

Joanna Róg-Dyrda\*

# Wstrzymanie na podstawie art. 31za ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych biegu terminów dokonania czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym

## Spis treści

- I. Zagadnienia wstępne
- II. Zakres zastosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do czynności podejmowanych przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym
  1. Wykładnia literalna
  2. Wykładnia systemowa
  3. Wykładnia autentyczna, funkcjonalna i celowościowa
  4. Stosowanie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do terminu do wniesienia sprzeciwu przez KNF
- III. Wątpliwości interpretacyjne związane z momentem wstrzymania terminu do podjęcia przez KNF czynności w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym i dalszym jego biegiem
- IV. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony
- V. Podsumowanie

## Streszczenie

Celem artykułu jest analiza kwestii wstrzymania terminów do podjęcia działań przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach nadzoru sprawowanego na rynku finansowym na podstawie art. 31za ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Artykuł skupia się na wątpliwościach interpretacyjnych, które powstały w orzecznictwie oraz skutkach regulacji dla pewności prawa.

**Słowa kluczowe:** przedawnienie; Komisja Nadzoru Finansowego; wstrzymanie terminów; nadzór administracyjny; nadzór finansowy; COVID-19.

**JEL:** K22, K23

\* Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny; e-mail: joanna.rog@wpia.uw.edu.pl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2932-8312>.

## I. Zagadnienia wstępne

Wybuch epidemii COVID-19 wymusił wprowadzenie ekstraordynaryjnych środków prawnych. Większość z nich została ukonstytuowana w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> i aktach wykonawczych. Ustawa covidowa, w związku z dynamiką sytuacji, była wielokrotnie nowelizowana, a jakość unormowań i tryb ich przyjmowania budzi zaś powszechną krytykę (Ura, 2021, s. 206).

Jedną z pierwszych zmian, wprowadzoną przez ustawę z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych<sup>2</sup>, było dodanie do ustawy covidowej art. 31za regulującego kwestię biegu terminów do podjęcia czynności, w tym czynności nadzorczych, przez KNF. Zgodnie z art. 31za ust. 1 ustawy covidowej w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiająca sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

Zgodnie zaś z art. 31za ust. 2 ustawy covidowej w sprawach z zakresu właściwości Komisji Nadzoru Finansowego bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a., nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Artykuł 31za został wprowadzony wraz z wejściem w życie nowelizacji z 31 marca 2020 r., z tym że z mocą wsteczną od 8 marca 2020 r., co już w samo w sobie może budzić istotne wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją RP. Zasada *lex retro non agit* w polskim porządku prawnym nie ma charakteru absolutnego i można od niej wyjątkowo odstępować. Jak słusznie wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 maja 2022 r., I OSK 1776/21<sup>3</sup>, „przepisy działające wstecz można bowiem wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- 1) nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- 2) mają one rangę ustawową;
- 3) ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- 4) spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;

<sup>1</sup> Ustawa z dn. 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1327 ze zm.); dalej: ustawa covidowa.

<sup>2</sup> Ustawa z dn. 31.03.2020 r. o zmianie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 568).

<sup>3</sup> Wyr. NSA z 18.05.2022 r., I OSK 1776/21, CBOSA.

- 5) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej;
- 6) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz”.

Analiza przeprowadzona niżej dowodzi, że wskazane wyżej warunki nie są spełnione – przede wszystkim zawieszenie biegu terminów do podjęcia czynności przez KNF wpływa negatywnie na sytuację prawną innych stron stosunku prawnoadministracyjnego.

Jeszcze większe wątpliwości budzi jednak zakres zastosowania art. 31za ustawy covidowej do terminów przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej oraz terminów rozstrzygnięcia sprawy załatwianej milcząco, zwłaszcza w przypadkach, w których terminy te wynikają z przepisów stanowiących implementację dyrektyw unijnych. Problem wykładni art. 31za ustawy covidowej w kontekście przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej został już poruszony w doktrynie (Wajda, 2022, s. 30–39; Tybuszewski, 2023, s. 42–45), rozbieżności w orzecznictwie wskazują zaś na jego istotność.

Nie odnoszono się przy tym szerzej do kwestii niejasności zakresu zastosowania art. 31za ust. 2 ustawy covidowej do terminów przedawnienia, o których mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a. oraz do problematyki stosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do terminów załatwienia sprawy załatwianej poprzez milczącą zgodę. Ustalenie, do jakich terminów ma zastosowanie art. 31za ustawy covidowej jest istotne z uwagi nie tylko na obecnie toczące się postępowania administracyjne, lecz także na przepisy ustawy z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku<sup>4</sup>, które w istotny sposób poszerzają krąg podmiotów, które potencjalnie mogą ponosić odpowiedzialność administracyjną.

W związku z tym celem artykułu jest dokonanie wykładni art. 31za ustawy covidowej w odniesieniu zarówno do zakresu zastosowania tego przepisu do terminów materialnoprawnych regulujących zasady ponoszenia odpowiedzialności na rynku finansowym, jak i do terminów przedawnienia z art. 189g § 1 i 3 k.p.a., jak również w odniesieniu do wstrzymania biegu terminów, które stanowią implementację przepisów unijnych.

## **II. Zakres zastosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do czynności podejmowanych przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym**

### **1. Wykładnia literalna**

Jak już wskazano, zgodnie z art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego

<sup>4</sup> Ustawa z dn. 16.08.2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. 2023 poz. 1723).

wyda decyzję załatwiająca sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw. W okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 16 maja 2020 r. art. 31za ust. 1 ustawy covidowej *in fine* wskazywał dodatkowo, że „w zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 15zszs”<sup>5</sup>. Z dniem 16 maja 2020 r. uchylono art. 15zszs<sup>6</sup> i w związku z tym również znowelizowano art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, wykreślając z niego odwołanie do uchylonego art. 15zszs.

Zgodnie z wykładnią literalną art. 31za ust. 1 ustawy covidowej powinien być odczytywany jako odnoszący się wyłącznie do zawieszania terminów procesowych dotyczących czynności dokonywanych przez KNF (tak również Wajda, 2022, s. 31). Potwierdza to również wspomniane wyżej okresowe odwołanie do pomocniczego stosowania art. 15zszs ustawy covidowej, który wprost regulował przedawnienie terminów procesowych.

Organ nadzoru interpretuje wskazaną regulację jednak odmiennie, rozszerzając zakres zastosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej również na terminy przedawnienia możliwości nałożenia kary administracyjnej, które mają charakter terminów materialnych, a nie terminów procesowych. Argumentacja organu została szeroko opisana w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których to sąd – w zależności od składu orzekającego – przychylił się do niej, uznając że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej ma zastosowanie także do terminów wydania decyzji w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej<sup>7</sup> lub, przyjmując, że terminy te mają charakter materialnoprawny, orzekł odmiennie<sup>8</sup>.

