

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
anna.lichosik@us.edu.pl

ANNA LICHOSIK

## Sprzeciw Komisji Nadzoru Finansowego jako środek nadzoru organu administracji publicznej na rynku kapitałowym

---

Objection by the Polish Financial Supervision Authority as a Supervision Measure of Public Administration Body on the Capital Market

### WPROWADZENIE

Specyfika rynku kapitałowego (w tym ryzyka, jakie na nim występują) wymusza na ustawodawcy stworzenie precyzyjnej regulacji prawnej, która jednocześnie pozwoli organom państwa na odpowiednią weryfikację zachowań podejmowanych przez uczestników tego rynku. Stąd też w artykule, przy omawianiu charakteru regulacji rynku kapitałowego, w pierwszej kolejności zidentyfikowano cele nadzoru nad tym rynkiem, które stanowią pochodną samego celu rynku kapitałowego jako platformy transferu kapitału<sup>1</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa obrotu oraz ochrona interesów wszystkich uczestników rynku kapitałowego wymaga stworzenia otoczenia prawnego, w którym szczególnie istotna jest ochrona interesu publicznego<sup>2</sup>, dla zapewnie-

---

<sup>1</sup> Por. W. Bień, *Rynek papierów wartościowych*, Warszawa 2004, s. 19; M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 15.

<sup>2</sup> Na temat współistnienia na rynku kapitałowym zarówno interesu publicznego, jak i indywidualnego interesu poszczególnych jego uczestników zob. szerzej: T. Nieborak, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz LEX*, red. T. Sójka, Warszawa 2015, s. 1436–1443; M. Wędrychowski, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2012, s. 1771; A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym, krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 24 i n.; R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5, s. 19 i n.; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*,

nia której ustawodawca wykorzystuje administracyjnoprawną metodę regulacji, będącą konsekwencją realizacji zasady administracyjnego nadzoru nad rynkiem kapitałowym<sup>3</sup>.

Do szerokiego spektrum środków nadzoru, jakimi dysponuje Komisja Nadzoru Finansowego<sup>4</sup>, ustawodawca zalicza szczególnego rodzaju instytucję prawną, jaką jest sprzeciw organu nadzoru, któremu zostało poświęcone niniejsze opracowanie. Omówione zostało zarówno czynne zachowanie Komisji – w postaci wydania decyzji w przedmiocie sprzeciwu, jak i bierne – w postaci braku jego wydania, stanowiącego jedną z form instytucji milczącego załatwienia sprawy, które ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego.

### KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO I JEJ ŚRODKI NADZORU

Zasada administracyjnego nadzoru nad rynkiem kapitałowym w ujęciu ustrojowym znajduje realizację w stworzeniu centralnego organu administracji publicznej właściwego w sprawach nadzoru nad całym rynkiem finansowym<sup>5</sup>, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Cele nadzoru nad rynkiem finansowym są warunkowane przez poszczególne cele sektorowe. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>6</sup> do celów nadzoru nad rynkiem finansowym zalicza się zapewnienie prawidłowego funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości oraz zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony uczestników tego rynku przy uwzględnieniu celów sektorowych właściwych dla poszczególnych segmentów rynku finansowego. W przypadku rynku kapitałowego, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym<sup>7</sup>, cele sektorowe są realizowane przez zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu.

Kształt prawnej regulacji rynku kapitałowego jest determinowany dążeniem ustawodawcy do zabezpieczenia interesu publicznego, który należy rozumieć zarówno przez pryzmat interesu państwa (publicznego), jak i sumy

[w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009.

<sup>3</sup> Por. M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 17.

<sup>4</sup> Dalej jako: Komisja lub KNF.

<sup>5</sup> *De lege lata* brak jednak definicji legalnej rynku finansowego. W świetle ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w kontekście nadzoru nad nim, tworzą go m.in. rynek bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, uzupełniający czy kapitałowy.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 174 z późn. zm.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1537 z późn. zm.

indywidualnych interesów podmiotów, na które może oddziaływać podmiot administrowany<sup>8</sup>.

