

***Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW***

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-4423-8881

e-mail: pawel.wajda@bakermckenzie.com

# **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 sytuacji kryzysowych**

Possible suspension of the course of limitation substantive law periods on the basis of Article 31za of the Act of 2.03.2020 on special solutions related to prevention, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them

## **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy możliwości stosowania normy z 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 sytuacji kryzysowych do zawieszenia biegu terminów przedawnienia określonych w przepisach prawa materialnego z zakresu prawa rynku finansowego. W treści niniejszej publikacji poddano szczegółowej charakterystyce rozwiązanie uregulowane w art. 31za ustawy COVID-19, a także odniesiono się do problemów związanych z wykładnią tego rozwiązania, które to wątpliwości ogniskują się wokół zagadnienia możliwości rozszerzającego stosowania przez Komisję Nadzoru Finansowego przedmiotowego przepisu.

**Słowa kluczowe:** przedawnienie, wstrzymanie biegu terminów, termin prawa materialnego, nakładanie sankcji administracyjnych, Komisja Nadzoru Finansowego

## **Abstract**

The purpose of this article is to analyse the possibility of applying Article 31za of the Act of 2.03.2020 on Special Solutions to Prevent, Counteract and Combat COVID-19, Other Infectious Diseases and Crisis Situations Caused by Them to suspend the running of limitation periods laid down in the substantive rules of financial market law. This publication provides a detailed description of the solution regulated in Article 31za of the COVID-19 Act and addresses problems related to the interpretation of this solution, that focus on the possibility of the Financial Supervision Authority extending the application of this provision.

**Keywords:** limitation, suspension of periods, substantive law period, imposing administrative sanctions, Polish Financial Supervision Authority

JEL: K23

## Wprowadzenie

Z dniem 8.03.2020 r. na mocy postanowień ustawy 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<sup>1</sup> została zmieniona ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: Ustawa COVID-19)<sup>2</sup>. Przedmiotowa zmiana sprowadzała się do dodania do Ustawy COVID-19 przepisu z art. 31za.

Zgodnie z postanowieniami z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 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.

Zgodnie zaś z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 w sprawach z zakresu właściwości Komisji Nadzoru Finansowego bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)<sup>3</sup>, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Jakkolwiek w warstwie językowej powyżej powołane przepisy, dotyczące braku rozpoczęcia czy też zawieszenia biegu terminu przedawnienia, są jasne i ich wykładnia językowa prowadzi do sformułowania konkluzji, że w zakresie zastosowania normy z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 mieści się wyłącznie termin przedawnienia z art. 189g § 1 i 3 k.p.a., to jednocześnie na gruncie spraw rozstrzyganych przez Komisję Nadzoru Finansowego dotyczących kwestii odpowiedzialności administracyjnej na rynku finansowym powstaje pytanie, czy wprowadzenie do systemu prawa przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 skutkowało jednocześnie tym, że we wszystkich sprawach administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego wszystkie terminy przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej uległy zawieszeniu i mogą rozpocząć swój bieg wraz z pierwszą czynnością procesową dokonaną w danym postępowaniu administracyjnym w przedmiocie ukarania podmiotu nadzorowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjną karą pieniężną.

Celem niniejszej publikacji jest dokonanie wykładni przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 w kontekście weryfikacji, do jakich norm prawnych znajduje zastosowanie ten przepis (tj. weryfikacji, czy zawieszenie biegu terminów określonych w art. 189g § 1 i § 3 k.p.a. oraz biegu terminów do podjęcia czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego odnosi się

wyłącznie do terminów przewidzianych w regulacji k.p.a., czyli w art. 189g § 1 i 3 k.p.a.). Ponadto, ustalenie przedmiotowej kwestii pozwoli na weryfikację, czy przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 można stosować w sytuacji sankcjonowania działalności podmiotu nadzorowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie przepisów przewidujących odrębne od k.p.a. terminy przedawnienia, które to terminy mają charakter materialnoprawny i w sensie materialnoprawnym uchylają możliwość ukarania określonych w tych przepisach podmiotów po upływie tych terminów. Do grupy takich przepisów można zaliczyć np. art. 167 ust. 2a ustawy z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (dalej: u.o.i.f.)<sup>4</sup>, art. 169a ust. 1c u.o.i.f., czy art. 96 ust. 7 oraz art. 97 ust. 9 ustawy z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (dalej: u.o.o.p.)<sup>5</sup> (por. np. Dyl, 2011, s. 41–49). W niniejszej publikacji zastosowano metodę formalno-dogmatyczną oraz dokonano analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

## Wykładnia językowa art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19

Odnosząc się w pierwszej kolejności — zgodnie z kano-nem dokonywania wykładni przepisów prawa — do instrumentarium wykładni językowej przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19, należy stwierdzić, iż przepis ten dotyczy — zgodnie z jego literalnym brzmieniem — wyłącznie aktywności podejmowanej przez Komisję Nadzoru Finansowego w zakresie prowadzonych spraw administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19: „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. [W zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 15zsz]”<sup>6</sup>. Mając na względzie brzmienie przepisu, należy uznać, że przepis ten może znaleźć zastosowanie wyłącznie do zawieszenia biegu terminów procesowych (tj. czynności wykonywanych przez organ nadzoru w ramach regulacji k.p.a., będącej ustawą bazową w obszarze prawa proceduralnego dla czynności podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego).

Analiza warstwy językowej przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 prowadzi przy tym do stwierdzenia, że norma ta odnosi się do zawieszenia biegu terminów dla realizacji czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego. Rezultat wykładni językowej przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy

COVID-19 należy uznać zatem za jednoznaczny. W rezultacie należy stwierdzić, że przy wykładni przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 w istocie materializuje się przypadek objęty zasadą *interpretatio cessat in claris*. Trzeba bowiem zauważyć, że rezultatem wykładni językowej przepisu z art. 31za ust. 1 ustawy COVID-19 jest pewne i niebudzące wątpliwości znaczenie tej normy prawnej. W efekcie należy stwierdzić, że zawieszenie biegu terminów będzie dotyczyć terminów wskazanych w prawie procesowym (tj. w regulacji k.p.a.), nie będzie natomiast w jakimkolwiek przypadku dotyczyć terminów prawa materialnego.

Wypada przy tym wskazać, że pojęcia „bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności” nie można utożsamiać z pojęciem „biegu terminu przedawnienia”. Nie można bowiem uznać, że do zbioru desygnatów pojęcia „bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności” zalicza się również termin „przedawnienie”, które to przedawnienie nie jest z pewnością czynnością Komisji Nadzoru Finansowego w ramach prowadzonego postępowania i nie następuje *ex lege* (bez podejmowania jakichkolwiek czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego).

