

## GLOSY

**Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-4423-8881

e-mail: p.wajda@wpia.uw.edu.pl

# Przedawnienie nakładania administracyjnych kar pieniężnych na rynku finansowym — glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20)

The statute of limitations for imposing administrative monetary penalties in the financial market — critical gloss to the judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw of 8 October 2020 (VI SA/Wa 308/20)

**Streszczenie**

Kwestia przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przez Komisję Nadzoru Finansowego na nadzorowaną instytucję finansową jest kwestią budzącą szczególne zainteresowanie i wątpliwości w praktyce funkcjonowania rynków finansowych. Przedawnienie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w reżimie ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi było przedmiotem analizy dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20), gdzie Sąd ten — jak się wydaje — nie dostrzegł pryncypiów instytucji przedawnienia, a tym samym opowiedział się przeciwko możliwości zastosowania tej instytucji. W ocenie autora wyrok ten zasługuje na słowa krytyki, czemu zostanie poświęcona niniejsza glosa.

**Słowa kluczowe:** przedawnienie, odpowiedzialność administracyjna, Komisja Nadzoru Finansowego, administracyjna kara pieniężna, sankcja administracyjna, niemożność nałożenia sankcji administracyjnej, środki nadzoru następczego, ustawa COVID-19

JEL: K23

**Wprowadzenie**

Kwestia przedawnienia odpowiedzialności prawnej stanowi interesującą i budzącą poważne wątpliwości w judykaturze sądów administracyjnych zagadnienie prawne, które

**Abstract**

The issue of the statute of limitations on the possibility of the Financial Supervision Authority imposing an administrative fine on a supervised financial institution is a matter of particular interest and doubt in the practice of the financial markets. The statute of limitations for the possibility of imposing an administrative fine under the Act on Trading in Financial Instruments of 29 July 2005 was analysed by the Provincial Administrative Court in Warsaw in its judgment of 8 October 2020 (Case No: VI SA/Wa 308/20), where the court — as it seems — did not see the principles of the institution of limitation, and thus opted against the possibility of applying this institution. In the author's opinion, this judgment deserves criticism, to which this gloss will be devoted.

**Keywords:** statute of limitations, administrative liability, Financial Supervision Authority, administrative pecuniary penalty, administrative sanction, impossibility to impose an administrative sanction, follow-up supervision measures, COVID-19 Act

ma przy tym szczególnie istotne znaczenie dla praktyki obrotu. Kwestia ta była ostatnio przedmiotem szczegółowej analizy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w treści wyroku z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20). W tym miejscu wypada zastrzec, że jakkolwiek głosowany

wyrok dotyczy szeregu zagadnień materialno- i proceduralnoprawnych, to niniejsza glosa będzie zawierać uwagi odnoszące się wyłącznie do pojedynczej kwestii, tj. do kwestii przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przy odpowiednim stosowaniu normy z art. 68 ustawy z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm., dalej: o.p.) w związku z art. 19e ust. 2 ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 660, dalej: u.n.r.f.) w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r. i w związku z przepisami ustaw określonych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wbrew stanowisku zaprezentowanemu w glosowanym wyroku przez WSA w Warszawie należy uznać, iż dopuszczalne jest przedawnienie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej określonej w przepisach prawa materialnego rynku finansowego przy odpowiednim stosowaniu normy z art. 68 o.p. w związku z art. 19e ust. 2 u.n.r.f.

### Stan faktyczny i rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Wydane orzeczenie dotyczyło nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie przepisu z art. 167 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 167 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 328 ze zm., dalej: u.o.i.f.) na skutek — w ocenie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) niedostatecznej realizacji przez firmę inwestycyjną obowiązku nadzoru nad czynnościami wykonywanymi przez agenta spółki w związku z realizacją, zawartych między firmą inwestycyjną a agentem umowy o współpracy oraz porozumienia (tj. naruszenie art. 79 ust. 6a u.o.i.f.) oraz braku uwzględnienia w regulaminie organizacyjnym spółki zasad odpowiedzialności i nadzoru nad agentem (tj. naruszenia § 9 ust. 1 rozporządzenia z 24.09.2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banków powierniczych oraz warunków szacowania przez dom maklerski kapitału wewnętrznego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1072)).

Sąd w glosowanym orzeczeniu wskazał w szczególności to, że art. 68 § 1 w zw. z art. 4 o.p. nie może stanowić podstawy przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej nałożonej przez KNF na podstawie ustaw wskazanych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. W ocenie WSA w Warszawie wejście w życie przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f., zgodnie z którym: „Do kar pieniężnych nakładanych przez Komisję na podstawie art. 3c ust. 1 pkt 5 oraz na podstawie ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa oraz przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, nie skutkowało bynajmniej modyfikacją stanu prawnego w zakresie przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF.

WSA w Warszawie zauważył również, że obligatoryjne stosowanie art. 68 § 1 o.p. do nakładanych przez KNF administracyjnych kar pieniężnych uniemożliwiałoby w istocie dokonanie przez organ nadzoru wyboru najbardziej adekwatnej sankcji, która powinna zostać zastosowana na gruncie danego stanu faktycznego. W tym kontekście Sąd wskazał, że uznanie zasadności stosowania art. 68 § 1 o.p. do kar pieniężnych nakładanych przez KNF skutkowałoby w szczególności tym, że przedawnienie (mające zastosowanie wyłącznie do administracyjnych kar pieniężnych) prowadziłoby — w sytuacji możliwości stosowania sankcji alternatywnych przewidzianych za dany czyn — do tego, że KNF mogłaby stosować wyłącznie karę niepieniężną (zazwyczaj istotnie dotkliwszą dla podmiotu, który dopuścił się sankcjonowanego deliktu administracyjnego) w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności.

W glosowanym wyroku WSA w Warszawie zauważył, że w jego ocenie wykładnia językowa przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. prowadzi do skutków niemożliwych do zastosowania, co wynika z różnic występujących między obowiązkiem podatkowym a deliktem administracyjnym. W efekcie WSA w Warszawie uznał, że przepis art. 19e ust. 2 u.n.r.f. powinien podlegać interpretacji w ramach wykładni systemowej, tj. w kontekście brzmienia rozdziału 3 „Finansowanie nadzoru nad rynkiem finansowym” u.n.r.f., a także po uwzględnieniu kierunku zmian legislacyjnych dotyczących tego przepisu.

WSA w Warszawie zauważył przy tym, iż w jego ocenie prawidłowa wykładnia art. 19e ust. 2 u.n.r.f. powinna sprowadzać się do stwierdzenia, że przepis ten (niezależnie od zmiany jego brzmienia, która miała miejsce w wyżej podanym czasie) powinien znajdować zastosowanie do należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych (w miejsce stosowania go do spraw nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, mimo literalnego brzmienia tego przepisu obowiązującego między 1.01.2019 r. a 26.05.2019 r.).

Konstatując, WSA w Warszawie opowiedział się za przyjęciem stanowiska niedopuszczającego możliwości stosowania przepisów o.p. do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF. Jak się wydaje, wyżej powołane stanowisko WSA w Warszawie nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a także odbiega od podglądów w przedmiocie przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych wyrażanego w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tym samym stanowisko to zasługuje — jak się wydaje — na słowa krytyki, która to krytyka jest uzasadniona z co najmniej kilku powodów.

### Funkcja gwarancyjna instytucji przedawnienia

W pierwszej kolejności warto zauważyć, że instytucja przedawnienia stanowi wyraz stabilizacji stosunków społecznych wynikającej z zasady bezpieczeństwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Na konieczność ist-

nienia przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych wskazuje się w doktrynie, zaznaczając, że delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną o funkcji represyjnej nie może podlegać odpowiedzialności wiecznej (Stankiewicz, 2021; Wincenciak, 2019; Wincenciak, 2016, s. 140; Kruk, 2013, s. 128; Lewicka i in., 2011, s. 556).

Na konieczność istnienia w systemie prawnym norm przewidujących możliwość stosowania instytucji przedawnienia wskazuje się również w polskim orzecznictwie, nazywając je „roszczeniem o przedawnienie” (zwłaszcza jeżeli w przepisach prawa ustawodawca przewidział możliwość zastosowania instytucji przedawnienia). Ponadto w orzecznictwie zaznacza się, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do honorowania i stosowania przepisów dotyczących przedawnienia, o ile tylko przepisy takie wprowadził ustawodawca<sup>2</sup>. Podkreślenia przy tym wymaga, iż w świetle orzeczenia WSA w Warszawie z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20) obowiązek zastosowania instytucji przedawnienia wobec kar pieniężnych nakładanych przez KNF na podstawie ustaw wskazanych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. „wynikał z art. 19e ust. 1 ustawy o nadzorze, dodanego do tej ustawy mocą art. 10 pkt 18 ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 2243), a zmienionego na podstawie art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 15 marca 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 875) zmieniającej ustawę o nadzorze z dniem 26 maja 2019 r. W tym okresie przepis nosił treść następującą: »Do kar pieniężnych nakładanych przez Komisję na podstawie art. 3c ust. 1 pkt 5 oraz na podstawie ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa oraz przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji«. Obecnie — po wspomnianej nowelizacji z 15 marca 2019 r. — początkową część przepisu »Do kar pieniężnych« zastąpiono słowami: »Do należności z tytułu kar pieniężnych«<sup>3</sup>.