Na podstawie i w granicach materialnego prawa administracyjnego Komisja Nadzoru Finansowego ma możliwość kształtowania stosunków prawnych związanych tak z tworzeniem pierwotnego stanu prawnego, jak i wtórnym jego korygowaniem. Dlatego w kształtowaniu stosunku administracyjnoprawnego na rynku kapitałowym wykorzystuje się szeroki zakres środków oddziaływania.

W świetle ujęcia Komisji, jako instytucji pełniącej służbę publiczną, najistotniejsze wydaje się, aby środki nadzorcze, jakimi dysponuje, z jednej strony zabezpieczały dobro chronione, a z drugiej znajdowały odpowiednie rozwiązanie. Ocena wyboru rodzaju środka nadzoru powinna obejmować „siłę” jego użycia w odniesieniu do dobra chronionego oraz poziomu ochrony tego dobra. W myśl konstytucyjnej zasady proporcjonalności działania władzy publicznej, przybierające postać stosowanych środków nadzoru, powinny być adekwatne do zakładanych celów nadzoru, w przeciwnym wypadku mogą zostać uznane za nadużycie prawa<sup>9</sup>.

Środki nadzoru stosowane przez KNF generalnie powinny pozytywnie wpływać na zaufanie inwestorów do całego rynku kapitałowego i toczącego się na nim obrotu. Zaufanie inwestorów oddziałuje na wielkość obrotu, a w konsekwencji na wzrost alokacji kapitału i związanego z tym rozwoju gospodarki. Celem środków nadzoru jest zatem zarówno zwalczanie nadużyć, zapobieganie im, jak i stwarzanie silnych ram rozwoju dla rynku kapitałowego<sup>10</sup>.

KNF może wykonywać swe kompetencje w ramach kilku grup prawnych form działania administracji. Zalicza się do nich: czynności kontrolne, czynności rejestracyjne i ewidencyjne, indywidualne akty administracyjne, akty generalne, inne formy działania<sup>11</sup>.

Środki nadzoru, w jakie została wyposażona Komisja Nadzoru Finansowego, pozwalają jej w szerokim zakresie oddziaływać na podmioty nadzorowane.

<sup>8</sup> H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlane*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 306; A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemysł 2000, s. 707–708.

<sup>9</sup> A. Nałęcz, *Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna postępowania administracyjnego*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010*, red. M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, S. Wrzosek, Lublin 2010, s. 289.

<sup>10</sup> M. Wierzbowski, *Nowelizacja prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 9, s. 7.

<sup>11</sup> Por. J. Grabowski, *Publiczny obrót papierami wartościowymi. Ustrój prawny i procedury*, Warszawa 1996, s. 62.

Jest to jedna z cech sprawowanego przez Komisję nadzoru, która wynika z roli, jaką odgrywa KNF, stanowiącą pochodną nałożonych na nią zadań i celów działalności.

Cele te determinują środki, jakimi może posługiwać się Komisja. Środki nadzorcze, w jakie została wyposażona, oceniane są jako umożliwiające jej „intensywny” nadzór, a intensywność ta przejawia się w wielopłaszczyznowej możliwości oddziaływania na podmioty nadzorowane, w tym w znacznej ingerencji w strukturę organizacyjną i działalność podmiotów nadzorowanych<sup>12</sup>.

Większość z prezentowanych w doktrynie podziałów środków nadzorczych nie ma logicznego charakteru. W zależności od przyjętego kryterium ten sam środek może być bowiem różnie kwalifikowany i mieścić się w tym samym zakresie różnych grup środków. Wobec tego metodologia podziału środków nadzorczych ma walor głównie porządkujący, a podstawowe znaczenie ma forma prawna danego środka nadzoru oraz procedura, po zastosowaniu której może zostać on użyty<sup>13</sup>.

