



# Minister Finansów



Warszawa, 2 sierpnia 2024 roku

---

Sprawa: V.7106.2.2024.JF  
Znak sprawy: FN4.701.25.2024  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

Pan  
**Marcin Wiącek**  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 3 lipca 2024 r. (sygn. V.7106.2.2024.JF) dotyczące zarzutu niezgodności z normami wyższego rzędu przepisu art. 43 ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 1723), dalej „ustawa zmieniająca”, oraz ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U z 2024 r. poz. 135), dalej „ustawa o nadzorze”, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Niezakończony, prawidłowy obrót gospodarczy jest dobrem wspólnym, które należy chronić w demokratycznym państwie prawnym<sup>1</sup>. Istotną funkcję w zakresie tej ochrony realizują administracyjne kary pieniężne, które stanowią instrument prewencji ogólnej. Kary administracyjne stanowią prosty i efektywny instrument prawny przekonujący podmioty administrowane do respektowania obowiązków administracyjnoprawnych<sup>2</sup> i tym sposobem zapewniający przestrzeganie prawa oraz równe traktowanie podmiotów administrowanych.

Z tej perspektywy sankcje administracyjne, w tym administracyjne kary pieniężne, stanowią kluczowy element administracyjnoprawnego systemu ochrony dóbr wspólnych, w tym wartości konstytucyjnych. Wszelkie dysfunkcje i nieuzasadnione aksjologicznie ograniczenia w zakresie możliwości efektywnego stosowania sankcji administracyjnych należy postrzegać jako lukę realną we władztwie administracyjnym, która skutkuje zagrożeniem dla porządku publicznoprawnego, a w konsekwencji także dla kompleksowej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Rolą ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym jest zapewnienie spójności, kompletności i skuteczności systemu prawnego. Dyrektywa ta powinna być realizowana zarówno na etapie projektowania aktu prawnego, jak i – w razie potrzeby – przez usuwanie zidentyfikowanych luk prawnych.

---

<sup>1</sup> Helena Kisilowska, Grzegorz Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne – funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w działaniu. Sprawy Karne”, 43/2020, s. 160.

<sup>2</sup> Daniel K. Nowicki, Sławomir Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Biuro Rzecznika Prawa Obywatelskich, Warszawa 2015, s. 12.

W obszarze działania podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, dalej „KNF”, zidentyfikowano lukę prawną polegającą na tym, że wobec podmiotów, które w chwili dopuszczenia się deliktu administracyjnego kwalifikowane były jako podmioty podlegające nadzorowi w związku ze świadczeniem usług finansowych, a następnie status takich podmiotów utraciły, zastosowanie sankcji administracyjnej – stanowiącej uzasadnioną w państwie prawa konsekwencję deliktu administracyjnego – mogło być kwestionowane.

Wskazane podmioty prowadzą działalność nadzorowaną na podstawie decyzji administracyjnej – zezwolenia na prowadzenie określonej działalności (np. zezwolenie na prowadzenie działalności przez banki, towarzystwa funduszy inwestycyjnych). Podmioty te prowadzą działalność gospodarczą, której immamentną cechą jest gospodarowanie powierzonymi im środkami finansowymi innych uczestników rynku, w tym osób fizycznych, które w zaufaniu do tych podmiotów powierzają im swoje środki finansowe. Z tego względu system prawa reguluje tego rodzaju działalność, warunkując możliwość jej prowadzenia od spełnienia określonych ustawowo przesłanek lub ograniczając możliwość jej prowadzenia do podmiotów dających rękojmię należytego wykonywania działalności w zakresie świadczenia usług finansowych.

Bezpieczeństwo rynku finansowego wymaga bieżącego kontrolowania przez KNF działalności prowadzonej przez podmioty nadzorowane oraz podejmowania adekwatnych działań w razie stwierdzenia, że sposób prowadzenia tej działalności narusza prawo lub stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa rynku finansowego, w szczególności dla bezpieczeństwa środków finansowych powierzonych takim podmiotom przez nieprofesjonalnych uczestników takiego rynku. W takich przypadkach, w zależności od tego, jaki podmiot naruszył prawne wymogi prowadzenia działalności na rynku finansowym, KNF może zastosować szereg środków nadzorczych, łącznie z cofnięciem zezwolenia na prowadzenie określonej działalności lub nałożeniem sankcji administracyjnej na podmiot lub członków organu danego podmiotu. W przypadku gdy podmiot nadzorowany dopuszcza się rażącego naruszenia przepisów prawa, zadaniem KNF jest zastosowanie odpowiednich instrumentów nadzorczych gwarantujących zapewnienie bezpieczeństwa rynku finansowego, utrzymanie zaufania do niego oraz ochrona uczestników rynku finansowego, dla których dalsza działalność danego podmiotu może oznaczać utratę bezpieczeństwa środków finansowych. W szczególnie rażących przypadkach KNF może postanowić o odebraniu podmiotowi prawa dalszego prowadzenia działalności regulowanej.