Stanowisko wyrażone przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku należy ocenić jako wypowiedź pomijającą poglądy ugruntowane w judykaturze sądów administracyjnych, gdzie uznaje się, że instytucja przedawnienia ma charakter instytucji o walorze gwarancyjnym<sup>4</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym przepisu z art. 68 o.p. trafnie wskazuje się, że przedawnienie zobowiązań podatkowych ma na celu zapewnienie realizacji istotnych wartości konstytucyjnych w postaci zachowania równowagi budżetowej, a także stabilizacji stosunków społecznych na skutek wygaszania zadawnionych zobowiązań podatkowych. W szczególności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że skutek w postaci przedawnienia powinien następować w rozsądnym terminie, tak aby niepewność podmiotu zobowiązanego do świadczenia w zakresie ciążyących na nim zobowiązań podatkowych nie trwała przez relatywnie długi okres<sup>5</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że pomimo faktu, iż wystąpienie przedawnienia zobowiązania podatkowego może niekiedy sankcjonować naruszenie przez podatnika konstytucyjnego

obowiązku płacenia podatków, to na skutek wprowadzenia tej instytucji do systemu prawnego — instytucja ta powinna być stosowana i powinna realizować stawiane jej zadania w postaci m.in. stabilizacji stosunków społecznych poprzez wygaszanie z upływem czasu przedawnionych zobowiązań podatkowych. Stabilizacja stosunków społecznych jest bowiem wartością konstytucyjną, zakotwiczoną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP<sup>6</sup>.

W judykaturze podkreśla się zatem gwarancyjny aspekt instytucji przedawnienia, akcentując okoliczność, że instytucja ta pełni funkcję gwarancyjną, łącząc upływ określonego przez ustawodawcę czasu z wygaśnięciem zobowiązania, co przekłada się na stabilizację stosunków oraz pewność i bezpieczeństwo prawne podmiotu zobowiązanego, a także ogranicza możliwość ingerencji przez organ administracji publicznej w sferę praw i obowiązków podmiotu zobowiązanego z uwagi na upływ tego terminu<sup>7</sup>.

W powyższym kontekście należy wskazać, że WSA w Warszawie — wydając głosowany wyrok na podstawie dokonanej przez siebie wykładni przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w związku z art. 68 o.p., w ogólności nie uwzględnił charakteru tych norm, tj. pominął fakt, iż realizują one funkcję gwarancyjną, stwierdzając iż w istocie nie mogą one znaleźć zastosowania na gruncie sprawy sądowoadministracyjnej, gdyż w ocenie tego Sądu przepis art. 19e ust. 2 u.n.r.f. stanowi wynik „błędu” ustawodawcy, a także (co podniosła również KNF), że: „Art. 19e ust. 2 Ustawy o nadzorze nigdy nie dotyczył deliktów administracyjnych i jest przepisem adresowanym przede wszystkim do organów egzekucyjnych, a KNF takiej roli systemowo-ustrojowej nigdy nie pełniła. KNF podniosła, że art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej jest nieprzystawalny normatywnie do administracyjnych kar pieniężnych — ani wprost, ani odpowiednio. W jej ocenie teza ta pozostaje aktualna pomimo zmian przeprowadzonych na tle Ordynacji podatkowej i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ponieważ dotyczą kategoryalnych rozróżnień pomiędzy deliktami administracyjnymi, a obowiązkami podatkowymi (niezmiennych normatywnie). KNF stwierdziła, że stanowisko Sądu wyrażone w przywołanym przez Skarżącą wyroku z 17 czerwca 2020 r. w sprawie VI SA/Wa 253/20, w żadnym razie nie zmienia powyższych twierdzeń. Pojęcie »nieskonkretyzowanej powinności uiszczenia kary pieniężnej« stworzone przez Sąd w ww. wyroku, nie uchyla wskazanej powyżej nieprzystawalności art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej do administracyjnych kar pieniężnych. Nadto KNF wskazała, że wykładnia procesu legislacyjnego (w aspekcie historycznym — pierwotne brzmienie, i aktualnym — zmiana z 26 maja 2019 r. wprowadzona już 14 marca 2019 r.) dotyczącego art. 19e ust. 2 Ustawy o nadzorze bezspornie dowodzi rzeczywistej treści normatywnej użytej w nim frazy »kary pieniężnej« względnie »należności z tytułu kar pieniężnych«, która nie podlegała treściowym zmianom semantycznym”<sup>8</sup>. Ze stanowiskiem tym nie można się w jakikolwiek sposób zgodzić.

W głosowanym wyroku WSA w Warszawie wydaje się nie dostrzegać gwarancyjnej funkcji przedawnienia, która realizuje się w tym, że po upływie terminu przedawnienia

obie strony nieistniejącego zobowiązania mają świadomość, że nie wiążą je w dalszym ciągu relacje i stosunki prawne. WSA w Warszawie, wydając wyrok z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20), niejako nie uwzględnił zatem tego, że beneficjentem instytucji przedawnienia jest dłużnik, którego sfera praw i interesów podlega ochronie z uwagi na rolę gwarancyjną i stabilizacyjną instytucji przedawnienia. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie może czerpać korzyści z faktu, że w terminie nie był w stanie wydać ostatecznej, merytorycznej decyzji administracyjnej w sprawie<sup>9</sup>.

W judykaturze sądów administracyjnych ugruntowane jest — jak się wydaje — stanowisko zgodnie z którym instytucja przedawnienia postrzegana jest przede wszystkim przez pryzmat funkcji gwarancyjnej tej instytucji. W rezultacie również wykładnia przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w związku z art. 68 o.p. powinna uwzględniać ten dominujący aspekt instytucji przedawnienia determinowany przede wszystkim przez funkcję ochronną zastrzeżoną na rzecz podmiotu zobowiązanego.

Analogicznie, w judykatach zapadłych pod rządami normy z art. 117 ustawy z 23.04.1964 r. — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm., dalej: k.c.), zaznacza się, że instytucja przedawnienia ma przede wszystkim gwarancyjny wymiar. W doktrynie wskazuje się, że wszystkie formy przedawnienia mają na celu motywowanie podmiotu uprawnionego do bezwłocznego dochodzenia przysługujących temu podmiotowi praw. Jednocześnie instytucja przedawnienia ma na celu ograniczenie stanu niepewności prawnej wpływającego niekorzystnie na sferę praw i obowiązków dłużnika. Instytucja przedawnienia ma bowiem mobilizować uprawnionego do dochodzenia swych praw, przewidując negatywne skutki prawne w przypadku zaniechania ich realizacji. Ponadto w doktrynie wskazuje się — jak się wydaje trafnie — to, że wprowadzenie przez ustawodawcę przepisów określających instytucję przedawnienia ma na celu dyscyplinowanie podmiotu uprawnionego (organu administracji publicznej) w zakresie wykonania przysługujących mu uprawnień w należytym (odpowiednim) czasie (Brzozowski, 2020).

W piśmiennictwie podkreśla się przy tym, że celem instytucji przedawnienia jest przede wszystkim zapewnienie stabilizacji stosunków społecznych, wobec czego ograniczeniu ulega realizacja sprawiedliwości<sup>10</sup>. Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów powszechnych (wydziałów cywilnych), w którym akcentuje się to, że przepisy wprowadzające instytucję przedawnienia nakierowane są na stabilizację stosunków prawych oraz zapewnianie ich pewności<sup>11</sup>. Ponadto, sądy powszechne (wydziały cywilne) zaznaczają także, że instytucja przedawnienia zmierza do ochrony sfery praw i interesów dłużnika, tak aby nie pozostawał on w długotrwałej niepewności co do ciążących na nim obowiązków. *Ratio* przedawnienia jest zatem realizacją postulatu odnośnie do pewności obrotu, jest nią również wskazany wyżej interes społeczny<sup>12</sup>.

Podsumowując ten wątek, należy wskazać, że WSA w Warszawie — jak się wydaje — wydając głosowany wyrok, w ogólności nie wziął pod uwagę tego, że stosowanie

instytucji przedawnienia do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF byłoby działaniem służącym realizacji wyżej powołanego *ratio*. W sytuacji bowiem, gdy możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przez KNF nie podlegałaby przedawnieniu, nigdy nie nastąpiłaby stabilizacja relacji pomiędzy organem nadzoru a podmiotem nadzorowanym. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której działalność podmiotu nadzorowanego będzie podlegała sankcjonowaniu przez KNF „po latach”, gdy fizycznie niemożliwe będzie osiągnięcie rezultatów regulacyjnych, których osiągnięciu służy mechanizm odpowiedzialności administracyjnej (jak np. w sytuacji, gdy dana instytucja nadzorowana zostanie przejęta przez inny podmiot, który dokona w niej kompletnych i bardzo daleko sięgających zmian organizacyjnych i personalnych).

### **Stosowanie językowych dyrektyw wykładni przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w zw. z art. 68 o.p.**

Analiza głosowanego wyroku prowadzi do sformułowania konkluzji, że WSA nieprawidłowo opowiedział się za stosowaniem w tej sprawie sądowoadministracyjnej wykładni systemowej przepisu z art. 68 o.p. Nastąpiło to zarówno wbrew oczywistym результатам wykładni językowej, jak i oczywistym результатам wykładni celowościowej. W tym kontekście należy zauważyć, iż powszechnie tak w literaturze, jak i judykaturze wskazuje się, że wykładnia językowa (obok wykładni systemowej stosowanej w przypadku wieloznaczności językowej oraz wykładni funkcjonalnej, w tym celowościowej) jest podstawowym sposobem interpretacji norm prawnych, wobec czego należy oprzeć się na wykładni językowej normy<sup>13</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że językowe dyrektywy wykładni znajdują pierwszeństwo w zakresie wykładni przepisów prawa administracyjnego, zaznaczając że: „w procesie interpretacji prawa podatkowego znajduje zastosowanie przede wszystkim wykładnia językowa”<sup>14</sup>, czy podobnie: „wśród możliwych reguł interpretacyjnych tekstów prawnych pierwszeństwo ma wykładnia językowa (...). W sytuacji, gdy zawodzi wykładnia językowa, dopuszczalne jest w prawie podatkowym sięganie do wykładni systemowej, mającej aspekt wewnętrzny i zewnętrzny (...), a zupełnie wyjątkowo — do reguł wykładni celowościowej, zawierającej elementy oceniające i wartościujące”<sup>15</sup>.