Jak wynika z analizy części sprawozdawczych uzasadnień wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, KNF stoi na stanowisku, zgodnie z którym art. 31za ust. 1 ustawy covidowej odnosi się do wszystkich terminów do podjęcia przez KNF czynności, w tym terminów do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej, takich jak termin z art. 96 ust. 7 ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>9</sup>. Zgodnie z tą interpretacją ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii powoduje wstrzymanie biegu w zasadzie wszystkich terminów, w których KNF powinna dokonać czynności w toku postępowania administracyjnego, ale także terminów określających czas, w którym w ogóle KNF może ukształtować sytuację prawną podmiotu nadzorowanego zgodnie z przepisami prawa materialnego. Organ przyjmuje również, że w przypadku podjęcia czynności, takich jak np. wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania<sup>10</sup> czy skierowanie wezwania do strony już toczącego się postępowania, bieg terminu rozpoczyna się lub termin biegnie dalej. Jeżeli zatem w dniu wejścia w życie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej toczyło się postępowanie administracyjne, to bieg terminów do podejmowania czynności czy załatwienia sprawy został zawieszony, a następnie zaczął biec od momentu podjęcia

<sup>5</sup> Art. 31za ust. 1 ustawy covidowej był zmodyfikowany przez ustawę z dn. 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. 2020 poz. 695).

<sup>6</sup> Ustawa z dn. 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. 2020 poz. 875).

<sup>7</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dn. 27.1.2022 r., VI SA/Wa 497/21, niepubl.; z dn. 14.02.2022 r., VI SA/Wa 2678/21, CBOSA; z dn. 14.02.2022 r., VI SA/Wa 2679/21, CBOSA; z dn. 29.03.2022 r., VI SA/Wa 2657/21, CBOSA; z dn. 29.03.2022 r., VI SA/Wa 2677/21, CBOSA; z dn. 29.03.2022 r., VI SA/Wa 2743/21, CBOSA; z dn. 9.02.2023 r., VI SA/Wa 2327/22, niepubl.

<sup>8</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dn. 27.09.2023 r., VI SA/Wa 1266/21, CBOSA; z dn. 13.10.2022 r., VI SA/Wa 1284/22, CBOSA; z dn. 8.12.2022 r., VI SA/Wa 1848/22, CBOSA; z dn. 16.06.2023 r., VI SA/Wa 2091/23, CBOSA.

<sup>9</sup> Ustawa z dn. 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz. U. 2022 poz. 2554 ze zm.); dalej: ustawa o ofercie publicznej.

<sup>10</sup> Tak w uzasadnieniu wyr. WSA w Warszawie z dn. 16.06.2023 r. IV SA/Wa 2091/23, CBOSA.

przez KNF czynności, przykładem skierowania do strony wezwania<sup>11</sup>. Wydaje się przy tym, że organ stoi na stanowisku, zgodnie z którym termin zaczyna biec w przypadku czynności odnoszących się do istoty sprawy. Taką interpretację, tyle że na gruncie rozpatrywania skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę na bezczynność i przewlekłość KNF, zaprezentował również NSA w wyroku z 21 stycznia 2022 r., II GSK 1909/21<sup>12</sup>. NSA przyjął, że dokonanie czynności procesowej polegającej na zawiadomieniu strony w trybie art. 36 § 1 k.p.a. o wyznaczeniu kolejnego terminu załatwienia sprawy nie stanowi czynności, o której mowa w art. 31za ust. 1 ustawy covidowej. Należy przy tym zaznaczyć, że NSA nie przesądził w ogóle kwestii stosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do terminów materialnoprawnych, gdyż nie było to przedmiotem kontroli.

Konstrukcja art. 31za ust. 1 ustawy covidowej składa się z dwóch części. W pierwszej części ustawodawca określił terminy, jakich dotyczy skutek wywołany ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Są to terminy do podjęcia czynności nadzorczych, terminy załatwienia spraw, terminy przewidziane do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, terminy do wniesienia sprzeciwu. W drugiej części wskazano zdarzenia, które niweczą ten skutek. Są to: wydanie decyzji załatwiającej sprawę, dokonanie czynności, wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu. Należy zwrócić uwagę, że zbiory te nie są rozłączne. Dokonanie właściwej interpretacji jest utrudnione z uwagi choćby na to, że wydanie decyzji, postanowienia czy wydanie sprzeciwu mieści się w zbiorze czynności, w tym czynności nadzoru (tak uprzedniego, jak następczego). Natomiast wydanie decyzji administracyjnej zasadniczo także będzie wydaniem decyzji kończącej sprawę, podobnie jak sprzeciw wnoszony przez Komisję Nadzoru Finansowego wydawany jest w formie decyzji administracyjnej, a zatem także będzie decyzją kończącą sprawę (ustawodawca rozróżnił tu jednak moment wydania decyzji od momentu doręczenia sprzeciwu i traktuje to drugie zdarzenie jako wniesienie sprzeciwu).

Zdarzenia te odnoszą się do terminów procesowych, regulowanych zasadniczo przez przepisy k.p.a., takich jak terminy załatwienia sprawy określone w art. 35 k.p.a., względnie do terminów instrukcyjnych o charakterze *lex specialis* wynikających z przepisów ustaw szczególnych dotyczących nadzoru nad rynkiem finansowym. W żadnym wypadku nie można uznać, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej będzie miał zastosowanie do terminów materialnoprawnych, takich jak termin przedawnienia.

Unormowania dotyczące przedawnienia możliwości zastosowania kary administracyjnej, nakładanej w drodze decyzji administracyjnej, zostały wprowadzone jako przepisy szczególne w regulacjach dotyczących rynku kapitałowego. Przepisy te spełniają tę samą funkcję co inne regulacje dotyczące przedawnienia, w tym wprowadzone w 2017 r. w art. 189g k.p.a. przedawnienie możliwości nałożenia lub egzekucji administracyjnej kary pieniężnej lub art. 68 ust. 1 ordynacji podatkowej. Jako przykład można wskazać przywołany już art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie publicznej, zgodnie z którym kara, o której mowa w art. 96 ust. 6 ustawy o ofercie publicznej, nie może zostać nałożona, jeżeli od wydania decyzji, o których mowa w art. 96 ust. 1, 1e lub 1f upłynęło więcej niż 12 miesięcy. Podobne rozwiązania znalazły się w art. 97 ust. 9 ustawy o ofercie publicznej, art. 167a ust. 2a ustawy z 29 maja 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>13</sup> czy

<sup>11</sup> Tak w uzasadnieniu wyr. WSA w Warszawie z dn. 14.02.2022 r., VI SA/Wa 2678/21, CBOSA.