Najczęściej wymienia się środki nadzoru: o charakterze kontrolnym (informacyjnym), o charakterze organizacyjnym, nadzoru merytorycznego i personalnego, o charakterze restrykcyjnym. Środki nadzoru stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego można podzielić na środki: informacyjne, personalne, korygujące, regulacyjne, reglamentacyjne, policyjne i represyjne<sup>14</sup>.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy na szczególną uwagę zasługują środki reglamentacyjne, które umożliwiają Komisji decydowanie o powstaniu<sup>15</sup>, prowadzeniu określonej działalności<sup>16</sup>, jak również o podejmowaniu określonych czynności<sup>17</sup>. Środki te pozwalają KNF niejako dokonywać „selekcji” uczestników obrotu na rynku kapitałowym<sup>18</sup>. Komisja ma wpływ na to, jakie podmioty uczestniczą w obrocie, wydając w ramach tej kategorii zezwolenia, zgody, sprzeciwu oraz zatwierdzenia<sup>19</sup>. Zasadnicza część środków nadzoru Ko-

---

<sup>12</sup> R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 207.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Idem*, *Instytucje prawa rynku kapitałowego*, Toruń 2013, s. 277 i n.

<sup>15</sup> Na przykład wydanie zezwolenia na utworzenie funduszu. Por. M. Michalski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 19: *Prawo Papierów Wartościowych*, red. A. Chłopecki, M. Michalski, L. Sobolewski, A. Szumański, I. Weiss, Warszawa 2006, s. 647 i n.

<sup>16</sup> Na przykład prowadzenie działalności maklerskiej przez firmy inwestycyjne.

<sup>17</sup> Na przykład zgoda na nabycie akcji spółki prowadzącej rynek regulowany, akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych czy firmy inwestycyjnej.

<sup>18</sup> Podobnie: R. Blicharz, *Instytucje prawa rynku kapitałowego*, s. 279.

<sup>19</sup> Por. K. Kiczka, *Problemy badawcze uprawniających aktów administracyjnych*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 55; T. Kocowski, *Prawne formy działań policyjnych i reglamentacyjnych*, [w:] A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 98–100.

misji (głównie nadzoru policyjnego, reglamentacyjnego, represyjnego, personalnego) przybiera formę indywidualnego aktu administracyjnego w postaci decyzji administracyjnej<sup>20</sup>.

## SPRZECIW

Jak wspomniano powyżej, jednym z rodzajów środków nadzoru o charakterze reglamentacyjnym jest instytucja sprzeciwu. Stanowi ona próbę odejścia od administracyjnoprawnego rygoryzmu związanego ze środkami nadzoru o charakterze reglamentacyjnym<sup>21</sup>. Podmiot potencjalnie administrowany poprzez złożenie zawiadomienia o zamiarze prowadzenia określonej działalności czy podjęcia określonych zachowań niejako inicjuje możliwość oddziaływania Komisji Nadzoru Finansowego.

Organ administracji publicznej w określonym terminie może w formie zakazu prewencyjnego odnieść się do zachowań opisanych w zawiadomieniu. Zakaz tego rodzaju powoduje brak możliwości działania danego podmiotu. Przy czym działanie organu administracji jest ograniczone określonym przepisami prawa materialnego terminem działania w tym zakresie. Brak działania organu w tym terminie, w stosunku do podmiotu składającego zawiadomienie, wywołuje skutki w sferze materialnego prawa administracyjnego, a niejednokrotnie również w sferze prawa cywilnego<sup>22</sup>.

Sprzeciw jest władczym jednostronnym rozstrzygnięciem organu administracji wobec określonego podmiotu w konkretnej sprawie, zatem przyjmuje formę decyzji administracyjnej o charakterze zakazu prewencyjnego. Tego rodzaju działanie organu nadzoru jest związane z ograniczeniem swobody działalności podmiotu zawiadamiającego i to niezależnie od faktu, czy podmiot ten przed złożeniem zawiadomienia był podmiotem nadzorowanym czy też nie. Samo wydanie decyzji w przedmiocie sprzeciwu dla podmiotu nadzorowanego oznacza brak możliwości działania zgodnego z prawem<sup>23</sup>.