Przepisy dotyczące poszczególnych sektorów rynku finansowego przewidują odrębne regulacje w tym zakresie.

Przykładowo, opierając się na doświadczeniach ostatnich lat, należy wskazać, że decyzje tego rodzaju zostały podjęte wobec kilku banków, którym groziła upadłość. Na rynku kapitałowym przykładem takich uprawnień jest możliwość cofnięcia przez KNF zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1034), KNF może cofnąć zezwolenie w przypadku gdy towarzystwo funduszy inwestycyjnych narusza przepisy prawa odnoszące się do zasad wykonywania działalności towarzystwa, narusza przepisy prawa regulujące działalność towarzystwa w zakresie dotyczącym funduszy inwestycyjnych otwartych, funduszy zagranicznych lub zbiorczych portfeli papierów wartościowych, nie wypełnia warunków określonych w zezwoleniu na wykonywanie działalności przez towarzystwo lub zgodnie udzielonej przez Komisję, przekracza zakres tego zezwolenia lub narusza interes uczestników funduszu

inwestycyjnego otwartego, uczestników funduszu zagranicznego lub uczestników zbiorczego portfela papierów wartościowych. Decyzje takie zostały wydane w stosunku do kilku towarzystw funduszy inwestycyjnych, które prowadziły działalność regulowaną z rażącym naruszeniem prawa.

Należy podkreślić, że tego rodzaju decyzje KNF mają na celu minimalizowanie ryzyka generowanego przez podmioty nadzorowane dla rynku finansowego i jego uczestników, w szczególności uczestników nieprofesjonalnych, i z tego względu muszą być podejmowane w pierwszej kolejności, bez zbędnej zwłoki. Funkcją tego rodzaju środków nadzorczych jest przede wszystkim ochrona, prewencja i zapobieganie powstaniu lub powiększeniu rozmiarów szkody wyrządzonej uczestnikom rynku, którzy takim podmiotom powierzyli swoje środki finansowe.

Cele nadzoru nad rynkiem finansowym, podobnie, jak cele sankcji administracyjnej, są jednak szersze i obok funkcji prewencyjnej obejmują również funkcję represyjną. Zadaniem nadzoru jest nie tylko zapobieganie nieprawidłowościom na rynku finansowym lub ich ograniczanie, ale także karanie tych podmiotów, które dopuszczają się naruszenia prawa, często kierując się wyłącznie dążeniem do maksymalizacji zysków i generując takie ryzyko dla innych uczestników rynku finansowego. W praktyce zdarza się, że podmiot, niezależnie od deliktów, które zagrożone są cofnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności nadzorowanej, jednocześnie dopuszcza się innych nieprawidłowości, które sankcjonowane są mniej dotkliwym środkiem nadzorczym, np. administracyjną karą pieniężną.

Nie ma racjonalnych przesłanek pozwalających przyjąć, że pozbawienie określonego podmiotu prawa wykonywania działalności regulowanej wskutek rażącego naruszenia prawa przez ten podmiot powinno eliminować możliwość nałożenia przez KNF na taki podmiot sankcji za inne naruszenie prawa, do którego doszło w tym samym okresie. Uznając ochronę uczestników rynku za priorytet, KNF orzeka zwykle w pierwszej kolejności o pozbawieniu lub ograniczeniu prawa prowadzenia określonej działalności przez dany podmiot. Następnie wymierza kary za mniej dotkliwe i niebezpieczne społecznie delikty, np. nakładając na podmiot kary administracyjne.

Należy wyraźnie podkreślić, że podmiot, w stosunku do którego KNF zadecydowała o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie określonej działalności regulowanej, co do zasady nie przestaje istnieć, ale funkcjonuje nadal, prowadząc działalność gospodarczą niewymagającą zezwolenia. Przykładowo, w razie podjęcia przez KNF decyzji o cofnięciu towarzystwu funduszy inwestycyjnych zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi, towarzystwo takie funkcjonuje nadal w formie spółki akcyjnej, często bez zmian w składzie organów czy akcjonariuszy, i może prowadzić inną działalność niewymagającą zezwolenia. Doświadczenie wskazuje, że podmioty te korzystają z przysługujących im uprawnień, kwestionują decyzje KNF i dochodzą swoich praw w sądach administracyjnych, prowadząc nadal działalność gospodarczą i osiągając zyski.