<sup>12</sup> Wyr. NSA z dn. 21.01.2022 r., II GSK 1909/21, CBOSA.

<sup>13</sup> Ustawa z dn. 29.05.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. 2023 poz. 646 ze zm.); dalej: ustawa o obrocie.

art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie. Kwalifikacja tych terminów jako terminów materialnoprawnych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie<sup>14</sup>. Co istotne i warte podkreślenia, we wszystkich tych wypadkach ustawodawca nie odniósł się do terminu wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary, ale wyraźnie wskazał, że kara nie może zostać nałożona jeżeli upłynął określony czas. W konsekwencji, w przypadku upływu czasu brakuje możliwości wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia kary administracyjnej, a już zawisłe postępowanie powinno zostać zakończone nie inaczej, jak tylko poprzez wydanie decyzji o jego umorzeniu (art. 105 k.p.a.). Skutkiem upływu czasu jest utrata kompetencji do ukształtowania sytuacji prawnej strony postępowania w ten sposób, że na stronę nałożona zostałaby administracyjna kara pieniężna.

Jak słusznie wskazuje P. Wajda, bieg przedawnienia uregulowanego normą o charakterze materialnoprawnym nie może być zrównany z „biegiem terminu do podjęcia czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego” (Wajda, 2022, s. 32). Terminy materialnoprawne, w odróżnieniu do terminów procesowych, nie mogą być przywracane wskutek działania organów (tak NSA w wyroku 4 marca 2016 r., II OSK 1705/14<sup>15</sup>), a zatem kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu administrowanego nie może leżeć w gestii organu. Terminy materialnoprawne, a takim jest termin przedawnienia, dotyczą problematyki ukształtowania stosunku prawnego – ich upływ powoduje, że stosunek administracyjnoprawny nie może powstać. Podmiot administrowany nie może żądać spełnienia swojego żądania przez organ, organ zaś traci kompetencję do kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. Instytucja przedawnienia w tym wypadku spełnia funkcję gwarancyjną, utrwalającą stosunki prawne. Jak podkreśla M. Wincenciak, „przedawnienie w swojej istocie jest instytucją prawa materialnego, oprócz bowiem skutków procesowych wywołuje ono ważne skutki materialne w postaci zniweczenia uprawnień podmiotu administrowanego albo ustania odpowiedzialności prawnej podmiotu administrowanego w sferze obowiązków oraz sankcji administracyjnych” (Wincenciak, 2019, s. 315).

Zakwalifikowanie terminów przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej do terminów materialnoprawnych powoduje, że brakuje możliwości zakwalifikowania ich jako terminów na dokonanie przez KNF czynności, do których odnosi się art. 31za ust. 1 ustawy covidowej. Przede wszystkim, gdyby intencją ustawodawcy było uregulowanie w art. 31za ust. 1 ustawy covidowej kwestii wstrzymania biegu przedawnienia terminów do nałożenia administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w przepisach prawa rynku kapitałowego, to odniósłby się do wprost do tych terminów przedawnienia, wskazując w art. 31za ust. 1 (lub ust. 2) ustawy covidowej, że nie rozpoczyna biegu lub wstrzymany zostaje termin przedawnienia z art. 96 ust. 7 i art. 97 ust. 9 ustawy o ofercie publicznej, art. 167a ust. 2a oraz art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie<sup>16</sup>. Jak już wskazano, w żadnym wypadku terminu do dokonania czynności nie można utożsamiać z tym terminem przedawnienia. Nie można z nim utożsamiać terminu do wydania decyzji administracyjnej również z tego względu, że wprost w przywołanych art. 96 ust. 7 i art. 97 ust. 9 ustawy o ofercie publicznej, art. 167a ust. 2a oraz art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie ustawodawca odniósł się nie do terminu na wydanie decyzji, ale terminu do nałożenia kary administracyjnej określonej odpowiednio w każdym z tych przepisów.

<sup>14</sup> Wyr. NSA z dn. 17.09.2013 r., II GSK 767/12, CBOSA.

<sup>15</sup> Wyr. NSA z dn. 4.03.2016 r., II OSK 1706/14, CBOSA.

<sup>16</sup> Podobnie wyr. WSA w Warszawie z dn. 13.10.2022 r., VI SA/Wa 1284/22, CBOSA.

## 2. Wykładnia systemowa

Zaprezentowaną wyżej wykładnię literalną wzmacnia wykładnia systemowa. Omawiany art. 31za ustawy covidowej dzieli się na dwie jednostki redakcyjne. W ust. 1 ustawodawca odniósł się do terminów na dokonanie czynności, podczas gdy w ust. 2 wprost odwołano się do terminów przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a., wskazując, że w sprawach z zakresu właściwości Komisji Nadzoru Finansowego bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a. nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Reguły wykładni nakazują odczytywać treść poszczególnych jednostek redakcyjnych łącznie, a nie w oderwaniu. Tym samym analiza art. 31za ust. 1 ustawy covidowej powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści ust. 2, natomiast wynik analizy nie może prowadzić do sprzecznych wniosków.

Na tym gruncie należy zgodzić się z Wajdą, który słusznie wskazuje, że w przypadku, gdyby przyjąć, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej znajduje zastosowanie do terminów przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej uregulowanych w przepisach szczególnych, to prawodawca – przy założeniu racjonalności prawodawcy – nie wprowadziłby w ogóle w art. 31za ustawy covidowej ust. 2 regulującego kwestię wstrzymania biegu terminu przedawnienia do nakładania administracyjnych kar pieniężnych (Wajda, 2022, s. 35). Koncepcja racjonalności prawodawcy nakazuje przyjąć, że wszelkie działania prawodawcze są racjonalne (Wronkowska, 1990, s. 118), co odnosi się do wszystkich aspektów działalności legislacyjnej i ma charakter wielopłaszczyznowy (Karaźniewicz, 2023, s. 80).

Próby dokonywania wykładni zmierzającej w kierunku zapewnienia spójności pomiędzy objęciem regulacją art. 31za ust. 1 ustawy covidowej biegu terminu przedawnienia z przepisów szczególnych, do których nie odnosi się art. 189g k.p.a. a treścią art. 31za ust. 2 ustawy covidowej, skazane są na niepowodzenie. W szczególności niedopuszczalne jest założenie, że art. 31za ust. 2 ustawy covidowej reguluje kwestię terminów przedawnienia z art. 189g § 1 i § 3 k.p.a., natomiast art. 31za ust. 1 ustawy covidowej reguluje kwestię przedawnienia wszystkich innych terminów nałożenia kary pieniężnej, do których zastosowania – zgodnie z regułą określoną w art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a. – nie znajduje art. 189g § 1 k.p.a. Gdyby tego rodzaju rozwiązanie było intencją ustawodawcy, to – jak już wskazano wyżej – uregulowałby tę kwestię wyraźnie poprzez odesłanie w art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do art. 96 ust. 7 i art. 97 ust. 9 ustawy o ofercie publicznej, art. 167a ust. 2a oraz art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie.