Określony przez ustawę maksymalny okres, w jakim organ administracji może wydać decyzję w przedmiocie sprzeciwu, jako stanowiący instytucję prawa materialnego powoduje, że po jego upływie podstawa prawna do ukształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego wygasa<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego...*, s. 203.

<sup>21</sup> M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 236.

<sup>22</sup> Zob. A. Lichosik, *Nabycie akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych a działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Stanowienie, wykładnia i stosowanie*, red. G. Kozieł, Lublin 2018.

<sup>23</sup> M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 236.

<sup>24</sup> Zob. R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 292–294; M. Dyl, *Termin prawa materialne-*

Co do zasady instytucja sprzeciwu wprowadza dla organu nadzoru możliwość wydania decyzji administracyjnej wyłącznie w przypadku formułowania zakazu, a milczenie organu zastępuje wydanie decyzji pozytywnej (tzw. milcząca zgoda organu administracyjnego)<sup>25</sup>. Brak wydania w określonym terminie sprzeciwu w formie decyzji stanowi jedną z form milczącego załatwienia sprawy (tj. tzw. formę aktywną, nazywaną milczącą zgodą, obok formy pasywnej, tj. milczącego zakończenia postępowania – instytucję wprowadzoną do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw)<sup>26</sup>. Termin, po którym następuje milczące załatwienie sprawy, również w tym przypadku stanowi instytucję prawa materialnego<sup>27</sup>.

„Milcząca zgoda” wyraża się w braku skorzystania przez organ nadzoru z możliwości wniesienia sprzeciwu w określonym terminie. Niewniesienie sprzeciwu jest świadomym aktem woli organu administracji, co oznacza, że „milcząca zgoda” stanowi aprobatę organu dla załatwienia sprawy w sposób przedstawiony we wniosku. Sprzeciw natomiast jest możliwością, która może być wykorzystana, gdy istnieje ryzyko naruszenia prawa<sup>28</sup>.

Przewidziana w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucja milczącego załatwienia sprawy ma charakter ramowy, natomiast podstawę prawną do zastosowania tej instytucji do konkretnych spraw stanowi przepis prawa materialnego. Instytucja milczącego załatwienia sprawy znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie tak będzie stanowił. Milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu rodzaju fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej – „milczenie” organu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy uznaje się za jej załatwienie w sposób uwzględniający w całości żądanie strony<sup>29</sup>.

W tym kontekście można postawić pytanie, czy w sytuacji, gdy organ nadzoru nie widzi podstaw do złożenia sprzeciwu, może wydać decyzję administracyj-

---

*go a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2009 r. (VI SA/Wa 1716/08), „Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach” 2011, nr 4, s. 41.*

<sup>25</sup> G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 53–54.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 935, dalej jako: nowelizacja k.p.a. z 2017 r.

<sup>27</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., II OSK 299/13, Legalis nr 1043411; wyrok NSA z dnia 20 października 2015 r., II OSK 957/15, Legalis nr 1362894; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2016 r., II SA/Ol 1408/15, Legalis nr 1434878; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Kr 997/15, Legalis nr 1433718; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1626/14, Legalis nr 1197659.

<sup>28</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935), s. 47.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 45–46.

ną, że sprzeciwu nie zgłasza. Jeżeli brak jest szczególnych przepisów w tym zakresie, to odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być negatywna. Stanowi to konsekwencję realizacji konstytucyjnej zasady praworządności, w myśl której organ administracji publicznej może działać wyłącznie w takim zakresie, w jakim został wyraźnie umocowany przepisem prawa. Tak jest też w przypadku instytucji sprzeciwu – przepisy prawa co do zasady przewidują wyłącznie możliwość wydania decyzji negatywnej o treści stwierdzenia zakazu określonego działania<sup>30</sup>.

