

Dr Magdalena Śliwa-Wajda

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-0433-4046

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

Interpretacja indywidualna Komisji Nadzoru Finansowego jako prawna forma działania administracji publicznej — charakterystyka instytucji

The characteristics of the individual interpretation being issued by the Polish Financial Supervision Authority as a legal form of public administration activity

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia istoty, funkcji i charakteru prawnego instytucji interpretacji indywidualnej Komisji Nadzoru Finansowego jako prawnej formy działania administracji. Uprawnienie do wydawania przez KNF indywidualnych interpretacji wprowadzone zostało w art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹, dodanym na mocy ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw², która weszła w życie 20.06.2018 r.

Słowa kluczowe: interpretacja indywidualna, Komisja Nadzoru Finansowego, KNF, prawne formy działania administracji, nadzór nad rynkiem finansowym

JEL: K4

Uwagi wstępne

Relatywnie nowa kompetencja KNF do wydawania interpretacji indywidualnych, która jest przedmiotem tego artykułu, dostarcza sformalizowane narzędzie prawne, umożliwiające wyeliminowanie wątpliwości związanych ze stosowaniem krajowych przepisów regulujących innowacyjną aktywność instytucji działających na rynkach finansowych. Narzędzie to pozwala tym samym na zminimalizowanie ryzyka związanego z błędną wykładnią tychże przepisów. Mając zaś na uwadze obecne tendencje do wprowadzania nowatorskich technologii, unowocześnień, cyfryzacji i informatyzacji

Abstract

The aim of this paper is to determine and characterize the essence, function and legal nature of an institution's individual interpretation being issued by the Polish Financial Supervision Authority as a legal form of public administration activity. The competence to issue such individual interpretations by the Polish Financial Supervision Authority has been introduced under the provisions of the Art. 11b of the Polish Act of July 21th, 2006 on the supervision of the financial markets by the amending Act of May 10th, 2018 on the amending of the Payment Services Act and certain other acts, which came into force on June 20th, 2018.

Key words: individual interpretation, Polish Financial Supervision Authority, legal form of public administration activity, financial market supervision

rynków finansowych, należy uznać, iż przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia do wydawania indywidualnych interpretacji w obszarze wdrażania rozwiązań o charakterze innowacyjnym, stanowi bardzo ważny instrument z punktu widzenia praktyki obrotu. Analiza instytucji interpretacji indywidualnej KNF i treści przepisu art. 11b u.n.r.f. nasuwa przy tym wątpliwości w zakresie zakwalifikowania tej interpretacji do jednej z prawnych form działania administracji. Determinuje to określenie odpowiednich materialnoprawnych i procesowych konsekwencji dla uczestników obrotu prawnego, w tym zwłaszcza zdefiniowanie środków ochrony prawnej i nadzoru nad prawidłowością jej stosowania.

Cel, istota i rola instytucji interpretacji KNF

Analiza czynności wydania indywidualnej interpretacji prawnej przez KNF z punktu widzenia teorii i typologii prawnych form działania administracji publicznej powinna zostać poprzedzona w pierwszej kolejności wyjaśnieniem jej roli oraz odkodowaniem jej celów i funkcji. Kryterium celowościowe podejmowania określonych działań przez administrację publiczną stanowi bowiem jedną z najważniejszych, a przy tym powszechnie akceptowanych w doktrynie podstaw rozróżnienia i klasyfikacji prawnych form działania administracji (Ziemski, 2013, s. 43).

Podstawową rolą instytucji interpretacji prawa w ogólności jest eliminacja wątpliwości związanych z zastosowaniem określonych przepisów (Ślifirczyk, 2006, s. 65). Chodzi tutaj o wyposażenie Komisji Nadzoru Finansowego w kompetencję do wydawania konkretnie już indywidualnych interpretacji prawnych, o których mowa w art. 11b u.n.r.f., a tym samym umożliwienie jej realizacji zadania w zakresie podejmowania działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego (art. 4 ust. 1 pkt 3a u.n.r.f.). Kategoria ta jest kategorią niedookreśloną, będzie zatem poddawana ocenie na zasadzie *casu ad casum*. Wniosek taki znajduje literalne potwierdzenie w treści normy z art. 11b ust. 2 u.n.r.f., ograniczającej przedmiotowy zakres interpretacji indywidualnych KNF wyłącznie do „produktów i usług, które mają na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego”. Wprowadzenie możliwości wydawania przez KNF indywidualnych interpretacji dotyczących produktów i usług nakierowanych na unowocześnienie rynku finansowego miało charakter konieczny. Brak wdrażania odpowiednich innowacji w obrębie krajowego rynku finansowego skutkowałby bowiem osłabieniem znaczenia gospodarczego oraz istotnym spadkiem efektywności i konkurencyjności krajowego rynku finansowego i jego instytucji w stosunku do podmiotów zagranicznych wprowadzających na dużą skalę nowe technologie, przykładowo w bankowości czy w sektorze ubezpieczeniowym. Podstawową funkcją instytucji indywidualnej interpretacji Komisji Nadzoru Finansowego jest zatem wspieranie i rozwój innowacyjności krajowego rynku finansowego przy jednoczesnym wyposażeniu organu nadzoru w instrument pozwalający wypowiedzieć się co do kwestii wykładni przepisów prawa dotyczących powyższego.