W treści przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 wyraźnie został określony zakres przedmiotowy zastosowania instytucji zawieszenia biegu terminów, gdzie jednoznacznie mowa jest o dokonywaniu czynności procesowych (zakres ten nie jest w jakimkolwiek przypadku równoważny zakresowi zastosowania instytucji przedawnienia). Nie można w rezultacie zgodzić się z odmienną wykładnią przepisów, zgodnie z którą od dnia wejścia w życie art. 31za Ustawy COVID-19 (tj. od 31.03.2020 r.) okres przedawnienia karalności uległ zawieszeniu z mocy prawa, a terminy w poszczególnych sprawach administracyjnych rozpoczęły dalszy bieg wraz z podjęciem pierwszej czynności procesowej w danej sprawie przez Komisję Nadzoru Finansowego. Należy także zauważyć, że w treści przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 prawodawca w ogólności nie odniósł się do zagadnienia biegu przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że zgodnie z art. 31za Ustawy COVID-19 terminy, w tym także termin do wydania decyzji, nie rozpoczynają się, a termin rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, pod warunkiem że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw. W szczególności nie można uznać za trafne stanowiska, w świetle którego przerwanie biegu terminów miałyby nastąpić w następstwie czynności procesowych podjętych przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie, gdzie pierwszeństwo powinny znaleźć przepisy szczególne (*lex specialis*) względem regulacji k.p.a. (*lex generalis*), które znajdują pierwszeństwo w stosowaniu przez organ nadzoru nad rynkiem kapitałowym zgodnie z zasadą prawną *lex specialis derogat legi generali*. Tym samym należy wskazać, że ograniczenie dotyczące biegu terminów przedawnienia nie może obejmować terminów przedawnienia kar pieniężnych nakładanych przez Ko-

misję Nadzoru Finansowego, do których nie znajdują zastosowania przepisy regulacji k.p.a. z uwagi na konieczność stosowania przepisów ustawy szczególnej.

Zgodnie z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 instytucja określona w tej normie nie znajduje i nie może znajdować w ogólności zastosowania do biegu terminu przedawnienia. Należy bowiem podkreślić, że bieg terminu przedawnienia (gdzie przedawnienie jest instytucją prawa materialnego) nie stanowi w jakimkolwiek przypadku równoważności „biegu terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności”. Trzeba zauważyć, że przez pojęcie przedawnienia należy rozumieć skutek prawny polegający na powstaniu po stronie podmiotu obowiązany do świadczenia prawa podmiotowego (w postaci zarzutu) do uchylecia się od obowiązku świadczenia z uwagi na upływ oznaczonego w przepisach prawa terminu (Sobolewski, 2017). Natomiast przez pojęcie zawieszenia biegu terminu do podjęcia czynności należy rozumieć wstrzymanie na określony w przepisach ustawy czas (zazwyczaj do momentu wystąpienia określonego zdarzenia czy skutku prawnego) możliwości podjęcia określonych działań przez konkretny podmiot (co oznacza również wstrzymanie wystąpienia określonych w ustawie skutków prawnych) (Błaszyk, 2013; Majchrzak & Misztal, 2014). Warto przy tym dostrzec, że rozwiązanie analogiczne jak instytucja określona w przepisie z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 zostało również przewidziane w treści przepisu z art. 127a ustawy z 06.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>7</sup>. W rezultacie za nieprawidłowe należy uznać utożsamianie obu pojęć, podczas gdy instytucja przedawnienia (uregulowana w art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19) nie jest tożsama instytucji zawieszenia biegu terminu, o której mowa w art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19.

Jednocześnie należy podkreślić, że bieg terminu przedawnienia jest niezależny od biegu terminów do podjęcia czynności przez Komisję Nadzoru Finansowego, co oznacza, że podjęcie tych czynności (tj. wydanie decyzji administracyjnej) będzie działaniem stojącym w opozycji do tych czynności. Za całkowicie trafne uznać bowiem należy stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r., który wskazał, że: „W świetle powyższego okazuje się, że po dniu 16 maja 2020 r. (z tym dniem uchylono art. 15zs ustawy o COVID) Organ zachowałby możliwość skorzystania, tak jak to widzi Komisja, z regulacji przyjętej w art. 31za ust. 1 ww. ustawy według swojego uznania i to w sytuacji gdy po tej dacie, tych udogodnień procesowych, jakie wynikały z uchylonego art. 15zs tej ustawy, została pozbawiona strona prowadzonych postępowań administracyjnych. 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. Na takim bowiem stanowisku stanął Organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (str. 84). W demokratycznym państwie prawa zaś, w sytuacji gdy wolą ustawodawcy nałożenie na stronę prowadzonego postępowania administracyjnego kary pieniężnej jest możliwe tylko do pewnego momentu (np. 2 lat od

daty powzięcia wiadomości o zaistniałym czynie) 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, idąc tokiem argumentacji Organu, termin do wydania decyzji nie rozpoczyna się a rozpoczęty ulega zawieszeniu chyba, że KNF wydałby decyzję załatwiającą sprawę tj. decyzję w sprawie nałożenia kary pieniężnej. 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. W tym stanie rzeczy, już niezależnie od stanowiska Sądu, że przepis art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 w ogóle nie miał tutaj zastosowania, wnioskowanie Organu o tym, że termin przedawnienia karalności (jego bieg) jest warunkowany podjęciem czynności przez KNF w ramach toczącego się postępowania administracyjnego nie może znaleźć akceptacji<sup>78</sup>. Reasumując, należy stwierdzić — na podstawie wyników wykładni językowej przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 — że stosowanie tego przepisu nie może modyfikować terminów przedawnienia (czy przedawnienia karalności) szczegółowo określonych w ustawach szczególnych (w istocie w przepisach prawa materialnego) względem regulacji k.p.a.

Podobnie za niezasadne należy uznać stwierdzenie, zgodnie z którym relewantny dla nakładania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie autonomicznych w relacji do przepisu z art. 189g § 1 k.p.a. podstaw prawnych byłby przepis z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19. Zgodnie bowiem z tym przepisem w sprawach, w których organem właściwym do ich rozpatrzenia jest Komisja Nadzoru Finansowego, bieg terminu przedawnienia określony w art. 189g § 1 k.p.a. nie rozpoczyna się lub ulega zawieszeniu (o ile bieg tego terminu się rozpoczął przed 31.03.2020 r.). Należy przy tym wskazać, że przepis z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 znajduje zatem zastosowanie wyłącznie do administracyjnych kar pieniężnych, których dotyczy dział IVa k.p.a. Przepis z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 odwołuje się bowiem wyłącznie oraz *explicite* do terminów przedawnienia wskazanych w art. 189g § 1 oraz § 3 k.p.a.

W doktrynie słusznie dostrzega się, że przedawnienie stanowi instytucję prawną, która z upływem określonego w przepisach prawa administracyjnego czasu oraz biernością właściwego organu administracji publicznej albo podmiotu prywatnego łączy wygaśnięcie określonych w przepisach prawa zobowiązań lub uprawnień (tj. np. prawa do nałożenia na jednostkę obowiązku albo zobowiązania do wykonania określonego obowiązku czy również uprawnienia do uzyskania lub realizacji określonego prawa) (Cebera & Firlus, 2019). Istota instytucji przedawnienia sprowadza się do elementów w postaci upływu określonej jednostki czasu, bierności Komisji Nadzoru Finansowego skutkującej utratą przez Komisję kompetencji do wydania decyzji merytorycznej w danej sprawie. Instytucja ta stanowi procesowy wynik braku wydania przez Komisję Nadzoru Finansowego (w za-

kresie przysługujących jej kompetencji w odniesieniu do regulacji rynku kapitałowego) w terminie wskazanym w art. 189g k.p.a. decyzji administracyjnej ostatecznej o obciążeniu podmiotu, który naruszył przepisy prawa rynku kapitałowego, administracyjną karą pieniężną. Wystąpienie okoliczności określonych w art. 189g k.p.a. skutkuje „wygaśnięciem” 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).

