

***BANK JAKO STRONA  
POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO  
PROWADZONEGO PRZEZ  
KOMISJĘ NADZORU  
FINANSOWEGO***

**KNF**

**CEDUR**  
Centrum Edukacji dla  
Uczestników Rynku

**Daniel Nowicki**

Departament Prawny

Warszawa, dnia 21 maja 2019 r.

# Postępowanie administracyjne prowadzone przez KNF

## Formy załatwiania spraw dotyczących banków – decyzja a milczenie KNF

Jako organ kolegialny KNF podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, które choć nie jest to wprost wyrażone w ustawie, przyjmują dwojakiemu rodzaju formy rozstrzygnięć, tj. aktów administracyjnych i uchwał o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

**Odnosnie do pierwszej kategorii spraw należy wskazać, iż ustawodawca wprost nadał im charakter decyzji i postanowień administracyjnych określonych w odrębnych przepisach. Takie rozwiązanie połączone z treścią art. 11 ust. 5 unrf wskazującego, iż do postępowania KNF i przed KNF stosuje się przepisy Kpa, nie pozostawia wątpliwości, iż jest to organ stosujący w toku postępowania regulacje procedury administracyjnej, a tym samym jest z punktu widzenia art. 1 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. organem administracji publicznej.**

Odnosnie stosowania przepisów Kpa należy zauważyć, iż ustawodawca wskazał, iż przepisy te stosuje się wprost z uwzględnieniem jedynie art. 127 § 3 k.p.a., co do którego ustawodawca przyjął regułę, iż stosuje się go odpowiednio.

**KNF wykorzystuje drogę administracyjną (postępowanie administracyjne) w przypadku gdy zachodzi potrzeba załatwienia sprawy administracyjnej w drodze wydania decyzji administracyjnej albo milczącego załatwienia sprawy.**

By mówić o możliwości prowadzenia przez KNF postępowania administracyjnego konieczne jest istnienie stanu faktycznego, opisanego w przepisie, wymagającego dla uwolnienia się władczej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący. Właściwa dla sprawy indywidualnej konkretyzacja normy prawnej może łączyć się z wydaniem decyzji administracyjnej wyrażającego stanowisko KNF, bądź też kwalifikowanym milczeniem KNF.

**Załatwienie sprawy administracyjnej przez KNF może zatem polegać na:**

- **wydaniu decyzji utożsamianej z aktem administracyjnym zewnętrznym, indywidualnym**
- **milczeniu**

Zarówno decyzyjna, jak i milcząca forma załatwienia sprawy sprawia, że KNF tworzy normę jednostkową i indywidualną. Nawet wówczas gdy organ nadzoru zachowuje się całkowicie biernie, stan ten jest sankcjonowany i nazywanym milczącym załatwieniem sprawy.

# Zasady ogólne regulujące postępowanie administracyjne prowadzone przez KNF

## Ogólny charakter zasad postępowania administracyjnego wyraża się w tym, że:

- zakres ich obowiązywania obejmuje każde stadium postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej w obu instancjach zarówno w trybie zwyczajnym, jak i w trybach nadzwyczajnych
- są one normami realizowanymi poprzez konkretne instytucje procesowe ustanowione w Kpa, a zatem w każdym przypadku, gdy organ interpretuje i stosuje przepisy Kpa dotyczące poszczególnych instytucji procesowych, powinien stosować zarazem dyrektywy wynikające z zasad ogólnych
- wszystkie instytucje Kpa powinny być odczytywane w kontekście zasad ogólnych jako ich konkretyzacja, w związku z czym zasady ogólne należy uznać za wskazówki właściwej interpretacji poszczególnych przepisów Kpa
- wypełniają luki w prawie administracyjnym w takim zakresie, w jakim można dopuścić stosowanie w tej gałęzi prawa analogii.

## Zasada praworządności

**Organ nadzoru ma prawo do podejmowania tylko takich działań, do których został wyraźnie upoważniony przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane wyłącznie w formie i trybie prawem przewidzianym.**

Organ nadzoru ma obowiązek działania na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

**Działanie na podstawie prawa obejmuje dwa elementy:**

- **ustalenie zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie**
- **zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy.**

**Podstawami prawnymi decyzji administracyjnych i postanowień, mogą być tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego.**

## Zasada praworządności

Organ nadzoru zobowiązany jest przestrzegać zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Nie można stosować przepisu prawa krajowego, który koliduje w danym przypadku z unormowaniem unijnym. Jest to prymat zastosowania prawa unijnego, co oznacza, że przepis prawa krajowego sprzeczny z prawem europejskim nie jest nieważny, lecz po prostu nie może być zastosowany w konkretnym przypadku

Okólniki, instrukcje, zalecenia i inne przepisy prawa wewnętrznego nie mogą stać się podstawą prawną decyzji administracyjnej.

**Organ nadzoru nie ma kompetencji do samodzielnego badania konstytucyjności ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego mającego stanowić podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej.**

**Z zasady legalizmu wynika obowiązek interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły.**

**W odniesieniu do organu nadzoru nie obowiązuje zasada: co nie jest zakazane, jest dozwolone.**



# Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli

Organ nadzoru ma obowiązek uwzględniać interes społeczny i słuszny interes obywateli.

**Kpa nie określa wzajemnej relacji dwóch wartości ani nie przesądza, która z nich jest bardziej istotna. Organ nadzoru sam we własnym zakresie musi każdorazowo dokonać wartościowania obu interesów i podjąć słuszne rozstrzygnięcie, co następnie musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.**

**W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym.** Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualnym podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa.

**Konieczne jest harmonizowanie interesu społecznego ze słusznym interesem obywateli.**

## Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej

Organ nadzoru ma prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Budzące zaufanie działanie organu nadzoru powinno spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach.

Nie jest możliwe przedstawienie wyczerpującego katalogu zachowań, które służą budowie zaufania obywateli do organów państwa. Ocena, czy pewne działanie lub zespół działań wykazują zgodność z analizowaną zasadą, musi być przeprowadzona na tle konkretnego stanu faktycznego i przy uwzględnieniu ogółu towarzyszących sprawie okoliczności.

## Zasada udzielania informacji prawnej i pomocy prawnej

Organy nadzoru jest obowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Organ nadzoru ma czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

W postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet* (nieznajomość prawa szkodzi). Organy administracji nie mogą powoływać się w prowadzonych przez siebie postępowaniach na zasadę *ignorantia iuris nocet* dla uzasadniania swych działań i rozstrzygnięć.

Zakres podmiotowy zasady informowania jest możliwie szeroki w odniesieniu do stron postępowania administracyjnego, którym organ administracji publicznej powinien udzielać wszelkich informacji wiążących się z załatwieniem danej sprawy administracyjnej.

Granica realizacji zasady informowania jest zastępowanie przez organ nadzoru aktywności stron poprzez instruowanie ich o wyborze najkorzystniejszego sposobu postępowania. Organ nadzoru nie może bowiem pełnić roli pełnomocnika (zastępcy) procesowego stron czy też doradcy prawnego z innych dziedzin prawa, niedopuszczalne jest zatem wskazywanie stronom określonego (optymalnego) sposobu postępowania w sprawie.

Granice przedmiotowe prawa do informacji są odmiennie ukształtowane w odniesieniu do podmiotów profesjonalnych (adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych) oraz w odniesieniu do podmiotów, od których oczekuje się – choćby w pewnym zakresie – znajomości prawa.

# Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

**Organ nadzoru ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.**

**Uprawnienie procesowe strony do udziału w postępowaniu nie jest obowiązkiem strony, a wyłącznie jej uprawnieniem.** To strona ma prawo zdecydować, czy będzie brała – czynny lub bierny – udział w postępowaniu administracyjnym. Rolą organu nadzoru jest stworzenie takich warunków, które będą gwarantować stronie możliwość podejmowania czynności procesowych w toku postępowania administracyjnego, jednak organ nadzoru nie może zmusić strony do podjęcia jakichkolwiek czynności.

**Czynny udział strony w postępowaniu winien być realizowany w każdym stadium postępowania, tj. od momentu jego wszczęcia do zakończenia, zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych.**

**Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż w art. 10 § 2 Kpa przewidziano od niej wyjątki. Organ nadzoru może bowiem odstąpić od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.**

## Zasada przekonywania

**Zasada przekonywania zobowiązuje organ nadzoru do wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwianiu sprawy.**

**Realizacja tej zasady przejawia się w tłumaczeniu stronie celowość, racjonalność i słusność wszelkich czynności i działań podejmowanych w celu załatwienia sprawy.**

Podmiot, do którego adresowana jest decyzja, ma prawo wiedzieć, jakimi przesłankami kierował się organ, który wydawał zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie, a nie domyślać się, co było tego przyczyną, nawet w przypadku, gdy miał dostęp do akt.

**Szczególną rolę w zakresie realizacji zasady przekonywania odgrywa uzasadnienie decyzji administracyjnej wydawanej przez organ nadzoru.**

## Zasada szybkości postępowania

**Organy nadzoru powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, postępując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.**

Organ nadzoru winien prowadzić postępowania w taki sposób, aby nie można im było zarzucić zbędnej zwłoki czy opieszałości w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym.

Sprawność i szybkość działania organu nadzoru nie może polegać na nieuzasadnionym pośpiechu i związanym z nim naruszeniem gwarancji procesowych strony postępowania.

**Zasada szybkości postępowania nie może być traktowana jako pretekst dla pomijania form postępowania, naruszenia uprawnień procesowych stron w imię szybkości. Z zasady tej nie wynikają żadne wyjątki od norm Kpa.**

## Zasada przyjaznej interpretacji przepisów

**Omawiana zasada ma znajdować zastosowanie w sytuacji gdy można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni przepisów i żadna z nich nie doprowadzi do jednoznacznego ustalenia.**

W sytuacji gdy po zastosowaniu reguł wykładni językowej, systemowej i celowościowej albo funkcjonalnej, niemożliwe jest rozstrzygnięcie wątpliwości co do prawidłowego i jednolitego stosowania spornego przepisu prawa na gruncie zaistniałego stanu faktycznego sprawy, wówczas swe zastosowanie ma znajdować art. 7a Kpa.

Zasada ta znajdzie zastosowanie wszędzie tam, gdzie istnieje kilka (tj. chociażby dwie) różnych i prawnie dopuszczalnych dróg interpretacji i rozumienia tego samego przepisu prawa, zwykle w sposób odmienny interpretowanego przez stronę oraz przez organ dokonujący rozstrzygnięcia w jego sprawie. W przypadku realnie nieusuwalnej wieloznaczności przepisu prawnego – powinno się odtworzyć z niego normę prawną, która uwzględnia interes strony. Innymi słowy – niejasne regulacje prawne nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony, z uwagi na fakt iż nie może on ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnego formułowania przepisów przez ustawodawcę.

## Zasada przyjaznej interpretacji przepisów

**Zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania. Jeżeli zatem wskazywany przez stronę sposób interpretacji przepisów będzie sprzeczny z jasnym ich brzmieniem, będzie jednoznacznie naruszał zasady logiki lub metodologię wykładni przepisów prawa.**

**Ustawodawca ogranicza obowiązek stosowania zasady przyjaznej interpretacji przepisów do postępowań, których przedmiotem nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, z wyłączeniem przypadków:**

- gdy sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ
- gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego
- w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.



## Zasada bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności

**Zasada bezstronności** nakazuje organom administracji i ich pracownikom w sposób rzetelny i profesjonalny. Jednocześnie wprowadza zakaz adresowany do takich osób w swoich działaniach kierować się jakimikolwiek interesami czy motywami pozaprawnymi, które mogą naruszać interesy stron.

**Zasada równego traktowania** wskazuje, że wszystkie strony znajdujące się w takiej samej sytuacji powinny być traktowane w porównywalny sposób, bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji.

**Zasada proporcjonalności** (zasada ta bywa nazywana zasadą współmierności, miarkowania, „najmniejszego bólu”) i związana jest z fundamentalną dla prawa kwestią słusznego i racjonalnego wyważenia interesu ogółu i interesu jednostki. Oznacza, że organy stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy stron tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu. Wykonując swe kompetencje, organy powinny utrzymywać równowagę między niekorzystnymi skutkami decyzji dla jednostki, a celami, które są realizowane. Za każdym razem organ administracji wydając decyzję będzie musiał ustalić, że:

- instrumenty stosowane w danej sprawie są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów
- są rzeczywiście niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane
- ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

## Zasada uzasadnionych oczekiwań

### Zasada ta ma ścisły związek z zasadą niedyskryminowania.

Z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa wynika prawo obywateli do oczekiwania, że w takich samych sytuacjach prawnych i faktycznych mogą oczekiwać od organów administracji takich samych rozstrzygnięć.

### Utrwalona praktyka może być następstwem różnych precedensów, którymi mogą być wcześniej podjęte rozstrzygnięcia administracyjne dotyczące określonych rodzajowo spraw, w zbliżonych warunkach.

Przez utrwaloną praktykę należy rozumieć sposób stosowania normy prawnej (jej subsumpcji) przez organ w takim samym stanie faktycznym, który można uznać za dominujący w okresie, w którym miało miejsce oceniane zachowanie strony. Przymiot „utrwalonej” ma więc taka praktyka, która jest w stanie wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób.

Strona ma prawo oczekiwać, że uzyska tożsame treściowo rozstrzygnięcie, jeśli inny podmiot je uzyskał, będąc w tożsamej do niej sytuacji.

## Zasada uzasadnionych oczekiwań

**Po stronie obywatela mieści się prawo oczekiwania, aby organy zobowiązane do stosowania przepisów Kpa podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób przewidywalny i konsekwentny, a także zgodny ze swoją dotychczasową praktyką.**

**Organ będzie mógł odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw tylko wtedy, gdy uzasadnić to będzie ważna przyczyna, która może być:**

- **oczywista niezgodności praktyki z prawem (co przykładowo może znaleźć potwierdzenie w orzeczeniu sądowym**
- **praktyka była wynikiem przestępstwa**
- **brak obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony**
- **ważny interes publiczny (zmiana tzw. polityki administracyjnej).**

# **KNF jako organ administracji publicznej**

## **Właściwość KNF**

## **Instytucja wyłączenia członków KNF i KNF**

## **Wyłączenie pracowników UKNF**

**KNF jest organem kolegialnym, w przypadku którego zdolność do wykonywania jurysdykcji administracyjnej ustawodawca przyznał organowi działającemu *in pleno* przy zachowaniu narzuconego przez normodawcę stosownego *quorum*. Pojęcie „*quorum*” należy wyklądać jako minimalna liczba członków organu kolegialnego, których obecność podczas głosowania jest niezbędna, aby podjęta przez ten organ uchwała była ważna. Brak *quorum*, jak wynika z art. 27 § 2 k.p.a., powoduje utratę zdolności prawnej organu kolegialnego do załatwienia sprawy.**

W Kpa w zaledwie trzech przepisach ustawodawca odniósł się wprost i wyłącznie do organów kolegialnych. Są to art. 27, art. 87 i art. 93 zd. 2 Kpa.