Instytucja ta pełni również — jak się wydaje — funkcję gwarancyjną, zwiększa bowiem poziom pewności co do stosowania prawa przez KNF w obszarze wdrażania rozwiązań o charakterze innowacyjnym³. W tym kontekście wypada wskazać, że przestrzeganie zasady pewności prawa stanowi podstawę do zapewnienia ochrony interesów uczestników rynku finansowego oraz bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do tego rynku, a więc fundament realizacji podstawowych celów nadzoru nad rynkiem finansowym, określonych w art. 2 u.n.r.f. Istotą wprowadzenia interpretacji indywidualnych KNF jest — jak się wydaje — ochrona praw i interesów uczestników rynku finansowego poprzez dostarczanie im wiedzy o urzędowym sposobie rozumienia przepisów prawa rynku finansowego w odniesieniu do innowacyjnych produktów i usług. W tym kontekście wydawanie przez KNF in-

dywidualnych interpretacji prawnych ma uchronić uczestników rynku finansowego, działających w zaufaniu do organów władzy, przed negatywnymi skutkami błędnego stosowania przepisów z obszaru prawa rynku finansowego. Powinno też zapewniać bezpieczeństwo prawne, pozwalające wnioskodawcom podejmować strategiczne decyzje odnośnie do wdrażania produktów czy usług z pełną znajomością konsekwencji prawnych, jakie te decyzje mogą za sobą pociągać. Jak bowiem wyraźnie wskazał prawodawca w treści przepisu art. 11b ust. 8 u.n.r.f., działania podmiotu w zakresie, w jakim zastosował się do interpretacji KNF, nie mogą stanowić podstawy do nałożenia przez KNF sankcji administracyjnej. Przyjęcie takiej mocy prawnej interpretacji indywidualnej KNF w świetle zasady pewności prawa będzie implikować po stronie wnioskodawcy możliwość podjęcia proinnowacyjnych decyzji i działań w zaufaniu, że są to działania legalne i zgodne z obowiązującym prawem, a wszelkie związane z nimi następstwa, będą również w przyszłości akceptowane przez porządek prawny. W tym kontekście funkcją indywidualnych interpretacji KNF jest także zapewnienie jednostkowej ochrony w sytuacji rysującej się niepewności co do wykładni przepisów prawa. Są one zatem instrumentem zapewniającym poszanowanie zasady zaufania do państwa i prawa (Kmieciak, 2008, s. 123).

Powyższe prowadzi do konkluzji, iż **instytucja interpretacji indywidualnej KNF — poprzez to, że gwarantuje podmiotom zamierzającym wprowadzać nowatorskie produkty lub usługi na krajowy rynek finansowy formalną ochronę przed odpowiedzialnością administracyjną za ewentualne nieprawidłowe stosowanie przepisów prawa — ma stymulować rozwój innowacyjności w obrębie tegoż rynku.** (Na marginesie warto wskazać, że ocena samej innowacyjności na tym rynku jest dokonywana niejako dwustopniowo — w pierwszym kroku jest to ocena samego wnioskodawcy, a w drugim ocena KNF). **W sytuacji bowiem, gdy wdrożenie danego produktu, który w ocenie wdrażającego jest związany z rozwojem innowacyjności rynku finansowego, byłoby powiązane z ryzykiem regulacyjnym i ryzykiem odpowiedzialności administracyjnej, uzyskanie przedmiotowej interpretacji będzie niejako zabezpieczać instytucję przed tym ryzykiem.** Wprowadzając instytucję uwalniającą od sankcji administracyjnych, interpretacje indywidualne tworzą obszar do rozwoju innowacyjności, w obrębie którego możliwe jest prowadzenie działalności przy zredukowanym ryzyku regulacyjnym.