Zgodnie z art. 189g § 1 k.p.a. „administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa”. Powołany przepis statuuje systemową instytucję przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Należy zaznaczyć, że instytucja z art. 189g k.p.a. sprowadza się do unormowania konstrukcji prawa materialnego, iż upływ czasu skutkuje niemożnością nałożenia przez Komisję Nadzoru Finansowego (w zakresie dotyczącym działalności na rynku kapitałowym w ramach właściwości Komisji) administracyjnej kary pieniężnej. W piśmiennictwie zaznacza się przy tym, że termin ten jest terminem ustawowym, bezwzględnie wiążącym, jak również nie podlega on skracaniu czy wydłużaniu (Adamiak, 2019). Warto wskazać, że do obliczania terminu z art. 189g § 1 k.p.a. zastosowanie znajdzie reguła z art. 57 k.p.a. Jakkolwiek termin przedawnienia stanowi termin prawa materialnego, to należy stwierdzić, że wprowadzenie przedawnienia do treści ustawy k.p.a. (a nie do treści aktu normatywnego zaliczanego do tzw. materialnego prawa administracyjnego) przemawia za koniecznością stosowania przy jego obliczaniu przepisu z art. 57 k.p.a. Umieszczenie instytucji przedawnienia w treści k.p.a. pozwala na uznanie, że w ujęciu systemowym zastosowanie do niej znajdują przepisy k.p.a., w tym w szczególności art. 57 k.p.a. Termin z art. 189g k.p.a. stanowi termin prawa materialnego, który nie może podlegać modyfikacji z uwagi na gwarancyjny charakter tej instytucji (a zatem nie znajdzie do niego zastosowania instytucja przewidziana w przepisach art. 58 i nast. k.p.a.).

Komisja Nadzoru Finansowego po upływie terminu określonego w przepisie statuującym instytucję przedawnienia traci *ex lege* możliwość wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia na nadzorowany podmiot administracyjnej kary pieniężnej. W piśmiennictwie (Kędziora, 2017) słusznie wskazuje się, że w ujęciu materialnym upływ określonej jednostki czasu stanowi warunek skutkujący uchyleniem karalności (koniecznością poniesienia odpowiedzialności administracyjnej) naruszenia przez podmiot dyspozycji określonej normy prawnej. W ujęciu procesowym materializacja przedawnienia powoduje niemożność skutecznego (i ważnego w ujęciu prawnym) wszczęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot, albo też, o ile postępowanie administracyjne jest zawieszone na moment zakończenia biegu okresu przedawnienia, Komisja Nadzoru Finansowego będzie zobligowana umorzyć takie postępowanie administracyjne ze

względem na jego bezprzedmiotowość (*argumentum ex art. 105 § 1 k.p.a.*). Upływ czasu przekłada się bowiem na to, że Komisja Nadzoru Finansowego traci kompetencje do zastosowania administracyjnej kary pieniężnej na gruncie danej sprawy administracyjnej. Oznacza to, że upływ okresu przedawnienia stanowi bezwzględną przeszkodę w zakresie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot, który dopuścił się naruszenia przepisów prawa administracyjnego.

Nawiązując do instytucji przedawnienia z art. 189g k.p.a., należy wskazać na okoliczność, że jest to regulacja kodeksowa, a więc regulacja, która ze swojej istoty stanowi regulację systemową, a zatem zakres jej stosowania powinien być możliwie generalny i ogólny. Kwestia ta ma istotny wymiar w odniesieniu do kar administracyjnych stanowiących sankcje z tytułu dopuszczenia się przez konkretny podmiot działający na rynku finansowym deliktów administracyjnych. W tym kontekście warto zauważyć, że przepisy z art. 189a i nast. k.p.a. (w tym zwłaszcza art. 189g k.p.a.) znajdują zastosowanie wyłącznie do administracyjnych kar pieniężnych, a zatem nie podlegają stosowaniu w sytuacji nakładania przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjnych kar niepieniężnych.

Podkreślenia przy tym wymaga okoliczność, że przepisy ustaw tworzących tzw. prawo rynku finansowego (jak np. regulacja u.o.o.p. czy u.o.i.f.) statuują rozwiązania stanowiące przepisy *lex specialis* w relacji do regulacji systemowych wynikających z art. 189a i nast. k.p.a. W rezultacie zakres zastosowania przepisu z art. 189g k.p.a. do działalności Komisji Nadzoru Finansowego jest ograniczony, a tym samym standardy karania wynikające z art. 189g k.p.a. podlegają zastosowaniu tylko do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, wyłącznie jeżeli właściwe przepisy prawa materialnego określające normy sankcjonujące nie wprowadzają odmiennych rozwiązań.

O takim charakterze przepisu z art. 189g k.p.a. świadczy również brzmienie przepisu z art. 189a § 2 k.p.a., zgodnie z którym w sytuacji uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej czy udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przepisów działu IVa k.p.a. w tym zakresie nie stosuje się (w tym w szczególności art. 189g k.p.a.).

Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym okres przedawnienia karalności terminu prawa materialnego uległ zawieszeniu i rozpoczął swój bieg wraz z pierwszą czynnością procesową dokonaną przez Komisję Nadzoru Finansowego w postępowaniu administracyjnym, prowadziłoby w istocie do wniosków sprzecznych z podstawowymi pryncypiami zasad odnoszących się do dokonywania wykładni przepisów prawa. Nie można bowiem zgodzić się z poglądem, jakoby zarówno norma z art. 31za ust. 1, jak i norma z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 dotyczyły wstrzymania biegu przedaw-

nienia prawa do nałożenia przez Komisję Nadzoru Finansowego administracyjnych kar pieniężnych. Przyjęcie takiego rozumienia należy bowiem uznać za sprzeczne z rezultatem wykładni językowej powołanego przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 z uwagi na okoliczność, że do kwestii biegu przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych prawodawca odniósł się wyłącznie w treści przepisu z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19.

W treści art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 ustawodawca określił jednocześnie szczególne zasady biegu terminu przedawnienia nałożenia kar pieniężnych przez Komisję Nadzoru Finansowego w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, odnosząc się tylko i wyłącznie do terminów przedawnienia, względem których zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. (określonych w treści art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a.). Należy przy tym zauważyć, że jeśli zamiarem prawodawcy byłoby wprowadzenie analogicznej regulacji w odniesieniu do terminów przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przewidzianych *explicite* w przepisach prawa materialnego podlegających stosowaniu przez Komisję Nadzoru Finansowego (tj. np. art. 167a ust. 2a u.o.i.f., art. 169a ust. 1c u.o.i.f., art. 96 ust. 7 u.o.o.p. czy art. 97 ust. 9 u.o.o.p.), to prawodawca — jako podmiot racjonalny — uczyniłby to<sup>9</sup>. Co istotne, przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do uznania, iż polski ustawodawca prowadzi działania legislacyjne w sposób nieracjonalny<sup>10</sup>. Stwierdzenie takie podlega natomiast odrzuceniu jako w sposób oczywisty sprzeczne z podstawowymi pryncypiami teorii prawa, tj. założeniem o racjonalności prawodawcy (Mastalski, 1995, s. 102).

