalnego ma ścisły związek z kondycją zarządzanego przez nie funduszu. Stanowi podstawową gwarancję wywiązywania się funduszu z jego obowiązków wobec członków. Nie chodzi tutaj tylko o obowiązek pokrywania przez towarzystwo niedoboru w funduszu (art. 175 ufe). Towarzystwo odpowiada również wobec członków funduszu swoim majątkiem za wszelkie szkody spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem swych obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji (art. 48 ufe). Ustawowe ograniczenie możliwości inwestowania przez towarzystwo może być ponadto odczytywane jako sposób na eliminowanie działań konkurencyjnych towarzystwa względem działalności inwestycyjnej funduszu. Ustawa podkreśla co prawda – że przedmiotem przedsiębiorstwa towarzystwa jest wyłącznie tworzenie i zarządzanie funduszami i ich reprezentowanie wobec osób trzecich (...). Towarzystwo jest tylko organem funduszu. Ma jednak odrębną od funduszu osobowość prawną i odrębny majątek. Ma więc także własne interesy i może je realizować na rynku inwestycji finansowych z narażeniem interesów funduszu. Z tych wszystkich powodów naruszenie przez towarzystwo emerytalne przepisu art. 50 ust. 1 ufe można uznać za równoznaczne z naruszeniem jednej z kardynalnych zasad funkcjonowania funduszy emerytalnych.

Konieczność rozróżniania przez KNF trybów wymierzania kar pieniężnych określonych w ufe – art. 62, 204 i 204j ufe

wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2000 r., II SA 85/99

Z uzasadnienia:

Ufe przewiduje dwa niezależne od siebie tytuły i tryby nakładania kar pieniężnych na towarzystwo emerytalne. Możliwość taką daje UNFE przepis art. 204 ust. 7 oraz przepis art. 62 ust. 3 ufe. Te dwa rodzaje odpowiedzialności o charakterze administracyjnym różnią się przestankami i trybem karania. Wspólna jest jedynie górna granica kary pieniężnej (500.000 zł). Przepis art. 204 ust. 7 ufe pozwala na nałożenie kary po przeprowadzeniu kontroli, o której mowa w art. 204 ust. 1-6, zakończonej protokołem stwierdzającym popełnienie nieprawidłowości i wezwaniem kontrolowanego podmiotu do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Stosownie do wagi stwierdzonych uchybień kara może być nałożona dopiero w razie nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie albo bezpośrednio po stwierdzeniu rażących nieprawidłowości. Odpowiedzialność przewidziana w art. 62 ust. 3 ufe ma charakter wyjątkowy. Wskazuje na to usytuowanie tego przepisu w rozdziale 5 ustawy, dotyczącym m.in. likwidacji funduszu emerytalnego i w kontekście regulacji odnoszących się do cofnięcia zezwolenia na utworzenie towarzystwa emerytalnego. Stąd i przesłanki nałożenia kary pieniężnej na podstawie tego przepisu mają szczególnie kwalifikowaną postać. Mogą to być tylko szczególnie rażące nieprawidłowości, polegające na prowadzeniu działalności niezgodnie z przepisami ustawy lub statutem funduszu albo w sposób zagrażający interesom członków funduszu (art. 62 ust. 1 ufe), które jednocześnie uzasadniają cofnięcie zezwolenia na utworzenie towarzystwa. Karę pieniężną w tym trybie nakłada się bowiem wraz z podjęciem decyzji o cofnięciu zezwolenia (art. 62 ust. 3 ufe) albo jeszcze przed cofnięciem, w ramach swobodnego postępowania sanacyjnego, polegającego na wezwaniu funduszu, aby w określonym terminie doprowadził swoją działalność do właściwego stanu (art. 62 ust. 2 ufe).

Charakter prawny powiadomienia nadzorczego – art. 204b ufe

wyrok NSA z dnia 27 listopada 2000 r., II SA 1581/00

Z uzasadnienia:

Teza o decyzyjnym charakterze powiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach, połączonego z wyznaczeniem terminu do ich usunięcia, burzy więc ład i logikę postępowania nadzorczego, prowadzonego przez UNFE i wbrew pozorom, nie prowadzi do wzmocnienia ochrony sądowej nadzorowanego towarzystwa emerytalnego. Towarzystwo emerytalne ma bowiem pełną możliwość kwestionowania zarzucanych mu nieprawidłowości w toku postępowania administracyjnego, przewidzianego w art. 204 ust. 7 ufe. Biorąc w tym postępowaniu czynny udział jako strona, może wykazywać swoje racje i może doprowadzić do zmiany stanowiska przez UNFE. Ma także pełną ochronę sądową. Twierdzenie, iż bezpieczniejsze dla towarzystwa byłoby poddanie zarzutu dopuszczenia się nieprawidłowości weryfikacji sądowej na etapie wcześniejszym niż w sprawie o nałożenie kary jest wyrazem myślenia życzeniowego, nie mającego dostatecznego, prawnego uzasadnienia. Idąc tą drogą można by postulować weryfikowanie przez sąd poszczególnych czynności podejmowanych w toku postępowania administracyjnego,

poprzedzających wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia. W ten sposób strona mogłaby przecież uniknąć niesatysfakcjonującej ją decyzji administracyjnej. Sprawdzianem skuteczności ochrony prawnej jest niewątpliwie szybkość postępowania, w którym ta ochrona jest udzielana. Niepewność sytuacji prawnej towarzysząca każdemu sporowi nie sprzyja również towarzystwu emerytalnemu. Byłaby ona większa, proporcjonalnie do czasu potrzebnego do ostatecznego rozstrzygnięcia zarzutów co do nieprawidłowości, gdyby były one rozpatrywane w ramach dwóch postępowań administracyjnych i sądowych, wzajemnie się w jakiś sposób warunkujących i przez to utrudniających.