Istotne znaczenie z punktu widzenia przyporządkowania indywidualnej interpretacji KNF do konkretnej kategorii prawnej formy działania administracji ma także krótka charakterystyka tej instytucji oraz wyznaczenie jej granic i mocy wiążącej, a ponadto analiza przyjętych zasad postępowania, zmierzającego do wydania przez organ nadzoru interpretacji przepisów prawa rynku finansowego. Pozwoli to na wypracowanie wniosków odnośnie do możliwości zakwalifikowania omawianych interpretacji do jednego z typów prawnych form działania administracji klasycznie wyodrębnianych w nauce prawa administracyjnego, a co za tym idzie — określenia ewentualnych środków nadzoru nad prawidłowością ich sto-

sowania w praktyce obrotu w świetle ich ochronnej i gwarancyjnej funkcji.

Wyznaczając **podmiotowy i przedmiotowy zakres interpretacji KNF**, prawodawca w art. 11b ust. 1 i 2 u.n.r.f. wyraźnie ograniczył możliwość składania wniosków o wydanie przez KNF interpretacji wyłącznie do kręgu podmiotów wykonujących lub zamierzających wykonywać działalność w obrębie poszczególnych sektorów krajowego rynku finansowego, na podstawie przepisów ustaw wymienionych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. Warunkiem koniecznym skutecznego wystąpienia z wnioskiem o interpretację KNF jest to, by wniosek ten dotyczył indywidualnej sprawy podmiotu zamierzającego wprowadzić na rynek finansowy innowacyjny produkt bądź usługę. Wyklucza to możliwość wystąpienia z wnioskiem o interpretację indywidualną na rzecz podmiotu trzeciego oraz przez podmiot, który nie wykonuje i nie zamierza wykonywać działalności regulowanej przepisami aktów prawnych wymienionych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f., a jedynie sam dochodzi do wniosku, że planowana przez niego aktywność w zakresie rozwoju innowacyjności nie stanowi w istocie działalności regulowanej w obrębie rynku finansowego i za pomocą instrumentu interpretacji indywidualnej chce znaleźć oficjalne potwierdzenie prawidłowości swoich przypuszczeń. Dokonując oceny powyższego rozwiązania, należy krytycznie odnieść się do kwestii restrykcyjnego powiązania interpretacji z danym podmiotem. Takie rozwiązanie skutkuje bowiem tym, że istotnie utrudniony jest dostęp innych podmiotów do wiedzy na temat podejścia regulacyjnego KNF do danej kategorii produktu. Można wręcz zaryzykować postawienie tezy, że takie rozwiązanie może powodować, że KNF przyznany będzie znaczny zakres władzy dyskrecyjnej w zakresie oceny danego produktu. Można wyobrazić sobie sytuację, w której to KNF wobec jednego podmiotu oceni w treści interpretacji dany produkt jako w pełni prawidłowy, a wobec innego podmiotu, który nie wystąpi o interpretację, oceni tożsamy produkt jako niezgodny z prawem. Tym samym *de lege ferenda* należałoby zastanowić się nad rozszerzeniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego instytucji interpretacji KNF.

Jednocześnie prawodawca dokonał zawężenia dopuszczalnej płaszczyzny interpretacyjnej dla Komisji Nadzoru Finansowego zaledwie do zakresu i sposobu stosowania przepisów enumeratywnie wyliczonych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Tym samym wyjaśnieniu ze strony KNF w drodze urzędowej interpretacji indywidualnej nie podlegają przykładowo przepisy prawa unijnego, zawarte w rozporządzeniach czy dyrektywach unijnych, niewymienionych w art. 1 ust. 2 u.n.r.f.⁴, a regulujące materię prawa rynku finansowego i mogące znaleźć zastosowanie przy wdrażaniu produktów i usług innowacyjnych. Dotyczy to również krajowych przepisów rangi ustawowej, zawartych w aktach normatywnych, niewymienionych wprost w katalogu z art. 1 ust. 2 u.n.r.f.⁵, który to katalog — co oczywiste — nie ma charakteru zamkniętego. Pozostawienie pewnej części przepisów dotyczących działalności regulowanej w obrębie rynku finansowego, a tym samym także części potencjalnych nowatorskich produktów i usług finansowych poza dopuszczalnym zakresem przedmiotowym indywidualnej interpretacji Komisji Nadzoru Finansowego jest niezrozumiałe i godzi

w funkcję ochronną tej instytucji. O ile bowiem dany produkt objęty jest reżimem aktu normatywnego, który nie znajduje się w katalogu z art. 1 ust. 2 u.n.r.f., wyłączona jest możliwość uzyskania interpretacji dla tego produktu.