### Wykładnia systemowa art. 31za Ustawy COVID-19

W drugiej kolejności należy — w celu tzw. harmonizowania kontekstów — zastosować instrumentarium wykładni systemowej przepisu z art. 31za ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy COVID-19. Przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 powinien podlegać wykładni w zgodności z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19. Oznacza to, że wspólna wykładnia art. 31za ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy COVID-19 nie powinna w jakimkolwiek przypadku skutkować powstaniem sytuacji, w której obie te normy staną się wewnątrznie sprzeczne. Zastosowanie wykładni systemowej przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 prowadzi natomiast do wniosku, że w ramach jednostki redakcyjnej (przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19) w ust. 1 tego przepisu zawarto ogólną regulację, natomiast w przepisie z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 ujęto przepis doprecyzowujący regulację z ust. 1 tego przepisu. W rezultacie przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 powinien podlegać wykładni uwzględniającej treść ust. 2 tego przepisu, a zatem powinien być interpretowany w zgodności z treścią ust. 2 tego przepisu. Przepisy z art. 31za zarówno ust. 1, jak i ust. 2 Ustawy COVID-19 nie powinny podlegać w rezultacie stosowaniu w sposób autonomiczny (niejako w oderwaniu od swoich treści). Wobec tego skoro art. 31za ust. 2 Ustawy

COVID-19 odnosi się wyłącznie do terminów przedawnienia, do których zastosowanie znajduje art. 189g § 1 i § 3 k.p.a., to dokonując wykładni art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 w zgodzie z treścią ust. 2 tego przepisu, należy wskazać, iż przepis z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 powinien znajdować zastosowanie wyłącznie do biegu terminów określonych w przepisach k.p.a. (tj. do terminu przedawnienia z art. 189g k.p.a.). Oczywiście jest bowiem to, że poszczególne ustępy art. 31za Ustawy COVID-19 nie powinny podlegać wykładni w oderwaniu od treści pozostałych ustępów. Należy zatem wykluczyć możliwość stosowania przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 do terminów przedawnienia w ogólności, kwestia ta jest bowiem przedmiotem regulacji w art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19. Trzeba bowiem wskazać — zakładając racjonalność prawodawcy — że jeśli przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 dotyczyłby również instytucji przedawnienia, to prawodawca w ogólności nie umieściłby w systematyce Ustawy COVID-19 przepisu z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19. Przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy o COVID-19 znajdowałby bowiem zastosowanie do instytucji przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej wynikającej tak z przepisu z art. 189g k.p.a., jak i z przepisów prawa materialnego. Brak takiego działania prawodawcy należy odczytywać jako przemawiający za koniecznością dokonywania zgodnej wykładni obu ustępów przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19, a zatem wykładni, która przemawia za tym, iż art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 może znaleźć zastosowanie tylko w odniesieniu do biegu terminów wskazanych w k.p.a.

Należy przy tym podkreślić, że w treści art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 prawodawca wyraźnie odwołał się do przedawnienia z art. 189g § 1 i § 3 k.p.a. Oznacza to, że przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 dotyczy „biegu terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności”, podczas gdy przepis z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 dotyczy wyłącznie „biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego”. Nie jest zatem uprawniony podgląd, zgodnie z którym art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 należałoby odczytywać jako przepis statuujący sytuację odmienną od treści art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 w tym rozumieniu, że ust. 2 tego przepisu odnosi się do zawieszenia terminów, do których zastosowanie znajduje przedawnienie określone w art. 189g § 1 oraz § 3 k.p.a., natomiast art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie do wszystkich innych terminów przedawnienia karalności. Intencja taka nie została bowiem wyrażona przez prawodawcę w ogólności. Twierdzenie, zgodnie z którym obu ustępom art. 31za Ustawy COVID-19 należy nadawać odrębne znaczenie poprzez uznanie, że art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 powinien znajdować zastosowanie w sytuacji, gdy zastosowanie na gruncie danej sprawy administracyjnej znajdują przepisy szczególne wobec regulacji k.p.a., odnoszące się do terminu przedawnienia wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, należy uznać za całkowicie chybione. Trzeba bowiem stwierdzić, że gdyby racjonalny prawodawca chciał, aby art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 znajdował zastosowanie

do wszystkich pozostałych terminów, do których nie będzie znajdować zastosowania art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19, tj. do terminów do których stosuje się instytucja przedawnienia zgodnie z art. 189g k.p.a., to uregulowałby te kwestie w odrębnych jednostkach redakcyjnych ustawy. Oznaczałoby to w istocie, że ust. 1 art. 31za Ustawy COVID-19 stanowiłby odrębny od ust. 2 przepis prawa. W rezultacie brak takiego działania należy uznać za okoliczność przemawiającą na rzecz dokonywania takiej wykładni systemowej przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19, która postuluje wykładnię tak ust. 1 jak i ust. 2 tego przepisu w ramach wzajemnej zgodności oraz wewnętrznej spójności.

Przyjęcie odmiennej wykładni przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 prowadziłoby do nieuzasadnionego przewyższenia językowego znaczenia tego przepisu, gdzie prawodawca dokonał wyraźnej dystynkcji poprzez wskazanie, że art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie do: „biegu terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności”, a ust. 2 tego przepisu odnosi się do: „biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego”, a także stanowiłoby formę takiego stosowania wykładni systemowej, które skutkowałoby uzyskaniem sprzecznego, a zatem niespójnego wewnętrznie wyniku interpretacji ustępów ujętych w jednej jednostce redakcyjnej (tj. przepisie prawa), prowadząc do nieuzasadnionego i niezgodnego z podstawowymi zasadami stosowania wykładni systemowej przepisów prawa.

Warto także dostrzec, że przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 należy uznać za przepis statuujący w istocie „wyjątek”, o czym świadczy charakter czy tytuł ustawy, w której przepis ten został ujęty (tj. „szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”). Przepis ten ma ze swojej natury charakter wyjątku, z uwagi na fakt, że nie powinien podlegać stosowaniu w żadnej innej sytuacji niż ta określona w art. 31za Ustawy COVID-19, a także został wprowadzony do systemu prawnego z uwagi na wystąpienie ekstraordynaryjnej sytuacji pandemicznej. Dostrzeżenie powyższego pozwala uznać to, że przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 powinien być wykładany w sposób ścisły (na co wskazuje się w judykatach sądów administracyjnych)<sup>11</sup>. Skoro art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19 znajduje zastosowanie do biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i § 3 k.p.a., to nie jest uprawnione takie rozszerzające interpretowanie ust. 1 tego przepisu, które prowadziłoby do uznania, że znajduje on zastosowanie do wszystkich innych terminów skutkujących depenalizacją deliktów administracyjnych przewidzianych w przepisach prawa materialnego stosowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Przyjęcie takiego stanowiska byłoby bowiem niezgodne z wymogiem stosowania wykładni zawężającej oraz dyrektywą interpretacyjną *exceptiones non sunt extendendae*, zgodnie z którą wyjątek od zasady powinien być interpretowany ściśle<sup>12</sup>.