Zasady wymierzania kary administracyjnej za rażące nieprawidłowości – art. 204j ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 22 listopada 2002 r., II SA 2887/01
Z uzasadnienia:

W ramach swych ustawowych kompetencji nadzorczych UNFE ma zawsze obowiązek podjęcia działań ukierunkowanych na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w działalności towarzystwa emerytalnego, niezależnie od tego, czy owe nieprawidłowości mają charakter rażący czy też nie. Przez wspomniane wyżej nieprawidłowości, stanowiące przesłankę ukarania towarzystwa emerytalnego karą pieniężną, należy rozumieć przede wszystkim wszelkie przejawy naruszenia prawa albo statutu towarzystwa emerytalnego lub statutu zarządzanego funduszu emerytalnego. Działania UNFE, podejmowane w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w działalności PTE, mogą być połączone z nałożeniem na towarzystwo emerytalne kar pieniężnych, o których mowa w art. 204 ust. 7 ufe. W zależności od charakteru tych nieprawidłowości kara pieniężna może być nałożona po bezskutecznym upływie okresu wyznaczonego do ich usunięcia (art. 204 ust. 7 zd. pierwsze) albo niezależnie od wyznaczenia takiego terminu – bezpośrednio po ujawnieniu nieprawidłowości (art. 204 ust. 7 zd. drugie). I tak możliwość wyznaczenia towarzystwu emerytalnemu terminu do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w jego działalności, z zagrożeniem nałożenia kary pieniężnej na wypadek niezastosowania się do tego wezwania, została ograniczona do nieprawidłowości, które nie mają charakteru rażących (art. 204 ust. 7 zd. pierwsze ufe). Nałożona wówczas kara pieniężna jest w swej istocie karą pieniężną z tytułu zwłoki w usunięciu nieprawidłowości w stosunku do terminu wyznaczonego przez UNFE. Natomiast w razie rażącego charakteru tych nieprawidłowości, zobowiązując towarzystwo emerytalne do ich usunięcia, UNFE powinien jednocześnie nałożyć na nie karę pieniężną. Przesłanką do nałożenia tej kary jest już sam fakt zaistnienia w działalności towarzystwa emerytalnego rażących nieprawidłowości. Na istnienie tej kary obojętna jest okoliczność usunięcia tych rażących nieprawidłowości w terminie wyznaczonym przez UNFE. W obu przedstawionych przypadkach, nakładając w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł, UNFE bierze pod uwagę rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości (por. art. 202 ust. 4 ufe). W odniesieniu do kary pieniężnej, o której mowa w art. 204 ust. 7 zd. drugie ufe, którą nałożył UNFE, cytowany przepis nie precyzuje ani też nie daje przesłanek dla oceny rażącego charakteru stwierdzonych nieprawidłowości, uzasadniających nałożenie kary pieniężnej. Dlatego w tym względzie należy kierować się kryteriami wypracowanymi w orzecznictwie sądowym.

W świetle orzecznictwa rażące naruszenie prawa jest zawsze kwalifikowaną jego postacią. Zatem, utożsamianie tego pojęcia z jakimkolwiek naruszeniem prawa jest wadliwe (por. wyrok NSA z dnia 30 listopada 1999 r. V SA 876/99). Rażący charakter naruszeń prawa należy także wiązać z negatywnymi ich skutkami społeczno-gospodarczymi, niemożliwymi do akceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (por. wyrok SN z dnia 20 marca 1996 r. II PRN 4/96 OSNAPIUS 1996/20 poz. 305).

Nabycie przez PTE przedsiębiorstwa i wystawienie przez PTE weksla jako podstawa nałożenia kary administracyjnej – zakres możliwego rozumienia naruszenia prawa – art. 204 i 204j ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r., II SA 3097/02

Z uzasadnienia:

(...) prawo nie zabrania towarzystwu emerytalnemu nabycia przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55[1] Kc, a w każdym zaś razie w sytuacji, jeżeli potencjał gospodarczy nabywanego przedsiębiorstwa zostaje całkowicie wchłonięty na potrzeby realizacji przez towarzystwo emerytalne swych ustawowych zadań, o których mowa w art. 29 ust. 1 ufe. Stąd podważanie przez KNUiFE samej legalności nabycia przez Towarzystwo przedsiębiorstwa, zważywszy na brak istnienia w tej mierze odpowiedniego przepisu, który tym sposobem Towarzystwo miałyby naruszyć, czyni niezasadnym stawiany zarzut naruszenia prawa, który uzasadniałby nałożenie na Towarzystwo kary umownej. Nie wytrzymuje przy tym krytyki stanowisko zajęte w zaskarżonych decyzjach, że legalne jest nabycie przez Towarzystwo środków materialnych niezbędnych dla realizacji jego ustawowych zadań, byleby nie nastąpiło to przy okazji nabycia przedsiębiorstwa. Nie bierze się tutaj pod uwagę, na co zresztą słusznie wskazuje Towarzystwo, że wejścia w posiadanie niezbędnych środków materialnych, czy to w formie ich bezpośredniego zakupu w odpowiednich jednostkach handlowych, czy to w formie nabycia przedsiębiorstwa, w którym te środki materialne się znajdują, jest kwestią „czysto biznesową”. Nabycie każdego mienia przez towarzystwo emerytalne, w tym także i przedsiębiorstwa, może stanowić przedmiot postępowania prowadzonego przez KNUiFE, czy konkretny zakup istotnie służy realizacji przedmiotu działalności powszechnego towarzystwa emerytalnego, czy też z punktu widzenia tego przedmiotu jest zbędny, a także pod kątem, czy uzasadniony jest rozmiar zakupu. (...) Podobnie wystawienie przez Towarzystwo weksli na pokrycie zapłaty ceny za nabyte przedsiębiorstwo, wbrew stanowisku Komisji Nadzoru, nie uzasadniało zarzutu naruszenia przepisu art. 50 ust. 1 pkt 3 ufe, zakazującego udzielania przez towarzystwo emerytalne pożyczek, gwarancji i poręczeń. Powołany wyżej przepis, przynajmniej zasadniczo, z czym zresztą zgodzić się należy z Towarzystwem, zakazuje dokonywania przez PTE czynności prawnych ukierunkowanych na przyjęcie na siebie odpowiedzialności za dług osoby trzeciej. Taka zaś sytuacja nie miała miejsca w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, gdyż wystawienie przez Towarzystwo weksli było związane z istnieniem długu (zapłaty ceny), za który Towarzystwo było osobiście odpowiedzialne. Komisja Nadzoru w ogóle nie dostrzega istoty umowy sprzedaży (art. 535 Kc), jako umowy wzajemnej w rozumieniu art. 487 § 2 Kc, gdzie ekwiwalentem kupującego (Towarzystwa) za nabytą rzecz jest zapłata ceny. Wystawienie weksla spełniało więc tutaj wyłącznie funkcję płatniczą – zapłatę ceny (...).