Potwierdza to również dystynkcja pomiędzy skutkami dokonania czynności przez KNF. Z analizy art. 31za ust. 1 ustawy covidowej wyraźnie wynika, że w przypadku dokonania przez organ czynności termin, do którego odnosi się ten przepis, rozpoczyna swój bieg lub – w przypadku gdyby zawisł przed wejściem w życie przepisu – niejako zostaje „odwieszony” i biegnie dalej, z wyłączeniem okresu zawieszenia pomiędzy ogłoszeniem stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego (a właściwie od momentu wejścia w życie art. 31za ustawy covidowej z mocą wsteczną) a dokonaniem czynności przez KNF. Rozpoczęcie i dalszy bieg terminów przedawnienia z art. 189g § 1 i § 3 k.p.a. następuje nie wskutek dokonania czynności przez KNF, ale w następstwie odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (do problematyki związanej z ogłoszeniem i odwołaniem obu tych stanów odnoszę się w dalszej części artykułu).

Jeżeli założeniem ustawodawcy miałyby być rozdzielenie problematyki wstrzymania biegu terminów przedawnienia z przepisów szczególnych i terminów przedawnienia z art. 189g k.p.a. na dwa ustępy art. 31za ustawy covidowej, to brakuje uzasadnienia dla takiej dystynkcji. Oznaczałoby to, że w postępowaniach, w których nałożona może być kara finansowa, do której z uwagi na istnienie regulacji o charakterze *lex specialis* nie stosuje się art. 189g § 1 k.p.a., dokonanie przez KNF czynności o charakterze merytorycznym przywraca bieg terminu przedawnienia. Jednocześnie we wszystkich innych wypadkach, kiedy KNF w ramach sprawowanego nadzoru nad rynkiem finansowym posiada kompetencję do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, dokonanie czynności o charakterze merytorycznym nie powodowałoby podjęcia biegu terminu przedawnienia. Taki skutek zachodziłby wyłącznie w przypadku odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

### 3. Wykładnia autentyczna, funkcjonalna i celowościowa

Jednym z argumentów podnoszonych w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których skład przyjmuje, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej znajduje zastosowanie do terminów przedawnienia z ustaw szczególnych, jest odwołanie się do w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 31za ustawy covidowej do art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie publicznej<sup>17</sup>. W istocie w uzasadnieniu do nowelizacji wprowadzającej art. 31za ustawy covidowej czytamy: „[n]ależy również wskazać, iż konieczność wprowadzenia przepisu zwieszającego bieg terminów na prowadzenie postępowań administracyjnych przez KNF wynika ze specyfiki przepisów szczególnych zawartych w ustawach sektorowych, które przewidują niekiedy krótkie terminy na przeprowadzenie postępowań administracyjnych. Przykładowo art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych przewiduje dwunastomiesięczny okres na wydanie decyzji administracyjnej na członka organu spółki publicznej, liczony od wydania decyzji sankcyjnej na spółkę publiczną. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi przewiduje zaś dwuletni termin na przeprowadzenie postępowania sankcyjnego (w dwóch instancjach) w stosunku do m.in. domu maklerskiego, ale także w stosunku do osób odpowiedzialnych za zaistniałe naruszenie, które może być prowadzone również po zakończeniu prowadzenia postępowań w stosunku do samego domu maklerskiego. Podobnie przepis art. 116 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych przewiduje krótki termin na wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej, tj. 6 miesięcy od dnia powzięcia przez KNF informacji o okolicznościach mogących stanowić podstawę nałożenia kary”<sup>18</sup>. Projektodawca argumentował potrzebę uchwalenia art. 31za koniecznością przeciwdziałania upływowi terminów przedawnienia z ustaw szczególnych, w tym terminów materialnoprawnych. Zdaniem składów orzekających w sprawach, w których posłużono się tym argumentem, przesądza to o możliwości stosowania art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do tych terminów.

Chociaż nie zostało to *explicite* wypowiedziane, stanowisko wyrażone przez sąd, sprowadza uzasadnienie projektu ustawy niejako do dokumentu będącego źródłem wykładni autentycznej. Jest to nieprawidłowe, obarczone wadą rozumowanie. Opiera się bowiem na dwóch błędnych

<sup>17</sup> Zob. wyr. WSA w Warszawie z dn. 29.03.2022 r., VI SA/Wa 2743/21, CBOSA.

<sup>18</sup> Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmu IX kadencji nr 299.



założeniach. Pierwsze założenie dotyczy przyjęcia, że istnieje podmiot dokonujący wykładni ustaw. Specyfika procesu legislacyjnego, w ramach którego działa Sejm i Senat, nie pozwala na obronę tezy o istnieniu organu dokonującego wykładni ustaw. Drugie założenie dotyczy możliwości dokonywania wykładni *ex ante* w inny sposób niż poprzez zawarcie definicji legalnych w tekście ustawy. W doktrynie tymczasem przyjmuje się, że wykładania możliwa jest *ex post* w drodze aktu wykładni autentycznej (co w praktyce nie występuje, z zastrzeżeniem objaśnień prawnych wydawanych do aktów rangi podustawowej na podstawie art. 33 prawa przedsiębiorców<sup>19</sup> przez organy wydające te akty) lub *ex ante* w odniesieniu do aktu stanowienia prawa w obszarze przyjmowania definicji legalnych (Chmielewski, 2015, s. 47).

Abstrahując od kwestii istnienia lub nie organu uprawnionego do dokonywania wykładni autentycznej ustaw, należy wskazać, że – jak trafnie zauważa Wajda – poglądy zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nie oznaczają poglądów ustawodawcy i nie odzwierciedlają jego woli (Wajda, 2022, s. 37). Jest to wyłącznie stanowisko projektodawcy, który wyjaśnia czym się kierował, proponując treść projektowanej regulacji. W toku procesu legislacyjnego projekt podlega zmianom, zwłaszcza w związku z uwagami podnoszonymi w opiniach prawnych sporządzanych m.in. przez Biuro Analiz Sejmowych, a także w związku z uwagami wprowadzanymi w toku prac komisji sejmowych i senackich, natomiast efektem tych zmian jest uchwalona ustawa, która stanowi wyraz woli ustawodawcy (Sejm i Senat), który nie jest nawet tożsamy w tym wypadku z projektodawcą (Rada Ministrów).