**Art. 27 Kpa** – traktuje o wyłączeniu członka organu kolegialnego.

**Art. 87 Kpa** – organ kolegialny właściwy do wydania decyzji w sprawie może zlecić jednemu ze swych członków przeprowadzenie w całości lub w części postępowania dowodowego. Zlecenie takie organ kolegialny może skierować również do osoby niebiorącej udziału w orzekaniu, lecz będącej jedynie pracownikiem tego organu. Ograniczenie w ten sposób obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady bezpośredniości możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu. Jak wynika z art. 87 k.p.a. pracownik organu kolegialnego może przeprowadzić postępowanie dowodowe, jednak nie jest on uprawniony do kierowania rozprawą.

**Art. 93 zdanie drugie Kpa** ustawodawca zastrzegł, iż jedynie przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegialnego może kierować rozprawą.

**Przyznanie kompetencji do sprawowania jurysdykcji administracyjnej organowi kolegialnemu nie może w żadnym wypadku naruszać praw jednostki przez pozbawienie lub ograniczenie jej uprawnień wynikających z przepisów prawa procesowego.**

W każdym przypadku rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej należy zapewnić jednostce wszystkie uprawnienia i gwarancje procesowe, zważywszy na rolę i funkcję przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego.

Powyższe ustalenie doktrynalne aktualizuje się szczególnie w odniesieniu do KNF, gdy zważy się, że art. 11 ust. 5 unrf stanowi wprost, że do postępowania KNF i przed KNF stosuje się przepisy Kpa. Można z tego wyprowadzić wniosek, iż punktem odniesienia dla określenia zasad procedowania spraw rozpatrywanych na posiedzeniach organu nadzoru winny być zawsze unormowania Kpa.

**Zasada kolegalności działania KNF modyfikuje treść przepisu art. 12 ust. 1 i 3 unrf. Zgodnie z tym przepisem KNF może upoważnić Przewodniczącego KNF, Zastępców Przewodniczącego KNF oraz pracowników UKNF do podejmowania działań w zakresie właściwości organu nadzoru, w tym do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych. Co więcej, upoważniony Przewodniczący KNF, Zastępcy Przewodniczącego KNF oraz pracownicy UKNF mogą udzielać, w zakresie określonym przez organ nadzoru, dalszych pełnomocnictw pracownikom UKNF.**

To uregulowanie unrf jest typowym przejawem dekoncentracji wewnętrznej organu administracji polegającej na pisemnym upoważnieniu przez organ nadzoru Przewodniczącego KNF, jego Zastępców oraz pracowników UKNF do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych i postanowień. W takim przypadku przepisy prawa przyjmują rozwiązania prawne, którego istota polega na upoważnieniu określonej kategorii podmiotów do wykonywania kompetencji organu administracji publicznej, ale w imieniu i na rachunek organu kolegalnego, jakim jest KNF.

**W zakresie pewnych kategorii spraw administracyjnych normodawca poddaje kolegalność działania KNF szczególnej ochronie. Mowa tu o art. 12 ust. 2 i 2a unrf, zgodnie z którym w enumeratywnie wskazanych w tym przepisie sprawach niedopuszczalna jest dekoncentracja wewnętrzna, co do wydawania rozstrzygnięć co do istoty. Innymi słowy - w zakresie tej kategorii spraw wyłączną swą właściwość zachowuje KNF jako organ kolegalny.**

**Instytucja wyłączenia pracownika, członka organu kolegialnego oraz organu administracji publicznej z postępowania stanowi obok instrumentów materialnych (np. ujawnianie stanu posiadania w oświadczeniu majątkowym), instrument zabezpieczający prawnie przed konfliktem interesów. Stanowi jednocześnie najsilniejszą gwarancję procesową zasady bezstronności organów administracji publicznej oraz urzędników biorących udział w postępowaniu.**

**Kpa reguluje trzy rodzaje instytucji wyłączenia: (1) wyłączenie pracownika organu administracyjnego; (2) wyłączenie organu; (3) wyłączenie członka organu kolegialnego.**

Wyłączenie z postępowania oznacza, że osoba wyłączona lub organ wyłączony powinien powstrzymać się od jakichkolwiek czynności z wyjątkiem czynności niecierpiących zwłoki, ze względu na interes społeczny lub ważny interes strony. Katalog przyczyn wyłączenia pracownika i członka organu kolegialnego zawiera art. 24 § 1 i 3 Kpa. Okoliczności wyłączenia są w tym przepisie enumeratywnie wymienione, stanowiąc tym samym obligatoryjne przesłanki wyłączenia.

Przepis art. 24 § 3 Kpa pozwala na zastosowanie instytucji wyłączenia również w innych przypadkach, niż wymienione w art. 24 § 1 Kpa, w sytuacji, gdy znajdą inne okoliczności prawne lub faktyczne, które będą stanowiły powód zakwestionowania bezstronności pracownika lub członka organu kolegialnego, wprowadzając możliwość zastosowania fakultatywnych przesłanek wyłączenia. Zgodnie z tym przepisem chodzi jedynie o uprawdopodobnienie okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności pracownika.



**Zachodzenie okoliczności wyłączenia z art. 24 § 1 Kpa skutkuje wyłączeniem z mocy prawa i nie ma wówczas potrzeby wydawania odrębnego postanowienia. W przypadku stosowania art. 24 § 3 Kpa taka konieczność prawna zachodzi.**

O wyłączeniu Zastępcy Przewodniczącego lub członków KNF z przyczyn określonych w art. 24 § 3 Kpa rozstrzyga w drodze postanowienia Przewodniczący KNF.

Z kolei o wyłączeniu Przewodniczącego KNF z przyczyn określonych w art. 24 § 3 Kpa rozstrzyga w drodze postanowienia KNF, podejmując uchwałę bez udziału Przewodniczącego KNF.

Jeżeli KNF wskutek wyłączenia jej członków nie może załatwić sprawy, Prezes Rady Ministrów wyznacza do załatwienia sprawy inny organ administracji publicznej.

O wyłączeniu poszczególnych pracowników UKNF na mocy art. 24 § 3 Kpa decyduje z urzędu albo na wniosek bezpośredni przełożony pracownika.

Skoro do decyzji Komisji Nadzoru Finansowego należy odpowiednio stosować art. 127 § 3 Kpa, to wolą ustawodawcy było uznanie tej Komisji za ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 Kpa.

**W sytuacji, gdy postępowanie administracyjne prowadzi kolegialny organ administracji publicznej o statusie ministra – tak w przypadku KNF i który podejmuje decyzje w pełnym składzie, brak jest podstaw do stosowania wobec członków KNF regulacji opisanych w art. 24 § 1 pkt 5 Kpa w związku z art. 27 § 1 Kpa.**

Przepisów Kpa o wyłączeniu organu i członków organu kolegialnego nie można interpretować w sposób, który uniemożliwia rozpoznanie środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a takie właśnie konsekwencje wywołałoby wyłączenie członków Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 Kpa od udziału w rozpatrywaniu sprawy w trybie art. 127 § 3 Kpa.

# **Kwalifikacja banku jako strony postępowania administracyjnego – kryteria uznania za stronę**

## **Udział innych podmiotów w postępowaniach administracyjnych, których stroną jest bank – organizacja społeczna i prokurator**

## Centralną pozycję wśród podmiotów biorących udział w postępowaniu prowadzonym przez KNF zajmuje strona postępowania.

W ujęciu ogólnym, określenie pojęcia strony postępowania administracyjnego nastąpić może za pomocą dwóch odmiennych rodzajów kryteriów: formalnego bądź materialnego.

**W Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.**

Takie sformułowanie stało się powodem sporów, charakterystycznych tak dla doktryny, jak i orzecznictwa, co do wersji legitymacji procesowej przyjętej przez Kpa. Istota sporu, sprowadzająca się do odpowiedzi na pytanie, kto decyduje o uznaniu określonego podmiotu za stronę i w jakim następuje to momencie, wykształciła jednoczesne poglądy o subiektywnej i obiektywnej wersji tej legitymacji.

## **Przy ustalaniu kręgu stron postępowania wszczynanego z urzędu niezbędne jest jednocześnie stwierdzenie czterech następujących przesłanek:**

- istnieje ustanowiony przez prawo organ
- sprawa, w której organ ten jest właściwy, może być załatwiona tylko przez wydanie decyzji
- rozpoznanie i załatwienie sprawy przez wydanie decyzji może nastąpić w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym
- istnieją podmioty, mające - w ocenie organu administrującego - interes prawny lub obowiązek, którego będzie dotyczyło postępowanie w sprawie indywidualnej.

## **Norma odnosząca się natomiast do ustalania strony postępowania wszczynanego na wniosek oparta jest na czterech innych przesłankach:**

- istnieje podmiot, niepodporządkowany organowi administracyjnemu, uznający się za legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym
- jest to podmiot mający - zgodnie z własną oceną stanu faktycznego oraz stanu prawnego sprawy - interes prawny lub obowiązek, o których należy rozstrzygnąć decyzją administracyjną
- podmiot ten dokonuje czynności procesowej, mającej w jego przekonaniu spowodować wszczęcie postępowania, a czyni to, wnosząc żądanie do tego organu administracyjnego, który uznaje za właściwy w swojej sprawie
- czynność procesowa tego podmiotu - żądanie wszczęcia postępowania, będzie skuteczna wtedy, gdy można wskazać przepis prawa materialnego, który dopuszcza istnienie takiego właśnie interesu prawnego lub obowiązku.

Elementami wspólnymi obu norm są pojęcia „interesu prawnego” i „obowiązku”.

Analiza „interesu prawnego” wymaga odtworzenia trzech jego elementów: podstawy prawnej, treści i cech.

Podstawa prawna interesu prawnego wynika zasadniczo z przepisów materialnego prawa administracyjnego, choć jego źródłem mogą być także przepisy prawa procesowego. W pewnych sytuacjach interes prawny w sensie materialnym znajduje uzasadnienie w innych przepisach prawa, a zwłaszcza prawa cywilnego.

### **Interes prawny nie może być jakimkolwiek interesem, lecz musi być interesem kwalifikowanym. Ma to być interes:**

- **indywidualny**, wiążący się z konkretnym podmiotem; nie może to być interes o charakterze ogólnym,
- **własny, osobisty**; wymaga to istnienia bezpośredniego związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której budowany jest jego interes prawny. Nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne, i nawet gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny
- **realny, konkretny**, czyli dający się obiektywnie stwierdzić, rzeczywiście istniejący, a nie tylko hipotetyczny, potencjalny
- **aktualny**; tę jego cechą należy w zasadzie rozpatrywać łącznie z poprzednią. Nie można mówić o interesie prawnym w rozumieniu art. 28 Kpa, jeśli ma on być przewidywalny w przyszłości
- **podlegający zaspokojeniu poprzez wydanie decyzji administracyjnej.**

## **Poza stroną w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez KNF mogą brać także udział podmioty na prawach strony.**

Instytucja podmiotów na prawach strony oparta jest na konstrukcji ich udziału w sprawie dotyczącej innej osoby. Postępowanie, w którym biorą one udział, nie dotyczy ich własnej sprawy, nie są one w niej stroną.

**Zwrot „w sprawie dotyczącej innej osoby” oznacza, że postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku innej osoby będącej stroną tego postępowania, nie zaś podmiotu na prawach strony, którymi są: organizacje społeczne, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, innego podmiotu, któremu ustawa nadaje taki charakter.**

**Podmioty te nie występują zamiast strony, lecz obok niej i w sposób od niej niezależny.**

Ich udział w postępowaniu nie jest obligatoryjny, stąd należą do grupy fakultatywnych podmiotów postępowania.

**W odniesieniu do statusu podmiotu na prawach strony, jakim jest organizacja społeczna przepisy Kpa przewidują trzy postacie inicjatywy procesowej organizacji społecznej:**

- **żądanie tylko wszczęcia postępowania**
- **żądanie wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim**
- **żądanie dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu.**

Wniesienie pierwszego z żądań oznacza rezygnację z udziału w postępowaniu administracyjnym. W dwóch pozostałych przypadkach organizacja społeczna dąży do uzyskania prawnej możliwości udziału w czynnościach postępowania.

Wniesienie przez organizację społeczną żądania dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu wszczyna postępowanie incydentalne. Kodeks nie wyznacza terminu do wniesienia takiego żądania.



Jeśli organ nadzoru uzna żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, to wydaje postanowienie pozytywne, czyli o dopuszczeniu jej do udziału w już toczącym się postępowaniu.

**Wydanie aktu o takiej treści wymaga łącznego wystąpienia dwóch przesłanek inicjatywy procesowej organizacji społecznej. Są nimi:**

- **żądanie jest uzasadnione celami statutowymi tej organizacji**
- **przemawia za tym interes społeczny.**

**W postępowaniu prowadzonym przez KNF może brać udział prokurator jako podmiot na prawach strony Prokurator jest stróżem praworządności w postępowaniach administracyjnych, korzystającym jedynie z uprawnień procesowych strony. Podmiot na prawach strony nie jest „głównym aktorem” wszczynanego lub toczącego się już postępowania administracyjnego. Jest nim strona postępowania.**

**Do uprawnień procesowych prokuratora zalicza się:**

- prawo prokuratora do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego przez KNF
- prawo prokuratora do udziału w każdym etapie postępowania administracyjnego
- prawo prokuratora do wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej
- prawo prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego

# Wszczęcie postępowania administracyjnego – wszczęcie z urzędu i wszczęcie na wniosek banku

**Przepis art. 61 § 1 Kpa określa, iż w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada skargowości i oficjalności.**

Tylko przepisy prawa materialnego pozwalają ustalić, w jaki sposób ma dojść do wszczęcia postępowania w konkretnej sprawie. Przepisy te nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale także określają, czy inicjatywa do powstania danej sprawy ma wyjść od strony, czy też organ administracji publicznej ma działać z urzędu.