Szczególny tryb nakładania przez KNF kary administracyjnej bezpośrednio po stwierdzeniu rażących nieprawidłowości – art. 204 ust. 9 i 204j ust. 2 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2004 r., II SA 3527/03

Z uzasadnienia:

W ramach swych ustawowych kompetencji nadzorczych KNUiFE ma zawsze obowiązek podjęcia działań ukierunkowanych na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w działalności otwartego funduszu emerytalnego zarządzanego przez powszechne towarzystwo emerytalne, niezależnie od tego, czy owe nieprawidłowości mają charakter rażących, czy też nie. Przez wspomniane nieprawidłowości, stanowiące przesłankę ukarania powszechnego towarzystwa emerytalnego karą pieniężną, należy rozumieć przede wszystkim wszelkie przejawy naruszenia prawa albo statutu otwartego funduszu emerytalnego. Działania KNUiFE, podejmowane w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w działalności powszechnego towarzystwa emerytalnego, mogą być połączone z nałożeniem na towarzystwo emerytalne kary pieniężnej, o której mowa w art. 204 ust. 7 ufe. W zależności od charakteru tych nieprawidłowości kara pieniężna może być nałożona po bezskutecznym upływie okresu wyznaczonego do ich usunięcia (art. 204 ust. 7 zd. pierwsze ufe) albo niezależnie od wyznaczenia takiego terminu – bezpośrednio po ujawnieniu nieprawidłowości (art. 204 ust. 7 zd. drugie). Możliwość wyznaczenia PTE terminu do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w jego działalności, z zagrożeniem nałożenia kary pieniężnej na wypadek niezastosowania się do tego wezwania, została ograniczona do usunięcia nieprawidłowości, które nie mają charakteru rażących. Natomiast w razie rażącego charakteru tych nieprawidłowości, zobowiązując PTE do ich usunięcia, Komisja może jednocześnie nałożyć na nie karę pieniężną. Przesłanką do nałożenia tej kary jest już sam fakt zaistnienia w działalności PTE rażących nieprawidłowości. Na istnienie tej kary obojętna jest okoliczność usunięcia tych rażących nieprawidłowości w terminie wyznaczonym przez KNUiFE (...). Wbrew stanowisku strony skarżącej należy – zdaniem Sądu – przyjąć, iż KNUiFE nie dopuściła się również naruszenia przepisu art. 204 ust. 7 zd. drugie ufe w zw. z art. 35 Kpa. Komisja zasadnie uznała, iż sformułowanie „bezpośrednio” użyte w ww. przepisie, winno być interpretowane w związku z brzmieniem przepisu art. 204 ust. 6 ufe, a tym samym jako wskazanie trybu działania organu nadzoru w przypadku stwierdzenia w toku kontroli rażących nieprawidłowości. Wyraz „bezpośrednio” w art. 204 ust. 7 zd. 2 ufe – w ocenie Sądu – oznacza wskazanie uprawnienia organu nadzoru do nałożenia kary administracyjnej na podmiot kontrolowany bez konieczności kierowania do tego podmiotu powiadomienia na podstawie art. 204 ust. 6 ufe. Interpretacja przyjęta przez KNUiFE zgodna jest ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 października 1999 r. II SA 1586/99, w którym NSA stwierdził, że rażące, kwalifikowane nieprawidłowości uzasadniają bezpośrednie ukaranie, czyli z pominięciem wezwania do ich usunięcia w wyznaczonym terminie.

Zakres możliwego rozumienia pojęcia „nieprawidłowości” uzasadniającego wymierzenie kary pieniężnej – art. 204 ust. 8 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2005 r., VI SA/Wa 841/04

Z uzasadnienia:

Zadaniem KNUiFE, jako organu nadzoru, jest ochrona interesów członków funduszy emerytalnych. Powyższe zadanie organ ten realizuje poprzez sprawowanie nadzoru nad działalnością funduszy (...). W ramach swych ustawowych kompetencji nadzorczych KNUiFE ma zawsze obowiązek podjęcia działań ukierunkowanych na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w działalności OFE zarządzanego przez PTE, niezależnie od tego, czy owe nieprawidłowości mają charakter rażących, czy też nie. Przez wspomniane nieprawidłowości, stanowiące przestankę ukarania PTE karą pieniężną, należy rozumieć przede wszystkim wszelkie przejawy naruszenia prawa albo statutu OFE. Działania KNUiFE, podejmowane w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w działalności PTE, mogą być połączone z nałożeniem na towarzystwo emerytalne kary pieniężnej, o której mowa w art. 204 ust. 8 ufe. W zależności od charakteru tych nieprawidłowości kara pieniężna może być nałożona po bezskutecznym upływie okresu wyznaczonego do ich usunięcia (art. 204 ust. 8 ufe) albo niezależnie od wyznaczenia takiego terminu – bezpośrednio po ujawnieniu nieprawidłowości (art. 204 ust. 9 ufe). Możliwość wyznaczenia PTE terminu do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w jego działalności, z zagrożeniem nałożenia kary pieniężnej na wypadek niezastosowania się do tego wezwania, została ograniczona do usunięcia nieprawidłowości, które nie mają charakteru rażących (...). Wbrew twierdzeniom strony skarżącej należy uznać, iż brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia zasadności tezy, z której wynika, że KNUiFE nie może nałożyć sankcji administracyjnej w przypadku, gdy dany przepis wymusza na adresacie normy oraz organie nadzoru poddawanie go zabiegom interpretacyjnym.

Relacja między postępowaniem kontrolnym a postępowaniem w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej – art. 204 ust. 8 i 204j ust. 1 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2005 r., VI SA/Wa 1773/04

Z uzasadnienia:

(...) zgodnie z art. 202 ust. 1 ufe do postępowania przed organem nadzoru stosuje się przepisy Kpa, chyba że ustawa stanowi inaczej. Należy odróżnić postępowanie administracyjne od postępowania kontrolnego, do którego przeprowadzenia uprawniony jest z mocy art. 204 ust. 1 ustawy organ nadzoru. Zasady tego postępowania wskazane zostały w art. 204 ust. 1-7 ufe wg stanu prawnego na dzień sporządzenia powiadomienia pokontrolnego, zaś na dzień wydania decyzji jest to art. 204 ust. 1-9 ufe. Postępowanie kontrolne, przeprowadzane przez organ nadzoru na podstawie art. 204 ufe, znajdując swoje odrębne uregulowanie w tej ustawie, nie posiłkuje się przepisami Kpa i kończy się, po sporządzeniu protokołu, przewidzianym ustawą powiadomieniem kontrolowanego podmiotu o stwierdzonych nieprawidłowościach, która to czynność nie jest decyzją administracyjną. W dacie wydania decyzji kwestia została jednoznacznie wyjaśniona w przepisie art. 204b ust. 2 ufe poprzez stwierdzenie, że powiadomienie pokontrolne nie rozstrzyga co do istoty jakiegokolwiek sprawy ani nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co jest charakterystyczne dla decyzji administracyjnej.