Co więcej, wniosek o interpretację KNF w wymiarze przedmiotowym może dotyczyć wyłącznie produktów i usług, które mają na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego. Powołanie się przez wnioskodawcę na cechę innowacyjności produktu czy usługi objętych wnioskiem o interpretację w jakimkolwiek aspekcie stanowi zatem immanentny warunek ewentualnego wydania przez KNF interpretacji.

Zakres przedmiotowy interpretacji KNF limituje również wystąpienie jednej z dwóch sytuacji, określonych w normie z art. 11b ust. 10 u.n.r.f. Po pierwsze, interpretacja indywidualna KNF nie może dotyczyć wyjaśnienia przepisów, których naruszenie skutkuje odpowiedzialnością karną, nie zaś administracyjną. Ograniczenie to znajduje, w sposób oczywisty, uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie praworządności (art. 7 Konstytucji RP) oraz podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) i służy uniknięciu sytuacji, w której to Komisja Nadzoru Finansowego wypowiadałaby się w sposób oficjalny w sprawie wykładni przepisów prawa karnego, wykraczając poza zakres swoich ustawowych kompetencji związanych z nadzorem administracyjnoprawnym, a ingerując w płaszczyznę kognicji sądów powszechnych, właściwych do orzekania o odpowiedzialności karnej. W takiej sytuacji KNF odmówi wydania interpretacji. Po drugie, niedopuszczalne jest wydanie przez KNF interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego, które w dniu złożenia wniosku są przedmiotem już toczącego się postępowania przed KNF lub przed innymi organami — w tym postępowania sądowego lub sądownoadministracyjnego, albo gdy w tym zakresie sprawa została już rozstrzygnięta. Zawisłość jakiegokolwiek postępowania w sprawie stanowi zatem przeszkodę do wydania interpretacji. Zawężenie to ma w praktyce eliminować przypadki wykorzystania interpretacji indywidualnej KNF wbrew przypisanym jej funkcjom, tj. przykładowo w celu uwolnienia się od odpowiedzialności administracyjnej w odrębnym postępowaniu administracyjnym, sądowym bądź sądownoadministracyjnym. Narzędziem mającym w praktyce obrotu pozwolić na uniknięcie opisanej sytuacji i zapewnić skuteczne przestrzeganie powyższego ograniczenia jest obowiązek zawarcia we wniosku o indywidualną interpretację KNF oświadczenia wnioskodawcy (zgodnie z najlepszą wiedzą wnioskodawcy na moment składania oświadczenia) odnośnie do tego, że elementy stanu faktycznego objęte wnioskiem w dniu jego złożenia nie są przedmiotem postępowań prowadzonych w stosunku do niego przed innymi organami (art. 11b ust. 11 u.n.r.f.). Oświadczenie takie wnioskodawca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, gdzie mamy do czynienia — co oczywiste — z osobistą odpowiedzialnością karną (z uwagi na charakter odpowiedzialności karnej) wnioskodawcy. W razie złożenia fałszywego oświadczenia w powyższym zakresie (co może być stwierdzone następnie przez KNF czy jakiegokolwiek inny organ) interpretacja KNF nie wywołuje skutków prawnych (art. 11b ust. 12–13 u.n.r.f.), przez co należy w szczególności rozumieć brak możliwości skutecznego powoływania się na interpretację celem

uniknięcia odpowiedzialności administracyjnej. Na marginesie warto wskazać, że w sytuacji gdyby wnioskodawca dowiedział się o wszczęciu takiego postępowania już po złożeniu wniosku, obowiązkiem wnioskodawcy powinno być — jak się wydaje — przekazanie do KNF informacji o tym, że oświadczenie utraciło przymiot aktualności i prawdziwości.