**Gdy z prawa materialnego wprost nie wynika, czy postępowanie w sprawie wszczynane jest na wniosek, czy z urzędu, to przyjmuje się, że gdy przedmiotem jest przyznanie uprawnienia - postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, a gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku, ograniczenie lub cofnięcie uprawnień - postępowanie wszczynane jest z urzędu.**

**Podmiot inicjujący postępowanie administracyjne nie ma obowiązku oznaczenia we wniosku kwalifikacji prawnej swego żądania.** Jeśli taka podstawa nie zostanie przez wnoszącego podanie o wszczęcie postępowania wskazana, organ administracji, do którego to podanie wpłynęło, na podstawie jego brzmienia musi rozważyć, czy w sprawie istnieje droga postępowania administracyjnego i czy organ ten jest właściwy w sprawie. W dalszej kolejności badaniu podlega to, czy wniosek o wszczęcie złożyła strona w rozumieniu art. 28 Kpa.

Żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego określa przedmiot tego postępowania. W razie jakichkolwiek wątpliwości co do intencji osoby, która wystąpiła z wnioskiem o wszczęcie postępowania, organ administracji publicznej zwraca się o ich wyjaśnienie do tej osoby.

**Przepisy Kpa nie formalizują zasadniczo sposobu wszczęcia postępowania z urzędu. Nie przewidują orzekania o tym, że postępowanie zostaje wszczęte.**

W orzecznictwie przyjęto, że za datę wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu należy uznać dzień pierwszej czynności urzędowej dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomiono stronę. Zwykle taką pierwszą czynnością urzędową, którą podejmują organ administracji, gdy zamierza wszcząć postępowanie z urzędu, jest zawiadomienie strony lub znanych już wówczas stron o wszczęciu postępowania.

Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia organowi żądania. Zgodnie z art. 61 § 3 Kpa wszczęcie postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od woli urzędnika czy też uznania organu.

**Do wszczęcia postępowania dochodzi wyłącznie w związku ze złożeniem do organu właściwego do jego załatwienia.**

**Dla ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego miarodajna jest data złożenia wniosku do KNF, a nie data jego sporządzenia przez stronę albo też nadania.**

# **Kontrola podania o wszczęcie postępowania administracyjnego – usuwanie braków formalnych**

## **Odmowa wszczęcia postępowania**

KPA ustanawia zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie wymogów stawianych podaniom.

Minimum treści (wymogi formalne) podania:

- **wskazanie osoby, od której pochodzi podanie** (osobę fizyczną identyfikuje się przez wskazanie jej imienia i nazwiska, a osobę prawną względnie inną jednostkę organizacyjną, której przysługuje zdolność do występowania w postępowaniu administracyjnym przez podanie jej nazwy (firmy));
- **adres wnoszącego podanie/adres siedziby w przypadku jednostek organizacyjnych (obejmuje to także przypadek wnoszenia podania drogą elektroniczną);**
- **żądanie** (przy ustaleniu charakteru pisma nie ma decydującego znaczenia jego tytuł, ani nawet dosłowne powołanie poszczególnych zawartych w nim zwrotów, ale ocena intencji strony dokonana w oparciu o całość podniesionych okoliczności. O tym, jaki charakter ma mieć ostatecznie pismo, decyduje strona, ale w razie wątpliwości w tym zakresie obowiązkiem organu administracji publicznej jest przekazanie stronie informacji o jej sytuacji procesowej, przysługujących jej środkach ochrony praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa);
- **podpis na podaniu (podpis to napisany lub uwierzytelniony znak ręczny. Tylko tak złożony podpis może być kwalifikowany jako spełniający wymagania formalne co do treści podania. Podpis taki nie może być zastąpiony żadnym podpisem mechanicznym, np. faksymile bądź kserograficzną odbitką własnoręcznego podpisu);**
- **spełnienie innych wymagań określonych w przepisach prawa;**
- **powinno być sporządzone w języku polskim.**

Podanie musi spełniać minimum wymogów formalnych przewidzianych przez Kpa, w przeciwnym bowiem razie złożenie podania nie wywoła skutków prawnych.

**Uchybienia i braki w podaniach mogą mieć charakter usuwalny bądź nieusuwalny.**

**Brakiem o charakterze nieusuwalnym jest niewskazanie w podaniu adresu wnoszącego przy jednoczesnej niemożności ustalenia tego adresu przez organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono.**

Braki w zakresie innych niż dane adresowe składników podania mają charakter usuwalny. Tryb usuwania tych braków reguluje art. 64 § 2 Kpa.

**Powołanie się przez organ administracji publicznej na art. 64 § 2 Kpa powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników.**

Na podstawie art. 64 § 2 Kpa organ powinien wezwać stronę o wyjaśnienie bądź sprecyzowanie złożonego żądania, jeśli podanie jest tak zredagowane, że trudno należycie ocenić intencje strony, które je wniosła. Jeżeli jednak podanie jest jasne i nie budzi wątpliwości, to brak jest podstaw do wzywania strony do złożenie dodatkowych wyjaśnień.

**W przypadku gdy podanie (żądanie) strony nie jest jednoznaczne, bądź też nie precyzuje w sposób oczywisty przedmiotu żądania, albo zawiera inne braki formalne organ administracji stosownie do art. 64 § 2 Kpa zobowiązany jest do wezwania wnoszącego podanie do usunięcia jego braków w terminie nie krótszym niż 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.**

**Pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 Kpa podania o wszczęcie postępowania nie wymaga wydania ani decyzji administracyjnej ani postanowienia.**

Pozostawienie podania bez rozpoznania nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku podjęcia jakichkolwiek działań.

**Konsekwencją pozostawienia podania bez rozpoznania jest obowiązek:**

- dokonania urzędowej rejestracji wniesienia podania
- sporządzenia w aktach sprawy stosownej adnotacji o przyczynie pozostawienia podania bez rozpoznania
- w przypadku gdy pozostawienie podania bez rozpoznania nastąpiło na podstawie art. 64 § 2 Kpa, czyli wskutek nieusunięcia w terminie braków podania, organ jest zobligowany zawiadomić o tym, że podanie zostało pozostawione bez rozpoznania.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania nie ma skutku orzeczenia merytorycznego, co umożliwia stronie ponowne zainicjowanie postępowania.

**Na czynność pozostawienia wniosku bez rozpoznania przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność.**



**Unormowania Kpa przydają KNF po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego kompetencję do przeprowadzenia oceny, czy wniosek o wszczęcie pochodzi od strony postępowania.**

**KNF wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania:**

- **gdy żądanie wszczęcia zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną**
- **z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte.**

**Odmowa wszczęcia postępowania z przyczyny podmiotowej (brak strony) może mieć miejsce jedynie w sytuacjach oczywistych, niewymagających analizy sprawy i przeprowadzeń dowodów. W innych przypadkach należy wszcząć postępowanie na żądanie osoby mieniającej się jego stroną zgodnie z art. 61 § 3 Kpa, bowiem dopiero czynności podejmowane we wszczętym postępowaniu stwarzają możliwość do zweryfikowania tezy wnoszącego podanie co do posiadania przez niego interesu prawnego.**

**Odmowa wszczęcia postępowania z innych przyczyn (przyczyn o charakterze przedmiotowym) może nastąpić przede wszystkim w następujących sytuacjach:**

- brak w przepisach prawa podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie postępowania administracyjnego;
- skierowanie do organu administracji żądania wszczęcia postępowania, które dotyczy załatwienia sprawy będącej przedmiotem toczącego się postępowania albo już wcześniej rozstrzygniętej decyzją administracyjną
- żądanie załatwienia sprawy, która nie podlega załatwieniu przez organ administracyjny w formie decyzji.

# **Czynności w postępowaniu administracyjnym – wezwania, doręczenia (wykorzystanie technik informatycznych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych)**

**Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań tylko wówczas, gdy jest to niezbędne:**

- **dla rozstrzygnięcia sprawy lub**
- **dla wykonywania czynności urzędowych.**

**Od wezwania należy odróżnić zawiadomienie. W zawiadomieniu informuje się jedynie o czynnościach w toku postępowania, w których adresat zawiadomienia może wziąć udział. Nie jest natomiast dozwolone stosowanie środków przymusu wobec osoby, która mimo zawiadomienia nie uczestniczyła w określonej czynności postępowania.**

**Wezwanie jest dokonywane zasadniczo na piśmie lub z użyciem dokumentu elektronicznego, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.**

**W art. 54 Kpa określono treść i charakter elementów, które muszą zostać zawarte w wezwaniu, którymi są:**

- **nazwa i adres organu wzywającego** (informuje osobę wzywaną, wobec jakiego organu administracji publicznej powinna wykonać obowiązek wynikający z treści wezwania; pozwala osobie wzywanej na dokonanie weryfikacji, czy organ wzywający jest wyposażony w odpowiednią kompetencję do dokonywania takich wezwań)
- **imię i nazwisko wzywanego** (wezwanie ma ze swojej natury charakter osobisty. Oznacza to, że organ administracji publicznej, wzywając konkretną osobę, może zasadnie oczekiwać, że to właśnie ta osoba zadośćuczyni obowiązkowi wynikającemu z treści wezwania, stąd też konieczne jest precyzyjne oznaczenie tej osoby w treści wezwania.)
- **określenie, w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu dana osoba zostaje wzywana** (organ wyczerpująco informuje osobę wzywaną o jej roli w ramach danej czynności w postępowaniu administracyjnym, osoba taka ma zatem możliwość właściwego przygotowania się do brania udziału w danej czynności). Nie można również "pod osłoną" wezwania do osobistego stawiennictwa przeprowadzać czynności dowodowych, na które strona nie jest przygotowana.
- **określenie, czy wzywany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego** (pozwala to osobie wzywanej właściwie przygotować się do czynienia zadość obowiązkowi wynikającym z wezwania)
- **termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wzywanego lub jego pełnomocnika**
- **podpis pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu**

## Instytucja doręczeń umożliwia KNF uzewnętrznienie treści podejmowanych przez niego czynności urzędowych, zaś podmiotom uczestniczącym w postępowaniu zapoznanie się z nimi.

W zakresie doręczeń obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, zgodnie z którą to organ administracyjny ma obowiązek doręczać z urzędu pisma. Strony i inni uczestnicy postępowania nie muszą występować z wnioskami o doręczanie im pism ani też nie muszą się dowiadywać, czy jest jakieś pismo do odebrania w organie.

## Znaczenie doręczenia jako czynności techniczno-procesowej przejawia się w następującym zakresie:

- doręczenie pisma stanowi początek biegu terminów do dokonania wielu czynności procesowych (np. wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)
- co do zasady dopiero od momentu doręczenia decyzji i postanowienia rozpoczyna się ich byt prawny, albowiem od tego momentu organ administracyjny wydający decyzję jest nią związany

**KNF w określonych przepisami prawa przypadkach może też przy doręczaniu zastosować następujące środki:**

- operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529), tj. przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowy
- pracownicy organu administracji publicznej
- inne upoważnione osoby lub organy
- środki komunikacji elektronicznej
- obwieszczenie lub inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania
- telefon lub inny środek łączności, jeżeli chodzi o wezwanie w sprawie niecierpiącej zwłoki.

W postępowaniu administracyjnym doręczanie pism może także następować za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

**Organ jest zobowiązany do doręczenia pism w formie dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym w trzech przypadkach:**

- Gdy strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu (może to być zarówno podanie z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie indywidualnej, jak i podanie, którego treścią jest inna czynność procesowa dokonywana w toku wszczętego już postępowania)
- Jeśli wystąpi w formie pisemnej lub ustnie do protokołu z wnioskiem o doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego za pomocą środków komunikacji elektronicznej (konieczne jest wówczas podanie organowi adresu elektronicznego do doręczeń);
- Gdy organ skutecznie zwróci się do strony lub uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie elektronicznej, tj. podmiot ten wyrazi zgodę oraz poda adres elektroniczny do doręczeń.

Kpa przewiduje możliwość wyrażenia zgody przez stronę na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego na stałe w sprawach załatwianych przed organem administracji. Taka zgoda jest uzyskiwana z inicjatywy organu administracji.

Po wyrażeniu takiej zgody organ administracji nie jest zobowiązany do uzyskiwania po raz kolejny zgody na taką formę doręczeń w każdej załatwianej przez niego sprawie administracyjnej.

Doręczenie dokonywane w formie elektronicznej zastępuje doręczenie tradycyjne, stąd niedopuszczalne jest doręczenie dokumentu równocześnie w postaci papierowej, jak i elektronicznej. W judykaturze akceptuje się doręczanie pism tradycyjnie w sytuacji wskazania przez stronę woli doręczenia jej pism drogą elektroniczną, ale tylko w sytuacjach gdy adresat faktycznie odbierze przesyłkę.

**Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, organ ma obowiązek doręczać pisma pełnomocnikowi, o którego ustanowieniu został powiadomiony organ.**

Od chwili powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika, pełnomocnik powinien mieć więc zapewniony czynny udział w postępowaniu. Wszelkie pisma powinny być wysyłane na adres pełnomocnika, chyba że strona zwróciła się do organu z wnioskiem o doręczanie jej pism, a nie pełnomocnikowi.

**Organ ma obowiązek doręczać pełnomocnikowi strony wszystkie pisma, a więc również wezwania do osobistego stawiennictwa strony.**

**Pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje takie same skutki prawne (konieczność wznowienia postępowania).**

**Stronie przysługuje prawo ustanowienia kilku pełnomocników, w takim jednak wypadku po stronie organu nie powstaje obowiązek doręczenia pism wszystkim ustawionym przez stronę pełnomocnikom, a wręcz przeciwnie, w takim przypadku organ doręcza pisma tylko jednemu z nich.**

**Strona może wówczas dokonać wyboru pełnomocnika, któremu należy doręczać pisma, jeżeli jednak nie skorzysta z takiego uprawnienia, wówczas to organ może samodzielnie, według swojego uznania dokonać wyboru takiego pełnomocnika.**



## **Miejscem doręczania pism jednostkom organizacyjnym jest lokal ich siedziby.**

Siedzibą osób prawnych jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający, jeśli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowią inaczej.

## **Pismo skierowane do jednostki organizacyjnej doręcza się do rąk osoby uprawnionej do odbioru pism.**

**Doręczający pismo nie ma obowiązku sprawdzania, czy odbierająca pismo osoba posiada formalne uprawnienie do odbioru pism. Obowiązkiem jednostki organizacyjnej jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek, a więc podjęcie takich działań, by wykluczyć możliwość odbioru pism przez osoby nieuprawnione.**

**Za osobę „uprawnioną do odbioru pism” uważa się każdą osobę, która ze względu na wykonywaną funkcję została regulaminowo lub tylko zwyczajowo uprawniona do odbierania korespondencji przesyłanej do siedziby adresata. Ponadto w judykaturze podkreśla się, że jeżeli osoba odbierająca pismo dysponuje pieczęcią jednostki i potwierdza odbiór pisma to należy przyjąć, że jest ona osobą uprawnioną do odbioru pisma, a doręczający nie musi znać zakresu obowiązków i uprawnień tej osoby, skoro zobowiązuje się ona odbioru pisma, legitymując się przy tym pieczęcią firmy.**

**Pismo uważa się za doręczone jednostce organizacyjnej w dniu potwierdzenia odbioru przez osobę upoważnioną, data faktycznego przekazania organowi powołanemu do działania w imieniu jednostki pozbawiona jest natomiast znaczenia prawnego.**

KNF może zawiadomić strony o decyzjach i innych czynnościach organów w postępowaniu poprzez stosowania doręczenia dokonywanego poprzez obwieszczenie (publiczne ogłoszenie, ogłoszenie publiczne zwyczajowo przyjęte w danej miejscowości, udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej) gdy w postępowaniu brać będzie udział więcej niż 20 stron.

**Taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu administracji nie wymaga podstawy prawnej w odrębnym akcie rangi ustawowej. Konieczne jest jednak spełnienie następujących warunków:**

- **w postępowaniu brać musi udział więcej niż 20 stron**
- **strony zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania o aktach i czynnościach w ten właśnie sposób, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.**

**Strona zawiadomiona poprzez zastosowanie doręczenia przez obwieszczenie o decyzji lub postanowieniu, które podlega zaskarżeniu może zażądać udostępnienia jej odpisu decyzji lub postanowienia w sposób i w formie określonych we wniosku (np. forma dokumentu elektronicznego, przesłanego na wskazany adres e-mail).**

Organ powinien uwzględnić wnioszek strony, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje, nie umożliwiają udostępnienia decyzji lub postanowienia w taki sposób lub w takiej formie.

**Jeżeli decyzja lub postanowienie nie może być udostępnione stronie w sposób lub w formie określonych we wniosku, organ powinien powiadomić stronę o przyczynach braku możliwości udostępnienia odpisu decyzji lub postanowienia zgodnie z wnioskiem (np. brak środków technicznych, niewspółmierne koszty) i wskazać, w jaki sposób lub w jakiej formie odpis decyzji lub postanowienia może być udostępniony niezwłocznie.**

# **Dostęp banku jako strony do akt sprawy administracyjnej – zakres uprawnień, odmowa dostępu, formy dostępu**

**Kpa przyznaje stronie następujące uprawnienie w zakresie dostępu do akt sprawy:**

- przeglądania akt
- sporządzania notatek, kopii i odpisów
- żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony
- żądania wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony.

**Prawo wglądu w akta sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów przysługuje nie tylko w toku postępowania, lecz również po jego zakończeniu.**

Prawo strony do przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek, odpisów lub kopii nie jest obwarowane żadnym warunkiem. Organ administracji publicznej ma obowiązek udostępnić stronie akta sprawy i dać jej możliwość sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów w lokalu organu administracji publicznej, w godzinach urzędowania i w warunkach zapewniających bezpieczeństwo dokumentów.

**Na organie administracji publicznej nie ciąży natomiast obowiązek udostępniania akt poza siedzibą organu, w szczególności przesyłania ich do miejsca, w którym znajduje się strona, czy też przesyłania ich stronie drogą elektroniczną.**

W orzecznictwie do niedawna uznawano, że do obowiązków organu nie należy ani wykonywanie kserokopii akt na zlecenie strony.

**Pogląd ten wymaga zrewidowania w świetle uchwały NSA z dnia 8 października 2018 r. (I OPS 1/18) Zgodnie z tą uchwałą:**

- **W ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 Kpa mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.**
- **Odmowa uwzględnienia żądania strony wydania kopii akt może następować tylko wyjątkowo, jeżeli podyktowana byłaby trudnościami w szczególności wynikającymi z obszerności materiału, który miałby zostać powielony.**

Prawo strony do żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez nią odpisów lub kopii z akt sprawy lub wydania uwierzytelnionych odpisów może być zrealizowane, jeżeli jest to uzasadnione ważnym interesem strony. **Strona ma ważny interes w uzyskaniu tychże uwierzytelnionych odpisów lub kopii ze względu na okoliczności prowadzonego w sprawie postępowania, lub z uwagi na inne toczące się lub mające się toczyć postępowanie.**

**Ocena istnienia przesłanki „ważnego interesu” należy do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, przy czym ciężar dowodu w powyższym zakresie spoczywa na wnioskodawcy.**

**Uprawnienia strony dostępu do akt sprawy mogą zostać wyłączone tylko w sytuacjach objętych art. 74 § 1 Kpa, a zatem w odniesieniu do akt sprawy zawierającej informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ wyłączy ze względu na ważny interes państwowy.**

**Sporna w doktrynie i orzecznictwie jest definicja pojęcia nieostrego „ważny interes państwowy”, które niewątpliwie wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym przypadku rozpatrywania uprawnienia strony do wglądu w akta sprawy.**

Żądanie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek i odpisów może być załatwione poprzez:

- **czynność w postaci udostępnienia stronie akt i umożliwienie jej sporządzenia odpisów**
- **wydanie postanowienia o odmowie udostępnienia akt na podstawie art. 74 § 2 Kpa. Odmowa umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów następuje w formie postanowienia, na które służy żalenie, bez względu na przyczynę odmowy.**

Każda odmowa udostępnienia akt stronie, w tym nieuwzględnienie żądanej formy dostępu, powinna znaleźć odzwierciedlenie w stosownym postanowieniu KNF.

# **Terminy załatwiania spraw przez KNF – beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego**

## **Instytucja ponaglenia i skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego**

**Przepis art. 12 Kpa ustanawia zasadę szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, w świetle której organy administracji nie powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko.**

Zgodnie z ogólną wytyczną sprawy administracyjne powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. Organ administracyjny powinien prowadzić więc postępowanie bez nieuzasadnionego wstrzymywania i przewlekania czynności procesowych, tak by zakończenie postępowania nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie.

**Terminy załatwienia sprawy określone w art. 35 Kpa traktować należy jako terminy maksymalne, a w razie możliwości sprawy należy załatwiać w terminie krótszym.**

**Terminy załatwienia sprawy z art. 35 Kpa mają charakter instrukcyjny, co oznacza, że ich upływ nie pozbawia organu zdolności do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji ani też nie powoduje wadliwości decyzji wydanej w takim postępowaniu.** Przekroczenie terminu załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie samo przez się nie skutkuje przedawnieniem orzekania w sprawie, a decyzja wydana w postępowaniu prowadzonym z uchybieniem terminowi załatwienia sprawy jest ważna i skuteczna.

Uchybienie wzmiankowanych terminów załatwienia sprawy może natomiast powodować inne skutki określone przepisami prawa.



## **Rodzaje terminów załatwiania sprawy :**

- **Niezwłocznie** powinny być załatwiane sprawy które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (np. danych z ewidencji, rejestrów). Niezwłocznemu załatwieniu podlegają nie tylko sprawy proste, ale także sprawy zawiłe i skomplikowane, w których jednakże nie trzeba prowadzić postępowania dowodowego. Terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym. Oznacza bowiem realny, mający na względzie okoliczności danego miejsca i czasu.
- **Nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania** powinny być załatwione sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego, a więc sprawy, których załatwienie wiąże się z koniecznością zgromadzenia dowodów, wyjaśnień i informacji, czy to w ramach postępowania gabinetowego, czy też rozprawy administracyjnej.
- **W ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania** powinny być załatwione sprawy mające charakter szczególnie skomplikowany. O szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy możemy mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z zawiłym stanem faktycznym sprawy, wymagającym przeprowadzenia licznych czynności dowodowych, czy też złożonym i niełatwym do ustalenia stanem prawnym, wymagającym wnikliwej analizy oraz wykładni przepisów prawa. W doktrynie podnosi się, że organ powinien powiadomić o takim zakwalifikowaniu sprawy stroną postępowania.
- **W ciągu 1 miesiąca** powinna być załatwiona sprawa przez organ odwoławczy.
- Załatwienie sprawy **w postępowaniu uproszczonym** powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

## Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się:

- **terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności** (np. okres oczekiwania na rozprawę, okres zastrzeżony dla strony na zapoznanie się z materiałem dowodowym i końcowe zajęcie stanowiska)
- **okresów zawieszenia postępowania**
- **okresu trwania mediacji**
- **okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu** (np. strona zwróciła się do organu o przedłużenie wyznaczonego terminu na przedstawienie dowodu albo wyjaśnień)
- **okresów opóźnień powstałych z przyczyn niezależnych od organu**, np. brak akt sprawy, które zostały przekazane do sądu administracyjnego. Pośród tej okoliczności nie mieści się natomiast zbyt mała obsada kadrowa w stosunku do znacznej liczby wpływających spraw.

## **O każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie organ administracyjny jest obowiązany zawiadomić strony.**

### **W zawiadomieniu organ powinien:**

- **podać przyczyny zwłoki**
- **wskazać nowy termin załatwienia sprawy**
- **pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia**

Obowiązek sygnalizacji ciąży na organie nie tylko w przypadku zwłoki wynikającej z winy tego organu, ale również wówczas, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy powstała z przyczyn od niego niezależnych.

**Wyznaczony termin powinien być możliwie najkrótszy, ale równocześnie realny.** Ponadto powinien zostać określony w ten sposób, by można było precyzyjnie określić jego upływ. Nowy termin załatwienia sprawy może być wskazany w dniach, tygodniach lub miesiącach przy uwzględnieniu ogólnej zasady szybkości postępowania. Wskazanie nowego terminu może również polegać na podaniu konkretnej daty kalendarzowej, do której sprawa zostanie przez organ załatwiona.

**Ponaglenia jest środkiem obrony przed beczynnością albo przewlekłością postępowania.**

Legitymację do wniesienia ponaglenia ma strona, a w razie wielości – strony w sprawie.

**Ponaglenie służy na beczynność albo przewlekłość postępowania, które aktualnie Kpa definiuje.**

**Beczynnością** jest stan, w którym nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa lub przepisach szczególnych, jak również w terminie wskazanym przez organ administracji w oparciu o art. 36 § 1 Kpa.

**Przewlekłością** jest zaś stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. W takim przypadku organ administracji podejmuje działania w toku postępowania w sposób nieefektywny lub pozorny, „formalnie” nie przekraczając jednak załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, aby zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia – czynności pozorujących prowadzenie postępowania.

## **Ponaglenie musi spełniać warunki przewidziane dla podań oraz wymogi szczególne, którym jest uzasadnienie.**

**Ponaglenie wymaga uzasadnienia**, w którym konieczne jest przywołanie argumentacji, zwłaszcza dotyczącą okoliczności zachodzenia bezczynności albo przewlekłości w załatwieniu sprawy. Argumentacja co do bezczynności to wskazanie, że w ustawowym terminie nie doręczono jej decyzji rozstrzygającej sprawę. Natomiast argumentacja w zakresie przewlekłości powinna wskazywać uchylenie się przez organ administracji publicznej od załatwienia sprawy przez podejmowanie zbędnych czynności procesowych.

## **Wniesienie ponaglenia nie jest ograniczone terminem.**

**Ponaglenie w zależności od tego, czy jest tok instancji, czy też go nie ma, wnosi się do:**

- **organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie**
- **do organu prowadzącego postępowanie - jeżeli nie ma organu wyższego stopnia.**

**W przypadku wniesienia ponaglenia na działania KNF, który nie ma organu wyższego stopnia swego zastosowania nie znajdują zasadniczo następstwa prawne skorzystania z tego środka prawnego w przypadku istnienia toku instancyjnego. Oczywiście jest, że w takim przypadku organ nie ma obowiązku przekazywania ponaglenia, czy też ustosunkowania się do zgłoszonych pod jego adresem zarzutów beczynności albo przewlekłości. Jedynym wówczas obowiązkiem jest w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości niezwłoczne załatwienie sprawy oraz zarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.**

**Warunkiem formalnym wniesienia skargi do sadu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość postępowania jest uprzednie złożenie ponaglenia.**

Dla skuteczności złożenia skargi konieczne jest tylko wniesienie ponaglenia, lecz nie ma potrzeby oczekiwania na upływ terminu potrzebny na zajęcie stanowiska lub podjęcie rozstrzygnięcia przez organ.

Skarga na bezczynność (przewlekłość) może być wnoszona niezależnie od tego, czy organ wyższego stopnia rozpatrzy ponaglenie oraz niezależnie od tego, czy jego stanowisko będzie pozytywne lub negatywne.

**Wniesienie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 Kpa jest jedynie wymogiem formalnym wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania. Nie trzeba tym samym czekać aż organ wyższego stopnia przeprowadzi stosowne postępowanie i wypowie się, co do podstaw ponaglenia, aby wnieść skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania organu.**

# **Postępowanie dowodowe KNF – zasady postępowania dowodowego, katalog środków dowodowych, wnioski dowodowe banku**

## **Ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym**



## Postępowanie dowodowe przed KNF może być prowadzone w dwóch formach:

- postępowania gabinetowego
- rozprawy administracyjnej

Postępowanie gabinetowe jest to podstawowa forma postępowania administracyjnego.

Rozprawa administracyjna jest przeprowadzana jedynie wyjątkowo.

**Rozprawa jest formą postępowania wyjaśniającego, umożliwiającą koncentrację w jednym czasie i miejscu wszystkich uczestników postępowania w danej sprawie, którzy ustnie i bezpośrednio dokonują poszczególnych czynności procesowych.**

**Organ administracji publicznej przeprowadza z urzędu lub na wniosek strony w toku postępowania rozprawę, gdy:**

- **zapewni to przyśpieszenie lub uproszczenie postępowania**
- **wymaga tego przepis prawa**
- **zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron**
- **jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy (przy udziale świadków lub biegłych, albo w drodze oględzin).**

## Zasada prawdy materialnej (obiektywnej)

**Zgodnie z art. 7 Kpa w toku postępowania organy są zobowiązane do podejmowania z urzędu lub na wniosek wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.**

W świetle zasady prawdy obiektywnej celem prowadzonego postępowania musi być ustalenie obrazu rzeczywistości (stanu faktycznego) na podstawie udowodnionych faktów i okoliczności.

**Zasada prawdy obiektywnej ma szeroki zakres. Powinna być realizowana przez organy administracji publicznej zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji.**

**Omawiana zasada nakłada na organy administracji publicznej dwa obowiązki:**

- **określenia z urzędu, jakie dowody są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy,**
- **przeprowadzenia z urzędu dowodów służących ustaleniu stanu faktycznego sprawy.**

Postępowanie wyjaśniające powinno być prowadzone aż do momentu wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z daną sprawą administracyjną oraz odtworzenia jej rzeczywistego obrazu i uzyskania podstawy do trafnego zastosowania przepisu prawa.