Ocena zgodności z Konstytucją RP instytucji kar pieniężnych wymierzanych przez KNF – kwalifikacja naruszeń prawa jako rażące naruszenie prawa – art. 204 ust. 9 i 204j ust. 2 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r., VI SA/Wa 431/06

Z uzasadnienia:

Na wstępie wskazać należy, że Sąd nie podziela poglądu o sprzeczności z Konstytucją RP art. 204 ust. 9 ufe. W ocenie Sądu nie jest zasadne twierdzenie, że daje on organowi zbyt duże pole do uznania administracyjnego i stawia towarzystwo emerytalne w sytuacji niepewnej, co do oceny charakteru naruszenia prawa, zagrożenia karą i jej wysokości. Pojęcie rażącego naruszenia prawa jest zdefiniowane w doktrynie i orzecznictwie, i nie budzi wątpliwości, że naruszenie wprost jasno sformułowanego przepisu stanowi rażące naruszenie prawa. Uregulowania prawne przewidujące możliwość odstąpienia od ukarania, określające łagodniejsze i surowsze sposoby karania oraz różne wysokości kar są powszechnie stosowane w prawie karnym i ich zgodność z Konstytucją RP nie budziła dotychczas wątpliwości. Sprawca przestępstwa nie może z góry wiedzieć na pewno, czy i jaka kara go spotka, ale musi wiedzieć jakie kary mogą być zastosowane, jakie jest najwyższe zagrożenie i od czego zależy jego zastosowanie. Podobne jasne muszą być zasady nakładania kar administracyjnych. Art. 204 ust. 9 ufe wymogom tym odpowiada, stanowiąc, że rażące naruszenie prawa może skutkować nałożeniem kary do 500.000 zł. Podmiot lekceważący świadomie jasno sformułowany zakaz ustawy dopuszcza się rażącego naruszenia prawa i powinien się liczyć z tym, że może zostać ukarany nawet karą 500.000 zł. Wbrew twierdzeniom skarżącego Towarzystwa jego sytuacja prawna była jasna i przewidywalna. Kary można było uniknąć stosując się do zakazu ustawowego i nie łamiąc prawa w sposób rażący. Sąd nie dopatrył się sprzeczności art. 204 ust. 9 ufe z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (...) art. 47 ufe stanowi, iż „pracownikiem powszechnego towarzystwa, podejmującym decyzje o sposobie lokowania aktywów otwartego funduszu, nie może być osoba będąca członkiem organu zarządzającego lub organu nadzorującego (...)” podmiotu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 p. 1-7 ufe”, zaś art. 42 ust. 1 w punkcie 4 ufe wymienia narodowe fundusze inwestycyjne. Z takiego uregulowania wynika, że pracownikiem powszechnego towarzystwa, podejmującym decyzje o sposobie lokowania aktywów otwartego funduszu, nie może być osoba będąca członkiem organu nadzorującego narodowe fundusze inwestycyjne. W tym stanie rzeczy należy uznać, że zakaz łączenia funkcji pracownika PTE podejmującego decyzje o sposobie lokowania aktywów otwartego funduszu i funkcji członka Rady Nadzorczej NFI jest sformułowany kategorycznie i jednoznacznie. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa to naruszenie przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Istotą rażącego naruszenia prawa trzeba upatrywać w tym, że powoduje ono zaprzeczenie któregoś z elementów normy prawnej oraz w tym, że nie jest ono stopniowalne. W sprawie niniejszej występuje taka właśnie sytuacja. Zakaz łączenia stanowisk jest wprost, jasno i jednoznacznie sformułowany, nie przewiduje wyjątków ani sytuacji ocennych. Jego złamanie, niezależnie od skutków jakie powoduje, stanowi więc zawsze rażące naruszenie prawa (...). Art. 204 ufe należy odczytywać i interpretować w całości. Przewiduje on dwie różne procedury postępowania KNUiFE w razie stwierdzenia uchybień. Zgodnie z ust. 3 w razie stwierdzenia „zwykłych” naruszeń prawa organ powiadamia towarzystwo o naruszeniach i wyznacza termin do ich usunięcia. Dopiero w razie nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie organ może nałożyć na towarzy-

stwo karę pieniężną. Odmienna procedura jest przewidziana w przypadku stwierdzenia rażących naruszeń prawa. Zgodnie z ust. 9, w takich przypadkach organ może nałożyć karę pieniężną na towarzystwo bezpośrednio po stwierdzeniu naruszeń, czyli bez wdrażania procedury wezwania do usunięcia naruszenia. Takie uregulowanie jest oczywiście uzasadnione, bowiem rażące naruszenie prawa w żadnym razie nie powinno mieć miejsca, a jeśli wystąpiło, nie może być tolerowane przez organ nadzoru przez żaden, nawet najkrótszy okres czasu, zatem bez wezwania i bez udzielenia terminu organ może nałożyć karę. Ta procedura nie ma na celu zdyscyplinowanie organu i zmuszenie go do niezwłocznego działania, tylko stworzenie możliwości jego bezwarunkowej reakcji na rażące naruszenie prawa. Jest to przepis umożliwiający represję wobec towarzystwa, które rażąco narusza prawo, a nie przepis dyscyplinujący organ. Powolna reakcja organu na dostrzeżone rażące naruszenie prawa i nałożenie kary dopiero po upływie 5 miesięcy nie stanowi więc naruszenia prawa materialnego, a co najwyżej naruszenie przepisów Kpa, które jednak nie miało wpływu na wynik sprawy (...). Art. 204 ust. 9 ufe ustanawia dla organu bardzo szerokie granice swobody działania. Na podstawie tego przepisu organ podejmuje decyzję czy w ogóle ukarać towarzystwo, a w razie podjęcia decyzji o ukaraniu organ wybiera stosowną karę w granicach określonych ustawą. W sprawie niniejszej, organ uzasadnił podjęcie decyzji o ukaraniu rażącym charakterem naruszenia, jego długotrwałością, świadomym tolerowaniem przez towarzystwo, niepodjęcia jakichkolwiek działań w celu przeciwdziałania naruszeniu. Ufe w art. 204 ust. 9 ustanawia bardzo szerokie „widełki” określające wysokość kary: od 1 zł do 500.000 zł. Art. 202 ust. 4 ufe daje wskazówki co do doboru wysokości kary i nakazuje brać pod uwagę rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości. Organ wysokość kary uzasadnił wagą naruszenia i stanem finansowym towarzystwa.