Odebranie takim podmiotom możliwości prowadzenia działalności regulowanej w efekcie rażącego naruszenia prawa ma na celu – jak wyżej wskazano – przede wszystkim ochronę uczestników rynku finansowego. Taka decyzja nie może wszakże prowadzić do zwolnienia z odpowiedzialności za inne delikty administracyjne popełnione przed pozbawieniem danego podmiotu prawa prowadzenia działalności nadzorowanej. Uznanie, że decyzja KNF o odebraniu podmiotowi prawa prowadzenia określonej działalności nadzorowanej miałaby prowadzić do zwolnienia podmiotu (a w konsekwencji także członków jego organów,

w przypadku gdy przepisy warunkują ukaranie członka organu (wcześniejszym ukaraniem podmiotu) z odpowiedzialności za inne naruszenia prawa, do których doszło przed cofnięciem zezwolenia przez KNF, prowadziłoby do uzyskania przez taki podmiot swego rodzaju immunitetu chroniącego ten podmiot (i członków jego organów) przed odpowiedzialnością administracyjną za inne naruszenia sankcjonowane w oparciu o inną podstawę prawną. Taki wniosek jest nie do pogodzenia z paradygmatem państwa prawa i równego traktowania podmiotów wobec prawa.

Wskazany skutek utraty zezwolenia na prowadzenie działalności regulowanej, prowadzący do zwolnienia podmiotu z odpowiedzialności za inne delikty popełnione w tym samym okresie otwierałby także furtkę do nadużyć polegających na świadomym unikaniu przez podmioty nadzorowane odpowiedzialności za naruszenie prawa, w tym rażące, przez rezygnację z prowadzenia działalności nadzorowanej. Podmioty prowadzące działalność wymagającą zezwolenia KNF mają co do zasady prawo samodzielnie podejmować decyzje o ograniczeniu działalności przez zakończenie prowadzenia działalności nadzorowanej i kontynuowanie jej w innym zakresie.

Uznanie, że utrata zezwolenia na prowadzenie działalności nadzorowanej – na skutek decyzji KNF wydanej z urzędu albo na wniosek danego podmiotu – skutkuje zwolnieniem tego podmiotu z odpowiedzialności za inne delikty administracyjne popełnione w okresie prowadzenia działalności nadzorowanej prowadziłoby do niemożliwego do zaakceptowania wniosku, że większą wartością jest przewidywalność prawa z perspektywy przedsiębiorcy prowadzącego działalność zarobkową niż bezpieczeństwo całego rynku finansowego, jego prawidłowe funkcjonowanie, zaufanie do tego rynku, a przede wszystkim – bezpieczeństwo jego uczestników, w szczególności uczestników nieprofesjonalnych.

Celem ustawodawcy nie może być doprowadzenie do tego rodzaju nieakceptowalnych aksjologicznie skutków. Byłoby to szczególnie deprawujące w przypadku podmiotu, który dopuścił się wielokrotnego naruszenia prawa w okresie prowadzenia działalności nadzorowanej, a następnie świadomie uniknął odpowiedzialności w wyniku rezygnacji z prowadzenia działalności nadzorowanej, przy jednoczesnym kontynuowaniu działalności gospodarczej w innym zakresie. Do takich skutków prowadziła stwierdzona luka prawna i wynikające z niej wątpliwości interpretacyjne. Dostrzegając wskazane wyżej ryzyko i uznając, że pozostawienie tej niepewności generowałoby nieakceptowalne zagrożenie dla bezpieczeństwa rynku finansowego i spójności systemu prawa regulującego nadzór nad rynkiem finansowym, powinnością racjonalnego ustawodawcy było wyeliminowanie tego ryzyka i usunięcie luki prawnej, co zostało zrealizowane przez uchwalenie omawianych zmian legislacyjnych. Zgodnie z art. 43 ustawy zmieniającej, przepisy art. 12a i art. 12b ustawy o nadzorze stosuje się również do kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, o ile nie upłynął termin przedawnienia nałożenia kary.

Dodanie art. 12a w ustawie o nadzorze miało na celu wyeliminowanie ryzyka niepożądanego utraty kompetencji sankcyjnej KNF w stosunku do popełnionych przez dany podmiot deliktów, a wynikającej wyłącznie z faktu, że podmiot, na który kara jest nakładana, utracił zezwolenie na prowadzenie określonego rodzaju

działalności nadzorowanej<sup>3</sup>. Sposób formułowania przepisów wyrażających normy kompetencyjne stanowiące podstawę do nakładania przez KNF administracyjnych kar pieniężnych skutkowało tym, że możliwość nałożenia kary na podmiot, który w wyniku cofnięcia zezwolenia utracił status podmiotu nadzorowanego budziła daleko idące wątpliwości interpretacyjne, które należało rozstrzygać na korzyść podmiotu, który miał zostać ukarany. Przepisy sankcyjne wskazują bowiem, co do zasady, że KNF przysługuje uprawnienie do nałożenia kary na podmiot nadzorowany prowadzący działalność na podstawie zezwolenia, a tego warunku w momencie nakładania kary administracyjnej podmiot może już nie spełniać.