## Ciężar dowodu

**Z treści art. 7 i 77 Kpa wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza, iż braki w zakresie udowodnienia określonej okoliczności faktycznej mogą prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony.**

Organ administracji publicznej nie może oczekiwać, że to strona powinna przedstawić wszystkie dowody na poparcie swoich oświadczeń.

**Konieczność współdziałania strony z organem w celu wyczerpującego zgromadzenia materiału dowodowego.** Wprowadzając to organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, to jednak mając na względzie, iż z udowodnienia faktów przeciwnych ustaleniom organ to strona wywodzi skutki prawne - winna ona współprzyczynić się do zapewnienia pełnego i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego - w drodze złożenia wyjaśnień lub przytoczenia innych dowodów w sprawie.

W sprawach, w których strona nie przedstawiła, jak też organ nie znalazł z urzędu dowodów potwierdzających fakty i zdarzenia, z których strona wywodzi dla siebie określone (z reguły korzystne) skutki prawne, przed wydaniem decyzji negatywnej organ administracji powinien zawsze wezwać stronę do uzupełnienia materiału dowodowego poprzez przedstawienie przez nią brakujących dowodów, czy też sprecyzowania dotychczasowych niejasnych, czy też ogólnikowych wyjaśnień.

## Zasada otwartego systemu dowodów

**Zgodnie z treścią art. 75 § 1 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, przy czym dowodem mogą być w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.**

Środki dowodowe mają służyć ustaleniu faktów dotyczących okoliczności mających wpływ na wynik sprawy.

**Dopuszczone środki dowodowe muszą być zgodne z przepisami prawa.**

Sprzeczny z prawem jest dowód, który jest niezgodny z przepisami prawa materialnego (uzyskany wbrew ustanowionemu zakazowi dowodzenia), jak i dowód uzyskany niezgodnie z zasadami prowadzenia postępowania dowodowego (niedochowanie formy lub trybu przeprowadzenia czynności postępowania dowodowego).

Przykładem dowodu sprzecznego z prawem jest dowód z zeznań świadka, który z mocy prawa tym świadkiem nie może być.

**Określone w Kpa dowody, jakimi może posłużyć się organ administracji publicznej, mają charakter przykładowy i dopuszczalne jest również wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy na podstawie innych środków dowodowych nieopisanych w Kpa (środków dowodowych nienazwanych).**

**W polskim systemie prawnym co do zasady nie funkcjonuje znana m.in. amerykańskiemu porządkowi prawnemu (choć w pełnym zakresie jedynie w prawie federalnym) doktryna zakazu „spożywania owoców zatrutego drzewa”, automatycznie eliminująca z postępowania dowody pozyskane w niezgodny z prawem sposób, określanych mianem dowodów „pośrednio nielegalnych”.**

**Jako pewien wyłom od tej zasady jawi się rozwiązanie przyjęte w przepisie art. 46 ust. 3 Prawa przedsiębiorców. Sformułowany w nim bowiem zakaz uznawania za dowód tych z nich, które zostały przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, skutkuje pozbawieniem ich mocy dowodowej, bez względu na zakres naruszenia. Warto zauważyć, że „zatrute” w ten sposób środki dowodowe nie mogą być wykorzystywane nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale również w innych postępowaniach (podatkowym, karnym lub karnoskarbowym dotyczącym przedsiębiorcy).**

## Zasada swobodnej oceny materiału dowodowego

**Przepis art. 80 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, wprowadza zasadę swobodnej oceny dowodów.**

**Organ przy ustalaniu prawdy na podstawie stanu faktycznego nie jest skrępowany żadnymi przepisami dotyczącymi wartości poszczególnych rodzajów dowodów i może swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania wyjaśniającego w danej sprawie, ustalić stan faktyczny.**

Ocenie organu mają podlegać jedynie dowody, które zostały odzwierciedlone w aktach sprawy.

**Realizacja zasady swobodnej oceny materiału dowodowego nie może przybierać postaci, w której organ będzie oceniał zgromadzone dowody dowolnie i arbitralnie.**

**W doktrynie i w orzecznictwie formułuje się cztery zasady dotyczące dokonywania swobodnej oceny dowodów aby nie przerodziła się ona w samowolę działania organu administracji publicznej.**

**(I zasada) Ocenie mogą być poddane jedynie dowody przeprowadzone lub dopuszczone w ramach postępowania wyjaśniającego, z zachowaniem wymagań dotyczących zasad jego prowadzenia.**

**(II zasada) Dokonywana przez organ ocena musi opierać się na wszechstronnej analizie całokształtu materiału dowodowego, która powinna odnosić się do wszystkich okoliczności mogących mieć zastosowanie w sprawie, a nie jedynie do niektórych z nich.**

**(III zasada) Organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 Kpa szczególną moc dowodową.**

**(IV zasada) Rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznej, powinno być zgodne z zasadami logiki.**

## Zasada równej mocy środków dowodowych

Przyjęty na gruncie Kpa otwarty system środków dowodowych koresponduje z zasadą równej mocy środków dowodowych.

**Zasada równej mocy dowodowej przejawia się w odrzuceniu wszelkiego rodzaju reguł, które wprowadzają hierarchię środków dowodowych.**

Dowód z przesłuchania stron ma jednak charakter posiłkowy, co oznacza, że może być przeprowadzony dopiero w sytuacji, gdy wyczerpane zostały wszystkie inne środki dowodowe (zarówno nazwane, jak i nienazwane) lub też środków takich nie było, a pozostały wciąż niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zasada równej mocy środków dowodowych konkretyzuje się w postaci możliwości udowodnienia danej okoliczności faktycznej za pomocą wszelkich środków dowodowych, które spełniają warunki określone w art. 75 par 1 KPA.



## Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym

Wyrażona w art. 10 Kpa zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym zobowiązuje organy administracji publicznej do zapewnienia stronie udziału we wszystkich stadiach postępowania, od momentu wszczęcia postępowania aż do jego zakończenia decyzją.

**Realizacja prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym odbywa się poprzez**

- prawo do czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego,
- prawo do żądania przeprowadzenia dowodów,
- prawo do udziału w czynnościach postępowania dowodowego.

## Prawo do żądania przeprowadzenia dowodu

Art. 78 Kpa przyznaje stronie uprawnienie do żądania przeprowadzenia dowodów. Nieskorzystanie z tego uprawnienia może wpływać zasadniczo niekorzystanie na stronę postępowania.

**Zawarte w art. 78 Kpa sformułowanie „żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu” należy rozumieć jako żądanie dopuszczenia wskazanego przez stronę środka dowodowego. Dotyczyć może więc ono żądania: przyjęcia dowodów do akt sprawy (dokumentów, fotografii, nagrań filmowych itp.), przeprowadzenia czynności dowodowej przez organ prowadzący postępowanie (oględziny, przesłuchanie świadka), zlecenia czynności dowodowej (opinii, ekspertyzy biegłemu).**

**Prawo do żądania przeprowadzenia w postępowania dowodu zostało przy tym ograniczone do okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Chodzi o te okoliczności, które mają podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej przed organem administracji sprawy.**

Odmowa przeprowadzenia dowodu może mieć bowiem miejsce, gdy:

- **źródło dowodowe, na którym ma być przeprowadzona czynność dowodowa, jest niezgodne z przepisami prawa (np. podrobiony dokument);**
- **sama czynność dowodowa jest niezgodna z przepisami prawa;**
- **udowadniana okoliczność została już stwierdzona za pomocą innych dowodów;**
- **udowadniana ma być okoliczność niemająca znaczenia dla sprawy.**

## **Wskazanie niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony**

Organ administracji publicznej, który dostrzega, że strona nie wykazała dowodowo istnienia jakiejś przesłanki warunkującej pozytywne załatwienie jej wniosku, będzie zobligowany przy okazji zawiadomienia z art. 10 Kpa wskazać jej to.

**W przypadku, gdy organ administracji będzie informować stronę o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wówczas na organie administracyjnym spoczywać będzie równocześnie obowiązek poinformowania strony, że przesłanki zależne od strony na dzień wysłania informacji nie są spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (uprzedzenie strony o możliwości wydania decyzji negatywnej).**

**W odpowiedzi na taką informację strona będzie mogła przedłożyć organowi prowadzącemu postępowanie dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, co w jej mniemaniu będzie mogło skutkować możliwością wydania dla niej decyzji pozytywnej.**

## Zasada rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony

Zasada *in dubio pro reo*, a zatem rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony, jest znana naszemu ustawodawstwu i występuje m.in. w art. 5 § 2 Kpk.

**W zamierzeniach ustawodawcy jej wprowadzenie do postępowania administracyjnego ma stworzyć organom i stronom możliwość przyjmowania ustaleń faktycznych, w razie istnienia kilku wersji równie prawdopodobnych, tej najkorzystniejszej dla strony. Dotychczas niejednokrotnie bowiem organy, korzystając ze swojej przewagi procesowej, interpretowały stany faktyczne budzące zasadnicze wątpliwości na niekorzyść stron postępowania.**

**Wprowadzenie tej zasady nie jest to równoznaczne z tym, iż za każdym razem i w każdym przypadku, gdy strona lub pełnomocnik wyrażą taką wątpliwość faktyczną, będzie ona rozstrzygnięta na korzyść strony. Zasada ta bowiem oznacza, że wątpliwości faktyczne rozstrzygnąć należy na korzyść strony tylko wtedy, gdy przy wykorzystaniu reguł oceny dowodów wskazanych Kpa organ nie jest w stanie ustalić jednoznacznie stanu faktycznego. Wchodzą bowiem w grę dwie (lub więcej) równie prawdopodobne wersje zdarzeń. W takim przypadku organ będzie zobligowany wybrać taką, która jest najbardziej korzystna.**

# Mediacja w postępowaniach administracyjnych dotyczących banków

**Mediacja w postępowaniu administracyjnym nie jest konstrukcją prawnie nieograniczoną. Oparta została na oznaczonych przesłankach prawnych, od spełnienia których zależy jej prawna dopuszczalność. Są to przesłanki o różnym charakterze. Do grupy tej należą:**

- przesłanka czasowa („w toku postępowania” wyznaczająca granice czasowe mediacji)**
- przesłanka zgody strony na przeprowadzenie mediacji**
- przesłanka, jeżeli pozwala na to charakter sprawy**
- grupa przesłanek negatywnych wyłączających możliwość przeprowadzenia mediacji.**

Kpa ustanawia pozytywną przesłankę dopuszczalności przeprowadzenia mediacji wskazując ją w przepisie art 96a § 1 w postaci nieostrej formuły „jeżeli pozwala na to charakter sprawy” Mediacja nie jest zatem dopuszczalna w każdej sprawie.

Kpa nie dookreśla tej przesłanki, w szczególności nie wskazuje kryteriów, nawet przykładowych, „charakteru” sprawy pozwalających na przeprowadzenie mediacji.

**Na możliwość przeprowadzenia mediacji pozwolić ma „charakter sprawy” a nie charakter rozstrzygnięcia w sprawie. Ten ostatni może mieć określone znaczenie, lecz nie może być traktowany jako przesądający.**

W szczególność zatem nie można przyjąć, że mediacja dopuszczalna jest wyłącznie w sprawach opartych na uznaniu administracyjnym, a staje się instrumentem nieaktualnym w sprawach, w których podstawa prawna decyzji determinuje jej treść (decyzja związana).

**O „charakterze sprawy” - w odniesieniu do mediacji - przesądza przede wszystkim „charakter” uprawnienia lub obowiązku, stanowiących element przedmiotowy postępowania administracyjnego. Chodzi tu bowiem o uprawnienie lub obowiązek, których treść, granice (także czasowe), rozmiar, sposób wykonania lub inne jeszcze elementy mogą być - w granicach obowiązującego prawa - elastycznie ukształtowane. Cechą takiego uprawnienia lub obowiązku jest zatem swoista podzielność, możliwość dostosowania (dopasowania) czy też modelowania w konkretnym przypadku.**

## W postępowaniu mediacyjnym wyodrębnia się dwa etapy:

- Etap wstępny (przedmediacyjny) – formalny, ukierunkowany na przygotowanie właściwego postępowania mediacyjnego
- Etap właściwy - obejmujący czynności zmierzające w sposób bezpośredni do osiągnięcia celu mediacji.

Wyznacznikiem, który odróżnia wskazane etapy poza kryterium jego celu - jest podmiot realizujący czynności, spełniający rolę swoistego „gospodarza” danego etapu postępowania. Etap wstępny prowadzi zasadniczo organ administracji publicznej, natomiast etap właściwy mediator.



Z przepisu art. 96d § 1 Kpa wprost wynika forma postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji. Skierowanie sprawy do mediacji jest bowiem kwestią procesową, wynikającą w toku postępowania i nierozstrzygającą o istocie sprawy. Przestanką skierowania jest przypadek wyrażenia przez uczestników mediacji zgody na przeprowadzenie mediacji. Mowa tu o zgodzie będącej rezultatem uprzedniego zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji. Wymóg ten spełnia zgoda wyraźna, ujęta w formie podania.

### **Treść postanowienia jest złożona - trójczęściowa. Organ w tym postanowieniu:**

- rozstrzyga o skierowaniu sprawy do mediacji
- wskazuje mediatora (wybranego przez uczestników mediacji albo wybranego przez siebie - jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora)
- odracza rozpatrzenie sprawy na okres do dwóch miesięcy.

Postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji nie jest zaskarżalne. Kodeks nie przewiduje bowiem zażalenia.

**W odniesieniu do etapu zasadniczego mediacji Kpa reguluje jedynie niektóre szczegółowe uprawnienia mediatora, jak np. sporządzanie notatek, kopii i odpisów z akt sprawy, a także niektóre jego obowiązki (np. zapoznania się z aktami sprawy, sporządzenie protokołu z przebiegu mediacji).**

Skierowanie sprawy do mediacji nie może być oparte na założeniu dopuszczalności czynienia przez uczestników mediacji własnych ustaleń co do sposobu jej załatwienia. Swobodzie ustaleń wyraźnie sprzeciwia się już regulacja celu mediacji. Cel mediacji w postaci „dokonania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy”, musi mieścić się bowiem w granicach obowiązującego prawa.