Wykładnia językowa i systemowa przepisu z art. 31za ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy COVID-19 wskazują na to, że skutek

określony w art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 może podlegać zastosowaniu wyłącznie w odniesieniu do czynności Komisji Nadzoru Finansowego, wskazanych w art. 31za ust. 1 i ust. 2 Ustawy COVID-19 (gdzie przedawnienie odpowiedzialności administracyjnej nie jest z całą pewnością czynnością Komisji Nadzoru Finansowego) oraz mających swoje źródło w regulacji k.p.a. (gdzie instytucja przedawnienia jest instytucją prawa materialnego). Należy zatem stwierdzić, że art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 nie może samodzielnie stanowić podstawy „przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej” na bazie przepisu szczególnego, w sytuacji gdy równolegle nie znajduje zastosowania instytucja z przepisu z art. 189g § 1 k.p.a. Warto przy tym wskazać, że wniosek taki byłby sprzeczny z wymogiem dokonywania wykładni przepisów z uwzględnieniem treści przepisu z art. 31za ust. 1 w kontekście i w zgodności z art. 31za ust. 2 Ustawy COVID-19.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 nie może znaleźć zastosowania *per analogiam* do regulacji instytucji przedawnienia określonej w ustawach szczególnych (ustawach prawa materialnego normujących funkcjonowanie nadzorowanych instytucji finansowych), które przewidują szczególne terminy przedawnienia w relacji do instytucji przedawnienia z art. 189g § 1 oraz § 3 k.p.a. W tym kontekście warto zauważyć — co będzie przedmiotem szczegółowej analizy poniżej — że przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 nie odnosi się w istocie do instytucji przedawnienia w ogólności, a do instytucji zawieszenia biegu terminów podjęcia czynności. Wypada przy tym raz jeszcze zaakcentować to, że przedawnienie nie jest czynnością Komisji Nadzoru Finansowego, tylko zdarzeniem prawa materialnego.

## Wykładnia funkcjonalna przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19

Odwolując się w kolejnym kroku do instrumentarium wykładni funkcjonalnej, należy w fazie wstępnej odnieść się do treści uzasadnienia rządowego projektu 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 nr 299). I tak projektodawca wskazał, że „Projektowany przepis służy wstrzymaniu rozpoczęcia lub zawieszeniu biegu terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu w okresie ograniczonych możliwości działania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego związanych z zagrożeniem epidemicznym wynikającym z rozprzestrzeniania się COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W kontekście powyższego uzasadnione jest zawieszenie bie-

gu terminów do podjęcia przedmiotowych czynności tak, by organ nadzoru, po ustaniu sytuacji kryzysowej związanej z ograniczonymi możliwościami podejmowania czynności w zwykłym trybie, w tym w postępowaniach administracyjnych, mógł zrealizować swoje zadania bez uszczerbku dla przepisów prawa, jak również zapewnić podmiotom nadzorowanym, stronom postępowań administracyjnych lub innym podmiotom realny czynny udział w tych czynnościach, o ile taki udział jest prawem przewidziany. W konsekwencji należy podkreślić, że wprowadzenie powyższego tymczasowego rozwiązania legislacyjnego leży w interesie uczestników rynku finansowego. Należy również wskazać, iż konieczność wprowadzenia przepisu zawieszającego 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 dotyczącej 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. Zawieszenie biegu terminów przedawnienia co do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jak również przedawnienia egzekucji nałożonej administracyjnej kary pieniężnej (art. 189g § 1 oraz 3 ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego) jest szczególnie istotne w sprawach, w których upływ tego terminu jest bliski. W takich sytuacjach istnieje realne zagrożenie upływu terminu przedawnienia, przed wszczęciem postępowania albo przez wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia kary. Nie można również zapominać, iż zbieranie materiału dowodowego w postępowaniach z zakresu rynku finansowego wymaga współpracy z podmiotami rynku finansowego, tj. m.in. bankami, domami maklerskim. W sytuacji zagrożenia epidemiologicznego podmioty te jako jednostki o szczególnym znaczeniu powinny przede wszystkim reagować na pojawiające się uwarunkowania z tym związane, a nie być angażowane przez KNF do gromadzenia materiału dowodowego. Powyższe ogranicza lub wręcz wyklucza prowadzenie przez KNF czynności dowodowych w prowadzonych postępowaniach w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych na podmioty rynku finansowego. Niedopuszczenie do takiej sytuacji poprzez przyjęcie proponowanego rozwiązania legislacyjnego leży w interesie uczestników rynku finansowego.

Pozwoli ono Komisji Nadzoru Finansowego na podjęcie lub kontynuowanie podjętych już działań nadzorczych w sprawach o istotnym znaczeniu dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, zwłaszcza w przypadku poważnych naruszeń z punktu widzenia bezpieczeństwa uczestników rynku i zaufania do niego”<sup>13</sup>.

Wprawdzie pozornie mogłoby się wydawać, że stanowisko projektodawcy mogłoby być odczytywane jako opowiedzenie się przez projektodawcę za poglądem przeciwnym do stanowiska zaprezentowanego powyżej i wynikającego zarówno z wykładni językowej, jak i wykładni systemowej przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19, jednakże taki pogląd nie byłby z całą pewnością poglądem prawidłowym. W tym kontekście należy wskazać, że treść uzasadnienia do projektu aktu normatywnego nie może podlegać w jakimkolwiek przypadku uznaniu za formę wykładni autentycznej przepisów dotyczących zawieszenia terminów czynności podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Trafnie zaznacza się bowiem w literaturze, że za wyraz wykładni autentycznej w odniesieniu do aktów rangi ustawowej można uznać wyłącznie wykładnię dokonywaną *ex post* w postaci wydania aktu wykładni autentycznej (Chmielewski, 2015, s. 45–63) lub wykładnię ustalaną *ex ante*, za którą uznaje się definicje legalne (Wróblewski, 1990, s. 60). Uzasadnienie projektu ustawy nie ma bowiem cech pozwalających na kwalifikację go jako formy wykładni autentycznej dokonywanej przez prawodawcę. Należy bowiem zauważyć, że uzasadnienie projektu ustawy nie jest postacią wykładni ustalonej *ex ante*. Wniosek taki stanowi implikację tego, że w momencie sporządzania uzasadnienia projektu w istocie nie mamy do czynienia z ustawą, której treść podlega niejako interpretacji przez prawodawcę. Uzasadnienie projektu stanowi bowiem wyłącznie wyjaśnienie (uzasadnienie) przez projektodawcę tego, dlaczego zaprojektował określony instrument prawny czy zaproponował modyfikację określonych rozwiązań prawnych. Projektodawca w treści uzasadnienia nie tłumaczy natomiast, jak należy rozumieć określone instytucje czy rozwiązania prawne ujęte w projekcie. Treść uzasadnienia projektu ustawy nie jest w rezultacie równoznaczna „woli ustawodawcy” z uwagi na okoliczność, że wola ta w istocie wyrażana jest w treści tekstu uchwalonej i ogłoszonej ustawy, a nie w treści uzasadnienia projektu ustawy.

Należy również wskazać, iż nie można treści uzasadnienia projektu ustawy traktować jako formy wiążącej wykładni autentycznej dokonywanej przez prawodawcę. Jak się bowiem trafnie zauważa w piśmiennictwie: „Drugim kryterium, według którego wyodrębnia się wykładnię autentyczną, jest właśnie moc wiążąca obowiązywania tej metody interpretacji przepisów. Jeśli wykładnia jest dokonywana przez podmiot, który ustanowił określoną normę — a tak jest w przypadku wykładni autentycznej — to logiczną tego konsekwencją powinno być przyznanie takiej wykładni mocy powszechnie obowiązującej” (tak: Chmielewski, 2015, s. 45–63; zob. także: Tarno, 1996, s. 27). W rezultacie należy stwierdzić, że treść uzasadnienia projektu ustawy nie może przesądzać o wykładni przepisów z art. 31za ust. 1 oraz ust. 2 Ustawy COVID-19; uzasadnienie projektu aktu prawnego nie po-

siada jakiejkolwiek mocy wiążącej oraz nie przysługuje mu moc aktu prawa powszechnie obowiązującego (por. także: Dąbrowski, 2020, s. 53–59).