Ponadto na konieczność posługiwania się językowymi dyrektywami wykładni wskazuje również pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że: „omawiana zasada [jasności i precyzyjności przepisu — przyp. aut.] ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co

do ciążących na nich obowiązków”<sup>16</sup>. W efekcie, należy stwierdzić, iż skoro ustawodawca wyraził *explicite* w treści art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (obowiązującej w okresie od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.), iż przepisy działu III o.p. znajdują zastosowanie w sposób odpowiedni do kar pieniężnych nakładanych przez KNF, to WSA w Warszawie w głosowanym wyroku powinien kierować się przede wszystkim językowymi dyrektywami wykładni z uwagi na okoliczność, iż literalne brzmienie przepisu — jako czytelne dla adresata normy — stanowi niejako podstawę do dekodowania przez adresata treści normy prawnej. W istocie zatem Sąd, ograniczając występowanie ewentualnych nieścisłości czy wątpliwości odnoszących się do danego przepisu i uwzględniając interes strony, powinien oprzeć się na językowych dyrektywach wykładni normy (a nie w istocie na wykładni systemowej czy historycznej prezentowanej przez KNF w głosowanym orzeczeniu).

Warto również zwrócić uwagę na okoliczność, iż za koniecznością oparcia się przez Sąd na językowych dyrektywach interpretacyjnych przemawia też charakter instytucji przedawnienia, która stanowi formę wyjątku od ogólnej zasady *pacta sunt servanda*. W rezultacie przepisy odnoszące się do instytucji przedawnienia powinny być rozumiane w sposób ścisły, przede wszystkim zaś w zgodzie z funkcją gwarancyjną instytucji przedawnienia<sup>17</sup>.

Ponadto, w judykaturze zaznacza się, że: „ustalenie znaczenia analizowanych przepisów powinno następować na zasadach ogólnych — tj. przede wszystkim na podstawie zasad wykładni językowej, ponieważ sięganie po inne reguły wykładni (nawet gdy dają one rezultaty bardziej korzystne dla podatnika) jest uzasadnione tylko wówczas, gdy wykładnia językowa prowadziłaby do wyników sprzecznych z prawem albo z zasadami logicznego rozumowania”<sup>18</sup>. Należy przy tym wskazać, że odstąpienie od stosowania jako podstawowej wykładni językowej może być również uzasadnione nadmierną ogólnikowością sformułowań tych przepisów<sup>19</sup>, gdzie o wystąpieniu którejkolwiek ze wskazanych przesłanek nie można mówić w odniesieniu do przepisów z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. oraz art. 68 § 1 o.p. W rezultacie należy stwierdzić, iż pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku jest sprzeczny ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważono również, że stosowanie wykładni funkcjonalnej (czy wykładni systemowej) przepisów dotyczących przedawnienia na gruncie prawa podatkowego nie może mieć miejsca na niekorzyść podatnika<sup>20</sup>. Warto również zauważyć, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono, że w sytuacji braku uzyskania przez organ czy sąd jednoznaczności wykładni przepisów regulacji spośród możliwych rezultatów interpretacyjnych organ czy sąd powinien dokonać wyboru rezultatu najbardziej korzystnego z punktu widzenia sytuacji prawnej podatnika lub innego podmiotu obowiązowanego<sup>21</sup>. Poglądy te zostały w zupełności (i całkowicie nieprawidłowo) nieuwzględnione przez WSA w Warszawie w wyroku z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20). Decyzja nakładająca karę administracyjną — w przeciwieństwie do decyzji podatkowej — nie konkretyzuje bowiem obo-

wiązku wcześniej istniejącego (nieskonkretyzowanej powinności), ale go od podstaw kształtuje w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. (...) W tej sprawie wykładnia językowa prowadzi do skutków niemożliwych do zastosowania, co wykazano powyżej podkreślając różnice pomiędzy obowiązkiem podatkowym a deliktem administracyjnym”. Stanowisko wyrażone przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku mogłoby być zasadne wyłącznie w sytuacji, gdyby przepisy działu III o.p. stosowane były wprost do przedawnienia kar administracyjnych nakładanych przez KNF.

Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż prawodawca wskazał, iż przepisy o.p. stosuje się w sposób odpowiedni do kar nakładanych przez KNF na podstawie art. 1 ust. 2 u.n.r.f.<sup>22</sup> W rezultacie w miejsce nieuzasadnionego odstąpienia od stosowania językowych dyrektyw wykładni Sąd w głosowanym wyroku powinien był postąpić tak jak wskazano w wyroku WSA w Warszawie z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20): „Z uwagi na to, że ustawodawca posłużył się w art. 19e ust. 1 ustawy o nadzorze konstrukcją stosowania odpowiedniego, należy rozważyć o którą — z wyróżnionych w doktrynie — metod tej, by posłużyć się terminologią J. Wróblewskiego, »analogii legis« chodzi (zob. J. Nowacki, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, PiP 1964/3, s. 370 — 371, J. Wróblewski, Interpretatio extensiva, RPEiS 1965, s. 1, s. 112). Mianowicie, należało rozważyć czy przepis art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej można stosować wprost, z modyfikacjami, czy też nie nadaje się on do stosowania w ogóle. Przepis ten ustanawia maksymalny moment wykreowania zobowiązania podatkowego, które powstać może jedynie w drodze decyzji o charakterze ustalającym. Do tego rodzaju zobowiązań podatkowych zalicza się m.in. zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości czy podatku od spadków i darowizn (zob. L. Etel (w:) L. Etel (red.), Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2020, komentarz do art. 68, teza 1)”.

Sąd ten, wydając głosowane orzeczenie, powinien był zauważyć (wbrew pogładowi, jaki wyraził w orzeczeniu), iż poprawna wykładnia przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w związku z art. 68 § 1 o.p. — uwzględniająca literalne brzmienie tego przepisu z okresu od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r. — powinna skutkować stwierdzeniem przez Sąd, iż: „Nie ma wątpliwości co do tego, że bez stosownego odesłania, stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do kar pieniężnych byłoby nieuzasadnione. W orzeczeniach tych nie uwzględniono jednak stanu prawnego wytworzonego wprowadzeniem do obrotu art. 19e ust. 1 ustawy o nadzorze do momentu jego, wprowadzonej w życie 26 maja 2019 r. nowelizacji. Wobec tego poglądy te pozostają nieadekwatne do stanu prawnego właściwego dla rozpoznawanej sprawy”<sup>23</sup>.

WSA w Warszawie w głosowanym wyroku powinien był również dostrzec, że przepisy z działu IVa k.p.a. nie mogą znaleźć zastosowania w sprawach administracyjnych, do których zastosowanie znajdzie art. 19e ust. 2 u.n.r.f. wbrew temu, co również prezentowała w swoim stanowisku KNF. W tym kontekście podkreślić należy, iż słusznie WSA w Warszawie w wyroku z 17.06.2020 r. zaznaczył, iż: „ich stosowanie ustąpić bowiem musi pierwszeństwu przepisów

odrębnych, co wynika nie tylko z unormowania art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a., ale unormowania art. 1 pkt 1 k.p.a. i reguł wykładni systemowej (na ten temat zob. np. Z. Kmiecik (w:) Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2019, s. 42 i n.). Szczególny — w stosunku do art. 189g § 1 k.p.a. — art. 19e ust. 1 ustawy o nadzorze wyprzedza w tym przypadku ogólny przepis kodeksowy<sup>24</sup>.

Należy również wskazać, iż WSA w Warszawie w głosowanym wyroku przyjął postawę podważającą stanowisko wyrażone *explicite* przez ustawodawcę w treści przepisu. W tym kontekście trzeba zauważyć, że w doktrynie oraz orzecznictwie zauważa się, iż: „Prawodawca bowiem poprzez słowa określa, co zamierza osiągnąć (R. Mastalski: Wprowadzenie do prawa podatkowego, Warszawa 1995, str. 102). Organ egzekucyjny nie miał zatem prawa dokonać samodzielnej wykładni prawa, oderwanej od wykładni językowej i wyciągania błędnych wniosków na podstawie własnej, indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, które nie wynikają bezpośrednio z treści interpretowanych regulacji”<sup>25</sup>. W głosowanym orzeczeniu Sąd niejako pominął intencję prawodawcy, która znalazła swoje wyraźne i bezpośrednie potwierdzenie w przepisie z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.), zgodnie z którą przedawnieniu *ex lege* powinna ulegać odpowiedzialność administracyjna podmiotów nadzorowanych przez KNF z tytułu wszelkich deliktów administracyjnych popełnionych na gruncie regulacji wymienionych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. i mających miejsce przed dniem 1.01.2018 r. Na skutek zastosowania instytucji z art. 68 § 1 o.p. odpowiedzialność administracyjna z tytułu popełnienia deliktów ulegnie przedawnieniu. Kwestię tę WSA w Warszawie całkowicie w głosowanym wyroku pominął.