**Postępowanie mediacyjne może zostać zakończone bez osiągnięcia ustawowego celu. W przypadku nieosiągnięcia celów mediacji w terminie, organ administracji wydaje postanowienie o zakończeniu mediacji i załatwia sprawę. Powyższy przypadek nie jest jedynym, który powinien prowadzić do wydania postanowienia o zakończeniu mediacji. Skutek taki sprowadza również czynność strony postępowania (forma podania), dokonana przed upływem wskazanych terminów, zawierająca oświadczenie o cofnięciu zgody na przeprowadzenie mediacji.**

## **Postanowienie o zakończeniu mediacji podlega doręczeniu uczestnikom mediacji. Na rozstrzygnięcie to nie służy zażalenie.**

Wydanie postanowienia o zakończeniu mediacji w granicach czasowych właściwej fazy mediacji nie zwalnia mediatora z obowiązku sporządzenia protokołu z przebiegu mediacji do tego momentu. Kpa jednoznacznie wymaga sporządzenia przez mediatora protokołu „z przebiegu mediacji”, czyli utrwalenia wszystkich wykonanych czynności oraz odbytych posiedzeń, nawet wówczas, gdy organ - wydając postanowienie - zakończył mediację bez osiągnięcia jej celu.

**Zakończeniem mediacji finalizowane jest sporządzeniem protokołu z całej mediacji, nie zaś jedynie pojedynczego posiedzenia mediacyjnego. Mediator ma bowiem możliwość dowolnej organizacji procesu mediacji między jej uczestnikami, w tym np. poprzez więcej niż jednokrotne spotkanie uczestników mediacji. Protokół jest sporządzany przez mediatora, nie zaś przez organ administracji, nawet jeśli jest on uczestnikiem mediacji.**

Treść protokołu z mediacji zawiera:

- elementy określające ramy organizacyjne mediacji (czas i miejsce przeprowadzenia mediacji)
- wskazanie podmiotów mediacji, tj. imion i nazwisk (nazw) oraz adresów (siedzib) uczestników mediacji, jak również imienia i nazwiska oraz adresu mediatora. W tej części protokołu wskazuje się zatem ustalenia uczestników mediacji, które mają charakter zaakceptowanego przez wszystkich uczestników mediacji sposobu rozstrzygnięcia sprawy w granicach obowiązującego prawa. Jeżeli takiego spójnego stanowiska nie udało się jednak osiągnąć, ustawodawca nie precyzuje wprost, czy w protokole mediacji należałoby wskazać te rozbieżne stanowiska poszczególnych uczestników mediacji co do sposobu załatwienia sprawy, czy jedynie wskazać, że takich spójnych ustaleń nie udało się uzyskać. Z treści protokołu z mediacji powinno jednak z pewnością wyraźnie wynikać, czy mediacja zakończyła się osiągnięciem jej celów w postaci wypracowania ustaleń (zgodnego stanowiska) dotyczących załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, czy też nie. Przyjęte przez uczestników mediacji (zgodne) ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy powinny być ponadto na tyle precyzyjne i obszerne, by pozwalać na rozstrzygnięcie sprawy w całości poprzez wydanie decyzji.

- dokonane ustalenia co do sposobu załatwienia sprawy, jak również podpis mediatora oraz uczestników mediacji (a jeżeli którykolwiek z uczestników mediacji nie może podpisać protokołu, wzmiankę o przyczynie braku podpisu).

**Protokół z przebiegu mediacji jest niezwłocznie przedłożony organowi administracji publicznej w celu włączenia go do akt sprawy, a jego odpis doręczany uczestnikom mediacji.**

Przekazanie organowi protokołu z przebiegu mediacji jest warunkiem wydania przez organ postanowienia w sprawie ustalenia wysokości kosztów mediacji.

Organ administracji, któremu przekazano protokół z mediacji, powinien włączyć ten dokument do akt sprawy, w której przeprowadzono mediację, a następnie rozważyć jego treść pod kątem odpowiedniego sposobu załatwienia sprawy.

**Uzyskanie w wyniku mediacji ustaleń dotyczących załatwienia sprawy skutkuje załatwieniem sprawy przez organ zgodnie z tymi ustaleniami, pod warunkiem że mieszczą się one w granicach obowiązującego prawa. Chodzi tu przy tym tylko o takie ustalenia, które zostały zaakceptowane przez wszystkich uczestników mediacji. Podstawą do załatwienia sprawy zgodnie z ustaleniami z mediacji jest protokół z jej przebiegu.**

Załatwienie sprawy zgodnie z ustaleniami z mediacji polega przede wszystkim na wydaniu decyzji administracyjnej uwzględniającej w swym rozstrzygnięciu w całości ustalenia mediacyjne. Jeżeli jednak część z ustaleń mediacyjnych nie mieści się w granicach obowiązującego prawa, organ powinien rozstrzygnąć sprawę z uwzględnieniem jedynie tych ustaleń, które nie naruszają prawa. Zobowiązany jest on bowiem w każdym przypadku respektować zasadę legalności. W sytuacji gdy ustalenia mediacyjne odpowiadają prawu, organ zobligowany jest do rozstrzygnięcia sprawy w sposób zgodny w całości z tymi ustaleniami.

**Jeżeli uczestnicy mediacji nie dojdą do porozumienia co do sposobu załatwienia sprawy, organ przy rozstrzygnięciu sprawy nie jest związany żadnymi stanowiskami wyrażanymi przez uczestników mediacji. Załatwia wówczas sprawę tak, jakby mediacja nie miała miejsca. Organ wydaje decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty bądź w inny sposób kończącą postępowanie w sprawie. Czyni to w następstwie doręczenia protokołu z przebiegu mediacji, z którego wynika, że nie dokonano akceptowanych przez jej uczestników ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy albo niedoręczenia tego protokołu mimo upływu terminu wyznaczonego na przeprowadzenie mediacji.**

# Zawieszenie postępowania – charakter prawny, istota, skutki i przesłanki

W postępowaniu administracyjnym istnieją dwa rodzaje zawieszenia postępowania:

- **obligatoryjne** (art. 97 Kpa) – w tym przypadku zawieszenie następuje z urzędu. Pośród przesłanek zawieszenia postępowania z urzędu wyróżniamy:

- **przesłanki podmiotowe**
- **przesłanki przedmiotowe (zagadnienie wstępne).**

Zawieszenia postępowania z urzędu powinno ono nastąpić niezwłocznie po stwierdzeniu przez organ, że zaistniały okoliczności oznaczone w tym przepisie. Celowość zawieszenia postępowania w związku z wystąpieniem tych okoliczności nie podlega ocenie organu, a jego badaniem objęte jest jedynie to, czy rzeczywiście wystąpiły przesłanki wskazane przez niego.

- **fakultatywne** (art. 98 Kpa) – w tym przypadku zawieszenie następuje na wniosek. Zawieszenie postępowania na wniosek uzależnione zostało od uznania administracyjnego i ograniczone wystąpienie przesłanek w postaci braku sprzeciwu innych stron postępowania oraz brakiem zagrożenia dla interesu społecznego.



### **Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania:**

- **śmierć strony lub jednej ze stron**
- **śmierć przedstawiciela ustawowego strony**
- **utrata przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych**
- **na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji**
- **zagadnienie wstępne.**

### **Z zagadnieniem wstępnym mamy do czynienia, gdy występują cztery przesłanki:**

- zagadnienie to wyłania się w toku postępowania administracyjnego
- jego rozstrzygnięcie należy do innego organu lub sądu
- wymaga ono „uprzedniego” rozstrzygnięcia, tzn. musi poprzedzać rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji
- istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji.
  
- Zagadnienie wstępnym jest sytuacja, w której wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie, będącej przedmiotem postępowania, jest uwarunkowane uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego.
  
- Ze względu na przedmiot ocena zagadnienia wstępnego należy do kompetencji innego organu niż ten, przed którym toczy się postępowanie w sprawie głównej.

W przypadku wystąpienie przesłanek zawieszenia fakultatywnego organ nadzoru nie ma obowiązku automatycznego zawieszenia postępowania. KNF w razie ich zaistnienia może, ale nie musi, postępowanie zawiesić.

### **Przesłankami fakultatywnego zawieszenia postępowania są:**

- **wniosek o zawieszenie postępowania złożony przez stronę, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte**
- **brak sprzeciwu innych stron wobec wniosku o zawieszenie postępowania**
- **zawieszenie postępowania nie zagraża interesowi społecznemu.**

W trybie fakultatywnym można zawiesić postępowanie wszczęte na wniosek strony. Nie ma możliwości zawieszenia postępowania wszczętego z urzędu w takim przypadku.

Wniosek strony o zawieszenie postępowania musi być wyraźny i nie może budzić wątpliwości. Strona nie ma obowiązku wskazywać w nim motywów swojego żądania zawieszenia postępowania. Wystarczające jest samo wystąpienie o zawieszenie postępowania.

### **Podjęcie postępowania zawieszono na wniosek strony jest możliwe wyłącznie na żądanie strony. Nie jest przewidziana dopuszczalność podjęcia postępowania z urzędu.**

Fakultatywne zawieszenie postępowania może trwać do 3 lat włącznie. Termin ten rozpoczyna swój bieg zasadniczo od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania.

**Formą zawieszenia postępowania jest postanowienie, na które stronie przysługuje środek zaskarżenia w postaci zażalenia. Konieczność zastosowania formy postanowienia obejmuje przypadki:**

- zawieszenia postępowania
- odmowy zawieszenia postępowania
- podjęcia zawieszzonego postępowania
- odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania.

Każdy wniosek o zawieszenie postępowania – niezależnie od zasadności takiego żądania – musi być rozpatrzony przez organ w drodze postanowienia.

**Postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania oraz postanowienie dotyczące odmowy podjęcia zawieszzonego postępowania jest zaskarżalne w trybie zażalenia.**

# Rodzaje decyzji administracyjnych KNF – orzekanie merytoryczne i niemerytoryczne (umorzenie postępowania administracyjnego)

## Ustawodawca w Kpa dokonuje rozróżnienia na decyzje administracyjne rozstrzygające sprawę co do istoty (merytoryczne) oraz decyzje w inny sposób kończące postępowanie w danej instancji (formalne).

„Istotą sprawy” jest przyznanie uprawnienia albo odmowa jego nadania lub też nałożenie obowiązku, a także wiążące ustalenie wadliwości lub niewadliwości decyzji ostatecznej.

Decyzje merytoryczne organu nadzoru określają konsekwencje prawne stosowanej normy, a więc odnoszą się bezpośrednio do przedmiotu danego postępowania administracyjnego.

Typowym przykładem decyzji kończącej postępowanie w inny sposób niż rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej co do istoty jest decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego (art. 105 Kpa).

Umorzenie postępowania administracyjnego jest zakończeniem postępowania w danej instancji bez merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Umarzający postępowanie organ administracji publicznej nie rozstrzyga sprawy co do istoty ze względu na pojawienie się trwałej przeszkody uniemożliwiającej ukształtowanie stosunku materialnoprawnego.

Orzeczenie o umorzeniu postępowania przybiera formę decyzji administracyjnej, zamykającej drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków stron.

Umorzenie postępowania administracyjnego przez organ nadzoru może nastąpić z urzędu albo na żądanie strony.

**Organ nadzoru jest obowiązany umorzyć postępowanie z urzędu, w sytuacji gdy stało się ono bezprzedmiotowe z jakiejkolwiek przyczyny. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego występuje w przypadku, gdy brak jest któregośkolwiek z elementów konstruujących przedmiot tego postępowania.**

Przesłanka uzasadniająca podjęcie decyzji o umorzeniu postępowania zachodzi wówczas, gdy brak jest przedmiotu żądania (sprawy administracyjnej), dla zrealizowania którego postępowanie zostało wszczęte, co organ powinien rozważyć w świetle przepisów prawa materialnego mającego zastosowanie w sprawie i ustalonego stanu faktycznego w dniu podejmowania decyzji. W sposób oczywisty organ administracji publicznej stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

**Postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe z przyczyn podmiotowych, np. gdy:**

- nastąpiła śmierć strony w toku postępowania, a uprawnienia lub obowiązki konkretyzowane w postępowaniu miały charakter ściśle osobisty i niedziedziczny
- ustał byt prawny osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej.

**Postępowanie staje się bezprzedmiotowe przedmiotowo, np. gdy:**

- **sprawa nie podlegała i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej**
- **sprawa indywidualna, w której postępowanie się toczy, nie jest sprawą administracyjną**
- **określony obowiązek ciąży na podmiocie z mocy samego prawa**
- **nastąpiła zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego, gdy wyraźny przepis ustawy przewiduje taki skutek dla prowadzonego postępowania.**

Instytucja umorzenia postępowania na żądanie strony znajduje zastosowanie, w przypadku gdy strona nie jest zainteresowana kontynuowaniem postępowania. **Umorzenie postępowania na żądanie jest możliwe po łącznym spełnieniu poniższych przesłanek:**

- **Z wnioskiem o umorzenie postępowania występuje strona, na której żądanie postępowanie to zostało wszczęte. Nie może być umorzone postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu przez organ nadzoru. Z żądaniem umorzenia postępowania nie może wystąpić uczestnik postępowania na prawach strony, bowiem nie dysponuje on prawami lub obowiązkami stanowiącymi przedmiot postępowania w sprawie indywidualnej.**
- **Inne strony postępowania nie sprzeciwiają się jego umorzeniu. Przesłanka ta staje się aktualna tylko w sytuacji wielości stron w postępowaniu administracyjnym.**

**Umorzenie postępowania nie może być sprzeczne z interesem społecznym. Organ administracji publicznej jest w tym przypadku obowiązany do skonkretyzowania interesu społecznego, a następnie do ustalenia, czy interes ten pozostaje w relacji sprzeczności z umorzeniem postępowania administracyjnego.**

Stanowisko organu nadzoru w zakresie niezasadności wniosku o umorzenie postępowania administracyjnego powinno być wyrażone w ramach wydania decyzji merytorycznej. Żaden przepis prawa, w tym art. 105 Kpa, nie daje podstaw do wydania decyzji ani postanowienia o odmowie umorzenia postępowania.

# Decyzja administracyjna jako uchwała KNF

## Struktura decyzji administracyjnej wydawanej przez KNF



**Celem postępowania administracyjnego jest załatwienie indywidualnej sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej. Treścią decyzji może być między innymi: przyznanie uprawnienia lub nałożenie obowiązku, ograniczenie uprawnienia, cofnięcie uprawnienia, przyznanie koncesji, cofnięcie pozwolenia, nałożenie kary administracyjnej.**

Decyzja jest główną formą rozstrzygnięcia administracyjnych spraw indywidualnych. Zgodnie z art. 1 pkt 1 Kpa, kodeks ten normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Podstawę do wydania decyzji administracyjnej w określonej sprawie indywidualnej stanowią przepisy materialne (określające uprawnienia i obowiązki jednostki), procesowe (regulujące tryb rozstrzygnięcia sprawy) oraz ustrojowe (określające rodzaje organów administracji publicznej i ich kompetencje).

**Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym, wydanym na podstawie ustawy lub z upoważnienia ustawy po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania, rodzajem określone skutki prawne.**

Decyzja jest indywidualnym, zewnętrznym aktem administracyjnym, wydawanym w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego.

**Przepisy prawne nie zawsze wyraźnie określają, czy dane działanie KNF jest decyzją administracyjną, czy też nie. Nie nazwa przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną.**

**O charakterze danego działania jako decyzji decyduje jego istota, a nie nazwa. Stosowanie przez prawodawcę prawidłowego nazewnictwa prawnych form działania administracji ułatwia niewątpliwie rozumienie i stosowanie tych form, jednakże zastosowanie określenia nieharmonizującego z charakterem aktu nie może prowadzić do błędnego stosowania samej instytucji prawnej.**

**Najistotniejszym podziałem decyzji administracyjnych spotykanym w doktrynie i orzecznictwie jest rozróżnienie dwóch grup decyzji w oparciu o stopień związania decyzji prawem. Przyjmując to kryterium wyróżnia się:**

- **decyzje o charakterze związanym (decyzje związane)**
- **decyzje uznaniowe.**

**Decyzje związane są wydawane przez organy administracji publicznej w sytuacji, gdy prawo materialne dla konkretnie stwierdzonego stanu faktycznego przewiduje jeden, precyzyjnie określony skutek, nie pozostawiając organowi żadnej możliwości wyboru spośród rozwiązań możliwych, przy zastosowaniu kryteriów innych niż legalność.**

Decyzjami związanymi są też te wydawane na podstawie norm prawnych, w których ustawodawca stosuje pojęcia nieostre (niedookreślone). Jeśli ustawodawca posługuje się pojęciami nieostrymi. Wyrażenia nieostre dają możliwość kierowania się swobodną oceną, ale nie – swobodnym uznaniem.

**Decyzje uznaniowe** wydawane są na podstawie przepisu prawa zawierającego uprawnienie dla organu administracji do kształtowania skutków prawnych, jakie mają wynikać z ustalonego stanu faktycznego w sposób swobodny. Swoboda ta ograniczona jest nie tylko normą prawną, ale także względami racjonalności działania i realizacją konkretnej polityki przez organy administracji, w danym czasie, miejscu i kategorii spraw.

**Działanie uznaniowe organu administracji ma miejsce na ostatnim etapie stosowania prawa administracyjnego, mianowicie na etapie subsumcji, przed ostatecznym sformułowaniem treści aktu. Stanowi ono bowiem dopuszczoną przez ustawę możliwość wyboru następstwa prawnego aktu. Technicznie upoważnienie do uznania przybiera formę wyraźnego wskazania na uznanie, ale najczęściej poprzez wyrażenie, że organ „może”, „jest upoważniony”, „organowi służy prawo” lub też „dopuszcza się”.**

**Przyznanie organowi nadzoru prawa do działa w ramach uznania nie oznacza w żadnym wypadku, że ma on całkowitą swobodę w tym względzie.**

**Wydając decyzję uznaniową organ administracji, jest związany regułami postępowania administracyjnego, które określają jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Stąd też musi on m. in.:**

- przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej, a więc podejmować wszelkie niezbędne kroki zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy
- jest on zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego
- musi wreszcie w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzeć i ocenić cały materiał dowodowy
- musi uzasadnić swoje rozstrzygnięcie zgodnie z wymaganiami przewidzianymi przepisami prawa.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 unrf, KNF w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych. W ust. 2 tego artykułu znajduje się unormowanie, że KNF podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego KNF lub jego Zastępcy; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego KNF.

**Z tej regulacji prawnej jednoznacznie wynika, że uchwały i decyzje administracyjne nie stanowią odrębnych aktów podejmowanych przez KNF. Uchwała KNF jest jednocześnie decyzją administracyjną. Na posiedzeniu KNF podejmowana jest uchwała, która zawiera podstawę sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast dokument decyzji wraz z uzasadnieniem, odpowiadający formą art. 107 § 1 Kpa, doręczany jest później stronie.**

## Przepis art. 107 par 1 Kpa określa elementy, które powinna zawierać każda decyzja administracyjna:

- oznaczenie organu administracji publicznej
- data wydania decyzji
- oznaczenie strony lub stron
- powołanie podstawy prawnej
- rozstrzygnięcie sprawy
- uzasadnienie faktyczne i prawne
- ewentualnie inne składniki określone w przepisach szczególnych
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, lub pouczenie co do formy wystąpienia na drogę sądową, jeżeli w sprawie taka możliwość istnieje
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

## Oznaczenie organu nadzoru

### W decyzji należy prawidłowo określić organ nadzoru.

Poprawne oznaczenie organu w decyzji powinno być zaczerpnięte z konkretnej ustawy, na podstawie której organ rozstrzyga daną sprawę administracyjną. Prawidłowe oznaczenie organu, który wydał decyzję, pozwala ustalić, czy organ był właściwy rzeczowo (do rozstrzygania danej kategorii spraw), miejscowo (do działania w danej jednostce podziału terytorialnego) oraz instancyjnie (do rozstrzygania spraw w pierwszej lub drugiej instancji).

## Oznaczenie strony

**Jednym z ważniejszych elementów decyzji jest oznaczenie strony lub stron, czyli podmiotu, który ma w sprawie interes prawny.**

Decyzja powinna zawierać takie oznaczenie adresata (strony lub stron), które pozwoli go zindywidualizować.

**Przy określaniu strony postępowania organ powinien wziąć pod uwagę przepisy o zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych strony.**

**Oznaczenie osoby prawnej, państwowej jednostki organizacyjnej lub organizacji społecznej nieposiadającej osobowości prawnej polega na podaniu jej nazwy oraz siedziby. Nazwa indywidualizuje jednostkę organizacyjną na zewnątrz (niezależnie od tego, czy jest osobą prawną, czy też nie).**

**Co prawda osoba prawna uczestniczy w obrocie prawnym poprzez swoje organy, które działają w zakresie kompetencji tej osoby prawnej, oświadczenie woli organu zaś jest uważane za oświadczenie samej osoby prawnej. Należy jednak podkreślić, że w sytuacji gdy stroną jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, to adresatem wszelkich nakazów czy zakazów wynikających z decyzji administracyjnej jest właśnie ta osoba lub jednostka organizacyjna, a nie jej organy.**



## Data wydania decyzji

**Prawidłowa decyzja administracyjna powinna zawierać datę jej wydania, a więc wskazanie dnia, miesiąca i roku jej wydania.**

**Data widniejąca na piśmie, czyli dzień wydania decyzji, podawana jest w jego prawym górnym rogu, w zapisie: rok-miesiąc-dzień.**

**Podanie daty w decyzji pozwala ustalić, czy organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie w odpowiednim terminie, regulowanym przepisami art. 35 Kpa, i zgodnie z zasadą szybkości postępowania administracyjnego.**

Data wydania jest określeniem dnia, według którego ocenia się stan faktyczny i prawny jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy.

Uchybienie procesowe polegające na braku daty w decyzji nie wpływa na rozstrzygnięcie istoty sprawy. Brak daty w decyzji lub jej nieprawidłowe wpisanie należy uznać za drobną wadę, która może być usunięta w trybie sprostowania decyzji, zgodnie z art. 113 § 1 Kpa.

**Od daty wydania decyzji (podanej w jej treści) należy odróżnić datę jej doręczenia lub ogłoszenia, która to czynność następuje po kilku lub kilkunastu dniach od wydania decyzji. Decyzja zaczyna obowiązywać w obrocie prawnym dopiero od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej należy liczyć terminy do jej zaskarżenia.**

## Wskazanie podstawy prawnej

**Podstawę prawną decyzji może stanowić wyłącznie przepis prawa zawarty w aktach prawodawczych powszechnie obowiązujących, tzn. w ustawie, rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, w akcie prawa miejscowego. Bezpośrednią podstawę prawną decyzji administracyjnej może stanowić umowa międzynarodowa.**

Podstawa prawna powinna być podana w decyzji precyzyjnie, z powołaniem zastosowanych przepisów prawa powszechnie obowiązującego - materialnego i procesowego - oraz wskazaniem źródeł publikacji tych przepisów prawa.

W zakresie powołania podstawy prawnej organ nadzoru nie ogranicza się do wymienienia nazw aktów prawnych, ale wskazuje konkretne przepisy, tj. artykuły, paragrafy, ustępy, punkty.

**Jeśli decyzja rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania, to musi zawierać podstawę materialnoprawną.**

Jednym z najważniejszych elementów decyzji jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (osnowa).

W rozstrzygnięciu organ musi się wypowiedzieć co do zasadności żądania strony. Musi więc uzewnętrznic rezultat merytorycznego badania wniosku strony albo orzec w sprawie nałożenia na stronę obowiązku w postępowaniu wszczętym z urzędu.

**Z rozstrzygnięcia musi jasno i wprost wynikać, kto i co może lub musi czynić, do czego i w jakim zakresie jest uprawniony, Jakiego rodzaju ciężary i powinności musi ponosić. Rozstrzygnięcie zawarte w decyzji stanowi ten element, który cechuje się podwójną konkretnością, bo odnosi się do indywidualnie określonego podmiotu (adresata decyzji) oraz wymienia skonkretyzowane prawa lub obowiązki.**

Rozstrzygnięcie sprawy powinno być zupełne, czyli odnosić się do całości uprawnienia lub obowiązku. Możliwe jest jednak wydanie decyzji częściowej. Wynika to z art. 104 § 2 Kpa, który stanowi, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.

Co do zasady, konkretyzacja prawa dokonuje się wyłącznie w rozstrzygnięciu (osnowie), nie zaś w innych elementach decyzji.

Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia, lecz winno ono być wyrażone wprost w osnowie decyzji. Jest to niezbędne ze względu na ewentualną potrzebę poddania takiej decyzji wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym.

## Pouczenia o środkach zaskarżenia

**Istotnym elementem decyzji, gwarantującym stronie skorzystanie z prawa do wniesienia odwołania lub prawa do sądu, jest pouczenie o środkach zaskarżenia służących od decyzji. Zgodnie z brzmieniem art. 107 par 1 Kpa:**

- **decyzja powinna zawierać pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy**
- **informacja o prawie do zrzeczenia się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i skutkach zrzeczenia się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy**
- **decyzja, w stosunku do której może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.**

W pouczeniu o środkach zaskarżenia od decyzji powinna się znaleźć informacja o terminie wniesienia odwołania albo skargi do sądu oraz trybie wnoszenia tych środków prawnych.

Brak pouczenia w decyzji lub błędne pouczenie strony o środkach zaskarżenia nie stanowi istotnej wady decyzji. Błędy w pouczeniu mogą polegać na podaniu niewłaściwego terminu dokonania czynności lub wskazaniu nieprawidłowego organu lub sądu, do którego należy wnieść środek prawny. Wada taka powinna być usunięta w trybie rektyfikacji decyzji, uregulowanym w art. 111 Kpa.

W przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi uzupełniane jest o podanie wysokości wpisu od skargi, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o przyznanie prawa pomocy.

## Elementy wynikające z przepisów szczególnych (rygor natychmiastowej wykonalności, warunek, zlecenie, termin)

Przepisy szczególne mogą określać inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Do tych szczególnych elementów będących dodatkowymi klauzulami w decyzji należą: rygor natychmiastowej wykonalności, warunek, zlecenie, termin.

**Rygor natychmiastowej wykonalności** może być nadany w samej decyzji lub w formie odrębnego postanowienia.

**Przez warunek** należy rozumieć pewną czynność, która powinna być dokonana przez stronę, albo też ciążący na stronie obowiązek określonego zachowania się. W przypadku niewykonania warunku organ administracji publicznej jest obowiązany do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji warunkowej, zgodnie z art. 162 par. 1 pkt 2 Kpa.

**Zlecenie** oznacza dodatkowe zastrzeżenie w decyzji nakładające na stronę obowiązek dopełnienia określonych czynności w oznaczonym terminie. Zastrzeżenie dopełnienia określonych czynności może oznaczać obowiązek działania, zaniechania lub znoszenia.

**Termin** jako dodatkowy element decyzji ogranicza czas i skuteczność jej obowiązywania. Zamieszczenie terminu w decyzji ogranicza moc wiążącą decyzji w ten sposób, że albo zaczyna ona obowiązywać po upływie określonego czasu, albo przestaje obowiązywać po upływie wskazanego czasu, co powoduje wygaśnięcie uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji.

## Uzasadnienie

### **W świetle art. 107 par 4 Kpa, uzasadnienia faktycznego i prawnego bezwzględnie wymagają wydane przez organ I instancji:**

- decyzje odmowne
- decyzje częściowo uwzględniające żądanie strony
- decyzje uwzględniające żądania niektórych stron postępowania
- decyzje nakładające, zmieniające lub stwierdzające obowiązki prawne
- decyzje rozstrzygające sporne interesy stron.

Kpa określa w art. 107 par 3, jakie elementy powinny się znaleźć w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji.

**Uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Wyrażenie „w szczególności” oznacza, że przepis nie zawiera zamkniętego katalogu elementów uzasadnienia i w uzasadnieniu mogą znaleźć się także inne wyjaśnienia organu.**

**Uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Przytoczenie przepisów prawa należy rozumieć jako zacytowanie treści przepisów będących podstawą wydania decyzji, a nie tylko wyliczenie samych ich numerów.**

**Uzasadnienie traktuje się jako tę część decyzji, w której należy ujawnić rozumowanie, które doprowadziło organ administracji publicznej do konkretnego rozstrzygnięcia.**

Ma ona prezentować trzy fazy rozumowania poprzedzającego wydanie decyzji, tzn. wyjaśnienie, jakie fakty zostały ustalone w toku postępowania, jakie jest ich znaczenie z punktu widzenia normy prawnej oraz wyjaśnienie, w jaki sposób norma ta została zastosowana.

Uzasadnienie powinno tłumaczyć rozstrzygnięcie treściowo i logicznie. Ma wykazywać jego słuszność, zasadność i celowość.