Z tego względu konieczna była interwencja legislacyjna, która usunęła wątpliwości w tym zakresie stosownie do założeń ustawodawcy. Zgodnie z art. 12a ustawy o nadzorze kara pieniężna, w przypadkach określonych w tej ustawie, w przepisach ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze, lub w przepisach odrębnych ustaw może być nałożona przez KNF także na podmiot, któremu wygasło zezwolenie na prowadzenie działalności, z którą wiąże się naruszenie, albo któremu zostało cofnięte zezwolenie na prowadzenie takiej działalności, oraz na podmiot, który został wykreślony z rejestru uprawniającego do prowadzenia działalności, z którą wiąże się naruszenie.

Co istotne, art. 12a ustawy o nadzorze nie wprowadził nowej podstawy sankcjonowania, a jedynie zapewnił ciągłość i efektywność stosowania istniejących norm kompetencyjnych w stosunku do deliktów popełnionych w stanie prawnym, w którym ich sprzeczność z prawem nie budziła wątpliwości.

Wprowadzenie przepisu art. 12a ustawy o nadzorze było podyktowane nie tylko dążeniem do zapewnienia równości wobec prawa oraz jego skuteczności, ale także ochroną interesu prawnego osób poszkodowanych przez podmiot, który dopuścił się deliktów administracyjnych – przepis ten umożliwia nie tylko ukaranie podmiotu za delikty popełnione przed utratą statusu podmiotu nadzorowanego, ale także, w związku z zapewnieniem KNF prawa do nałożenia sankcji, pozwala poszkodowanym działalnością takiego podmiotu na wykorzystanie decyzji sankcyjnej KNF do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu cywilnoprawnym przed sądem powszechnym.

W art. 43 ustawy zmieniającej wyrażono normę intertemporalną dotyczącą kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Nie można jednak przyjąć stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, że rozciąga ona uprawnienia KNF do karania wstecz i ma w tym zakresie niedopuszczalny skutek retroaktywny.

Przepis przejściowy odnosi się do stosowania art. 12a ustawy o nadzorze, który nie jest samodzielną podstawą do nakładania administracyjnej kary pieniężnej, w szczególności nie określa deliktu administracyjnego. Jak wskazano wyżej, art. 12a ustawy o nadzorze nie zawiera samodzielnej normy kompetencyjnej, a jedynym jego skutkiem jest usunięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tego, czy KNF może ukarać ten podmiot pomimo faktu, że po popełnieniu deliktu podmiot utracił posiadane w dacie popełnienia deliktu zezwolenie na prowadzenie określonej działalności nadzorowanej, w związku z którą dopuścił się naruszenia.

---

<sup>3</sup> Por. A. Serzysko, Wzmocnienia odporności i zwiększenia stabilności systemu finansowego w świetle ustawy w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, LEX/el. 2023 oraz uzasadnienie projektu ustawy zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Sejm IX kadencji, druk nr 3381).

Przepis art. 43 ustawy zmieniającej pozwala na zastosowanie art. 12a ustawy o nadzorze do deliktu popełnionego wprawdzie przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, ale jest to delikt, który był zagrożony sankcją w momencie jego popełnienia, a tym samym podmiot, który się tego deliktu dopuścił, musiał być (jest) świadomy następstw wynikających z normy sankcjonującej.

W związku z powyższym nie jest uzasadnione twierdzenie, że przepis art. 43 ustawy zmieniającej narusza zasadę niedziałania prawa wstecz w rozumieniu wskazanym w przytoczonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta stanowi – jak wskazano w piśmie Rzecznika – że „niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeżeli podmioty, których te normy dotyczą nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawiedliwiają”. W przypadku omawianych przepisów przesłanki te zatem nie występują.

Należy ponownie podkreślić, że przepisy stanowiące podstawę materialnoprawną nałożenia kary administracyjnej za popełnienie określonego deliktu istniały i obowiązywały w dacie popełnienia tego deliktu przez podmiot nadzorowany, tym samym nie znajduje podstaw twierdzenie, że podmiot profesjonalnie prowadzący działalność regulowaną w określonym zakresie nie znał tych przepisów i nie mógł „racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji”. Wręcz przeciwnie – podmiot prowadzący działalność nadzorowaną ma obowiązek znajomości norm dotyczących tej działalności i ich przestrzegania – kary administracyjne za wskazane naruszenia były określone przez prawo w dacie ich popełnienia.

Celem dodania przepisu art. 12a ustawy o nadzorze było wyeliminowanie niepewności prawnej dotyczącej tego, że utrata statusu podmiotu nadzorowanego nie wyłącza odpowiedzialności administracyjnoprawnej za delikty popełnione przed utratą tego statusu, przy czym w dacie popełnienia tych deliktów, zgodnie obowiązującymi przepisami, nie budziło wątpliwości ani to, że dany czyn stanowi delikt administracyjny, ani wysokość sankcji za jego popełnienie.