Należy przy tym wskazać, że hipotetyczna wykładnia przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19, która byłaby oparta wyłącznie na wykładni funkcjonalnej tego przepisu, stałaby w opozycji zarówno do rezultatów wykładni językowej tego przepisu, jak i do rezultatów wykładni systemowej. W obliczu jednoznacznego rezultatu wykładni językowej wykładnia funkcjonalna powinna zaś znajdować zastosowanie wyłącznie w celu tzw. harmonizowania kontekstów<sup>14</sup>, a nie w celu niejako podważenia czy obalenia jednoznacznego rezultatu wykładni językowej (popartego również rezultatami wykładni systemowej przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19).

Dokonując wykładni funkcjonalnej przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19, warto przypomnieć, że instytucja przedawnienia służy realizacji minimalnego poziomu zagwarantowania odpowiedniego i należytego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania. W rezultacie za kluczową (dominującą) funkcję przedawnienia na gruncie prawa administracyjnego należy uznać funkcję ochronną tej instytucji. Obserwacja ta przekłada się również na praktyczne aspekty dotyczące wykładni oraz stosowania przepisów odnoszących się do instytucji przedawnienia. Należy bowiem stwierdzić, że wszelkie wątpliwości dotyczące stosowania instytucji przedawnienia powinny podlegać rozstrzygnięciu *in favorem* stosowania tej instytucji w celu ochronnym (tj. na korzyść strony postępowania administracyjnego). Kwintesencją instytucji przedawnienia jest bowiem zapewnienie należytego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania (Wajda, 2020, s. 78–94). Trzeba przy tym podkreślić, że instytucja przedawnienia stanowi przede wszystkim pośrednią gwarancję, że w prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego postępowaniach administracyjnych będzie stosowany standard załatwiania spraw administracyjnych w rozsądnym terminie, tak by zapewnić stronie pewność prawa i pewność regulacyjną<sup>15</sup>. Prawidłowe stosowanie instytucji przedawnienia ma eliminować przypadki, w których podmiot nadzorowany przez Komisję Nadzoru Finansowego, który popełnił delikt administracyjny, będzie obciążony znacznym ryzykiem regulacyjnym, wiążącym się z określonym naruszeniem przepisów prawa rynku kapitałowego (Wajda, 2020, s. 78–94).

Warto przy tym wskazać, iż dopiero niejako na dalszych pozycjach należy umiejscowić takie cele stosowania instytucji przedawnienia jak zmotywowanie organów administracji publicznej do niezwłocznego identyfikowania naruszeń przepisów prawa skutkujących nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej na podmiot dopuszczający się deliktu oraz sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych w takich sprawach, a także skoncentrowanie działań organów właściwych w sprawach nakładania administracyjnych kar pieniężnych na zapewnieniu zgodności z prawem aktualnej i przyszłej działalności poddanej ich zainteresowaniu (por. Gajewski, 2017, s. 114–115)<sup>16</sup>.

W orzecnictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się to, że instytucja przedawnienia ma charakter



instytucji o walorze gwarancyjnym<sup>17</sup>. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że przedawnienie ma na celu zapewnienie realizacji istotnych wartości konstytucyjnych w postaci zachowania równowagi, a także stabilizacji stosunków społecznych na skutek wygaszania zadawnionych zobowiązań. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaznaczano, że przedawnienie powinno następować w rozsądnym terminie, tak aby niepewność zobowiązanego do świadczenia podmiotu w zakresie ciążyących na nim zobowiązań nie trwała przez długi okres<sup>18</sup>. Warto również zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do instytucji przedawnienia funkcjonującej w prawie podatkowym, wskazał, że mimo tego, że wystąpienie przedawnienia zobowiązania podatkowego może w określonych sytuacjach sankcjonować naruszenie przez podatnika konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków, to 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 stanowi wartość konstytucyjną zakorzenioną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP<sup>19</sup>.

Należy również przychylić się do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r., w którym Sąd ten uznał, że stosowanie instytucji przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej na członka zarządu domu maklerskiego stanowi wyraz realizacji funkcji gwarancyjnej, spełniając postulat pewności prawa<sup>20</sup>. W doktrynie zaznacza się, że możliwość przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych jest konieczna. Za stanowiskiem tym przemawia to, że delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną o funkcji represyjnej nie może być odpowiedzialnością wieczną, niezawierającą norm przedawniających (Stankiewicz, 2021; Wincenciak, 2016, s. 140; Kruk, 2013, s. 128; Lewicka i in., 2011, s. 556).

W orzecznictwie podkreśla się również to, że w celu uniknięcia fasadowości w zakresie skuteczności przedawnienia konieczne jest, aby podmiot zobowiązany miał świadomość dotyczącą braku ciążenia na nim zobowiązań<sup>21</sup>. W judykaturze zaznacza się gwarancyjny aspekt, jaki jest właściwy dla instytucji przedawnienia, akcentując okoliczność, że instytucja ta realizuje szczególną rolę 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>22</sup>.

Ze względu na wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązania odnoszącego się do terminu określonego w przepisach szczególnych, po którym następuje depenalizacja czynu (jak np. art. 167a ust. 2a u.o.i.f., art. 169a ust. 1c u.o.i.f. czy art. 96 ust. 7 u.o.o.p. i art. 97 ust. 9 u.o.o.p.), nakierowana na ochronę sfery praw i interesów podmiotu określonego w przepisach prawa materialnego, konieczność umorzenia postępowania (Cieślak, 2011, s. 353; Grzegorzczak & Tyl-

man, 2014, s. 176; Marciniak, 2016, s. 232–235; Resich & Lapierre, 2016, s. 70–74) i odstąpienia od nałożenia kary na podmiot określony w art. 169a ust. 1 u.o.i.f. należy postrzegać jako kluczową i niepodlegającą ograniczeniu na skutek działań podejmowanych przez organ nadzoru (przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19). W tym kontekście za trafne należy uznać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wyrażone w wyroku z 27.09.2021 r., zgodnie z którym: „Jest to przepis szczególny, wprowadzający przedawnienie nałożenia kary pieniężnej. Trzeba też tutaj wyraźnie podkreślić, że postanowienie art. 169 ust. 1c ustawy o obrocie, od daty jego wejścia w życie, zakresem swojej regulacji zawsze obejmowało karę pieniężną, o której mowa w ust. 1 tego artykułu nakładaną na członka zarządu. Nadto, w tym przypadku, termin przedawnienia rozstrzygania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na członka zarządu rozpoczyna swój bieg od pozyskania przez KNF wiadomości o czynie. W tym zakresie wystarczające zatem jest ustalenie w jakim momencie Organ pozyskał wiedzę o zaistnieniu okoliczności świadczących o naruszeniu przez dom maklerski przepisów regulujących prowadzenie działalności maklerskiej. Wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej po terminie określonym w przepisach prawa materialnego skutkować musi uniemożliwieniem zakończenia postępowania w formie decyzji merytorycznej. 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 zobowiązującą do umorzenia procesu”<sup>23</sup>.