Instytucja interpretacji indywidualnej Komisji Nadzoru Finansowego wydawana jest wyłącznie na wniosek zainteresowanego podmiotu, nie zaś z urzędu. Sam wniosek jest przy tym, co do zasady, odformalizowany. Takie rozwiązanie niewątpliwie służy ułatwieniu instytucjom finansowym dostępu do oficjalnego stanowiska organu nadzoru w zakresie legalności planowanych innowacyjnych produktów i usług finansowych. Zgodnie z treścią normy z art. 11b ust. 3 i 11–12 u.n.r.f., obok podstawowych wymogów formalnych dotyczących wskazania danych identyfikujących wnioskodawcę, tj. firmy (nazwy) oraz adresu siedziby (albo miejsca jego zamieszkania), ewentualnego adresu do korespondencji (gdy jest on inny niż adres siedziby albo miejsca zamieszkania), numeru identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numeru w rejestrze przedsiębiorców w KRS (o ile wnioskodawca taki numer posiada), **wniosek o wydanie interpretacji powinien zawierać jedynie dwa istotne elementy treści materialnej**. Pierwszym z nich jest zawarcie wyczerpującego opisu stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, którego ma dotyczyć interpretacja, drugim zaś własne stanowisko wnioskodawcy w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego. Ostatnim elementem obligatoryjnym wniosku o interpretację jest wspomniane wyżej oświadczenie, że elementy stanu faktycznego objęte wnioskiem w dniu jego złożenia nie są przedmiotem postępowań prowadzonych w stosunku do wnioskodawcy przed innymi organami. Oświadczenie to powinno być opatrzone klauzulą o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, zastępującą pouczenie wnioskodawcy o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (art. 11b ust. 12 u.n.r.f.). Wniosek o interpretację KNF podlega bezzwrotnej opłacie stałej w wysokości 1000 zł, która to opłata jest klasyczną opłatą administracyjną (a zatem do opłaty tej znajdują zastosowanie przepisy dotyczące opłat administracyjnych). Wniosek nieopłacony pozostawia się bez rozpoznania (*argumentum ex art. 11b ust. 5 u.n.r.f.*). Sytuacja ta jest — jak się wydaje — analogiczna do pozostawienia wniosku do rozpoznania w trybie z art. 64 § 1 k.p.a. (za czym przemawia okoliczność użycia przez prawodawcę w przepisie z art. 11b ust. 5 u.n.r.f. sformułowania „pozostawia się”).

Przepisem art. 11b u.n.r.f. prawodawca uregulował także **kwestie dotyczące samego postępowania Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydania interpretacji**. Unormowania te mają jednakże charakter fragmentaryczny i skrótowy, co z jednej strony dowodzi konsekwencji prawodawcy w dążeniu do odformalizowania i uproszczenia czynności wydania indywidualnej interpretacji przez KNF celem urzeczywistnienia wsparcia innowacyjności na rynku finansowym, z drugiej jednak strony — pozostawiając wiele istotnych kwestii proceduralnych nieuregulowanymi — rodzi wątpliwość odnośnie do tego, jakie przepisy powinny znaleźć zasto-

sowanie do przedmiotowego postępowania w sprawach nieunormowanych w art. 11b u.n.r.f.

W odniesieniu do postępowania zmierzającego do wydania przez KNF interpretacji indywidualnej prawodawca wprowadził, po pierwsze, szczegółową regulację dotyczącą terminów dokonania tej czynności. Zgodnie z art. 11b ust. 4 u.n.r.f., interpretacja KNF powinna być wydana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych — nie później niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Jednocześnie KNF jest zobligowana do każdorazowego poinformowania wnioskodawcy, iż jego przypadek uznaje za szczególnie skomplikowany, tak by zdawał on sobie sprawę i był świadomy tego, który termin ma zastosowanie do jego wniosku. Jest to o tyle istotne, iż niewydanie przez Komisję Nadzoru Finansowego interpretacji w ustawowym terminie 30 (lub odpowiednio 45) dni od dnia złożenia wniosku uznaje się za potwierdzenie stanowiska wnioskodawcy (art. 11b ust. 7 u.n.r.f.). Ustanowiony w art. 11b ust. 4 u.n.r.f. termin 30-dniowy (lub odpowiednio 45-dniowy) jest zatem terminem materialnym. Jego bezskuteczny upływ implikuje wygaśnięcie po stronie KNF uprawnienia do wydania interpretacji i przyjęcie pewnego rodzaju fikcji prawnej prawidłowości stanowiska wnioskodawcy w zakresie oceny prawnej stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, którego dotyczyła interpretacja.

Rozważając aspekty proceduralne związane z wydawaniem przez KNF indywidualnych interpretacji dotyczących produktów lub usług mających na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego, należy podkreślić, iż postępowanie to nie obejmuje dokonywania przez organ ustaleń faktycznych. Czynności te niejako „zastępuje” bowiem opisanie przez wnioskodawcę we wniosku o udzielenie interpretacji wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy. Dlatego też tak ważne z punktu widzenia interesu wnioskodawcy jest to, by wniosek zawierał szczegółowe i wyczerpujące przedstawienie stanu faktycznego, którego dotyczyć ma interpretacja, oraz jasne, precyzyjne i całościowe stanowisko wnioskodawcy w sprawie. Co więcej, procedura wydawania interpretacji minimalizuje udział podmiotu zainteresowanego jej uzyskaniem do roli inicjatora postępowania, ponieważ dalszy proces wydania interpretacji odbywa się już bez udziału wnioskodawcy. Tym samym specyfika tego postępowania powoduje niejako zamknięcie czynnego udziału zainteresowanego w granicach etapu wstępnego, sprowadzającego się do starannego przygotowania wniosku.