Towarzysząca tej zmianie regulacja intertemporalna została ukształtowana w ten sposób, aby nie naruszać założeń, które towarzyszyły wprowadzeniu przepisu merytorycznego i zapewnić ciągłość stosowania obowiązujących norm kompetencyjnych.

Dodatkową gwarancją przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego jest wyrażone w art. 43 ustawy zmieniającej zastrzeżenie, że norma intertemporalna nie narusza gwarantowanych przez przepisy terminów przedawnienia.

Reasumując, podmiot, który zostałby ukarany z zastosowaniem art. 12a ustawy o nadzorze w związku z art. 43 ustawy zmieniającej nie ma podstaw do twierdzenia, że został ukarany za działanie lub zaniechanie, które nie było uznane za delikt administracyjny sankcjonowany w drodze administracyjnej kary pieniężnej w stanie prawnym istniejącym w dniu popełnienia deliktu (naruszenia prawa).

Powoływanie się w tym zakresie na zasadę pewności prawa oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa nie znajduje podstaw w zasadach prawidłowej legislacji wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Wręcz przeciwnie, uznać należy, że ustawodawca ma obowiązek usuwania niespójności systemu prawa, szczególnie w przypadku gdy chodzi o przeciwdziałanie niedopuszczalnej aksjologicznie, lecz możliwej do osiągnięcia na gruncie obowiązujących przepisów, bezkarności podmiotu zainteresowanego uniknięciem odpowiedzialności

administracyjnej w wyniku zmiany statusu prawnego, która może być osiągnięta także w wyniku świadomych działań tego podmiotu.

Przepis art. 43 ustawy zmieniającej został zaproponowany w toku procesu legislacyjnego przez Senat RP w uchwale z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (poprawka nr 10).

W uzasadnieniu Senat RP wskazał, że dodaje do ustawy brakujący przepis przejściowy, bowiem ustawodawca dodając do ustawy o nadzorze art. 12a nie rozstrzygnął problemu intertemporalnego, który jest następstwem wejścia w życie tych regulacji.

W przypadku gdy wejście w życie nowej regulacji skutkuje powstaniem problemu międzyczasowego, sformułowanie przepisu przejściowego jest obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego, a brak takiego przepisu narusza § 30 Zasad techniki prawodawczej.

Rozstrzygając problem intertemporalny, Senat RP miał dwie możliwości. Mógł zaproponować stosowanie art. 12a ustawy o nadzorze do kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie ustawy i tym samym zapewnić ciągłość odpowiedzialności, albo zaproponować poprawkę skutkującą niestosowaniem tego przepisu do już popełnionych deliktów i przerwać ciągłość odpowiedzialności – wbrew *ratio legis* art. 12a ustawy o nadzorze.

Mając na uwadze, że podstawowymi celami ustawy są ochrona klientów instytucji finansowych, wzmocnienie odporności i stabilności rynku finansowego oraz usprawnienie nadzoru nad rynkiem finansowym, Senat RP wybrał pierwszy wariant, wariant alternatywny miałby bowiem skutek oczywiście abolicyjny.

Poprawka Senatu RP została poparta przez Rząd, ponieważ przepis art. 43 ustawy zmieniającej nie wprowadza ani nie zaostrza karalności z mocą wsteczną, nie narusza też żadnych gwarancji związanych z przedawnieniem karalności i nie ingeruje w jakiegokolwiek prawa nabyte, ma jedynie za zadanie przeciwdziałać możliwości uniknięcia odpowiedzialności prawnej przez podmioty, które dopuściły się naruszenia prawa, a następnie przez wniosek o cofnięcie zezwolenia albo wykreślenie z rejestru uprawniającego do prowadzenia działalności, mogły skutecznie podważyć podstawę nałożenia kary z przyczyn podmiotowych. Zasada pewności prawa, zaufania do państwa i zaufania do stanowionego przez to państwo prawa nie mogą być i nie powinny być rozumiane jako czynniki uniemożliwiające ustawodawcy wprowadzenie rozwiązań przeciwdziałających unikaniu odpowiedzialności prawnej za naruszenie karalne w czasie jego popełnienia.

Stanowisko to jest w pełni podzielane przez Urząd KNF, czemu Urząd KNF dawał wyraz także w procesie legislacyjnym.

Przebieg prac legislacyjnych na etapie parlamentarnym dostarcza zatem istotnego argumentu w zakresie właściwego rozumienia art. 43 ustawy zmieniającej.

Z tej perspektywy powołane w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty kierowane w skargach składanych przez podmioty zainteresowane należy uznać za niezasadne.