Rezultat zastosowania językowych dyrektyw interpretacyjnych w zakresie przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.) jest jednoznaczny. W rezultacie należy stwierdzić, że w sytuacji wykładni przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. mamy do czynienia z *interpretatio cessat in claris*. Oznacza to, że rezultatem wykładni językowej przepisu jest pewne i niebudzące wątpliwości znaczenie przepisu prawa (Zieliński, 2002, s. 56)<sup>26</sup>. W rezultacie Sąd w ramach wykładni operatywnej przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. powinien był dostrzec powyższą okoliczność. WSA w Warszawie, wydając głosowany wyrok, powinien był uwzględnić treść przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym pomiędzy 01.01.2019 r. a 26.05.2019 r.). W powyższym kontekście należy przypomnieć, że przez relatywnie krótki okres, tj. pomiędzy 1.01.2019 r. a 26.05.2019 r., do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez KNF znajdowały zastosowanie przepisy działu III o.p. Obowiązek ten wynikał z art. 19e ust. 1 u.n.r.f., który w okresie od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r. miał następującą treść: „Do kar pieniężnych nakładanych przez Komisję na podstawie art. 3c ust. 1 pkt 5 oraz na podstawie ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa

oraz przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Za chybiony należy zatem uznać wyrażony przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku pogląd, zgodnie z którym na gruncie spraw administracyjnych prowadzonych w kierunku nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na podstawie ustawy, wskazanych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f., mogły znaleźć zastosowanie przepisy działu IVa k.p.a. wprowadzone do systemu 1.06.2017 r. ustawą z 07.04.2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935), a w szczególności przepis art. 189g k.p.a. W tym ostatnim kontekście należy wskazać, że stosowanie art. 189g k.p.a. jest niemożliwe z uwagi na istnienie przepisów odrębnych, które muszą podlegać stosowaniu w pierwszej kolejności, co wynika nie tylko z unormowania art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a., ale unormowania art. 1 pkt 1 k.p.a. i reguł wykładni systemowej (Kmiecik, 2019, s. 42 i n.). Podkreślenia przy tym wymaga, iż w takiej sytuacji zastosowanie powinna znaleźć zasada prawna *lex specialis derogat legi generali* z uwagi na okoliczność, iż przepis art. 19e ust. 1 u.n.r.f. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 189g § 1 k.p.a.<sup>27</sup>

I tak w świetle przepisu z art. 68 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe — przy czym takim zobowiązaniem jest również administracyjna kara pieniężna, o której mowa w przepisach ustaw określonych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. — nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy<sup>28</sup>. W konsekwencji w toku rozstrzygania przez organ administracji w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych na podstawie przepisów ustaw określonych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. zastosowanie powinny znaleźć przepisy działu III ustawy — Ordynacja podatkowa (*argumentum ex art. 19e ust. 2 u.n.r.f.* (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.)). Treść tego przepisu jest jasna i precyzyjnie wskazuje na obowiązek KNF w zakresie odpowiedniego stosowania działu III o.p. do kar pieniężnych nakładanych przez ten organ. Powyższe w warstwie językowej nie budzi jakichkolwiek wątpliwości; prawodawca wyraźnie bowiem określił w przepisie z art. 19e u.n.r.f. zakres przedmiotowy zastosowania instytucji przedawnienia z art. 68 o.p. W tym ostatnim kontekście podkreślenia wymaga to, że wykładnia językowa była podobnie jasna i jednoznaczna dla WSA w Warszawie w głosowanym wyroku, który oparł swoje stanowisko nie na wykładni językowej przepisów, ale na ich wykładni systemowej. Takie działanie WSA w Warszawie jest oczywistym naruszeniem pryncypiów dokonywania wykładni, gdzie — co wymaga wyraźnego podkreślenia — inne postaci wykładni (niż wykładnia językowa) mogą znaleźć zastosowanie wobec jednoznacznego rezultatu wykładni językowej wyłącznie w celu tzw. harmonizowania kontekstów, tj. potwierdzenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej.

Nie można przy tym umniejszać okoliczności modyfikacji przepisu z art. 19e u.n.r.f. (która — jak stwierdził to WSA w Warszawie w głosowanym wyroku — weszła w życie

w dniu 26.05.2019 r.). Podkreślenia bowiem wymaga fakt, iż wprowadzona modyfikacja skutkowała tym, że wyłączono możliwość stosowania działu III o.p. do kar pieniężnych, ograniczając tę możliwość wyłącznie do należności z tych kar wynikających. Nie jest zatem prawidłowe stanowisko prezentowane przez WSA w Warszawie w wyroku z 8.10.2020 r. (VI SA/Wa 308/20), jakoby od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r. przepis art. 19e ust. 2 u.n.r.f. mógł znaleźć zastosowanie wyłącznie do należności wynikających z kar pieniężnych — takiej wykładni przeczy bowiem literalne brzmienie tego przepisu.

Należy przy tym wskazać, iż nie jest uzasadniony wywód WSA w Warszawie w głosowanym wyroku w zakresie rozważań dotyczących charakteru decyzji podatkowych, do których zastosowanie ma przedawnienie uregulowane w przepisie z art. 68 § 1 o.p. Jak bowiem trafnie zauważył WSA w Warszawie w orzeczeniu z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20): „Jasne jest, że stosowanie tego przepisu do kar pieniężnych wprost nie jest możliwe. Natomiast w ocenie Sądu da się to uczynić po dokonaniu niezbędnych i zarazem nieskomplikowanych modyfikacji. Kluczowy w tym przypadku okazuje się moment początkowy obliczania terminu przedawnienia. Przepis art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej łączy go z końcem roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. O ile sformułowanie »koniec roku kalendarzowego« ma charakter neutralny bez względu na dziedzinę prawa, do której przepis odsyłający należy i z tego powodu nie budzi większych wątpliwości, to nastrożać ich może, odwołujące się do konstrukcji prawa podatkowego pojęcie obowiązku podatkowego”. Należy przy tym zauważyć, iż nie można zgodzić się z wnioskiem wyciągniętym przez WSA w Warszawie w orzeczeniu z 8.10.2020 r. jakoby: „Z uwagi na różnicę pomiędzy obowiązkiem podatkowym a deliktem administracyjnym art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej nie stwarza możliwości jej zastosowania ani wprost, ani z uwzględnieniem modyfikacji, w sprawach dotyczących nakładania kar pieniężnych na podstawie przepisów ustawy o obrocie. Jak trafnie ujął to organ w załączniku do protokołu rozprawy, art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej jest nieprzystawalny normatywnie do administracyjnych kar pieniężnych”. W efekcie wnioski wyciągnięte przez WSA w Warszawie w wyroku z 8.10.2020 r. należy uznać za zupełnie nieprawidłowe wobec ich oczywistej sprzeczności z literalnym brzmieniem tego przepisu.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż wbrew temu, co stwierdził w głosowanym orzeczeniu WSA w Warszawie, rezultat zastosowania językowych dyrektyw wykładni wobec przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2019 r. do 26.05.2019 r.) jest jasny i jednoznaczny. Tym samym WSA w Warszawie, uwzględniając paremię *interpretatio cessat in claris*, przy wydawaniu głosowanego wyroku powinien był zastosować ten przepis zgodnie z jego językowym znaczeniem, które to znaczenie z powodzeniem może być implementowane w praktyce (tzw. wykładnia operatywna). Oznacza to, że WSA w Warszawie powinien był dostrzec to, że KNF nie mogła w tej sprawie zastosować administracyjnej kary pieniężnej z uwagi na okoliczność, że

możliwość jej zastosowania uległa przedawnieniu. Co więcej, WSA w Warszawie opowiedział się w sprawie sądowo-administracyjnej, w której został wydany głosowany wyrok, nie tylko wbrew jednoznacznym результатам zastosowania językowych dyrektyw interpretacyjnych, ale i wbrew podobnie jednoznacznym — i potwierdzającym rezultat wykładni językowej — результатам wykładni celowościowej.

W powyższym kontekście należy stwierdzić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych słusznie wskazuje się, że art. 68 o.p. stanowi wyrażenie na gruncie regulacji podatkowej gwarancyjnej funkcji przedawnienia, przy czym: „Funkcja ta przejawia się w tym, że po upływie terminu przedawnienia po obu stronach nieistniejącego już zobowiązania podatkowego powinien istnieć stan pewności w zakresie wzajemnych zobowiązań i uprawnień. Szczególnie istotny w prawie podatkowym jest fakt, że przedawnienie, które pełni funkcje gwarancyjne i stabilizacyjne, we wszystkich gałęziach prawa zastrzeżone jest na rzecz dłużnika. Oznacza to, że podatnik może powoływać się na dobrodziejstwa płynące z instytucji przedawnienia. Takiego uprawnienia nie posiada zaś organ podatkowy, który nie może czerpać korzyści z faktu, że w terminie przedawnienia nie zdołał wydać ostatecznej decyzji określającej zobowiązanie podatkowe”<sup>29</sup>.

W piśmiennictwie zaznacza się przy tym, że możliwość wydania merytorycznej decyzji mimo upływu terminu przedawnienia stanowi wyjątek, który musi zostać *explicite* przewidziany w treści przepisu prawnego (Szubiakowski, 2019, s. 44). W rezultacie o ile w przepisach ustaw znajdujących zastosowanie na gruncie określonej sprawy administracyjnej ustawodawca nie wskazał wyraźnie, iż dopuszcza możliwość wydania rozstrzygnięcia w takiej sprawie po upływie terminu przedawnienia, o tyle organ administracji publicznej nie może w żadnym przypadku domniemywać takiej możliwości, wobec czego powinien umorzyć taką sprawę administracyjną (tak: Szubiakowski, 2019, s. 42–43). Takie domniemanie stałoby bowiem w jawnej opozycji do zasady legalizmu (praworządności).