To stanowisko spójne jest z poglądami wyrażanymi w judykaturze. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „uzasadnienie projektu ustawy wnoszonej do Sejmu nie jest częścią tego aktu normatywnego. Może ono pomocniczo stać się źródłem dyrektyw wykładni funkcjonalnej, ale wyłącznie dyrektyw niesprzecznych z wykładnią językową i wykładnią systemową, to znaczy z tymi rodzajami wykładni, które interpretują treści normatywne przepisów prawnych oraz uwzględniają zasady systemu prawa”<sup>20</sup>. Również sądy administracyjne przyjmują, chociaż niejednolicie, że uzasadnienie projektu ustawy nie może być uznane za źródło wykładni autentycznej<sup>21</sup>.

Odnosząc się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego i biorąc pod uwagę zaprezentowane wcześniej wykładnię literalną i systemową, należy wskazać, że odwołanie się do tekstu projektu ustawy jako źródła dyrektyw wykładni funkcjonalnej nie pozwala na wyprowadzenie wniosków niestojących w sprzeczności z przedstawioną wykładnią literalną i systemową.

Przeciwko stosowaniu art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do terminów przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej uregulowanych w przepisach prawa rynku kapitałowego przemawiają także wykładnia celowościowa i funkcjonalna. Tymczasem w wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2022 r., VI SA/Wa 2657/21, sąd wskazał, że „[p]rzepisy tej ustawy m.in. miały ograniczyć aktywność obywateli RP po to, aby w okresie pandemii koronawirusa zapewnić im ochronę przed negatywnymi skutkami uchybienia terminom. Tym niemniej nie można tego zawężyć jedynie do stron postępowań, ale również odnieść do organów administracji publicznej. System prawa powinien być spójny, stabilny i zrozumiały, a prawo powinno być stanowione

<sup>19</sup> Ustawa z dn. 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. 2023 poz. 221 ze zm.).

<sup>20</sup> Wyr. TK z dn. 15.10.2008 r., P 32/06, OTK-A 2008/8/138.

<sup>21</sup> Tak NSA w wyr. z dn. 13.03.2013, II GSK 2433/11, CBOSA. Odmienne WSA w Krakowie w wyr. z dn. 20.05.2022 r., II SA/Kr 394/22, CBOSA.

i stosowane z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP<sup>22</sup>. O ile faktycznie regulacje ustawy covidowej wprowadzane były w związku z ekstraordynaryjną sytuacją, o tyle założenie o potrzebie ochrony pewnych wartości związanych z koniecznością zapewnienia możliwości działania organów w okresie zagrożenia związanego z epidemią COVID-19, nie sprawdza się w sytuacji, w której prowadzi do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej obywateli, w tym do wyznaczania terminów załatwienia sprawy w sposób arbitralny.

W wyrokach, w których WSA w Warszawie odmówił słuszności stanowisku KNF, zaprezentowano spójną i rzetelną analizę dotyczącą funkcji przedawnienia i zestawiono ją z wykładnią art. 31za ust. 1 ustawy covidowej prezentowaną przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym. Na uwagę zasługują w szczególności spostrzeżenia sądów dotyczące możliwości instrumentalnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów poprzez niejako sterowanie terminem przedawnienia za pomocą instrumentów procesowych, takich jak wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania czy skierowanie wezwania do strony.

W wyroku z 8 grudnia 2022 r., VI SA/Wa 1848/22, WSA w Warszawie podniósł, że „[p]rzyjęta przez ustawodawcę koncepcja ograniczenia terminu rozstrzygania w sprawie administracyjnej nie budzi zastrzeżeń, bowiem spełnia postulat pewności prawa. Chodzi bowiem o zachowanie określonego związku czasowego pomiędzy czynem a sankcją”. Sąd podkreślił, że terminowe ograniczenie odpowiedzialności należy „postrzegać za przyzwolenie ustawodawcy na to, że z chwilą upływu wymaganego okresu czasu prymat muszą wziąć względy natury społecznej czy też pragmatyczno-słusznościowej, usuwające stan niepewności tej osoby co do możliwej odpowiedzialności za czyny naruszenia prawa przez spółkę do których zaistnienia przyczyniła się z uwagi na brak należytego nadzoru nad jej sprawami. Omawiana instytucja przedawnienia karalności pozwala ten stan niepewności usunąć, stabilizując sytuację i służąc zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego strony”.

Sąd zwrócił więc uwagę na gwarancyjną funkcję przedawnienia. Funkcję tę zestawił z praktyczną możliwością kształtowania sytuacji prawnej przez dokonanie czynności. Jak wskazał WSA w Warszawie w przytoczonym wyroku: „w demokratycznym państwie prawa, w sytuacji gdy woła ustawodawcy nałożenie na stronę prowadzonego postępowania administracyjnego kary pieniężnej jest możliwe tylko do pewnego momentu (np. w ciągu 12 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1e ustawy o ofercie), termin ten nie może ulegać przedłużeniu na warunkach i zasadach, jakie nie są stronie znane i nie są oparte na obiektywnych kryteriach. Jak bowiem należałoby wnioskować z treści art. 31za ust. 1 ustawy o covid, podążając tokiem argumentacji Organu, termin do wydania decyzji nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do czasu podjęcia przez KNF pierwszej czynności po jego zawieszeniu”. Zdaniem sądu w tym stanie rzeczy uznać należało, że „przedstawione stanowisko KNF, zgodnie z którym materialnoprawny termin przedawnienia karalności (jego bieg) może być uwarunkowany podjęciem czynności przez KNF w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, nie może znaleźć akceptacji, gdyż narusza zasadę pewności prawa i negatywnie wpływa na sytuację prawną strony postępowania”.

W przywołanym już wyroku WSA w Warszawie z 16 czerwca 2023 r. VI SA/Wa 2091/23 sąd poszedł dalej, wskazując, że „idąc tokiem rozumowania organu, z treści art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19 należałoby wnioskować, że organowi został pozostawiony wybór czy termin przedawnienia

<sup>22</sup> Wyr. WSA w Warszawie z dn. 29.03.2022 r., VI SA/Wa 2657/21, CBOSA.

rozpocznie bieg czy też nie. Byłoby to zależne wyłącznie od tego, czy Komisja zdecydowała się podjąć czynność w sprawie. Działanie organu w tej sferze miałyby charakter zupełnie dowolny, oderwany od rzeczywistych ograniczeń aktywności organu podyktowanych ochroną życia i zdrowia ludzkiego, które *nota bene* ulegały istotnym zmianom na przestrzeni od roku 2020 do 2023. Stanowisko takie nie zasługuje na akceptację, gdyż całkowicie niweczy ochronny charakter instytucji przedawnienia karalności za delikty administracyjne przedstawionej w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie”. Sąd odniósł się zatem pośrednio do wykładni funkcjonalnej. O ile w początkowym okresie przepis art. 31za ust. 1 ustawy covidowej rzeczywiście miał stabilizować działalność organu w wyjątkowej sytuacji związanej z epidemią COVID-19, o tyle przyjmowanie, że interes jednostki nie ma prymatu z uwagi na tę sytuację nie znajduje żadnego uzasadnienia, gdyż od co najmniej dwóch lat organ działa normalnie i podejmuje czynności<sup>23</sup>.