Przepis szczególnie w tym zakresie to np. art. 54h ust. 4 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>31</sup>. Regulacja w tym zakresie dotyczy obowiązku zawiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub prawa z akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych (bezpośrednio lub pośrednio) w liczbie zapewniającej osiągnięcie albo przekroczenie określonych ustawowo progów ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym towarzystwa.

Co do zasady w takiej sytuacji, zgodnie z art. 54h ust. 1 u.f.i., KNF w przypadku zaistnienia określonych przesłanek zgłasza, w drodze decyzji, sprzeciw co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, lub co do stania się podmiotem dominującym towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Jednakże w myśl art. 54h ust. 4 u.f.i. Komisja może – w tym samym terminie, jaki został przewidziany na zgłoszenie sprzeciwu – wydać decyzję o stwierdzeniu braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu, jeżeli stwierdzi, że nie zachodzą okoliczności do złożenia sprzeciwu.

Poza regulacją szczególną, w przypadku braku możliwości wydania decyzji o charakterze pozytywnym, można postawić pytanie, w jaki sposób podmiot administrowany może uzyskać informację o niewydaniu decyzji o charakterze negatywnym. Rozwiązania praktycznego problemu w tym zakresie doktryna prawa poszukiwała w instytucji wydania zaświadczenia na podstawie art. 217 § 2 w zw. z art. 218 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>32</sup>, pozwalającego uzyskać potwierdzenie zaistnienia określonych skutków prawnych wynikających z upływu terminu do złożenia sprzeciwu w przypadku, gdy organ nie skorzystał z możliwości wydania decyzji negatywnej<sup>33</sup>.

Postulaty doktryny w zakresie potwierdzenia przez organ milczącego załatwienia sprawy częściowo zostały przez ustawodawcę uwzględnione w nowelizacji k.p.a. z 2017 r. Mianowicie prawodawca wprost w art. 122f § 1 k.p.a. wprowadził możliwość wydania aktu administracyjnego potwierdzającego milczące

<sup>30</sup> M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 237.

<sup>31</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 157 z późn. zm., dalej jako: u.f.i.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, dalej jako: k.p.a.

<sup>33</sup> M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 250.

załatwienie sprawy. Do tego celu ustawodawca proponuje wykorzystanie formuły zaświadczenia, o którym jest mowa w dziale VII k.p.a. w formie postanowienia, z jednoczesnym wprowadzeniem szczególnych uregulowań w art. 122f § 4 k.p.a. Akt tego rodzaju ma charakter deklaratoryjny i jest wydawany wyłącznie na wniosek<sup>34</sup>.

W myśl art. 122c k.p.a. milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu następnym po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wniesienie sprzeciwu, chyba że przed upływem tego terminu organ zawiadomi stronę o braku sprzeciwu – wówczas milczące załatwienie sprawy nastąpi w dniu doręczenia zawiadomienia.

Ustawodawca postanowił również rozwiązać budzące dotychczas wątpliwości w zakresie ustalenia daty, jaką należy przyjąć za datę wniesienia sprzeciwu i wprost w art. 122b k.p.a. wskazał, że dniem wniesienia sprzeciwu jest: dzień nadania sprzeciwu za pokwitowaniem przez operatora pocztowego (gdy organ doręcza decyzję lub postanowienie za pośrednictwem poczty); dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby (w przypadku wyboru takiego sposobu doręczenia); dzień wprowadzenia sprzeciwu do systemu teleinformatycznego (w przypadku doręczenia drogą elektroniczną zgodnie z art. 39<sup>1</sup> k.p.a.).

#### UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania pokazują, że w ramach realizacji przewidzianych celów nadzoru nad rynkiem kapitałowym Komisja Nadzoru Finansowego została wyposażona w szereg środków nadzoru, takich jak: środki informacyjne, personalne, korygujące, regulacyjne, reglamentacyjne, policyjne i represyjne. Do kategorii środków nadzoru o charakterze reglamentacyjnym, postrzeganym jako środek o zmniejszonym rygoryzmie prawnym, zalicza się sprzeciw.