Uwzględniając implikacje wynikające z zasady legalizmu (praworządności), należy zauważyć, że jeżeli intencją prawodawcy było to, aby w odniesieniu do konkretnego deliktu administracyjnego sankcjonowanego w reżimie ustaw określonych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. nie znajdowało zastosowania przedawnienie, o którym mowa w art. 68 o.p., to ustawodawca powinien taką wolę wyrazić *explicite* w treści przepisów prawa<sup>30</sup>. Czytelne potwierdzenie powyższego stanowi to, że w prawie wprowadzane są przepisy szczególne przewidujące możliwość przedawnienia nałożenia kary pieniężnej w stosunku do przepisu ogólnego z art. 189g k.p.a., co dostrzegł WSA w Warszawie z wyroku z 27.09.2021 r. (VI SA/Wa 1266/21). Słusznie w nim wskazał, iż: „Upływ wspomnianego terminu karania należy traktować jako bezwzględną przeszkodę dalszego prowadzenia postępowania jurysdykcyjnego, opisywaną w nauce także jako ujemną przesłankę procesową, blokującą dopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego, a w przypadku jego uruchomienia — obligującą do umorzenia pro-

cesu” (także: Cieślak, 2011, s. 353; Grzegorzczak & Tylman, 2014, s. 176; Marciniak, 2016, s. 232–235, Resic & Lapierre, 2016, s. 70–74). Przedawnienie realizuje bowiem w zupełności postulat pewności prawa. Ma na celu wyeliminowanie stanu niepewności, jaki może materializować się na gruncie powstających czy trwających stosunków prawnych, czego WSA w Warszawie nie uwzględnił w treści glosowanego orzeczenia.

Należy również zauważyć, że jeżeli tylko norma przewiduje ograniczenie w czasie możliwości wydania przez organ rozstrzygnięcia określonej sprawy (tj. w przepisie został wskazany okres przedawnienia), to należy przyjąć, że upływ tak określonego terminu trwale oraz bezpowrotnie unicestwia możliwość wydania przez organ administracji publicznej merytorycznej decyzji administracyjnej. Zgodnie bowiem z zasadą praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji RP wystąpienie przedawnienia powinno skutkować umorzeniem postępowania przez organ administracji z uwagi na fakt, iż z momentem upływu przedawnienia dochodzi do „wygaśnięcia” normy stanowiącej podstawę działania organu. Oznacza to, że w istocie „wygasa” podstawa prawna do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie i wydania merytorycznej decyzji administracyjnej (Szubiakowski, 2019, s. 44).

W judykaturze zaznacza się przy tym, że: „Przedawnienie zobowiązania podatkowego, aby nie było instytucją pozorną, musi również realizować stawiane mu cele, tj. dawać podatnikowi poczucie pewności co do braku ciążących na nim zobowiązań podatkowych i działać w sposób dyscyplinujący na wierzyciela podatkowego”<sup>31</sup>. Stanowisko wyrażone w glosowanym wyroku przez WSA w Warszawie — w odniesieniu do wykładni przepisów z art. 68 o.p. w związku z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. — należy uznać za sprzeczne z funkcją gwarancyjną instytucji przedawnienia. Opowiedzenie się za stanowiskiem wyrażonym w glosowanym wyroku skutkowałoby brakiem realizacji skutecznej ochrony sfery praw przysługujących stronie postępowania administracyjnego w kontekście możliwości podniesienia okoliczności przedawnienia. Stanowisko wyrażone w glosowanym orzeczeniu jest zatem sprzeczne z *ratio* stosowania instytucji przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Należy się zgodzić z WSA w Warszawie, który w innym wyroku — z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20) — wskazał, iż KNF (wbrew temu, co przyjął WSA w Warszawie w glosowanym orzeczeniu) powinna była zastosować art. 19e u.n.r.f. w związku z art. 68 o.p. w sposób odpowiedni. WSA w Warszawie w glosowanym wyroku nie dostrzegł zaś tego, że: „Wskazana analogia stosowania ustawy polega (...) na tym, że trzyletni termin przedawnienia kary pieniężnej według stanu prawnego obowiązującego pomiędzy 1 stycznia a 26 maja 2019 r. liczyć należy od końca roku kalendarzowego, w którym miało miejsce naruszenie prawa, z którego popełnieniem ustawa wiązała możliwość nałożenia kary pieniężnej”. Intencją prawodawcy, która znalazła wyrażenie i bezpośrednie potwierdzenie w przepisie z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do

26.05.2019 r.) było to, by do deliktów administracyjnych mających miejsce na rynku finansowym w okresie do 31.12.2017 r. włącznie systemowo zastosowanie znalazła instytucja przedawnienia z art. 68 § 1 o.p.

WSA w Warszawie — mając na uwadze treść normy z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2019 r. do 26.05.2019 r.) — powinien był dostrzec, że przepis art. 68 o.p. można zastosować z powodzeniem w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie przepisów ustaw wymienionych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f.<sup>32</sup>. Powyższe wynika bowiem z treści powołanej normy prawnej z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.), zgodnie z którą stosuje się przepisy ustawy o.p. Tym samym oczywistą konsekwencją obowiązywania (w okresie od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r.) przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. jest to, że wraz z upływem trzech pełnych lat liczonych od końca roku kalendarzowego, w którym wystąpiło zdarzenie skutkujące nałożeniem na podmiot kary administracyjnej i w którym to okresie właściwy organ nadzoru nie wydał ostatecznej decyzji w danej sprawie, brak wydania ostatecznej decyzji administracyjnej przez organ skutkować musi przedawnieniem *ex lege* odpowiedzialności administracyjnej.

O możliwości stosowania normy z art. 68 o.p. w zakresie przedawnienia możliwości nałożenia sankcji administracyjnych przesądził również w sposób analogiczny NSA w wyroku z 2.02.2016 r. (II GSK 2593/14) i z 06.03.2019 r. (II OSK 978/17) oraz WSA w Warszawie w wyroku z 15.03.2018 r. (VI SA/Wa 1675/17) i z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20). W powołanych orzeczeniach Sądy wskazały na możliwość stosowania normy z art. 68 o.p. w przypadku nakładania przez organ administracji publicznej administracyjnych kar pieniężnych. Na tę kwestię wskazał również WSA w Warszawie w wyroku z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20), w którym podkreślił to, że nie powinny być przez sądy podnoszone jakiegokolwiek wątpliwości dotyczące uprawnień ustawodawcy do wprowadzania czy modyfikacji przepisów dotyczących przedawnienia. Podkreślenia przy tym wymaga, iż zmiana przepisu wprowadzona przez ustawodawcę może być stosowana wyłącznie, jeśli na gruncie danej sprawy administracyjnej termin przedawnienia w momencie wprowadzenia przez ustawodawcę takiego przepisu nie upłynął.

WSA w Warszawie w wyroku z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20) słusznie wskazał przy tym, że ustawodawca, wprowadzając do systemu prawa przepis art. 19e u.n.r.f., zastosował do regulacji rynku finansowego instytucję przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych. Przepis ten jako przepis szczególny w stosunku do ogólnej regulacji wynikającej z art. 189g k.p.a., obowiązywał w okresie między 1.01.2019 r. a 26.05.2019 r. i przewidywał konieczność stosowania przez organ działu III o.p. do nakładanych przez organ kar pieniężnych. Konieczność taka określona została i wynikała z literalnej treści art. 19e u.n.r.f., zgodnie z którym: „Do kar pieniężnych nakładanych przez Komisję na podstawie art. 3c ust. 1 pkt 5 oraz na podstawie ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2, stosuje się



odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa oraz przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

W rezultacie nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Sąd w głosowanym wyroku, że przepis art. 19e u.n.r.f. (w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2019 r. do 26.05.2019 r.) nie mógł znaleźć zastosowania do kar pieniężnych nakładanych przez KNF. Jak to zostało bowiem wykazane powyżej, rezultat wykładni językowej jest jednoznaczny, co wyłącza możliwość wykorzystywania innych postaci wykładni w innym celu niż tzw. harmonizowanie kontekstów.

### **Przedawnienie a działalność organów administracji**

Kwestią, która powinna być również zostać zauważona przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku wydanym w sprawie VI SA/Wa 308/20, jest okoliczność, iż KNF — wbrew *ratio* instytucji przedawnienia — niejako aktywnie działa w celu ograniczenia przypadków przedawnienia możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych. I tak KNF korzysta z rozwiązania wprowadzonego na podstawie przepisu z art. 15zss ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który wszedł w życie 8.03.2020 r. (i utracił moc z dniem 16.05.2020 r.), jak również przepisu z art. 31za tej ustawy, który wszedł w życie z dniem 16.05.2020 r.

Aktualnie obowiązujący przepis przewiduje przy tym, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez KNF 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 KNF wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw, a także że w sprawach z zakresu właściwości KNF 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. Tym samym na mocy wyżej powołanych przepisów KNF byłaby „wyłącznym” organem administracji publicznej, do którego działania — w przedmiocie stosowania instrumentów odpowiedzialności administracyjnej w postaci administracyjnych kar pieniężnych — zastosowania nie znajdowałyby instytucja przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej. Przyjęcie takiego stanowiska stałoby w opozycji do gwarancyjnej funkcji instytucji przedawnienia odpowiedzial-

ności administracyjnej w postaci administracyjnych kar pieniężnych.

W tym kontekście należy podkreślić, iż możliwość powołania się przez stronę postępowania administracyjnego na wystąpienie przedawnienia należy postrzegać jako formę ochrony jego sfery praw i interesów przejawiających się w relatywnie sprawnym załatwieniu sprawy administracyjnej. W efekcie WSA w Warszawie, wydając wyrok w sprawie VI SA/Wa 308/20, powinien był dostrzec, iż KNF nie powinna negować tego prawa do przedawnienia, jednocześnie dysponując władzą dyskrecyjną w zakresie możliwości zawieszenia terminu przedawnienia na podstawie przepisu art. 31za (wcześniej art. 15zss) tzw. ustawy covidowej, na co zwrócił uwagę WSA w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r. (VI SA/Wa 1266/21). Podkreślił w nim, że nie jest możliwe, aby w demokratycznym państwie prawa: „organ posiadał prawną możliwość decydowania o biegu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej poprzez dokonanie, czy też powstrzymanie się przez określony okres czasu od podjęcia dalszych czynności w sprawie”.