Interpretacja KNF powinna zawierać w szczególności opis zagadnienia, w związku z którym jest dokonywana, oraz ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym (art. 11b ust. 9 u.n.r.f.).

O wartości interpretacji KNF dla wnioskodawcy przesądza treść normy art. 11b ust. 8 u.n.r.f., na podstawie której prawodawca przesądził o charakterze prawnym i mocy wiążącej interpretacji, wskazując *expressis verbis*, iż **nie jest ona wiążąca tak dla wnioskodawcy, jak i dla KNF, z zastrzeżeniem że działania tego podmiotu w zakresie, w jakim zastosował się do interpretacji KNF, nie mogą stanowić podstawy do nałożenia przez organ nadzoru sankcji admini-**

stracyjnej. Co do zasady zatem treść wydanej interpretacji, jako że zawiera jedynie oficjalne stanowisko organu nadzoru odnośnie do sposobu rozumienia określonych przepisów z obszaru prawa rynku finansowego, mających zastosowanie do stanu faktycznego objętego wnioskiem, nie tworzy nowych skutków prawnych w zakresie kształtowania czy zmiany w sferze praw czy obowiązków wnioskodawcy, w szczególności zaś nie rodzi obowiązku zachowania się przez niego zgodnie z interpretacją. Z drugiej strony nie stanowi również prejudykatu, który przesądzałby o kierunku dalszych działań organu nadzoru wobec wnioskodawcy (przykładowo nie daje gwarancji wydania określonego zezwolenia albo niekwestionowania określonej praktyki wnioskodawcy). Jedyny wyjątek od tej zasady wywołuje działanie wnioskodawcy w pełni zgodne z treścią interpretacji indywidualnej KNF, stanowiące przesłankę zwolnienia tego podmiotu od odpowiedzialności administracyjnej. Innymi słowy, zachowanie się wnioskodawcy w sposób zgodny z treścią interpretacji indywidualnej nie może stanowić podstawy faktycznej do nałożenia na niego w przyszłości jakiegokolwiek postaci sankcji administracyjnej przez Komisję Nadzoru Finansowego. Takie działanie nie stanowi zatem deliktu administracyjnego, który to delikt wyzwałaby odpowiedzialność administracyjną podmiotu.

Przedstawione uwagi odnośnie do procedury wydawania interpretacji indywidualnych przez KNF dowodzą, iż **postępowanie w tej sprawie ma charakter bardzo specyficznego postępowania autonomicznego w stosunku do postępowań jurysdykcyjnych (ogólnoadministracyjnych), prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego** w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych przez nią milcząco. Ze względu bowiem na wspomnianą już wyżej okoliczność, iż postępowanie w sprawie uzyskania interpretacji indywidualnej dotyczy wyłącznie zajęcia stanowiska na temat zagadnień natury prawnej (co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. oraz aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie w konkretnym stanie faktycznym), zostało ono w istocie sprowadzone do roli odrębnej procedury o charakterze szczególnym. **Należy bowiem podkreślić, iż przepis art. 11b u.n.r.f. regulujący to *sui generis* „postępowanie interpretacyjne” nie zawiera odesłania do odpowiedniego stosowania w kwestiach w nim nieuregulowanych innych przepisów proceduralnych.**

Wobec zaś lakonicznej i skrótowej regulacji procedury wydawania przez KNF indywidualnych interpretacji, sprowadzającej się w zasadzie do trzech ustępów z art. 11b u.n.r.f., powstają luki prawne w odniesieniu do wielu aspektów przebiegu tej procedury, jak chociażby sygnalizowany w literaturze (Wojno, 2018, s. 1714), problem ewentualnego uzupełniania braków formalnych wniosku o interpretację czy też kwestia weryfikacji prawidłowości stanowiska wyrażonego w interpretacji przez organ nadzoru. Rozstrzygnięcie tych istotnych dylematów stanowi istotę niniejszego opracowania i wymaga w następnej kolejności określenia miejsca i charakteru prawnej samej instytucji indywidualnej interpretacji KNF w świetle dorobku nauki prawa administracyjnego w za-

kresie typologii prawnych form działania administracji⁶. Metoda ta będzie stanowić użyteczny środek, pozwalający na sformułowanie kryteriów odróżnienia lub przyporządkowania interpretacji KNF z art. 11b u.n.r.f. do poszczególnych kategorii prawnych form działania administracji, a w konsekwencji zbliżający do skonstruowania wniosków odnośnie do dopuszczalności lub niedopuszczalności stosowania do przedmiotowych interpretacji przepisów wyznaczających ogólny reżim postępowania przy stosowaniu określonej formy działania.