Rażące naruszenie interesu członków OFE jako przesłanka nałożenia przez KNF kary pieniężnej – 204j ust. 2 ufe

prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2006 r., VI SA/Wa 1006/06
Z uzasadnienia:

Zgodnie z art. 61 § 1 Kpa postępowanie administracyjne wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu. Przyjęte rozwiązanie nie oznacza dowolności organu administracji publicznej we wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie strony. Przepis art. 61 § 1 Kpa musi być interpretowany w związku z przepisami prawa materialnego, które wyznaczają taki rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji jakie normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialno-prawnego. Przepisy prawa materialnego stanowią zatem, czy może być wszczęte postępowanie administracyjne z urzędu, czy też na wniosek. Zgodnie z art. 104 Kpa organ administracji publicznej rozstrzyga wszczęłą sprawę administracyjną w formie decyzji administracyjnej, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy skonkretyzowanej podmiotowo i przedmiotowo. Stąd istnieje konieczność poinformowania danej strony postępowania administracyjnego o jego wszczęciu i zakreszeniu jego przedmiotu. W przedmiotowej sprawie KNUiFE uczyniła zadość wymogowi przewidzianemu w art. 61 § 1 Kpa. W dniu 12 lipca 2005 roku wszczęła z urzędu postępowanie w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej wskazując na art. 204a ust. 7 ufe jako podstawę prawa materialnego wszczętego z urzędu postępowania. Powyższy przepis przyznaje organowi inicjatywę wszczęcia

postępowania administracyjnego, co wynika z jego sformułowania „w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli rażących nieprawidłowości, organ nadzoru może...”. Wbrew twierdzeniom skarżącego, zarówno zawiadomienie o wszczęciu postępowania, jak i inne dokumenty zawarte w aktach postępowania administracyjnego, w szczególności pismo z dnia 1 sierpnia 2005 roku stanowiące odpowiedź na pismo skarżącego dotyczące wskazania materialnych przesłanek rażącego naruszenia interesu członków OFE nie przesądzają jednoznacznie, już na etapie wszczęcia, iż PTE naruszyło interes członków. Zakreślają jedynie przedmiot i podmiot postępowania, co było obowiązkiem organu, zwłaszcza wobec wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia sankcji administracyjnej (...). Z ust. 1 art. 204a ufe wynika, że organ może w każdym czasie przeprowadzić kontrolę działalności funduszu, towarzystwa. Kontrola działalności to przeciwieństwo nic innego jak kontrola pod względem zgodności z prawem, statutem towarzystwa lub funduszu emerytalnego i także zgodności z interesem członków funduszu. Chodzi w niej o dokonanie przez organ nadzoru zestawienia zastanej w towarzystwie rzeczywistości ze stanem wynikającym właśnie z przepisów prawa, statutu towarzystwa emerytalnego lub funduszu oraz sprzeczności z interesem członków funduszu emerytalnego. Służy zbadaniu stanu faktycznego oraz zbadaniu stopnia rozbieżności pomiędzy faktyczną działalnością podmiotu kontrolowanego a postulowanym przez ustawodawcę wzorcem działania. Zdaniem sądu brak podstaw, aby wyłączyć interes członków funduszu z zakresu kontroli przewidzianej art. 204a ufe, skoro przedmiotem działalności funduszu jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Fundusz jest tworzony przez towarzystwo, które jako jego organ nim zarządza (art. 2 i 3 ufe). Interes członków OFE realizuje się więc przez gospodarowanie powierzonymi wybranemu funduszowi środkami finansowymi w sposób racjonalny, zgodny z prawem, oraz zasadami sztuki zarządzania portfelami inwestycyjnymi, w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego (...). Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie „rażące nieprawidłowości” objęte art. 204a ustawy obejmuje także sprzeczność z interesem członków funduszu emerytalnego.

Specyfika przesłanek uzasadniających wymierzenie przez KNF kary administracyjnej – art. 204 ust. 9 i 204j ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r. II GSK 256/06

Z uzasadnienia:

(...) sam ustawodawca rozróżnia wagę nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli przez organ nadzoru i w zależności od stopnia naruszenia prawa bądź interesu członków funduszu wprowadza ich kwalifikowane pojęcie użyte w omawianym art. 204 ust. 9 ufe. To rozróżnienie ma ten skutek, iż w przypadku nieprawidłowości kwalifikowanych – rażących, nałożenie kary pieniężnej nie jest uzależnione od bezskutecznego upływu terminu wyznaczonego do ich usunięcia, jak to ma miejsce w sytuacjach, o których mowa w art. 204 ust. 8 ufe, albowiem organ nadzoru może nałożyć karę pieniężną bezpośrednio po ich stwierdzeniu. Nie ma zatem uprzedniego obowiązku wezwania do ich usunięcia. Istotnym dla dalszych rozważań jest jeszcze i to, że w omawianym art. 204 ust. 9 ufe kwalifikowana postać nieprawidłowości może polegać bądź na rażącym naruszeniu prawa bądź na rażącym naruszeniu interesu członków funduszu. Posłużenie się tymi dwoma pojęciami oznacza, iż stwierdzenie rażącego naruszenia prawa, o którym stanowi art. 204

ust. 9 ufe, nie wymaga badania wpływu tegoż naruszenia na drugie dobro chronione tym przepisem, a mianowicie interes członków funduszy. Zarówno pojęcie rażącego naruszenia prawa, jak i pojęcie rażącego naruszenia interesu członków funduszu są pojęciami niedookreślonymi. Stosowanie przez ustawodawcę pojęć nieostrych, kryteriów ocennych jest zjawiskiem nader powszechnym, przy czym taka redakcja przepisu nie jest równoznaczna z tym, iż mamy do czynienia z niejasnością przepisu. Pozostawienie organowi nadzoru swobody w ocenie stopnia naruszenia prawa czy interesów członków funduszu nie oznacza bowiem w żadnej mierze dowolności w ocenie stanu faktycznego. Im bardziej niedookreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, przekonujące i pełne musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo rozumienia danego pojęcia. Natomiast przepis niejasny to taki przepis, którego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednołitości w stosowaniu prawa.

Przesłanka rażącej nieprawidłowości jako podstawa nałożenia kary administracyjnej – specyfika postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej – art. 204 ust. 9 i 204j ust. 2 ufe

wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2007 r., II GSK 35/07

Z uzasadnienia:

(...) z art. 202 ust. 1 ufe w brzmieniu wówczas obowiązującym, do postępowania przed organem nadzoru mają zastosowanie przepisy Kpa, chyba, że ustawa stanowi inaczej. W sprawie nałożenia kary pieniężnej czy to w oparciu o art. 204 ust. 9 ufe, czy też na podstawie art. 204a ust. 7 ufe ustawodawca nie wyłączył zastosowania przepisów Kpa. Oznacza to m.in., że w sprawie nałożenia kary pieniężnej ma zastosowanie art. 61 § 1 Kpa. Przedmiotem tego postępowania jest nie tylko ocena czy kwalifikacja stwierdzonych nieprawidłowości, ale również ustalenie wysokości kary pieniężnej, która powinna być adekwatna, w myśl art. 202 ust. 4 ufe do rodzaju i wagi stwierdzonych nieprawidłowości, jak i ustalenie, czy mimo stwierdzonych nieprawidłowości kara taka powinna być w ogóle nałożona. Pamiętać bowiem należy, że konstruując omawiane przepisy stanowiące podstawę do nałożenia kary pieniężnej ustawodawca posłużył się uznaniem administracyjnym.