Ponadto, przepis art. 19e ust. 2 u.n.r.f. został wprowadzony do u.n.r.f. na podstawie ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2018 r., poz. 2243 ze zm.), która to ustawa miała kluczowe znaczenie dla krajowego rynku finansowego. Podkreślenia wymaga przy tym, że na etapie procesu legislacyjnego dotyczącego tej ustawy KNF brała bardzo intensywny udział w konferencjach uzgodnieniowych, a tym samym miała istotny wpływ na brzmienie tej ustawy (tym bardziej, że procedowane wówczas zmiany legislacyjne dotyczyły również organizacji Urzędu KNF).

Za nietrafne — jak się wydaje — należy zatem ocenić stanowisko WSA w Warszawie wyrażone w głosowanym wyroku dotyczące ewentualnego błędnego wprowadzenia przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f., zwłaszcza biorąc pod uwagę praktykę polskiego prawodawcy, który szczegółowo konsultuje wprowadzane zmiany w regulacji rynku finansowego z przedstawicielami KNF (a w odniesieniu do regulacji kwestii merytorycznych — wręcz pozwala KNF na kształtowanie regulacji, a projekty aktów normatywnych częstokroć powstają właśnie w Urzędzie KNF).

W powyższym kontekście należy wskazać, że KNF miała wpływ na wprowadzenie do u.n.r.f. przepisu z art. 19e ust. 2 u.n.r.f., co uniemożliwia — jak się wydaje — stwierdzenie, że forma i treść tego przepisu w momencie jego wprowadzenia była nieprawidłowa, KNF powinna była bowiem, jako organ wyspecjalizowany w zakresie kwestii dotyczących funkcjonowania rynku finansowego, dostrzec rzekomą nieprecyzyjność czy też rzekomą wadliwość przepisu z art. 19e u.n.r.f. w brzmieniu obowiązującym do 26.05.2019 r. i wyeliminować ją jeszcze w procesie legislacyjnym. Brak takiego działania wskazuje przy tym, iż przepis art. 19e u.n.r.f. w momencie wprowadzania go do systemu prawa uznawany był przez KNF za przepis prawidłowy. W efekcie nie można zgodzić się ze stwierdzeniem WSA w Warszawie zawartym w głosowanym wyroku, że przepis ten był wadliwy,

podczas gdy treść tego przepisu jest — co zostało szczegółowo wskazane powyżej — jasna oraz jednoznacznie czytelną.

Dodatkowo — czego zdaje się nie dostrzegać WSA w Warszawie w głosowanym wyroku — KNF, prowadząc postępowanie administracyjne, zgodnie z art. 11 ust. 5 u.n.r.f. zobowiązana jest do stosowania przepisów ustawy k.p.a., w tym również zasady ogólnej z art. 12 k.p.a. i przepisu z art. 35 k.p.a. W efekcie zasadne jest oczekiwanie od KNF, że powinna „być w stanie” wydać rozstrzygnięcie w danej sprawie administracyjnej przed datą wystąpienia przedawnienia, zwłaszcza uwzględniając zobowiązanie organu administracji publicznej do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych (*argumentum ex art. 35 k.p.a.*). W tym ostatnim kontekście wypada podkreślić, że instytucja przedawnienia (a w szczególności nieuchronność jej zastosowania) powinna niejako mobilizować organ administracji publicznej do sprawnego podejmowania czynności w sprawie oraz wydawania rozstrzygnięć z poszanowaniem zachowania odpowiedniego terminu (pomiędzy wystąpieniem deliktu administracyjnego a jego sankcjonowaniem).

W orzecznictwie słusznie zauważa się przy tym, że organ administracji publicznej nie może dowolnie decydować o stosowaniu (bądź nie) instytucji przedawnienia w postępowaniu administracyjnym. Przykładowo w tej kwestii wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r. (VI SA/Wa 1266/21). W wyroku tym Sąd całkowicie słusznie i prawidłowo podkreślił, że: „Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja ograniczenia terminu rozstrzygania w sprawie administracyjnej nie budzi zastrzeżeń, bowiem spełnia postulat pewności prawa. Chodzi w istocie o to aby zachować określony związek czasowy pomiędzy czynem a sankcją. Wówczas funkcje sankcji odstrasżające czy dyscyplinujące do przestrzegania prawa zyskują na sile. Odpowiedzialność osoby fizycznej będącej członkiem zarządu domu maklerskiego jest odpowiedzialnością za czyn naruszający prawo, jakiego dopuścił się dom maklerski. Jej terminowe ograniczenie należy w ocenie Sądu, postrzegać za przyzwolenie ustawodawcy na to, że z chwilą upływu wymaganego okresu czasu prymat muszą wziąć względy natury społecznej czy też pragmatyczno-słusznosciowej usuwające stan niepewności tej osoby co do możliwej odpowiedzialności za czyny naruszenia prawa domu maklerskiego do których zaistnienia się przyczyniła. Omawiana tutaj instytucja pozwala ten stan niepewności usunąć, stabilizując sytuację i służąc zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego”. Jednocześnie, Sąd ten zauważył, że nie jest prawidłowe stanowisko organu administracji opierane na wykładni art. 31za ustawy o COVID, zgodnie z którym okres przedawnienia karalności mógł ulegać zawieszeniu oraz rozpoczął bieg wraz z pierwszą czynnością procesową dokonaną przez organ w postępowaniu administracyjnym.

Od 8.03.2020 r. ustawą z 31.03.2020 r. 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 (Dz.U. z 2020 r., poz. 568) dokonano nowelizacji ustawy o COVID poprzez wprowadzenie art. 31za. W świetle tego przepisu: „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 załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw, z zastrzeżeniem art. 15zzf. 2. W sprawach z zakresu właściwości Komisji Nadzoru Finansowego bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii”. Ponadto Sąd zauważył, że prawodawca, odwołując się do art. 31za ust. 2 ustawy o COVID, określił szczególne zasady odnośnie do biegu terminu przedawnienia nałożenia administracyjnych kar pieniężnych przez KNF w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii. Prawodawca zastrzegł, że wprowadzona regulacja z art. 31za ust. 2 ustawy o COVID może znaleźć zastosowanie wyłącznie do terminów przedawnienia, do których stosuje się przepisy k.p.a. (por. art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a.). Jak Sąd ten słusznie zauważył: „Gdyby (...) chciał wprowadzić analogiczną regulację w odniesieniu do terminów przedawnienia nałożenia kary pieniężnej przewidzianych wprost w przepisach prawa materialnego stosowanego przez KNF, to by to uczynił. W konsekwencji ograniczenie w zakresie biegu terminów przedawnienia nie obejmuje terminów przedawnienia tych kar pieniężnych nakładanych przez KNF do których (wobec istnienia stosownej regulacji prawnej w ustawie szczególnej) nie stosujemy przepisów k.p.a.”

Warto przy tym wskazać, że art. 31za ust. 1 ustawy o COVID został zmodyfikowany z dniem 18.04.2020 r. na podstawie ustawy z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695) poprzez wskazanie, że w zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 15zss, który wprowadzał szczególne rozwiązania w zakresie biegu terminów procesowych i sądowych. W szczególności na mocy art. 15zss ust. 9 ustawy o COVID wprowadzona została reguła wskazująca na to, że mogą zostać wydane, w okresie stanu zagrożenia epidemiologicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID, m.in. decyzje uwzględniające w całości żądanie strony i uczestnika postępowania. Oznacza to, że w tym czasie nie mogły zostać wydane decyzje postrzegane za niekorzystne dla strony prowadzonego postępowania, w tym decyzje w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Z dniem 16.05.2020 r. (na mocy art. 46 ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. z 2020 r., poz. 875) przepis art. 15zss ustawy o COVID został uchylony, co skutkowało również uchyle-

niem odesłania do jego stosowania ujętego w treści art. 31za ust. 1 ustawy o COVID.

W efekcie z dniem 16.05.2020 r. usunięto ograniczenie w wydawaniu decyzji wprowadzone na mocy wspomnianego powyżej art. 15zss ust. 9 ustawy. Istotne jest przy tym zwrócenie uwagi, że wraz z uchynieniem tego przepisu prawa usunięte zostały także te udogodnienia, jakie dla stron postępowania wynikały ze wstrzymania czy zawieszenia biegu terminów procesowych. Oznacza to, że z dniem, w którym uchylono art. 15zss ustawy o COVID, KNF mogłaby skorzystać z uregulowania określonego w art. 31za ust. 1 ustawy o COVID według swojego uznania i to w sytuacji, gdy po tej dacie strona postępowania została pozbawiona tych udogodnień procesowych, jakie wynikały z uchylonego art. 15zss tej ustawy. Należy przy tym wskazać, że WSA w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r. (VI SA/Wa 1266/21) zauważył że: „Przyjmując, tak jak oczekiwałaby to KNF należałoby stwierdzić, że Organ utrzymałby po tej dacie prawną możliwość decydowania o biegu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej poprzez dokonanie, czy też powstrzymanie się przez określony okres czasu od podjęcia dalszych czynności w sprawie. W konsekwencji to Organowi zostałby pozostawiony wybór, czy zawieszenie terminu będzie trwało nadal czy też nie a nadto to czy zawieszony termin przedawnienia nałożenia kary pieniężnej będzie biegł dalej od 8 (jak przyjęła KNF w tej sprawie), od 15 a może od 20 października 2020 r., kiedy to Organ zdecydowałby się podjąć jakąś czynności w sprawie”. Sąd ten podkreślił przy tym — jak najbardziej trafnie — że przyjęcie przez KNF, iż termin przedawnienia karalności (jego bieg) jest warunkowany podjęciem przez nią czynności w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, nie może podlegać akceptacji.