**W sferze uzasadnienia faktycznego uzasadnienie musi wyjaśniać okoliczności wskazujące na potrzebę lub konieczność wydania decyzji w danej sprawie i wobec określonych podmiotów oraz ich wpływ na treść jej rozstrzygnięcia.**

**Uzasadnienie prawne różni się od powołania podstawy prawnej tym, że organ administracji publicznej tłumaczy w nim, dlaczego zastosował dany przepis oraz przytacza jego treść. Celem uzasadnienia prawnego jest ocena stanu faktycznego w świetle konkretnego przepisu prawa oraz wskazanie związku między tą oceną a osnową decyzji administracyjnej.**

# Postanowienia wydawane przez KNF w toku postępowania administracyjnego



**Postanowienie jest aktem administracyjnym, które jest: indywidualny (podwójnie konkretny), zewnętrzny, wydany na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, różniący się od decyzji przedmiotem rozstrzygnięcia, a w konsekwencji zakresem skutków prawnych.**

### **Postanowienie:**

- **wydawane jest zasadniczo w toku postępowania administracyjnego**
- **dotyczy kwestii wynikających w toku postępowania**
- **nie rozstrzyga sprawy co do istoty.**

O ile adresatem decyzji administracyjnej może być wyłącznie strona postępowania, o tyle postanowienie może być skierowane również do innych podmiotów. Adresatami postanowień mogą być zatem, oprócz stron i uczestników postępowania na prawach strony, także: osoby zainteresowane wnoszące prośbę o przywrócenie terminu, uczestnicy postępowania dowodowego, uczestnicy rozprawy, organ egzekucyjny, pracownik organu wyłączony od udziału w postępowaniu.

## Różnice między decyzją i postanowieniem

### Decyzja:

- Upoważnienie do wydania wyniku z przepisów prawa materialnego
- Konkretyzuje normy materialne
- Wydaje organ, który prowadzi postępowanie w danej sprawie
- Adresatem jest tylko strona postępowania
- Skutkiem jej wydania jest zakończenie postępowania przed organem

### Postanowienie:

- Upoważnienie do wydania wyniku z norm prawa procesowego
- Konkretyzuje normy prawa procesowego
- Organem wydającym jest nie tylko organ prowadzący postępowanie, lecz także inne organy, np. organ wyrażający stanowisko w ramach art. 106 Kpa.
- Adresatem jest strona, podmioty na prawach strony oraz inni uczestnicy postępowania (np. świadek, biegły)
- Zasadniczo nie powoduje zakończenia prowadzonego postępowania

## **Do postanowień wydawanych przez organ nadzoru w toku postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, 107 § 2–5 oraz art. 109–113 Kpa.**

**Na podstawie art. 105 w zw. z art. 126 KPA umorzenie postępowania prowadzonego w określonej kwestii procesowej (postępowania incydentalnego) następuje w formie postanowienia, a przy tym może być dokonane zarówno z urzędu, jak i na żądanie.**

Stosowany odpowiednio przepis art. 107 § 2–5 KPA dotyczy struktury postanowienia, w tym jego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, jest nim związany od chwili jego doręczenia lub ogłoszenia, o ile Kpa nie stanowi inaczej. Wyjątek od zasady związania organu wydanym postanowieniem ustanowiony został przede wszystkim w art. 77 § 2 Kpa i dotyczy postanowień dowodowych, które mogą być w każdym stadium postępowania zmieniane, uzupełniane lub uchylane przez organ, który je wydał. W tym przypadku zasada trwałości aktu administracyjnego ustępuje zasadzie prawdy obiektywnej.

# **Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – cechy prawne, wymogi formalne**

## **Fakultatywność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy**

**Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługujący od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez KNF. Celem tej regulacji było zapewnienie stronie możliwości kwestionowania i żądania weryfikacji decyzji mimo ograniczeń o charakterze ustrojowym.**

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi „środek kompensujący niedogodności związane z brakiem możliwości wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia”.

**Nie budzi już wątpliwości, że decyzja wydana w pierwszej instancji przez KNF jest decyzją nieostateczną, a wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zwyczajnym środkiem prawnym od takich decyzji.**

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy inaczej niż odwołanie, nie przenosi kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy na organ wyższego stopnia. Organem właściwym do rozpoznania wniosku jest ten sam organ, który wydał decyzję.

**Uruchomienie postępowania w wyniku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy musi zapewniać stronie niezbędny, porównywalny do obowiązującego w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia odwołania, standard ochrony. Konkretyzacją tego założenia są następujące stwierdzenia:**

- przed upływem terminu do wniesienia rozpatrywanego środka zaskarżenia decyzja nie podlega wykonaniu, zaś złożenie wniosku w terminie rodzi skutek suspensywny;
- pracownik organu administracji (członek organu kolegialnego), który brał udział w wydaniu zaskarżonej tym wnioskiem decyzji podlega wyłączeniu od uczestnictwa w prowadzonym w rezultacie jego wniesienia postępowaniu. Z uwagi na konieczność respektowania przepisów o wyłączeniu pracownika, istotnego znaczenia nabiera takie zorganizowanie pracy urzędu, aby w przypadku wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy realizować zasadę dewolucji kompetencji w wymiarze personalnym.

**Po nowelizacji z 2017 r. art. 52 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wymienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środka zaskarżenia, którego wyczerpanie otwiera drogę do złożenia skargi do sądu administracyjnego.**

Dano stronie postępowania prawo wyboru. Jeżeli bowiem stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Jeżeli w sprawie występuje wielość stron, złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ma pierwszeństwo przed skargą do sądu administracyjnego.

W przypadku skorzystania przez stronę z wniosku o ponowne rozpatrzenie sąd nie może rozpoznać skargi, która dotyczy rozstrzygnięcia organu I instancji. Dopiero akt administracyjny wydany po rozpatrzeniu złożonego przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, otwiera drogę do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

**W razie skorzystania przez tę samą stronę najpierw z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skargi do sądu administracyjnego prowadzenie postępowania sądowoadministracyjnego równoległe do toczącego się postępowania administracyjnego doprowadziłoby do sytuacji, w której organ i sąd, niezależnie od siebie, rozpoznawałyby różne środki zaskarżenia na ten sam akt administracyjny. W konsekwencji należy odrzucać skargę. Jeżeli strona wystąpi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, to traci możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na tę decyzję. W przypadku zaś złożenia obydwu tych środków skarga będzie podlegała rozpoznaniu przez sąd jedynie wówczas, gdy zostanie wniesiona pierwsza. Jest bowiem niedopuszczalne, aby ta sama decyzja była przedmiotem oceny organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym oraz sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym.**

# **Postępowanie odwoławcze – zrzeczenie się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy**

## **Specyfika postępowania wyjaśniającego**

## **Zakaz pogarszania sytuacji skarżącego banku**

## **Rodzaju decyzji administracyjnych KNF jako organu odwoławczego**

**Wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy prowadzi do ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy administracyjnej (tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym) oraz rozstrzygnięcia jej decyzją administracyjną.**

**Organ nadzoru ponownie rozstrzygając sprawę, powinien brać pod uwagę stan faktyczny i stan prawny istniejący w chwili orzekania, a zatem musi uwzględniać zdarzenia faktyczne lub zmiany stanu prawnego, które miały miejsce po wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.**

Konstrukcja prawna wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oparta jest na zasadzie skargowości, co oznacza, że postępowanie odwoławcze uruchamiane jest przez czynność procesową legitymowanego podmiotu, tj. strony czy też uczestnika na prawach strony. Tok instancji nie może być więc uruchomiony z urzędu.

**Strona może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.** Oświadczenie w tym przedmiocie składa się przed organem nadzoru. Oświadczenie musi mieć formę pisemną. Może zostać złożone bezpośrednio przed organem, jak i przesłane pocztą lub środkami komunikacji elektronicznej na ogólnych zasadach.



**Oświadczenie o zrzeczeniu się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie wniosku. Niedopuszczalne jest zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji „na przyszłość” – w szczególności przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.**

**Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Taka decyzja administracyjna będzie podlegać także wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.**

Odwołanie (cofnięcie) oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest co do zasady – z racji jego skutków prawnych – niedopuszczalne. Taka czynność nie może bowiem spowodować powrotu do stanu, który istniał zanim decyzja stała się ostateczna i prawomocna.

Należy jednak przyjąć, że odwołanie przez stronę jej oświadczenia będzie skuteczne, jeśli dojdzie równocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej.

Zgodnie z przyjętą przez Kpa zasadą ograniczonego formalizmu podania, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy powinien zawierać co najmniej elementy wymienione w art. 63 § 2 i 3 Kpa, a więc:

- wskazanie osoby, od której pochodzi
- wskazanie jej adresu
- określenie żądania
- podpis wnoszącego, a w razie ustnego wniesienia do protokołu także podpis pracownika, który go sporządził.

**Wniosek o ponowne rozpatrzenie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, a zatem nie musi wskazywać ani zarzutów przeciw decyzji organu pierwszej instancji, ani jakiego rozstrzygnięcia strona oczekuje od organu nadzoru.**

**Wnoszący może ograniczać się jedynie do wyrażenia niezadowolenia z decyzji organu nadzoru.**

Termin do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - 14 dni od dnia jej ogłoszenia stronie. Termin rozpoczyna bieg następnego dnia po dniu, w którym decyzja została doręczona lub ogłoszona, zaś upływ ostatniego -14 dnia, uważa się za koniec terminu.

**Termin do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest terminem ustawowym i zawitym co oznacza, że wniesienie takiego wniosku po terminie jest bezskuteczne. Można jednak przywrócić termin na jego złożenie.**

**W ramach czynności wstępnych organ nadzoru podejmuje czynności mające na celu zbadanie, czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest dopuszczalny i czy został wniesiony w terminie.**

W razie pozytywnego wyniku czynności wstępnych organ nadzoru nie wydaje żadnego aktu, a wówczas rozpoczyna się kolejny etap czynności w celu rozpoznania sprawy.

**Jeśli organ nadzoru stwierdzi niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminowi do jego wniesienia, wówczas ma obowiązek wydać postanowienie, które kończy nie tylko etap czynności wstępnych, lecz także jednocześnie ostatecznie całe postępowanie odwoławcze.**

**Badanie dopuszczalności odwołania i zachowania terminu do jego wniesienia winno być poprzedzone ustaleniem przez organ odwoławczy, że odwołanie spełnia wymogi formalne.** Jeśli organ odwoławczy stwierdzi braki formalne odwołania, ma on obowiązek wezwać wnoszącego odwołanie o ich uzupełnienie w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia odwołania bez rozpoznania, czyli w trybie art. 64 § 2 Kpa.

## **Faza rozpoznawcza postępowania przed organem nadzoru obejmuje czynności podejmowane w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy.**

**W wyniku wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy organ nadzoru zobligowany jest do ponownego rozpoznania całej sprawy. Organ ten rozpoznaje sprawę, a nie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.**

Organ nadzoru nie jest związany ani zakresem wniosku, ani też ustaleniami faktycznymi dokonanymi uprzednio przez organ nadzoru.

**Organ nadzoru nie może więc ograniczyć się wyłącznie do oceny zarzutów podniesionych we wniosku, lecz - ponownie rozpoznając sprawę - powinien przeanalizować wszystkie przepisy prawa materialnego i prawa procesowego, które mają zastosowanie w rozstrzyganej przez niego sprawie.**

**Organ nadzoru nie jest związany uzasadnieniem wniesionego środka zaskarżenia, gdyż powinien skontrolować postępowanie i decyzję „pierwszoinstancyjną” z punktu widzenia legalności, a także celowości i słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zarzuty w tym zakresie zostały podniesione, czy też nie.**

**Organ nadzoru po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy objętej zaskarżoną decyzją może wydać wyłącznie następującą decyzję administracyjną:**

- o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa)
- o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczeniu w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 Kpa)
- o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości lub w części i umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości lub w części ( art.138 § 1 pkt 2 in fine Kpa)
- o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 Kpa)

**Organ odwoławczy nie może pogarszać ustalonej „decyzją pierwszoinstancyjną” sytuacji prawnej strony skarżącej się.** Jest to gwarancja procesowa dla podmiotu odwołującego się, iż w uruchomionym z jego woli postępowaniu odwoławczym organ nie zmieni zaskarżonego rozstrzygnięcia na jego niekorzyść.

**„Niekorzyść”** oznacza obiektywne pogorszenie sytuacji prawnej strony odwołującej się wskutek wydania decyzji przez organ odwoławczy. O tym, czy pogorszenie takie nastąpi, decyduje zestawienie sentencji decyzji. Bez znaczenia jest natomiast treść żądania zawarta we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

**Zakaz pogarszania nie ma charakteru bezwzględnego, ustawodawca przewiduje bowiem od niego wyjątki.** Organ nadzoru może pogorszyć sytuację strony odwołującej się, jeżeli

- zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo
- zaskarżona decyzja rażąco narusza interes społeczny.

# **Weryfikacja przez KNF decyzji ostatecznych (stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, wznowienie postępowania administracyjnego, uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 i 155 Kpa)**

**W świetle art. 16 § 1 Kpa decyzje, od których nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne.**

Uchylenie lub zmiana takich decyzji administracyjnych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kpa lub ustawach szczególnych (**zasada trwałości decyzji administracyjnych**)

Trwałość decyzji nie może być utożsamiana z bezwzględną niewzruszalnością. Stabilizacja decyzji administracyjnej jest niezbędna tylko w takim zakresie, w jakim gwarantuje pewność obrotu prawnego z uwagi na interes publiczny i interes stron.

Trwałość decyzji ostatecznych nie może prowadzić do pozostawania w obrocie prawnym takich decyzji organów administracji publicznej, które zostały wydane w postępowaniu administracyjnym dotkniętym szczególnie ciężkimi wadami albo też które zawierają kwalifikowane wady i naruszają swoją treścią obowiązujące prawo.

### **Instytucjami procesowymi służącymi weryfikacji wyłącznie decyzji wadliwych są instytucje:**

- **wznowienia postępowania administracyjnego** zakończone ostateczną decyzją (lub ostatecznym postanowieniem, o którym mowa w art. 126 Kpa)
- **stwierdzenia nieważności decyzji** (lub postanowienia, o którym mowa w art. 126 Kpa).

Celem tych instytucji jest eliminacja szczególnie poważnych wad prawnych decyzji poprzez kasację wadliwej decyzji oraz - w przypadku wznowienia postępowania - także ponowne załatwienie sprawy administracyjnej (lub określonej kwestii).

### **Pozostałe instytucje procesowe zaliczane do kategorii nadzwyczajnych postępowań administracyjnych (art. 154, 155, 161, 162 § 1 i 2, art. 163 Kpa oraz szczególne przepisy będące podstawą weryfikacji) są skierowane na weryfikację decyzji administracyjnych zarówno wadliwych, jak i prawidłowych.**

Zakresem weryfikacji w ramach art. 154, 155, 161, 162 § 1 i 2, art. 163 Kpa oraz przepisów szczególnych mogą zostać objęte jedynie te decyzje wadliwe, które nie są dotknięte wadami wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności.



# Serdecznie dziękuję za uwagę

### **Departament Prawny**

tel. +48 22 262 59 99 [dpp@knf.gov.pl](mailto:dpp@knf.gov.pl)  
ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa  
[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)