Indywidualna interpretacja KNF jako prawna forma działania administracji publicznej

Interpretacje indywidualne KNF a akty administracyjne

Rozważania nad prawną naturą instytucji indywidualnej interpretacji KNF, wydawanej na podstawie art. 11b u.n.r.f. należy rozpocząć od próby ogólnego nakreślenia głównych cech i założeń, które są znamienne dla konstrukcji tych interpretacji i które — poddane swoistej syntezie przez pryzmat dorobku doktryny w zakresie wypracowanych kryteriów porządkowania i klasyfikacji prawnych form działania administracji — pozwolą ustalić, z jaką w istocie prawną formą działania administracji mamy do czynienia.

Pierwszą, zasadniczą konstatacją jest to, że istota tej czynności sprowadza się do zaprezentowania oficjalnego stanowiska przez organ nadzoru co do zagadnień natury prawnej poprzez dostarczenie wnioskodawcy wiedzy o urzędowym sposobie rozumienia przepisów prawa rynku finansowego w odniesieniu do innowacyjnych produktów i usług. Czynność wydania indywidualnej interpretacji przez KNF — o czym była już mowa — nie tworzy natomiast bezpośrednio nowych skutków prawnych w sferze praw czy obowiązków wnioskodawcy, w szczególności nie rodzi obowiązku zachowania się przez niego zgodnie z interpretacją.

Hipotetyczne zakwalifikowanie instytucji indywidualnej interpretacji KNF do kategorii czynności faktycznych administracji i jej jednoznaczne odseparowanie, w pierwszej kolejności, od prawnej formy działania administracji, jaką jest akt administracyjny, niosłoby za sobą szereg daleko idących konsekwencji.

Po pierwsze, skoro interpretacja indywidualna, nie stanowi egzemplifikacji jakiegokolwiek postaci aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej czy postanowienia), to zastosowania do nieuregulowanych kwestii z zakresu procedury jej wydawania nie znajdą przepisy ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ dotyczące postępowania jurysdykcyjnego. W tym zakresie bowiem, zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a., Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych wyłącznie w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że decyzja administracyjna jest zewnętrznym aktem władczym, określającym sytu-

ację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu w konkretnie oznaczonej sprawie. W doktrynie prawa administracyjnego rozróżnia się materialne i procesowe ujęcie decyzji. W ujęciu materialnym przez pojęcie decyzji rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie (Lang, Służewski, Wierzbowski, Wiktorowska, 1995, s. 190)⁸. Procesowe pojęcie decyzji należy z kolei wywodzić z art. 104 k.p.a. (w zw. z art. 105, 107 oraz art. 1 pkt 1 k.p.a.), zgodnie z którym załatwienie sprawy administracyjnej w formie decyzji, a więc aktu administracyjnego zewnętrznego, może oznaczać jedynie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnego adresata co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończące sprawę w danej instancji przez władcze działanie prawne organu administracji publicznej. Jednocześnie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także z ogólnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. wynika, iż **stosowania władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać**, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać wprost z obowiązującego przepisu prawa materialnego⁹.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż gdyby intencją prawodawcy było wydawanie indywidualnych interpretacji KNF w formie decyzji administracyjnej i w ramach postępowania jurysdykcyjnego, to wolę swoją w tym zakresie wyraziłby *expressis verbis* w treści przepisu art. 11b u.n.r.f., tak jak uczynił to przykładowo w stosunku do instytucji interpretacji indywidualnych wydawanych przedsiębiorcom co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie, uregulowanej w art. 34 Prawa przedsiębiorców¹⁰. W myśl art. 34 ust. 5 powołanej ustawy, „udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie”, zaś zgodnie z art. 34 ust. 16: „do postępowań o wydanie interpretacji indywidualnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Mamy zatem tutaj do czynienia z wyłączeniem *en bloc* stosowania przepisów k.p.a., co stanowi bardzo ważki argument za uznaniem tego, że interpretacja indywidualna KNF nie jest decyzją administracyjną; skoro bowiem przepisy k.p.a. nie znajdują tutaj zastosowania, to nie mamy do czynienia ze sprawą, o której jest mowa w art. 1 k.p.a.