WSA w Warszawie wskazał przy tym to, iż całkowicie nieprawidłowa jest sytuacja, w której to KNF mogłaby decydować o zaistnieniu (bądź nie) stanu przedawnienia w określonej sytuacji faktycznej. Stanowisko wyrażone przez Sąd należy uznać za w pełni zasadne, gdyż skutek w postaci przedawnienia nie może być w żadnym przypadku zależny od działań podejmowanych przez organ administracji publicznej rozpatrujący daną sprawę administracyjną. Z taką sytuacją mieliśmy natomiast do czynienia w sprawie sądownoadministracyjnej, w której zostało wydane głosowane orzeczenie, czego nie dostrzegł w ogólności WSA w Warszawie. Tym samym jednoznacznie krytycznie należy odnieść się do tego, że WSA w Warszawie w głosowanym wyroku opowiedział się w istocie przeciwko stosowaniu instytucji przedawnienia do administracyjnych kar pieniężnych, co stoi w jawnej opozycji do gwarancyjnej funkcji przepisów o przedawnieniu.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że całkowicie nieprawidłowe jest stanowisko wyrażone przez WSA w Warszawie w głosowanym orzeczeniu, na mocy którego Sąd uznał za niedopuszczalne stosowanie art. 68 o.p. w związku z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r. do przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych określonych w przepisach ustaw wskazanych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. Stanowisko takie — jak zostało to skazane powyżej — jest nie do pogodzenia z wykładnią językową tych przepisów. W tym kontekście warto wskazać, że WSA w Warszawie oparł wyżej powołane stanowisko — w ślad za KNF — na wykładni systemowej powołanych przepisów, gdzie zastosowanie tej wykładni nastąpiło nie w celu tzw. harmonizowania kontekstów, ale w celu obalenia jasnego i jednoznacznego rezultatu zastosowania językowych dyrektyw wykładni.

Wyżej powołane stanowisko WSA w Warszawie wyrażone w głosowanym wyroku jest przy tym nie do pogodzenia ze stanowiskiem wypracowanym w doktrynie prawa administracyjnego i judykaturze sądów administracyjnych dotyczącym instytucji przedawnienia. Stanowisko to stoi bowiem w opozycji do okoliczności, iż przedawnienie ma przede wszystkim charakter gwarancyjny, co przemawia przecież za tym, aby przepisy odnoszące się do przedawnienia interpretować właśnie poprzez ich gwarancyjny charakter. Tym samym podobnie wykładnia celowościowa stoi w opozycji do stanowiska przyjętego przez WSA w Warszawie w głosowanym wyroku. Podkreślenia wymaga również okoliczność, że skutek w postaci przedawnienia nie może być — czego w ogólności nie dostrzegł WSA w Warszawie w głosowanym wyroku — zależny od działań podejmowanych przez organ administracji rozpatrujący daną sprawę administracyjną, gdzie w stanie faktycznym, na kanwie którego zapadł głosowany wyrok, o zastosowaniu instytucji przedawnienia każdorazowo decydowałaby KNF.

Zdaniem autora głosowany wyrok zasługuje na — jak się wydaje — jednoznacznie krytyczną ocenę. Wykładnia przepisów z art. 68 o.p. w związku z art. 19e ust. 2 u.n.r.f. w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2019 r. do 26.05.2019 r., która została tutaj zastosowana, jest bowiem nie do pogodzenia z podstawowymi pryncypiami odnośnie do stosowania wykładni przepisów prawa. WSA w Warszawie odstąpił tutaj bowiem od jasnego i jednoznacznego wyniku wykładni językowej, co prowadziło do legitymizowania działania KNF, które to działanie stoi w jawnej opozycji do gwarancyjnego charakteru instytucji przedawnienia.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Tak: wyrok TK z 19.06.2012 r., P 41/10.

<sup>2</sup> Wyrok SN z 26.11.2013 r., V KK 290/13; wyrok TK z 13.10.2009 r., P 4/08; wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2020 r., VI SA/Wa 253/20.

<sup>3</sup> Tak: wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2020 r., VI SA/Wa 253/20.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1488/15; wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1489/15; wyrok NSA z 19.12.2018 r., II FSK 27/17.

<sup>5</sup> Tak: wyrok TK z 21.06.2011 r., P 26/10.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 19.06.2012 r., P 41/10.

<sup>7</sup> Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 24.03.2021 r., I SA/Wr 612/20; wyrok WSA w Szczecinie z 7.10.2020 r., I SA/Sz 476/20; wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2020 r., I SA/Gd 149/20; wyrok WSA w Łodzi z 3.03.2020 r., I SA/Łd 759/19; wyrok NSA z 19.11.2020 r., II FSK 1390/20; wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r., I SA/Sz 529/19; wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r., I SA/Sz 530/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.11.2018 r., I SA/Bd 647/18; wyrok WSA w Warszawie z 31.10.2018 r., VII SA/Wa 2713/17; wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r., I SA/Sz 264/18; wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r., I SA/Sz 265/18.

<sup>8</sup> Tak: wyrok WSA w Warszawie z 08.10.2020 r., VI SA/Wa 308/20.

<sup>9</sup> Tak: wyrok NSA z 10.04.2018 r., II FSK 998/16; wyrok NSA z 12.02.2014 r., II FSK 327/12; wyrok WSA w Krakowie z 7.09.2011 r., I SA/Kr 757/11; wyrok WSA w Krakowie z 23.05.2014 r., I SA/Kr 610/14; zob. także: wyrok 7 sędziów NSA z 28.06.2010 r., I FPS 5/09; uchwała NSA z 3.12.2012 r., I FPS 1/12.

<sup>10</sup> Co trafnie zauważyli E. Łętowska (1994, s. 20) czy również B. Kordasiewicz (2019, s. 713–714), M. Wilejczyk (2014, s. 431–438) oraz M. Mataczyński i M. Saczywko (2021). Zob. także wyrok SN z 12.02.1991 r., III CRN 500/90; wyrok TK z 01.09.2006 r., SK 14/05.

<sup>11</sup> Wyrok SA w Katowicach z 14.02.2013 r., I ACa 1007/12.

<sup>12</sup> Wyrok SA w Łodzi z 23.04.2014 r., I ACa 1361/13; wyrok SA w Warszawie z 29.07.2019 r., VI ACa 487/19.

<sup>13</sup> Wyrok TK z 24.11.2003 r. K 26/03.

<sup>14</sup> Uchwała NSA z 4.06.2001 r., FPK 5/01.

<sup>15</sup> Wyrok NSA (7) z 14.12.2000 r., FSA 2/00; podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 22.10.2021 r., III SA/Wa 300/21.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 09.10.2007 r. SK 70/06; wyrok TK z 18.07.2013 r. SK 18/09.

<sup>17</sup> Por. np. wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1488/15; analogicznie: wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1489/15; wyrok NSA z 19.12.2018 r., II FSK 27/17; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 548/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 549/19.

<sup>18</sup> Tak: wyrok TK z 08.10.2013 r., SK 40/12; por. także: wyrok NSA z 25.03.2009 r., II FSK 1309/08; wyrok NSA z 23.09.2011 r., II FSK 727/10; wyrok WSA w Gdańsku z 06.03.2008 r., I SA/Gd 1028/07; wyrok WSA w Gdańsku z 19.06.2008 r., I SA/Gd 22/08.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 28.04.2009 r., P 22/07.

<sup>20</sup> Wyrok TK z 18.07.2013 r., SK 18/09; wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., III SA/Wa 1248/21; wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., III SA/Wa 1247/21.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., III SA/Wa 1248/21; wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., III SA/Wa 1247/21.

<sup>22</sup> Por. szerzej nt. odpowiedniego stosowania przepisów prawa: Nowacki, 1964, s. 370–371.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2020 r., VI SA/Wa 253/20.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2020 r., VI SA/Wa 253/20.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 27.08.2020 r., I SA/Gl 683/20.

<sup>26</sup> Zob. również wyrok TK z 13.01.2005 r., P 15/02; wyrok TK z 09.10.2012 r., P 27/11.

<sup>27</sup> Analogicznie por.: wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r., VI SA/Wa 1266/21.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 28.06.2001 r., I SA/o 761/00; wyrok WSA w Szczecinie z 26.05.2010 r., I SA/Sz 512/09; wyrok WSA w Gliwicach z 10.02.2010 r., II SA/Gl 1566/09.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 10.04.2018 r., II FSK 998/16; podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z 07.02.2013 r., I SA/Po 1002/12; wyrok NSA z 12.02.2014 r., II FSK 327/12; wyrok WSA w Krakowie z 7.09.2011 r., I SA/Kr 757/11; wyrok WSA w Krakowie z 23.05.2014 r., I SA/Kr 610/14; wyrok 7 sędziów NSA z 28.06.2010 r., I FPS 5/09; uchwała NSA z 03.12.2012 r. I FPS 1/12.

<sup>30</sup> Tak np.: wyrok NSA z 25.05.2021 r., III OSK 2156/21; wyrok WSA w Olsztynie z 15.06.2021 r., II SA/Ol 709/20; wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2021 r., II SA/Wa 2412/20.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1488/15; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 549/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 548/19; wyrok TK z 17.07.2012 r., P 30/11.

<sup>32</sup> W tym aspekcie, tj. o instytucji stosowania przepisów ustawy o.p. do przedawnienia sankcji administracyjnych, zob. np.: Staniszevska, 2015, s. 38; Węgrzyn, 2016.