IV. Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w orzecznictwie sądów administracyjnych

Przesłanki ustanowienia w SKOK zarządcy komisarycznego – przekazanie KNF programu postępowania naprawczego – art. 73 ust. 1 uskok

nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2014 r. (VI SA/Wa 2529/13)

Z uzasadnienia:

Istotnym warunkiem z art. 73 ust. 1 uskok, uzasadniającym ustanowienie zarządcy komisarycznego, jest powstanie groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę. Nie chodzi zatem o zaistnienie już tej okoliczności (niespłacanie owych zobowiązań) lecz wystarczającym jest, by powstało zagrożenie tej niespłacalności. Kasa ma obowiązek przekazania organowi nadzoru programu postępowania naprawczego jej sytuacji ekonomiczno-finansowej, lecz organ nadzoru jest uprawniony do oceny skuteczności tego programu. Gdyż sam fakt przekazania do KNF programu postępowania naprawczego, nie powoduje jeszcze braku możliwości organu w ustanowieniu zarządu komisarycznego. SKOK przekazała KNF program postępowania naprawczego, jednakże organ nadzoru uznał przedstawione procedury za niewystarczające dla poprawienia sytuacji kasy. W związku z tym SKOK opracowała i przekazała poprawiony program postępowania naprawczego, lecz i ta propozycja, w ocenie organu administracji, była nie do przyjęcia, także ze względu na zbyt długi czas proponowanych działań w relacji do stwierdzonego przez audyty stanu ekonomiczno-finansowego kasy. Jak wynika z ustaleń organu administracji w sprawozdaniu za 2011 r. biegły rewident stwierdził, na podstawie sprawozdań SKOK, ujemny wynik wartości kapitałów własnych kasy, uznając tę sytuację jako powodującą zagrożenia dla kontynuacji działalności SKOK. (...). Działania naprawcze podjęte przez zarząd SKOK, w ocenie biegłego, nie dawały pewności ich powodzenia. (...) Zaistnienie groźby zaprzestania kontynuacji działalności SKOK potwierdziły także dwa raporty z audytu z roku 2011 i z 2013. (...) Jak wynika zatem ze sprawozdań z działalności SKOK i raportów biegłych rewidentów i tak już zła sytuacja ekonomiczno-finansowa skarżącej na przestrzeni czasu nie ulegała poprawie lecz pogłębiała się. Zdaniem skarżącej jej zła sytuacja była wynikiem złego zarządzania przez poprzedniego prezesa kasy. Nie zaprzeczając zatem faktom ustalonym przez organ nadzoru na podstawie raportów z audytów biegłych rewidentów stwierdzała, że ustanowienie zarządcy komisarycznego było zbyt pośpieszne, a nawet zbędne. W ocenie skarżącej niedopuszczenie do połączenia ze SKOK uniemożliwiło skarżącej radykalną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej. W ocenie Sądu orzekającego w sprawie przedstawionej przez skarżącą argumentacji, na uzasadnienie braku podstaw do ustanowienia zarządcy komisarycznej

go w kasie, nie sposób podzielić. Badane przez biegłych rewidentów okresy działalności SKOK (...) wykazywały stałe pogarszanie się jej sytuacji. Natomiast w ocenie KNF działania naprawcze SKOK były niedostateczne w stosunku do jej złej sytuacji ekonomiczno-finansowej pomimo otrzymywanej pomocy finansowej od Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej i pomimo zwiększania depozytów, gdyż te nieprawidłowo pożytkowane były na działalność bieżącą. Sąd nie jest upoważniony z kolei do oceny podjętych działań naprawczych przez skarżącą i w rezultacie do oceny zasadności podjętych działań przez organ nadzoru. Jest natomiast, w świetle ustaleń KNF, ponad wszelką wątpliwość i bezsporne, że kasa popadała w coraz to gorszą sytuację, która to sytuacja realnie zagrażała jej członkom (depozytariuszom pieniędzy ulokowanych w SKOK). Należało zatem podjąć szybkie i skuteczne działania w celu zapobieżenia pogarszaniu się i tak już złej sytuacji SKOK. W ocenie składu orzekającego w sprawie uchylania się przez organ nadzoru od działań wskazanych w art. 73 ust. 1 ustawy o skok, tylko z tego powodu, że SKOK spełniła obowiązek przedłożenia programu postępowania naprawczego, byłoby podstawą do stwierdzenia naganności takiego braku działania KNF. Zdaniem Sądu organ nadzoru prawidłowo uznał, że zamiar połączenia się skarżącej ze SKOK nie dawał jeszcze pewności szybkiej poprawy stanu finansów skarżącej. Zawieszenie w związku z tym postępowania w sprawie ustanowienia zarządu komisarycznego w SKOK na wniosek skarżącej, wywodzony w oparciu o zamiar połączenia kas, nie był uzasadniony.

Reglamentacja zatwierdzania prezesa zarządu SKOK – wymóg wykształcenia – art. 86 ust. 1 pkt 2 uskok – art. 21 ust. 2 uskok

nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2015 r. (VI SA/Wa 1786/14)

Z uzasadnienia:

Stosownie do przepisu art. 86 ust. 1 pkt 2 uskok spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, w terminie 9 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, były zobowiązane do wystąpienia do KNF z wnioskami o zatwierdzenie prezesów zarządów. Jednocześnie, zgodnie z brzmieniem art. 86 ust. 4 uskok do decyzji KNF w sprawie zatwierdzenia prezesa zarządu kasy stosuje się odpowiednio art. 21 ust. 1-3 uskok. W konsekwencji oznacza to, że KNF przed wydaniem na wniosek właściwej rady nadzorczej decyzji zatwierdzającej prezesa zarządu musi ustalić czy nie zachodzą obligatoryjne przesłanki odmowy wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu wskazane w art. 21 ust. 2 pkt 1-4 uskok. Jedną ze wspomnianych przesłanek jest niespełnienie przez tę osobę wymogów określonych w art. 13 ust. 4 uskok, tj. dawania rękopmi ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą, posiadania co najmniej wykształcenia średniego oraz posiadania kwalifikacji i doświadczenia niezbędnego do kierowania SKOK. W tym miejscu należy odnotować, że o ile przepis art. 13 ust. 4 uskok pozwala na różnicowanie kwalifikacji członków zarządu przez dopuszczenie, aby wymóg co najmniej średniego wykształcenia spełniało minimum dwóch członków zarządu, to zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 4 uskok nie ulega wątpliwości, że wolą ustawodawcy było, aby prezes zarządu skok musi spełniać wymogi określone w art. 18 ust. 4 uskok. Zauważyć przy tym należy, że przepis art. 21 ust. 4 uskok postuluje się liczbą mnogą w odniesieniu do wymogów w nim powołanych. Jednocześnie redakcja tego