Stosowanie instytucji przedawnienia do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego należy ocenić jako działanie służące realizacji przedstawionego powyżej *ratio*. Trzeba podkreślić, że prawidłowe stosowanie przez organ nadzoru instytucji przedawnienia wynikającej z przepisów prawa materialnego (jak np. art. 167a ust. 2a u.o.i.f., art. 169a ust. 1c u.o.i.f. czy art. 96 ust. 7 u.o.o.p. i art. 97 ust. 9 u.o.o.p.) skutkuje eliminacją stanu niepewności po upływie terminów i okoliczności wskazanych w treści tych przepisów prawa materialnego. W rezultacie wzrasta poziom bezpieczeństwa prawnego, co dostrzegają i podkreślają w swoim orzecznictwie sądy administracyjne<sup>24</sup>. Tym samym wykładnia przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19, która sprowadzałaby się do przyjęcia, że przepis ten znajduje zastosowanie do instytucji przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej wynikającej z przepisów ustaw prawa materialnego, stałaby w oczywistej opozycji do celu instytucji przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej.

Na marginesie warto również zwrócić uwagę na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uwzględnione w treści wyroku z 27.09.2021 r. dotyczące modyfikacji art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 w odniesieniu do stosowania przepisu z art. 15zss Ustawy COVID-19. Za w pełni prawidłowy należy uznać wniosek, do jakiego do-

szedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27.09.2021 r., zgodnie z którym termin przedawnienia karalności nie może być warunkowany podjęciem czynności przez organ nadzoru<sup>25</sup>. Stanowisko takie w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wynika z okoliczności, że: „Odwołując się (...) do art. 15z ustawy o COVID, trzeba mieć na uwadze, że wprowadzał on szczególne rozwiązania w zakresie biegu terminów procesowych i sądowych. Na uwagę zasługuje tutaj postanowienie ust. 9 tego artykułu w oparciu o który wprowadzona została reguła określająca, 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. Oczwistym zatem pozostawało, 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 maja 2020 r. (na mocy art. 46 ustawy z dnia 14 maja 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. 15z ustawy o COVID został uchylony, w konsekwencji także odesłanie do jego stosowania zawarte w art. 31za ust. 1 tej ustawy. Z tą też datą wyeliminowane zatem zostało ograniczenie w wydawaniu decyzji wprowadzone na mocy wspomnianego powyżej art. 15z ustawy. Istotne przy tym jest 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”<sup>26</sup>. W rezultacie Sąd opowiedział się za tym, że nie jest możliwe wyłącznie jednostronne nadanie kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego (skutkujące swego rodzaju nadzwyczajnym uprzywilejowaniem Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do strony postępowania, która w żaden sposób nie może przedsięwziąć czynności przerywających zawieszenie czy brak rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia) w postaci możliwości przerwania zawieszenia biegu terminu przedawnienia na skutek czynności podjętej wyłącznie przez organ nadzoru, który i tak w ramach postępowania administracyjnego zajmuje pozycję nadrzędną w stosunku do strony takiego postępowania administracyjnego. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie należy przy tym ocenić jako uwzględniające funkcję gwarancyjną przepisów odnoszących się do egzekwowania odpowiedzialności administracyjnej określonych w przepisach szczególnych wobec k.p.a. oraz konieczności uwzględnienia ochrony sfery interesów i praw przysługujących podmiotowi będącemu stroną postępowania administracyjnego. „Przesunięcie” na niekorzyść tej strony terminu, którego upływ skutkowałby depenalizacją czynu, jakiego

dopusił się ten podmiot nadzorowany przez Komisję Nadzoru Finansowego, byłoby zaś naruszeniem tej ochrony.

W rezultacie należy uznać, że wykładnia funkcjonalna przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 prowadzi do sformułowania konkluzji, że przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 nie znajdzie zastosowania do instytucji przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej wynikającej z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Taka wykładnia pozwoli bowiem na wypracowanie funkcji gwarancyjnej przedawnienia, a tym samym na realizację celów regulacyjnych przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19, który to przepis dotyczy wyłącznie instytucji przedawnienia z art. 189g k.p.a.

## Podsumowanie

Przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 nie znajdzie zastosowania w sprawach administracyjnych dotyczących odpowiedzialności administracyjnej na rynku finansowym, w których zastosowanie znajdą przepisy prawa materialnego, określające autonomiczne w relacji do przepisu z art. 189g k.p.a. terminy przedawnienia odpowiedzialności administracyjnej (tj. przykładowo przepis z art. 167a ust. 2a u.o.i.f., art. 169a ust. 1c u.o.i.f., art. 96 ust. 7 u.o.o.p. czy art. 97 ust. 9 u.o.o.p.).

Za powyższym wnioskiem przemawia przede wszystkim wykładnia językowa przepisu z art. 31za ust. 1–2 Ustawy COVID-19, która prowadzi do konieczności przyjęcia stanowiska odnośnie do możliwości stosowania przedmiotowego przepisu wyłącznie w tych sprawach administracyjnych, gdzie zastosowanie znajduje przepis z art. 189g k.p.a. Podobnie za powyższym przesądza rezultat wykładni systemowej; przepis z art. 31za Ustawy COVID-19 w żadnym przypadku nie powinien bowiem oddziaływać na modyfikację terminów prawa materialnego przewidzianych w przepisach o walorze *lex specialis* względem regulacji k.p.a., która to regulacja ma tutaj walor rozwiązania *lex generalis*. Podobnie za powyższym stanowiskiem przesądza wykładnia funkcjonalna tego przepisu, gdzie wykładnia ta musi prowadzić do respektowania gwarancyjnej funkcji przedawnienia.

Do odmiennych wniosków nie może przy tym prowadzić wykładnia funkcjonalna tego przepisu, która to wykładnia byłaby oparta na wyżej powołanym uzasadnieniu do projektu ustawy. Taki rezultat wykładni funkcjonalnej stałby bowiem w opozycji do pryncypiów dokonywania wykładni; wykładnia funkcjonalna przepisu z art. 31za Ustawy COVID-19 nie może bowiem — w obliczu jasnego i jednoznacznego rezultatu wykładni językowej tego przepisu — znajdować zastosowania w jakimkolwiek innym celu niż tzw. harmonizowanie kontekstów<sup>27</sup>, a więc w celu potwierdzenia jednoznacznych rezultatów wykładni językowej.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 568.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. 2021 r., poz. 735 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1500 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz., 1983 ze zm.