## Bibliografia/References

### Literatura

- Bielska-Brodziak, A. (2009). Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego. Oficyna. A Wolters Kluwer business.
- Brzeziński, B. (2002). Wykładnia celowościowa w prawie podatkowym. *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, (1).
- Brzozowski, A. (2020). W: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–44910*, wyd. 10. C.H.Beck.
- Cieślak, M. (2011). W: S. Waltoś (red.), *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*. Tom 2. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Grzegorzczak, T., & Tylman, J. (2014). *Polskie postępowanie karne*. LexisNexis.
- Kmiecik, Z. (2019). W: W. Chróścielewski, & Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Kordasiewicz, B. (2019). W: *Prawo cywilne — część ogólna. System Prawa Prywatnego*. Tom 2. C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej.
- Lewicka, R., Lewicki, M., & Wyporska-Frankiewicz, J. (2011). Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych. W: R. Lewicka, M. Lewicki, & M. Stahl, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. LEX. A Wolters Kluwer business.
- Łętowska, E. (1994). *Podstawy prawa cywilnego*. Wydawnictwo ECOSTAR.
- Marciniak, A. (2016). W: W. Broniewicz, I. Kunicki, & A. Marciniak, *Postępowanie cywilne w zarysie*. Wolters Kluwer.
- Mastalski, R. (1989). Interpretacja prawa podatkowego. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, (1223).
- Mataczyński, M., & Saczywko, M. (2021). W: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3. C.H.Beck.
- Morawski, W. (1998). Głosa do wyroku NSA z dnia 4 października 1994 r., SA/WR 929/94. *Przegląd Orzecznictwa Podatkowego*, (1).
- Nowacki, J. (1964). Odpowiednie stosowanie przepisów prawa. *Państwo i Prawo*, (3).
- Resich Z., & Lapierre, J. (2016). W: J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, & K. Weitz, *Postępowanie cywilne*. Wolters Kluwer.
- Rzewuski, M. (2020). W: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 2. C.H.Beck.
- Sobolewski, P. (2021). W: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 28. C.H.Beck.

- Staniszewska, L. (2015). *Materiałne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych*. W: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Stankiewicz, R. (2021). Komentarz do art. 189g k.p.a. W: R. Hauser, & M. Wierbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H.Beck.
- Szubiakowski, M. (2019). O potrzebie refleksji nad wykładnią art. 68 Ordynacji podatkowej. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (4/85).
- Węgrzyn, M. (2016). Przedawnienie administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. *Nowe Zeszyty Samorządowe — Opinie*, (6).
- Wilejczyk, M. (2014). *Zagadnienia etyczne części ogólnej prawa cywilnego*. C.H.Beck.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Oficyna. A Wolters Kluwer Business.
- Wincenciak, M. (2019). *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*. Wolters Kluwer.
- Zieliński, M. (2002). *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*. Wolters Kluwer.
- Zirk-Sadowski, M. (2015). W: R. Hausner (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*. Tom 4, wyd. 2. C.H.Beck. Instytut Nauk Prawnych PAN.

## Orzecznictwo/Judgments

- Uchwała NSA z 4.06.2001 r. (FPK 5/01), ONSA 2001, nr 4, poz. 160.
- Uchwała NSA z 3.12.2012 r. (I FPS 1/12), ONSAiWSA 2013/3/37.
- Wyrok 7 sędziów NSA z 28.06.2010 r. (I FPS 5/09), ONSAiWSA 2010/5/85.
- Wyrok NSA (7) z 14.12.2000 r. (FSA 2/00), ONSA 2001, nr 2, poz. 49.
- Wyrok NSA z 12.06.1992 r. (SA/P 596/92), CBOSA.
- Wyrok NSA z 13.01.1994 r. (SA/P 1598/93), CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.02.1996 r. (III SA 225/95), CBOSA.
- Wyrok NSA z 21.03.2000 r. (SA/RZ 595/99), CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.06.2001 r. (I SA/o 761/00), Legalis.
- Wyrok NSA z 5.08.2004 r. (FSK 372/04), CBOSA.
- Wyrok NSA z 5.12.2008 r. (I OSK 364/08), CBOSA.
- Wyrok NSA z 25.3.2009 r. (II FSK 1309/08), CBOSA.
- Wyrok NSA z 5.06.2009 r. (I OSK 1082/08), CBOSA.
- Wyrok NSA z 23.09.2011 r. (II FSK 727/10), CBOSA.
- Wyrok NSA z 12.02.2014 r. (II FSK 327/12), LEX nr 1450233.
- Wyrok NSA z 2.02.2016 r. (II GSK 2593/14), LEX nr 2037138.
- Wyrok NSA z 24.11.2016 r. (II FSK 1488/15), LEX nr 2190020.
- Wyrok NSA z 24.11.2016 r. (II FSK 1489/15), CBOSA.
- Wyrok NSA z 10.04.2018 r. (II FSK 998/16), LEX nr 2494690.
- Wyrok NSA z 19.12.2018 r. (II FSK 27/17), CBOSA.
- Wyrok NSA z 6.03.2019 r. (II OSK 978/17), LEX nr 2643084.
- Wyrok NSA z 19.11.2020 r. (II FSK 1390/20), LEX nr 3097893.
- Wyrok NSA z 25.05.2021 r. (III OSK 2156/21), LEX nr 3206277.
- Wyrok SA w Katowicach z 14.02.2013 r. (I ACa 1007/12), Legalis.
- Wyrok SA w Łodzi z 23.04.2014 r. (I ACa 1361/13), Legalis.
- Wyrok SA w Warszawie z 29.07.2019 r. (VI ACa 487/19), Legalis.
- Wyrok SN z 12.02.1991 r. (III CRN 500/90), OSNCP 1992/7-8/137.
- Wyrok SN z 7.05.1997 r. (III RN 22/97), CBOSA.
- Wyrok SN z 9.11.2001 r. (III RN 145/00), CBOSA.
- Wyrok SN z 26.11.2013 r. (V KK 290/13), LEX nr 1396808.
- Wyrok TK z 24.11.2003 r. (K 26/03), OTK ZU 9A/2003, poz. 95.
- Wyrok TK z 13.01.2005 r. (P 15/02), OTK ZU 1A/2005, poz. 4.
- Wyrok TK z 1.09.2006 r. (SK 14/05), OTK-A 2006/8/97.
- Wyrok TK z 9.10.2007 r. (SK 70/06), OTK-A 2007/9/103.
- Wyrok TK z 28.04.2009 r. (P 22/07), OTK ZU 4A/2009, poz. 55.
- Wyrok TK z 2.06.2009 r. (SK 31/08), OTK ZU 6A/2009, poz. 83.
- Wyrok TK z 19.06.2012 r. (P 41/10), OTK-A 2012, nr 6, poz. 65.
- Wyrok TK z 9.10.2012 r. (P 27/11), OTK ZU 9A/2012, poz. 104.
- Wyrok TK z 18.07.2013 r. (SK 18/09), OTK ZU 6A/2013, poz. 80.
- Wyrok TK z 8.10.2013 r. (SK 40/12), OTK ZU 7A/2013, poz. 97.
- Wyrok TK z 13.10.2009 r. (P 4/08), OTK-A 2009/9/133.
- Wyrok TK z 17.07.2012 r. (P 30/11), OTK-A 2012/7/81.
- Wyrok TK z 21.06.2011 r. (P 26/10), OTK-A 2011/5/43.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.11.2018 r. (I SA/Bd 647/18), LEX nr 2586823.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6.03.2008 r. (I SA/Gd 1028/07), CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 19.06.2008 r. (I SA/Gd 22/08), CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2020 r. (I SA/Gd 149/20), LEX nr 3190649.

Wyrok WSA w Gliwicach z 10.02.2010 r. (II SA/GI 1566/09), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2D917B4AC3> (22.12.2021 r.).  
Wyrok WSA w Gliwicach z 27.08.2020 r. (I SA/GI 683/20), CBOSA.  
Wyrok WSA w Krakowie z 7.09.2011 r. (I SA/Kr 757/11), LEX nr 1131693.  
Wyrok WSA w Krakowie z 23.05.2014 r. (I SA/Kr 610/14), LEX nr 1529732.  
Wyrok WSA w Łodzi z 03.3.2020 r. (I SA/Łd 759/19), LEX nr 2814495.  
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.06.2021 r. (II SA/OI 709/20), LEX nr 3210452.  
Wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2013 r. (I SA/Po 1002/12), LEX nr 1286894.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r. (I SA/Rz 548/19), LEX nr 2757674.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r. (I SA/Rz 549/19), LEX nr 2757698.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 26.05.2010 r. (I SA/Sz 512/09), LEX nr 610314.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r. (I SA/Sz 264/18), LEX nr 2509368.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r. (I SA/Sz 265/18), LEX nr 2509369.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r. (I SA/Sz 529/19), LEX nr 2755785.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r. (I SA/Sz 530/19), LEX nr 2755716.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 7.10.2020 r. (I SA/Sz 476/20), LEX nr 3190649.  
Wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2018 r. (VI SA/Wa 1675/17), LEX nr 2991500.  
Wyrok WSA w Warszawie z 31.10.2018 r. (VII SA/Wa 2713/17), LEX nr 2996805.  
Wyrok WSA w Warszawie z 17.06.2020 r. (VI SA/Wa 253/20), LEX nr 3035878.  
Wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2021 r. (II SA/Wa 2412/20), LEX nr 3197682.  
Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r. (VI SA/Wa 1266/21), LEX nr 3247877.  
Wyrok WSA w Warszawie z 22.10.2021 r. (III SA/Wa 300/21), CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 (III SA/Wa 1247/21), CBOSA.  
Wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r. (III SA/Wa 1248/21), CBOSA.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.03.2021 r. (I SA/Wr 612/20), LEX nr 3190649.

#### Akty prawne/Legal acts

Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).  
Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).  
Ustawa z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).  
Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2021 r., poz. 328 ze zm.).  
Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 660).

#### Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, pracuje w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UW, adwokat, of counsel w Baker McKenzie.

#### Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, an advocate, as an of counsel in the Baker McKenzie law firm, he is responsible for the area of the financial services regulatory.

---

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego  
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

**[www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)**