#### 4. Stosowanie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do terminu do wniesienia sprzeciwu przez KNF

Przepis art. 31za ust. 1 ustawy covidowej *in fine* odnosi się do wydawania przez KNF sprzeciwu. Związane jest to z tym, że część środków przysługujących KNF opartych jest na konstrukcji milczenia administracji, gdzie brak aktywnego działania organu wyrażonego wydaniem sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej prowadzi, wskutek upływu czasu, do ukształtowania się uprawnień jednostki do konkretnego działania. Przykładowo można wskazać przepisy pozwalające KNF zgłosić sprzeciw w przypadku złożenia zawiadomienia o zamiarze nabycia akcji lub udziałów domu maklerskiego (art. 106h ustawy o obrocie), akcji spółki prowadzącej giełdę (art. 24 ust. 3 ustawy o obrocie), akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. (art. 47 ust. 3 ustawy o obrocie), akcji towarzystwa funduszy inwestycyjnych (art. 54h ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>24</sup>) czy akcji banku krajowego (art. 25h prawa bankowego<sup>25</sup>).

Literalna wykładnia art. 31za ust. 1 ustawy covidowej nie budzi wątpliwości – ustawodawca wyraźnie wskazał, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii bieg terminów do wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wniesie sprzeciw. Wątpliwości budzi jednak możliwość takiego ukształtowania stosunku procesowego, w którym praktycznie zniweczone zostaną założenia przyjęte przez prawodawcę wybierającego milczącą zgodę jako najwłaściwszy środek prawny.

Funkcją sprzeciwu występującego w ramach milczącej zgody jest niedopuszczenie do milczącego ukształtowania się uprawnień jednostki spoza aparatu administracji publicznej (Piecha, 2021, s. 334). Stosowanie art. 31za ust. 1 ustawy covidowej do biegu terminu na wniesienie sprzeciwu powoduje, że *de facto* postępowanie zainicjowane złożeniem zawiadomienia zamienia się w postępowanie co do istotny sprawy, które – w braku odwołania stanu zagrożenia epidemicznego

<sup>23</sup> Jak wynika z komunikatu prasowego opublikowanego na stronach internetowych Trybunału Konstytucyjnego, podobną argumentację przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyr. z dn. 12.12.2023 r., P 12/22, w sprawie dotyczącej oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów Ustawy covidowej dotyczących wstrzymania biegu przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Zob. <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/12539-wstrzymanie-biegu-przedawnienia-karalnosci-czynu-i-przedawnienia-wykonania-kary-w-sprawach-o-przestepstwa-i-przestepstwa-skarbowe> (28.12.2023).

<sup>24</sup> Ustawa z dn. 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. 2023 poz. 681 ze zm.); dalej: ustawa o funduszach inwestycyjnych.

<sup>25</sup> Ustawa z dn. 21.08.1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. 2022 poz. 2324 ze zm.).

lub stanu epidemii – musi zakończyć się nie inaczej jak wydaniem decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody lub decyzji w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu. Skutek ten stoi w kontrze wobec pierwotnego zamysłu ustawodawcy.

W tym wypadku racjonalne wydaje się zaproponowanie takiej wykładni, zgodnie z którą dokonanie przez KNF innej czynności związanej z istotą sprawy niejako „odwiesza” bieg terminu do wniesienia sprzeciwu. W takim wypadku należałoby uznać, że wezwanie strony do przedstawienia dodatkowych informacji powoduje, że termin do wniesienia sprzeciwu biegnie ponownie. Problemem jest jednak to, że procedury zawiadamiania KNF o zamiarze dokonania czynności prawnej oraz postępowanie KNF, są ściśle uregulowane i autonomicznie wprowadzają terminy, w których zawieszony jest bieg terminu do wniesienia sprzeciwu. Przede wszystkim dotyczy to terminów na odpowiedź strony na wezwanie KNF. Są one z góry oznaczone, a przekroczenie terminu skutkuje po stronie KNF obowiązkiem wniesienia sprzeciwu. Jednocześnie do dnia upływu terminu na wniesienie odpowiedzi na wezwanie KNF, termin na wniesienie sprzeciwu jest wstrzymany i biegnie, zazwyczaj po modyfikacji, od dnia wniesienia odpowiedzi na wezwanie.

Wątpliwości te można zobrazować na przykładzie procedury z art. 106g i n. ustawy o obrocie. Jak wynika z art. 106i ust. 1 ustawy o obrocie KNF powinna doręczyć decyzję w przedmiocie wniesienia sprzeciwu w terminie 60 dni roboczych od dnia otrzymania zawiadomienia i wszystkich wymaganych informacji i dokumentów, nie później niż w terminie 2 dni roboczych od dnia jej wydania. W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, zgodnie z art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, termin na wniesienie sprzeciwu nie biegnie. Jednocześnie, zgodnie z art. 106g ust. 1 ustawy o obrocie, KNF niezwłocznie, po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze nabycia lub objęcia akcji domu maklerskiego na określonym poziomie, zobowiązana jest do potwierdzenia w formie pisemnej jego otrzymania. Tu już pojawia się jednak pytanie, czy ewentualne potwierdzenie otrzymania zawiadomienia, zgodnie z przytoczonym wcześniej poglądem NSA, wyrażonym w wyroku z 21 stycznia 2022 r., II GSK 1909/21, powinno być uznane za dokonanie czynności dotyczącej istoty sprawy czy nie. Jeżeli tak, to taka czynność powodowałaby, że termin na wniesienie sprzeciwu biegłby dalej. Dodatkowo art. 106g ust. 5 ustawy o obrocie stanowi, że KNF może, przed upływem 50. dnia roboczego terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu, pisemnie wezwać podmiot składający zawiadomienie do przekazania dodatkowych niezbędnych informacji lub dokumentów w terminie 20 dni roboczych od dnia otrzymania wezwania. Wezwanie powoduje, że zgodnie z art. 106g ust. 6 ustawy o obrocie, następuje zawieszenie biegu terminu na doręczenie decyzji w przedmiocie sprzeciwu, od dnia wysłania wezwania do dnia otrzymania informacji lub dokumentów, nie dłużej jednak niż do upływu terminu na przekazanie informacji lub dokumentów. Stosując w tym wypadku art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, zgodnie z wykładnią zaprezentowaną przez NSA, należałoby uznać, że po wniesieniu zawiadomienia (po ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii) termin na wniesienie sprzeciwu nie biegnie, jednak wezwanie powoduje, że rozpoczyna swój bieg. Jednocześnie z uwagi na art. 106g ust. 6 ustawy o obrocie jest on od razu niejako z automatu zawieszony i ponownie rozpoczyna bieg po przekazaniu KNF przez zawiadamiającego dodatkowych niezbędnych informacji lub dokumentów. Jednocześnie w przypadku, w którym KNF nie zdecyduje się wzywać do przekazania dodatkowych niezbędnych informacji lub dokumentów, termin na wydanie sprzeciwu zasadniczo nie będzie biec. Cała procedura będzie pozbawiona cech milczącej zgody, co budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji i założenia racjonalności prawodawcy.