Podczas oceny instytucji sprzeciwu jako środka oddziaływania państwa na podmioty administrowane należy wskazać, że pomimo generalnie pozytywnego jej ujęcia, można zauważyć i słabe strony. Pewne wątpliwości, związane głównie ze stosowaniem prawa w tym zakresie, być może stanowią celowe działania ustawodawcy, które jednak mogą prowadzić do sytuacji, w których podmiot nadzorowany – pomimo braku negatywnych przesłanek do działania – będzie niejako „zawieszony” w możliwości dokonania reglamentowanych czynności. Po stronie organu administracji może bowiem istnieć brak możliwości „czynnego” działania w przypadku podjęcia decyzji o charakterze pozytywnym, a do czasu bezskutecznego upływu terminu na wydanie sprzeciwu podmiot składający zawiadomienie zgodnie z prawem nie może działać.

<sup>34</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, s. 50.



## BIBLIOGRAFIA

- Bień W., *Rynek papierów wartościowych*, Warszawa 2004.
- Blicharz R., *Instytucje prawa rynku kapitałowego*, Toruń 2013.
- Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przełęcz Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5.
- Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- Dyl M., *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2009 r. (VI SA/Wa 1716/08)*, „Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach” 2011, nr 4.
- Grabowski J., *Publiczny obrót papierami wartościowymi. Ustrój prawny i procedury*, Warszawa 1996.
- Kiczka K., *Problemy badawcze uprawniających aktów administracyjnych*, [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Procedury szczególne a Kodeks postępowania administracyjnego na przykładzie art. 28 ustawy – Prawo budowlane*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Kocowski T., *Prawne formy działań policyjnych i reglamentacyjnych*, [w:] A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000.
- Lichosik A., *Nabywanie akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych a działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Stanowienie, wykładnia i stosowanie*, red. G. Kozieł, Lublin 2018.
- Łaszczycza G., *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- Michalski M., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 19: *Prawo Papierów Wartościowych*, red. A. Chłopecki, M. Michalski, L. Sobolewski, A. Szumański, I. Weiss, Warszawa 2006.
- Nałęcz A., *Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna postępowania administracyjnego*, [w:] *Przełęcz dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010*, red. M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, S. Wrzosek, Lublin 2010.
- Nieborak T., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz LEX*, red. T. Sójka, Warszawa 2015.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Stankiewicz R., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 157 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1537 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 174 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).
- Wędrychowski M., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2012.

- Wierzbowski M., *Nowelizacja prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, „Przełęcz Sądowy” 1994, nr 9.
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł 2000.
- Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., II OSK 299/13, Legalis nr 1043411.
- Wyrok NSA z dnia 20 października 2015 r., II OSK 957/15, Legalis nr 1362894.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1626/14, Legalis nr 1197659.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Kr 997/15, Legalis nr 1433718.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2016 r., II SA/OI 1408/15, Legalis nr 1434878.
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym, krajowym i unijnym*, „Europejski Przełęcz Sądowy” 2012, nr 12.

## SUMMARY

The subject of the article is the objection institution as a special kind of possibility of influencing the public administration body to supervise entities and those which are not supervised in principle. Considerations have been made in terms of “strength” of the impact of this type of a supervision measure on potential administrators, as well as the author’s right to change the law on tacit handling and, in particular, the tacit consent of the regulator.

**Keywords:** objection; supervision; administration; commission

## STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest instytucja sprzeciwu jako szczególnego rodzaju możliwość oddziaływania organu administracji publicznej na podmioty nadzorowane oraz te, które co do zasady nie są podmiotami nadzorowanymi. W rozważaniach zostały zasygnalizowane aspekty dotyczące oceny „siły” oddziaływania tego rodzaju środka nadzoru na podmioty potencjalnie administrowane. Ponadto zwrócono uwagę na trafne w ocenie autorki zmiany przepisów prawa w zakresie milczącego załatwienia sprawy, a w szczególności milczącej zgody organu nadzoru.

**Słowa kluczowe:** sprzeciw; nadzór; administracja; Komisja