Wymaga wyraźnego podkreślenia, że skutkiem przyjęcia stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich byłoby poważne ograniczenie ochrony uczestników rynku finansowego, w szczególności uczestników nieprofesjonalnych, z korzyścią dla podmiotów, które prowadzą działalność regulowaną opartą na udzielonym im zaufaniu klientów. Podmioty te dopuszczają się naruszenia przepisów

(obowiązujących w dacie tego naruszenia i przewidujących w dacie naruszenia określone kary administracyjne), które podmiot profesjonalny powinien znać i z którymi, decydując się na naruszenie danej normy prawnej, powinien się liczyć.

Udzielenie ochrony prawnej takim podmiotom, które dopuściły się naruszenia prawa w tych warunkach kosztem klientów nie może być postrzegane jako ochrona praw i wolności obywatelskich.

Odnosnie do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów art. 2, art. 20 w zw. z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12, Dz. U. z 2014 r. poz. 926), w oparciu o wcześniejsze orzecznictwo, sformułował model „praworządnej” administracyjnej kary pieniężnej<sup>4</sup>.

Przyzwolenie na istnienie w państwie, obok prawa karnego, równoległego systemu karania na podstawie prawa administracyjnego, nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę kształtowania kar administracyjnych i trybu ich nakładania. Granice tej swobody wyznaczają konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony praw i wolności jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Podzielić należy wskazywany przez Rzecznika Praw Obywatelskich utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd co do tego, że konstytucyjny standard wyprowadzany z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP nie ma zastosowania do deliktów administracyjnych i obejmuje jedynie przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia i w bardzo wąskim zakresie delikty dyscyplinarne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r. sygn. P12/01, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01). Trafnie zatem Rzecznika Praw Obywatelskich uznaje, że zarzuty podnoszone w skargach w zakresie naruszenia zasady dostatecznej określoności czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*) oraz zasady wskazywania w sposób jednoznaczny i wyraźny kary (*nulla poena sine lege certa*) nie zasługują na uwzględnienie.

Ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności była podstawą wytworzenia judykatury, także konstytucyjnej, co z kolei posłużyło ułożeniu swego rodzaju testu proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Przeprowadzając taki test trzeba ustalić, czy:

- wprowadzająca ograniczenie regulacja prawna ma uzasadnienie w potrzebie ochrony innej wartości konstytucyjnej, spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- regulacja ta może doprowadzić do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu,
- jest ona konieczna dla wartości konstytucyjnych, które ma chronić,
- efekty tej regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych przez nią na jednostki.

Przenosząc te kryteria na grunt omawianych przepisów należy ponownie stwierdzić, że przepisy te nie dokonują zmiany w zakresie ponoszenia odpowiedzialności

---

<sup>4</sup> Adam Habuda, Konstytucyjne dylematy kary za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia (uwagi na marginesie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r.) [w:] Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa, Biuro Rzecznika Prawa Obywatelskich, Warszawa 2015, s 159.



administracyjnej przez podmioty nadzorowane przez KNF – uniemożliwiają wyłącznie uchylenie się przed tą odpowiedzialnością przez zmianę statusu prawnego. Tym samym przepisów tych nie należy oceniać inaczej niż w połączeniu z dotychczas obowiązującymi przepisami przyznającymi KNF kompetencję do nakładania kar administracyjnych, tych zaś nie kwestionowano w aspekcie któregośkolwiek z kryteriów stosowania zasady proporcjonalności. Przepis art. 12a ustawy o nadzorze, który usuwa pewne systemowe dysfunkcje, jakie ujawniły się w procesie stosowania prawa, wprost służy realizacji celu pierwotnie zamierzonego przez ustawodawcę, chroni te same wartości, które chroni norma sankcjonująca, i w żaden sposób nie zwiększa dotkliwości sankcji dla podmiotu, który popełnił delikt – zapewnia jedynie możliwość nałożenia takiej sankcji w przypadku zmiany statusu prawnego danego podmiotu po dopuszczeniu się deliktu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji uznać należy, że zarzuty te nie są trafne. Przekroczenie poziomu niejasności przepisów prawa może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów.

Trudno jednak podzielić zarzut, że wymogi te nie zostały spełnione w odniesieniu do art. 12a i art. 12b ustawy o nadzorze tylko dlatego, że w brzmieniu tych przepisów pojawia się wyrażenie „lub przepisów odrębnych ustaw”. W ustawie o nadzorze, podobnie jak w wielu innych ustawach (przepisach), wielokrotnie używane są określenia „odrębne ustawy” lub „przepisy odrębne” jako dopuszczalna technika legislacyjna.

Należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie;
- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Przyjmując powyższe kryteria oceny nie można jednocześnie doszukać się w art. 12a i art. 12b ustawy o nadzorze naruszenia zasad poprawnej legislacji.