Jakkolwiek ta analiza może wskazywać pewną drogę interpretacji, to nie rozwiązuje innego problemu – naruszenia regulacji unijnych. Prawo rynku finansowego swoje źródła znajduje w dużej mierze w przepisach Unii Europejskiej. Na prawo rynku finansowego składają m.in. dyrektywy wymagające implementacji i wiążące państwa członkowskie co do celów. Do regulacji stanowiących implementację dyrektyw unijnych należą m.in. przepisy dotyczące nabywania znacznych pakietów akcji firm inwestycyjnych. Wspomniany art. 106i ust. 1 ustawy o obrocie stanowi implementację art. 12 ust. 1 MiFID II<sup>26</sup> przewidującego maksymalny czas (60 dni roboczych) na dokonanie oceny potencjalnego nabywcy znacznego pakietu akcji firmy inwestycyjnej.

Wprowadzenie w art. 31za ust. 1 ustawy covidowej rozwiązania pozwalającego na wstrzymanie biegu terminu do wniesienia sprzeciwu oznacza zatem wprowadzenie regulacji niezgodnej z art. 12 ust. 1 MiFID II. Biorąc pod uwagę dyrektywę wykładni pronunijnej (Morawski, 2014, s. 296) należałoby przyjąć, że art. 31za ust. 1 ustawy covidowej nie znajduje zastosowania w odniesieniu do terminów wniesienia sprzeciwu, o których mowa w przepisach stanowiących implementację regulacji unijnych. Przyjęcie innej wykładni może skutkować zainicjowaniem drogi procesowej do rozstrzygnięcia tej kwestii przez TSUE.

### **III. Wątpliwości interpretacyjne związane z momentem wstrzymania terminu do podjęcia przez KNF czynności w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym i dalszym jego biegiem**

Zdarzeniem powodującym wstrzymanie biegu terminów, o których mowa w art. 31za ustawy covidowej, jest ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Bieg terminów, o których mowa w art. 31za ust. 1 ustawy covidowej, jest wstrzymany do czasu odwołania tych stanów lub do momentu dokonania przez KNF czynności. W przypadku terminów przedawnienia z art. 189g § 1 i 3 k.p.a. ich bieg jest wstrzymany aż do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, bez możliwości przywrócenia biegu terminu poprzez dokonanie czynności przez KNF.

Opisane rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, jak również z punktu widzenia standardów określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dotyczących możliwości wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Mianowicie zgodnie z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy covidowej organami właściwymi do ogłoszenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego w związku z epidemią COVID-19 są minister właściwy do spraw zdrowia (w przypadku, gdy stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii występuje na obszarze więcej niż jednego województwa) lub wojewoda (kiedy stan zagrożenia epidemicznego występuje na obszarze województwa lub jego części). Zarówno ogłoszenie, jak i odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii następuje na podstawie rozporządzenia, przy czym w wypadku rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia jest to rozporządzenie wykonawcze, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a w przypadku rozporządzenia wojewody, jest to akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji RP.

W konsekwencji bieg terminów, o których mowa w art. 31za ustawy covidowej jest uzależniony od decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia lub decyzji właściwego wojewody, a zatem

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/65/UE z dn. 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L 2014 173/349).

decyzji organów administracji publicznej. To organ władzy wykonawczej kształtuje więc sytuację prawną podmiotów działających na rynku finansowym w zakresie określenia m.in. biegu terminów przedawnienia, o których mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a. Gdyby przychylić się do wykładni art. 31za ust. 1 ustawy covidowej prezentowanej przez KNF, oznaczałoby to, że za pomocą rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego można wpływać na zasady ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej na rynku kapitałowym, które uregulowane są w ustawie. W orzecznictwie<sup>27</sup> wskazano, że takie rozwiązanie „w zakresie wskazania okresu obowiązywania regulacji prawnej jest oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem prawnym, w tym także z zasadą trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP. Tylko bowiem władza ustawodawcza ma kompetencje do określenia czasookresu obowiązywania ustawy. Przyjęte rozwiązanie skutkuje tym, że de facto organ władzy wykonawczej »zadecyduje« jak długo wyłączone zostaną powszechnie obowiązujące przepisy (...)». Zwrócić należy uwagę, że w związku z taką regulacją podmioty administrowane zostają pozbawione gwarancji procesowych, o których mowa m.in. w rekomendacji nr R(91) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych związanych z prawem do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, w drodze wydania aktu podustawowego.

Ustawodawca, wprowadzając art. 31za ustawy covidowej, niosący tak daleko idące konsekwencje jak istotnie wydłużony okres niejasności co do sytuacji prawnej podmiotów działających na rynku finansowym, nie uwzględnił w ogóle, że stany zarówno zagrożenia epidemicznego, jak i epidemii mogą być wprowadzane na terytorium całego państwa, ale także jego części. Jednocześnie wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na terenie wyłącznie jednego województwa ma takie same skutki prawne, jak ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze przekraczającym obszar jednego województwa czy na obszarze całego kraju.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zgodnie z wykładnią literalną art. 31za ust. 2 ustawy covidowej, nawet w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na terenie części państwa, przykładem na terenie województwa podkarpackiego, zawieszeniu uległby bieg wszystkich terminów przedawnienia, o których mowa w art. 189g § 1 i 3 k.p.a., pomimo że siedziba KNF znajduje się w Warszawie, a zatem na terenie województwa mazowieckiego. Kłóci się to nie tylko z wykładnią funkcjonalną i celowościową, lecz także z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

#### **IV. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony**

Analiza przeprowadzona wyżej, w tym analiza orzecznictwa sądownoadministracyjnego, wykazała, że wykładnia art. 31za ustawy covidowej, jak i praktyczne jego stosowanie, budzi istotne wątpliwości. Zauważając te wątpliwości, jak i wskazując na rozbieżności w orzecznictwie, WSA w Warszawie w przywołanym już wyroku z 16 czerwca 2023 r., VI 2091/2023, przyjął, że wobec ich istnienia w sprawie, w której KNF wydała decyzję administracyjną, przyjmując, że nie minął termin przedawnienia, powinien znaleźć zastosowanie art. 7a k.p.a. wyrażający zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym we wskazanym wyroku. Zgodnie z art. 7a § 1 k.p.a. jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź

<sup>27</sup> Por. postanowienie SR w Katowicach z dn. 5.07.2022 r., VII Pz 5/22, LEX nr 3459424.

ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W § 2 tego artykułu określono przesłanki negatywne zastosowania zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

Sąd, wyrażając przytoczony pogląd, przyjął, że w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności administracyjnej na rynku kapitałowym mamy do czynienia ze spełnieniem przesłanek pozytywnych zastosowania art. 7a § 1 k.p.a., jak również z brakiem przesłanek negatywnych. Znajduje to również swoje potwierdzenie w doktrynie (Jackowska, 2021, s. 279).

Zaproponowane rozwiązanie powinno znaleźć szersze zastosowanie i stać się podstawą do uchylecia decyzji administracyjnych nakładających kary pomimo upływu terminu przedawnienia przewidzianego przez art. 96 ust. 7 i art. 97 ust. 9 ustawy o ofercie publicznej, art. 167a ust. 2a oraz art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie i następnie umorzenia przez sądy administracyjne, na podstawie art. 105 k.p.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a., postępowań zakończonych tymi decyzjami.

## V. Podsumowanie

Dokonując analizy prawno-dogmatycznej przepisów ustawy covidowej, należy zgodzić się z krytyczną oceną stanu prawnego ukonstytuowanego w 2020 r., wyrażoną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22<sup>28</sup>, potwierdzoną także częściowo w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., P 12/22<sup>29</sup>. Szereg argumentów przemawia za przyjęciem, że art. 31za ustawy covidowej budzi wątpliwości pod kątem jego zgodności z Konstytucją RP, co odnosi się do problematyki wejścia w życie tego przepisu z mocą wsteczną, ale przede wszystkim do problemu skutków prawnych, jakie może wywołać jego stosowanie.

Ustawodawca zdecydował, że na mocy aktu o randze podustawowej (rozporządzenia wykonawczego lub rozporządzenia wojewody), a w niektórych przypadkach w wyniku działania organu administracji publicznej jakim jest KNF, sytuacja prawna podmiotu, na który może być nałożona kara finansowa, zostanie ukształtowana w sposób odmienny niż przewidziany przez przepisy rangi ustawowej. Co więcej, z analizy orzecznictwa wynika, że wykładnia stosowana przez organ, jest sprzeczna z wykładnią literalną zaprezentowaną w literaturze i znajdującą swoje, po części, uzasadnienie także w orzecznictwie. Z tych względów należałoby przyjąć, że – wobec zaprezentowanych, jak wydaje się licznych, wątpliwości dotyczących interpretacji normy prawnej – zastosowanie powinien znaleźć art. 7a § 1 k.p.a.

Zagadnienie ustalenia biegu terminów przedawnienia jest ważkie nie tylko z uwagi na konieczność stabilizacji stosunków społecznych w obszarze oddziaływania prawa rynku finansowego. W dniu 23 sierpnia 2023 r. Prezydent RP podpisał ustawę z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, która zmienia zasady odpowiedzialności podmiotów działających na tym rynku. Mianowicie wprowadza ona do ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. 2023 poz. 753)

<sup>28</sup> Uchwała SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22, LEX nr 3523123.

<sup>29</sup> Dz. U. 2023 poz. 2740.

art. 12a, zgodnie z którym kara pieniężna, w przypadkach określonych w tej ustawie, w przepisach ustaw, o których mowa w jej art. 1 ust. 2, 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. Oznacza to, że powiększony zostanie krąg podmiotów, które mogą ponieść odpowiedzialność administracyjną, co dotyczy także podmiotów, które – w związku z utratą lub wygaśnięciem zezwolenia lub wykreśleniem z rejestru – nie mogłyby ponosić odpowiedzialności na podstawie art. 167a ust. 2a lub art. 169a ust. 1c ustawy o obrocie. Co istotne, zgodnie z art. 43 ustawy z 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, art. 12a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stosuje się również do kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie nowelizacji, o ile nie upłynął termin przedawnienia nałożenia kary. Wobec tego, określenie biegu terminów przedawnienia, ma wpływ nie tylko na sytuację prawną podmiotów, które mogły ponosić odpowiedzialność na gruncie przepisów rynku finansowego, ale także na sytuację prawną podmiotów, które dopiero będą mogły ją ponosić.

## Bibliografia

- Chmielewski, J. (2015). Wykładnia autentyczna w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 3(60), 45–63.
- Jackowska, I. (2021). *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Karaźniewicz, J. (2023). Wątpliwości co do działań „racjonalnego prawodawcy” (rozważania na przykładzie wybranych zmian procedury karnej). *Państwo i Prawo*, 1.
- Morawski, L. (2014). *Zasady wykładni prawa*. TNOiK.
- Piecha, J. (2021). *Sprzeciw w prawie administracyjnym*. Wolters Kluwer.
- Tybuszewski, K. (2023). Zastosowanie art. 31za ustawy COVID-19 w kontekście weryfikacji biegu terminu przedawnienia do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. *Temidium* 3/2023. Pozyskano z: [https://www.temidium.pl/arttykul/zastosowanie\\_art\\_31za\\_ustawy\\_covid19\\_w\\_kontekscie\\_weryfikacji\\_biegu\\_terminu\\_przedawnienia\\_do\\_nalozenia\\_administracyjnej\\_kary\\_pienieznej-7095.html](https://www.temidium.pl/arttykul/zastosowanie_art_31za_ustawy_covid19_w_kontekscie_weryfikacji_biegu_terminu_przedawnienia_do_nalozenia_administracyjnej_kary_pienieznej-7095.html)
- Ura, E. (2021). Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego. W M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga Jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*. Wolters Kluwer.
- Wajda, P. (2022). Kwestia wstrzymania biegu przedawnienia terminów prawa materialnego na podstawie art. 31za ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywoływanych nimi. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 11. <http://dx.doi.org/10.33226/0137-5490.2022.11.5>
- Wincenciak, M. (2019). *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*. Wolters Kluwer.
- Wronkowska, S. (1990). Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego. W S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.