przepisu nie pozwala na wybór niektórych wymogów określonych w art. 13 ust. 4 uskok i pominięcie pozostałych. Nie ulega wątpliwości, że prezes zarządu SKOK jest członkiem zarządu. Niemniej jednak należy wskazać, że ustawodawca wprowadzając obowiązującą regulację działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych wprowadził w art. 21 ust. 2 uskok wyższe wymagania od warunków stawianych pozostałym członkom zarządu w art. 18 ust. 4 uskok. O ile bowiem nie wszyscy członkowie zarządu SKOK muszą legitymować się wykształceniem średnim, to wymóg ten zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 4 uskok musi być każdorazowo spełniony w odniesieniu do prezesa zarządu. Tym samym pomiędzy przepisami art. 18 ust. 4 uskok i art. 21 ust. 2 pkt. 4 tej ustawy zachodzi stosunek *lex generali – lex speciali*. W konsekwencji należy przyjąć, że przepisy uskok wymagają, aby co najmniej średnie wykształcenie posiadało co najmniej dwóch członków zarządu SKOK, w tym obligatoryjnie prezes zarządu. Tym samym nie sposób jest zgodzić się ze stanowiskiem (...), zgodnie z którym przesłanka co najmniej średniego wykształcenia prezesa zarządu była wymagana wyłącznie w sytuacji, gdy nie daje on rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania SKOK. Za nietrafny należy również uznać pogląd skarżącej, w myśl którego na gruncie uskok dopuszczalna jest sytuacja powołania zarządu złożonego z samych członków działających bez prezesa zarządu. W tym miejscu wskazać należy, że stosownie do treści art. 2 uskok SKOK jest spółdzielnią, do której w zakresie nieuregulowanym uskok stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (...). Zgodnie z art. 49 § 2 Prawa spółdzielczego członków zarządu, w tym prezesa i jego zastępców, wybiera i odwołuje, stosownie do postanowień statutu, rada lub walne zgromadzenie. Konstrukcja tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że powołanie prezesa zarządu spółdzielni jest obligatoryjne. Stanowisko to było przedmiotem orzecznictwa sądów powszechnych, które potwierdziły jego trafność (por. uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1985 r. – sygn. akt CZP 21/85). Stanowisko to potwierdza także sama uskok, która w art. 7 ust. 5 pkt 4 przewiduje obowiązek KNF do odmówienia wydania zezwolenia na utworzenie kasy, jeżeli w stosunku do osoby przewidzianej do objęcia stanowiska prezesa zarządu kasy zachodzą przesłanki odmowy wyrażenia zgody, o której mowa w art. 21 ust. 2. Nie sposób również zgodzić się ze stanowiskiem SKOK, zgodnie z którym przepis przejściowy (art. 36 uskok) nie może kształtować praw podmiotowych strony. Zauważyć bowiem należy, że celem przepisów przejściowych jest właśnie uregulowanie praw i obowiązków adresatów norm prawnych z uwagi na zmieniający się stan prawny. Tym samym odmówienie możliwości kształtowania praw podmiotowych przez przepisy przejściowe powodowałoby, że przepisy te stawałyby się zbędne oraz wprowadzałyby stan niepewności prawnej w zakresie praw i obowiązków odmiennie ujętych w przepisach obowiązujących w poszczególnych okresach (...). Odnosząc się do kwestii ingerencji KNF w ideę samopomocy finansowej i pozbawienia członków prawa swobodnego wyboru organów zarządzających wskazać należy, że idea samopomocy finansowej realizuje się przede wszystkim w spółdzielczym, wzajemnym charakterze udzielanych kredytów i pożyczek, tj. co do kredytów i pożyczek udzielanych pomiędzy określonym kręgiem osób na korzystniejszych warunkach niż ma to miejsce np. w przypadku pożyczek i kredytów bankowych. Taki sposób udzielania pożyczek i kredytów pochodzących ze środków spółdzielców nie może jednakże prowadzić do dowolności prowadzenia działalności finansowej i braku nadzoru nad nią, czemu ustawodawca dał wyraz przez wprowadzenie przepisów reglamentujących działalność SKOK. Wyrazem kontroli państwa nad stabilnością finansową kas i bezpieczeństwem środków zdeponowanych w nich przez spółdzielców są wymogi dotyczące członków i prezesów zarządów uregulowane w art. 18 ust. 4 uskok i art. 21 ust. 2 i 3 tej ustawy. W odniesieniu do prezesów zarządów spół-

dzielczych kas oszczędnościowo kredytowych szczególnym wyrazem dbałości o stabilność finansową jest uprawnienie KNF do wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu przewidziane w art. 21 ust. 1 uskok oraz zatwierdzenia prezesa zarządu, o którym mowa w przepisie art. 86 ust. 1 pkt 2 uskok. Ponadto, analizując zarzut SKOK, że podejście KNF nie odzwierciedla polityki deregulacji zawodów, należy podzielić stanowisko organu, który słusznie zauważył, iż problematyka deregulacji dotyczy wyłącznie zawodów określonych w przepisach ustaw deregulacyjnych, a nie stanowisk czy funkcji, jakimi są m.in. prezesi zarządów. KNF słusznie bowiem zauważyła, że funkcja prezesa zarządu nie jest zawodem, ale stanowiskiem zajmowanym w ramach hierarchicznej struktury organizacyjnej. Jednocześnie Sąd przychylił się do stanowiska KNF, która prawidłowo wskazała, że wyrazem zamiaru ustawodawcy zmierzającego do deregulacji określonego zawodu czy dziedziny życia społecznego czy zawodowego musi być określony przepis. Analizując sytuację dotychczasowych prezesów zarządów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych wskazać należy, że nie dość, iż nie doszło do deregulacji tej funkcji, to na mocy art. 86 uskok wprowadzono wyższe od dotychczasowych wymagania stawiane osobom zajmującym te stanowiska. Oznacza to z całą pewnością, że nie można mówić o żadnych zamiarach deregulacyjnych adresowanych do funkcji prezesów zarządów SKOK (...). Również za zbyt daleko idący wniosek należy uznać stwierdzenie skarżącej, że stanowisko KNF prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą organ mógłby odmówić zatwierdzenia prezesa zarządu SKOK posiadającego wykształcenie średnie w przypadku, gdy pozostali członkowie zarządu nie posiadają takiego wykształcenia, a o stanowisko prezesa zarządu nie może ubiegać się osoba nieposiadająca doświadczenia i kwalifikacji niezbędnych do kierowania SKOK. W tym miejscu należy zauważyć, że odmowa wyrażenia przez KNF zgody na powołanie określonej osoby na stanowisko prezesa zarządu może nastąpić z przyczyn wskazanych w art. 21 ust. 3 uskok (odmowa fakultatywna) i musi nastąpić z powodu niespełnienia wymogów określonych w art. 21 ust. 2 tej ustawy (odmowa obligatoryjna). Wśród tych wymogów nie znalazły się warunki dotyczące pozostałych członków zarządu SKOK, a zatem brak wykształcenia średniego u pozostałych członków zarządu nie może stanowić przesłanki odmowy wyrażenia zgody na powołanie określonego prezesa zarządu SKOK. Ponadto należy zauważyć, że przepis art. 18 ust. 4 uskok, do którego odsyła art. 21 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, stawia wymóg posiadania kwalifikacji i doświadczenia niezbędnego „do” kierowania SKOK, a nie wymóg posiadania kwalifikacji i doświadczenia niezbędnego „w kierowaniu” tego typu podmiotem. Przyjęcie takiej interpretacji powodowałoby zamknięcie kręgu osób, którym można powierzyć pełnienie funkcji prezesa zarządu SKOK, do dotychczasowych prezesów zarządów tych podmiotów bez możliwości uzupełnienia go o osoby spoza tego kręgu, które z racji wykształcenia i nabytego doświadczenia dają rękojmię prawidłowego kierowania SKOK.