Przede wszystkim przepisy te nie wyrażają norm sankcjonowanych, ani nie stanowią samoistnej i samodzielnej normy sankcjonującej. Innymi słowy, nie stanowią materialnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, nie stanowią także samodzielnej podstawy nakładania sankcji za naruszenie obowiązków wynikających z norm sankcjonowanych. Z obydwu przepisów wywodzić należy uzupełniający i komplementarny element norm kompetencyjnych wynikających z innych przepisów. Nie mogą one być stosowane samodzielnie, w oderwaniu od pierwotnych przepisów dających podstawę sankcjonowania. Stąd też nie można uznać, że przez użycie określenia „lub w przepisach odrębnych ustaw” naruszona została zasada określoności przepisów prawa. To właśnie wielość i rozproszenie właściwych przepisów sankcyjnych, co wynika z szerokiego zakresu ustawowych zadań KNF, skutkuje koniecznością zastosowania takiego generalnego odesłania dla zamknięcia odesłania do przepisów ustawy o nadzorze i ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2

ustawy o nadzorze. Taką technikę legislacyjną, z tych właśnie powodów, ustawodawca stosuje w ustawie o nadzorze wielokrotnie. Niesamodzielny charakter norm wynikających z art. 12a i art. 12b ustawy o nadzorze powoduje, że każdorazowo konieczne będzie ich stosowanie w powiązaniu z właściwą (podstawową) normą sankcjonującą, sprzężoną z określoną normą sankcjonowaną, spełniając tym samym wymogi poprawnej legislacji, co do określoności przepisów prawa. Należy także podkreślić, że ustanowienie przepisów usuwających możliwe, a niepożądane z perspektywy wartości, którymi kieruje się ustawodawca, skutki braku możliwości zastosowania sankcji pomimo popełnienia deliktu, musi być postrzegane jako uprawniona korekta ustawodawcza. Takie postępowanie ustawodawcy mające na celu przeciwdziałanie niezamierzonemu skutkowi uwolnienia się od odpowiedzialności podmiotu, który dopuścił się deliktu, nie może być też oceniane jako naruszające zasadę bezpieczeństwa prawnego, w myśl zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Omawiane przepisy nie łamią fundamentalnej zasady prawa represyjnego w demokratycznym państwie prawnym. W każdym przypadku kara nakładana jest za działanie albo zaniechanie zabronione ustawowo w momencie jego popełnienia przez podmiot, który się takiego deliktu dopuścił. Niezależnie od tego, że konstytucyjne standardy gwarancyjne odnoszą się w najwyższym stopniu do prawa karnego, to również prawo administracyjne, w zakresie w jakim pozostaje prawem represyjnym, także te zasady winno spełniać. W tym przypadku zasada ta jest w pełni respektowana, a nowelizacja nie wprowadziła tu jakiegokolwiek nowości represyjnej, ani w zakresie podmiotowym i przedmiotowym samego deliktu, ani w zakresie rodzaju lub surowości przewidzianej sankcji.

W dotychczasowej praktyce nadzorczej KNF przepisy art. 43 ustawy zmieniającej i art. 12a ustawy o nadzorze znalazły zastosowanie **w jednej sprawie administracyjnej** dotyczącej wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w łącznej wysokości 2 375 000 zł z powodu naruszenia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych (Dz. U. Nr 249, poz. 1859 oraz z 2020 r. poz. 2436) na tle wyceny akcji spółki akcyjnej wprowadzonych do obrotu na NewConnect. Sprawa ta zawisła przed sądami administracyjnymi w styczniu 2020 r. Następnie zapadło w związku z nią pięć orzeczeń (sprawa przeszła dwa pełne cykle kontroli sądownoadministracyjnej), ostatnie dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wydano w dniu 21 grudnia 2023 r. (II GSK 1167/23) oraz w dniu 19 marca 2024 r. (II GSK 1167/23); orzeczenia dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Niezależnie od tego podmiot nadzorowany utracił zezwolenie w 2022 r. za inne, poważne naruszenia z zakresu prawa rynku kapitałowego (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 18 kwietnia 2024 r. sygn. akt VI SA/Wa 8336/22 utrzymał w mocy rozstrzygnięcie KNF).

Wyrok NSA w sprawie II GSK 1167/23 wydany 21 grudnia 2023 r. (a więc po utracie przez podmiot zezwolenia) wskazywał, że podmiot nadzorowany dopuścił się zarzucanego mu deliktu administracyjnego, KNF prawidłowo przeprowadziła postępowanie administracyjne (Sąd nie dopatrył się żadnych uchybień proceduralnych). Zdaniem NSA był to jeden *sui generis* czyn ciągły polegający na nieprawidłowej wycenie akcji nie oddającej ich wartości godziwej w ustalonym okresie czasu. Według Sądu skoro czyn był jeden, to musi być jedna kara, a sztuczne rozdzielenie deliktów ze względu na zmianę stanu prawnego w czasie trwania deliktu było działaniem wadliwym. Sąd stwierdził: „Chodzi też o to, aby (...) poniósł

odpowiedzialność na podstawie jednego przepisu sankcjonującego i jednej sankcji za jeden czyn, który trwa przez określony czas.”.

Zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) KNF jest związana oceną prawną wyrażoną w wyroku NSA. Tym samym była zobowiązana do uwzględnienia ustaleń poczynionych przez sąd w toku prowadzonego postępowania w następstwie zapadłego kasacyjnego wyroku sądowego. NSA stwierdził: „KNF powinna wymierzyć (...) jedną karę pieniężną za jeden delikt administracyjny i drugą karę za drugi delikt (...), stosując do wymiaru kary łagodniejsze (względniejsze) na podstawie art. 30 ustawy zmieniającej.”.

Powyższy przykład pokazuje, że brak przepisów art. 12a ustawy o nadzorze i art. 43 ustawy zmieniającej nie pozwoliłby KNF na zastosowanie się do prawomocnego wyroku NSA.

Warto także zwrócić uwagę na pewien precedens w stanie prawnym de lege lata.

Od dnia 13 stycznia 2009 r. przepis art. 96 ust. 6 ustawy z dnia 4 września 2008 r. *o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych* (Dz. U. poz. 1547) przyznaje KNF kompetencję do nałożenia kary administracyjnej na osobę, która w okresie popełnienia deliktu administracyjnego pełniła funkcję członka zarządu spółki publicznej lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych będącego organem funduszu inwestycyjnego zamkniętego (obecnie krąg podmiotów nadzorowanych objętych tym przepisem jest istotnie szerszy, obejmuje bowiem członków zarządu i rady nadzorczej emitenta, zewnętrznie zarządzającego ASI lub zarządzającego z UE w rozumieniu ustawy o funduszach inwestycyjnych).

Przepis ten stanowi odpowiedź ustawodawcy na wątpliwości pojawiające się w doktrynie prawa rynku kapitałowego dotyczące tego, czy uzasadnione jest ryzyko utraty przez KNF możliwości ukarania podmiotu (członka organu podmiotu nadzorowanego) tylko wskutek faktu, że utracił on określony status (członka organu tego podmiotu), choćby wskutek osobistej decyzji o rezygnacji.

Ryzyko dostrzegł i ocenił WSA w Warszawie w prawomocnym wyroku z dnia 22 czerwca 2007 r. (VI SA/Wa 688/07) jeszcze przed zmianą przepisów, który stwierdził: „Sprzeczne z ratio legis art. 96 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. Nr 184, poz. 1539) jest ograniczenie odpowiedzialności za naruszenia nałożonych obowiązków tylko do osób pełniących funkcje członka zarządu w spółce publicznej w momencie wydawania decyzji przez organ.”.

Na tle tego przepisu zapadło kilkadziesiąt orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji. W żadnym z nich nie kwestionowano konstytucyjności regulacji pozwalającej pociągnąć do odpowiedzialności administracyjnej osoby fizyczne, które w momencie karania utraciły swój szczególny status członków organów podmiotów nadzorowanych przez KNF, często funkcjonujące już poza systemem rynku kapitałowego. Dla sądów administracyjnych oczywisty był pogląd (wyartykułowany zresztą przez prawodawcę), że utrata przez określony podmiot przynależności do podmiotu nadzorowanego nie może sama w sobie eliminować możliwości nałożenia na ten podmiot kary pieniężnej.

Stanowisko przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi w odmiennym kierunku i oznacza akceptację nieuzasadnionego ograniczenia odpowiedzialności podmiotu nadzorowanego za popełnione delikty

administracyjne. Zmiana statusu, czy to będąca realizacją świadomej strategii podmiotu nadzorowanego zmierzającej do uniknięcia odpowiedzialności, czy też wynikająca z decyzji KNF podyktowanej ochroną bezpieczeństwa rynku i jego uczestników, zdaje się być w takim przypadku przesłanką uzasadniającą zwolnienie takiego podmiotu od odpowiedzialności za wcześniej popełnione delikty administracyjne.

Reasumując, podejmowanie działań w drodze interwencji legislacyjnej jest, w ocenie Ministra Finansów, niezasadne.

Żaden z omawianych przepisów nie wprowadza retroaktywności karania, ani też wstecznie nie zaostrza wymiaru kary, nie stanowi także samodzielnej podstawy karania.

W związku z tym ocena tych przepisów dokonywana przez pryzmat wskazywanych wzorców konstytucyjnych musi być przeprowadzona w kontekście odmiennym niż czynią to skarżący w pismach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich i w efekcie – jak wykazano wyżej – powinna doprowadzić do odmiennych wniosków.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Jurand Drop**

podsekretarz stanu