<sup>6</sup> Zdanie drugie przepisu z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 zostało usunięte na skutek nowelizacji 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 poprzez wprowadzenie do obrotu przepisów ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, która zmieniła przepis z art. 31za ust. 1 Ustawy COVID-19 z dnia 16.05.2020 r.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1375.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r., VI SA/Wa 1266/21, Legalis.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r., VI SA/Wa 1266/21, Legalis.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 27.08.2020 r., I SA/GI 683/20, CBOSA.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 10.08.2021 r., I SA/Gd 113/21, LEX nr 3229271; wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.07.2021 r., I SA/Bd 252/21, LEX nr 3210050; wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.07.2021 r., I SA/Bd 251/21, LEX nr 3210000; wyrok WSA w Gdańsku z 23.06.2021 r., I SA/Gd 886/20, LEX nr 3198542; wyrok WSA w Bydgoszczy z 01.06.2021 r., I SA/Bd 250/21, LEX nr 3194952; wyrok NSA z 05.05.2021 r., III FSK 928/21, LEX nr 3181325; wyrok WSA w Poznaniu z 29.01.2019 r., I SA/Po 803/18, LEX nr 2626704; wyrok WSA w Krakowie z 5.02.2021 r., I SA/Kr 1127/20, LEX nr 3117888; wyrok NSA z 2.07.2020 r., II GSK 438/20, LEX nr 3050444.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 19.11.2021 r., IV SA/Po 793/21, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 4.11.2021 r., II SA/Po 146/21, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 13.01.2022 r., II SA/Po 308/21, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 11.01.2022 r., II SA/Po 319/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 4.01.2022 r., III SA/Łd 914/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 4.01.2022 r., III SA/Łd 915/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 4.01.2022 r., III SA/Łd 995/21, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 4.01.2022 r., III SA/Łd 996/21, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 29.12.2021 r., II SAB/Kr 182/21, CBOSA; postanowienie NSA z 30.11.2021 r., I OSK 1903/21, CBOSA.

<sup>13</sup> Uzasadnienie rządowego projektu 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 nr 299). <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>

<sup>14</sup> Wyrok TK z 02.06.2009 r., SK 31/08, Legalis.

<sup>15</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.10.2019 r., III SA/Wr 179/19, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 22.07.2019 r., I SA/Wr 366/19, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 22.07.2019 r., I SA/Wr 365/19, CBOSA.

<sup>16</sup> Podkreślenia przy tym wymaga to, że cele wskazane przez S. Gajewskiego mają w istocie charakter marginalny i nie mogą w jakimkolwiek przypadku przeważać nad celem w postaci zagwarantowania należytego poziomu ochrony dla sfery praw i interesów strony postępowania prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego.

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

<sup>18</sup> Wyrok TK z 21.06.2011 r., P 26/10, Legalis.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 19.06.2012 r., P 41/10, Legalis.

<sup>20</sup> Wyrok 7 sędziów NSA z 28.06.2010 r., I FPS 5/09; uchwała NSA z 3.12.2012 r., I FPS 1/12, CBOSA; wyrok NSA z 10.04.2018 r., II FSK 998/16, LEX nr 2494690; podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2013 r., I SA/Po 1002/12, CBOSA; wyrok NSA z 12.02.2014 r., II FSK 327/12, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 07.09.2011 r., I SA/Kr 757/11, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 23.05.2014 r., I SA/Kr 610/14, CBOSA.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1488/15, CBOSA; por. także: wyrok TK z 17.07.2012 r., P 30/11, Legalis; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 549/19, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 548/19, CBOSA.

<sup>22</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.03.2021 r., I SA/Wr 612/20, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 7.10.2020 r., I SA/Sz 476/20, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2020 r., I SA/Gd 149/20, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 3.03.2020 r., I SA/Łd 759/19, CBOSA; wyrok NSA z 19.11.2020 r., II FSK 1390/20, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r., I SA/Sz 529/19, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r., I SA/Sz 530/19, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.11.2018 r., I SA/Bd 647/18, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 31.10.2018 r., VII SA/Wa 2713/17, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r., I SA/Sz 264/18, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 23.05.2018 r., I SA/Sz 265/18, CBOSA.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r., VI SA/Wa 1266/21, Legalis.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 1488/15, LEX nr 2190020; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 549/19, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2019 r., I SA/Rz 548/19, CBOSA; tak też: wyrok TK z 17.07.2012 r., P 30/11, Legalis.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2021 r., VI SA/Wa 1266/21, Legalis.

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 02.06.2009 r., SK 31/08, Legalis.

## Bibliografia/References

### Literatura/Literature

Adamiak, B. (2019). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H.Beck.

Błaszczak, M. (2013). Zawieszenie biegu terminu do dokonania czynności procesowej jako rozszerzenie gwarancji procesowych pokrzywdzonego — rozważania na przykładzie skargi subsydiarnej. W: P. Wiliński (Red.), *Kontradiktoryjność w polskim procesie karnym*. Wolters Kluwer.

Cebers, A., & Firlus, J. G. (2019). W: H. Knysiak-Surdyka (Red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Chmielewski, J. (2015). Wykładnia autentyczna w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. *Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego*, (3), 45–63.

Cieślak, M. (2011). Dzieła wybrane. W: S. Waltoś (Red.), *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*. Tom 2. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Dąbrowski, K. (2020). Rola materiałów legislacyjnych w procesie wykładni prawa — komentarz do uchwały SN z 19.10.2017 r. (sygn. III CZP 45/17). *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (10), 53–59. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2020.10.7>

Dyl, M. (2011). Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej. *Glosa*, (4), 41–49.

Gajewski, S. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*. C.H.Beck.

Grzegorzczak, T., & Tylman, J. (2014). *Polskie postępowanie karne*. Wolters Kluwer.

Kędziora, R. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H.Beck.

Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Lewicka, R., Lewicki, M., & Wyporska-Frankiewicz, J. (2011). Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych. W: M. Stahl, R. Lewicka, & M. Lewicki (Red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Wolters Kluwer.

Majchrzak, K., Misztal, P. (2014). Instytucja zawieszenia biegu terminu dla strony na czas rozpoznania wniosku o ustanowienie obrońcy lub pełnomocnika z urzędu na tle zmian procedury karnej i jej znaczenie dla skutecznego dokonania czynności procesowej. W: D. Gil (Red.), *Skutki czynności procesowych w świetle standardów europejskich*. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

- Marciniak, A. (2016). W: W. Broniewicz, I. Kunicki, & A. Marciniak. *Postępowanie cywilne w zarysie*. Wolters Kluwer.
- Mastalski, R. (1995). *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. C.H.Beck.
- Resich, Z., & Lapierre, J. (2016). W: J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, & K. Weitz. *Postępowanie cywilne*. Wolters Kluwer.
- Sobolewski, P. (2017). Komentarz do art. 117 k.c. W: K. Osajda (Red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom 1. C.H.Beck.
- Stankiewicz, R., (2021). Komentarz do art. 189g k.p.a. W: R. Hauser, & M. Wierzbowski (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), 37–50.
- Tarno, J. P. (1996). *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*. Meritum.
- Wajda, P. (2020). Przedawnienie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w nadzorze nad rynkiem finansowym. *Monitor Prawa Bankowego*, (7–8), 78–94.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Wolters Kluwer Polska.
- Wróblewski, J. (1990). *Rozumienie prawa i jego wykładnia*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

#### Akty prawne

- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021 r., poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1375).
- Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 1500 ze zm.).
- Ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1983 ze zm.).
- Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).
- Ustawa 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).

#### Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat, *of counsel* w kancelarii Baker McKenzie, w której odpowiada za obszar regulacji rynku finansowego.

#### Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

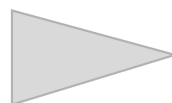
Professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, an advocate, as an *of counsel* in the Baker McKenzie law firm, he is responsible for the area of the *financial services regulatory*.

## Klub książki PWE

Z myślą o swoich Czytelnikach Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne stworzyło **Klub książki PWE**. W ramach członkostwa w Klubie proponujemy następujące udogodnienia i korzyści:

- ✓ szybkie zakupy;
- ✓ zakupy z rabatem;
- ✓ informacje o nowościach, promocjach, konkursach.

Po więcej informacji zapraszamy na stronę PWE:



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