V. Literatura

- J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2000 r. (II SA 1343/00), Orzecnictwo Sądów Polskich 2002, z. 10, poz. 134
- K. Celińska-Grzegorzczak, W. Chróścielewski, R. Hauser, Z. Kmiecik, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, J.P. Tarno. Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego, Warszawa 2014, t. 10
- L. Florek, Kapitał emerytalny a działalność lokacyjna OFE, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2009, nr 1
- P.M. Głuchowski, Umowa rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, Warszawa 2009
- A. Herbet, S. Pawłowski, P. Zakrzewski, Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz, Warszawa 2014
- A. Jabłoński, Obowiązki informacyjne funduszy emerytalnych, Prawo Spółek 2001, nr 10
- A. Jabłoński, Szczególna sytuacja prawna akcjonariuszy towarzystwa emerytalnego. Prawo Spółek 2000, nr 11
- A. Jabłoński, Właściwości członkostwa w Otwartym Funduszu Emerytalnym. Część 1. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2002, nr 6
- A. Jabłoński, Właściwości członkostwa w Otwartym Funduszu Emerytalnym. Część 2. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2002, nr 7
- Z. Kmiecik (red.), Polskie sądownictwo administracyjne, Warszawa 2006
- H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, T. Woś, Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2013
- A. Kisielewicz, Powiadomienie towarzystwa emerytalnego o nieprawidłowościach w działalności, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2001, nr 6
- A. Kisielewicz, Odpowiedzialność administracyjna towarzystwa emerytalnego (część II), Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2000, nr 12
- A. Kisielewicz, Odpowiedzialność administracyjna towarzystwa emerytalnego (część I), Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 2000, nr 7
- A. Michór, Administracyjnoprawna ingerencja na rynku finansowym [w:] R.S. Wrzosek, M. Domańska, J. Izdebski, T. Stanisławski, S. Fundowicz (red.), Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Materiały konferencyjne (Kazimierz Dolny, 19-22.09.2010 r.), Lublin 2010

- A. Michór, Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi, Warszawa 2009
- J. Ossowski (red.), Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Sopot 2010
- Pacud R., Rola państwa w organizacji i funkcjonowaniu systemu emerytalnego [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), Konstrukcje prawa emerytalnego, Kraków 2004
- W. Rogowski (red.), Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makroostabilnościowy, nadzór bankowy SKOK, instrumenty finansowe, Kraków-Warszawa 2014
- W. Srokosz, Instytucje parabankowe w Polsce, Warszawa 2011
- M. Studniarek, P. Wajda, Wstrzymanie wykonania decyzji KNF w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Monitor Prawa Bankowego 2014, nr 11
- P. Wajda, Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym, Warszawa 2009
- M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Warszawa 2014

VI. Słowniczek

Depozytariusz – podmiot, któremu powierzano przechowywanie aktywów funduszu emerytalnego i wykonywanie szeregu innych funkcji kontrolno-nadzorczych w zakresie prowadzonej przez OFE działalności lokacyjnej. Może być nim bank krajowy albo Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – podmiot będący spółdzielnią osób prawnych, w której obligatoryjnie są zrzeszone wszystkie SKOK. Celem działalności tego podmiotu jest zapewnienie stabilności finansowej kas, a w szczególności udzielanie kasom wsparcia finansowego ze środków funduszu stabilizacyjnego, oraz sprawowanie kontroli nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami prawa.

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) – organ nadzoru sprawujący nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym i emerytalnym, nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych oraz nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. KNF posiada status organu administracji państwowej, któremu przynależy uprawnienie do sprawowania władztwa administracyjnego w imieniu państwa. Terytorialny zakres działania KNF obejmuje obszar całego państwa, co nadaje jej cechy organu centralnego. Jest to organ kolegialny.

OFE – jest osobą prawną tworzoną przez PTE, które jest jedynym organem tego podmiotu. PTE zarządza funduszem emerytalnym i reprezentuje OFE w stosunkach z osobami trzecimi. Wyłącznym przedmiotem działalności OFE jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu emerytury po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego oraz emerytury częściowej, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub okresowej emerytury kapitałowej, o której mowa w uel.

PTE – podmiot, który może prowadzić swą działalność tylko w formie spółki akcyjnej, a jego wyłącznym przedmiotem działalności jest tworzenie i zarządzanie funduszem emerytalnym oraz reprezentowanie jego wobec osób trzecich. Tylko powszechne towarzystwo emerytalne jest uprawnione do prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej.

SKOK – podmiot będący spółdzielnią, którego celem 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 ubezpieczeniowym.

Zarządca Komisaryczny – instytucja prawna stosowana przez KNF w ramach postępowania sanacyjnego SKOK. Jest to specyficzny jednoosobowy organ SKOK, który ustanawiany jest na mocy decyzji administracyjnej KNF. Z chwilą ustanowienia zarządcy komisarycznego członkowie zarządu SKOK zostają odwołani z mocy prawa, a udzielone wcześniej prokury i pełnomocnictwa wygasają. Kompetencje innych organów SKOK ulegają zawieszeniu. Na zarządcę komisarycznego przechodzi prawo podejmowania decyzji we wszystkich sprawach SKOK, z wyjątkiem wprowadzania zmian w ich statutach.

Komisja Nadzoru Finansowego

Pl. Powstańców Warszawy 1

Skr. poczt. nr 419, 00-950 Warszawa 1

Tel. (+48) 22 262 50 00

Fax (+48) 22 262 51 11

knf@knf.gov.pl

www.knf.gov.pl



ISBN 978-83-63380-93-9