Interpretacje indywidualne KNF a milczenie administracji

Podobnie w odniesieniu do formy prawnej milczenia administracji należy wskazać, iż zgodnie z normą z art. 122a § 1 k.p.a., sprawa może być załatwiona milcząco, wyłącznie jeżeli przepis szczególny (prawa materialnego) tak stanowi. Jak się wydaje, rozpatrywanie instytucji indywidualnej inter-

pretacji KNF w kontekście formy prawnej milczenia administracji jest zbędne, ponieważ oczywiste jest, iż wydanie indywidualnej interpretacji nie może być utożsamiane z milczącym załatwieniem sprawy. Należy jednak zasygnalizować, iż kwestia ta może jawić się niektórym jako potencjalnie istotna w kontekście normy z art. 11b ust. 7 u.n.r.f., wprowadzającej zasadę, zgodnie z którą niewydanie interpretacji Komisji w terminach materialnych określonych w ust. 4 tegoż artykułu uznaje się za potwierdzenie stanowiska wnioskodawcy. Prawodawca posłużył się tutaj zatem konstrukcją swoistej fikcji prawnej, zgodnie z którą brak działania ze strony organu nadzoru w ściśle określonym terminie prawa materialnego wywołuje przewidziany prawem skutek — interpretację organu zastępuje stanowisko wnioskodawcy. Rozwiązanie to wydaje się niejasne. Zastanawia zwłaszcza okoliczność, czy fakt, że organ w powyższej sytuacji „milczy” i poprzez to milczenie stanowisko wnioskodawcy uzyskuje walor interpretacji indywidualnej, można utożsamiać z konstrukcją prawnej formy działania, wyodrębnioną w Rozdziale 8a Działu III k.p.a. jako milczące załatwienie sprawy. Odpowiedź na to pytanie powinna być bezspornie przecząca, przede wszystkim ze względu na fakt, iż przyjęta w art. 11b ust. 7 u.n.r.f. formuła „milczenia” organu nie wpisuje się w którąkolwiek z dwóch przyjętych przez prawodawcę w k.p.a. modelowych form milczącego załatwienia sprawy. Mianowicie sprawę uznaje się za załatwioną milcząco, jeżeli organ w terminie określonym w przepisie szczególnym nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (jest to forma tzw. milczącego zakończenia postępowania; *argumentum ex art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.*) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (tzw. milcząca zgoda; *argumentum ex art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.*). Formuła przyjęta w art. 11b ust. 7 u.n.r.f., zgodnie z którą niewydanie interpretacji w przewidzianym terminie uznaje się za potwierdzenie stanowiska, nie odpowiada w żadnym wypadku tak milczącemu zakończeniu postępowania, jak i milczącej zgodzie organu (nie mamy tutaj bowiem do czynienia ze sprawą administracyjną która mogłaby zostać zakończona przez organ wydaniem decyzji administracyjnej). Co więcej nie można w żadnym razie uznać, iż jest to konstrukcja tożsama czy bodaj analogiczna do konstrukcji domniemania decyzji pozytywnej, ponieważ — jak wspomniano wcześniej — interpretacja KNF nie ma cech decyzji administracyjnej. W związku z tym należy przyjąć, iż w zaprezentowanej sytuacji występuje inna, specyficzna postać indywidualnej interpretacji KNF, która wyraża stanowisko wnioskodawcy, tyle że zaaprobowane przez organ nadzoru w sposób milczący (Stahl, 2013, s. 387).

Interpretacje indywidualne KNF a zaświadczenia

Należy zwrócić uwagę na jeszcze inną możliwość klasyfikowania interpretacji indywidualnych. Mianowicie, jak już wcześniej stwierdzono, interpretacje indywidualne KNF dotyczące produktów i usług mających rozwijać innowacyjność krajowego rynku finansowego stanowią czynności faktyczne, do wykonania których zastosowania nie znajdują przepisy

k.p.a., regulujące ogólne postępowanie administracyjne. Oczywiście jest jednak, iż w zakresie przedmiotowym stosowania k.p.a. znajdują się również inne postępowania, z których jeszcze jedno wydaje się regulować dokonywanie czynności faktycznych podobnych czy też zbliżonych do analizowanych¹¹ — mianowicie postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (*argumentum ex art. 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 217–220 k.p.a.*).

Zaświadczenie definiowane jest jako „urzędowe potwierdzenie w formie pisemnej obiektywnie istniejącego (aktualnie lub w przeszłości) stanu rzeczy (faktycznego lub prawnego), dokonane przez organ administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym) na żądanie zainteresowanej osoby, której interes oparty jest na prawie” (Kmieciak, 2004, s. 58). Stanowi ono zatem wyraz (oświadczenie czy też akt) wiedzy posiadanej przez podmiot administrujący, nie zaś przejaw jego woli, przy czym ma charakter jednostronny.

Zaświadczenie nie prowadzi do powstania skutków prawnych w sferze czyichkolwiek uprawnień bądź obowiązków, a jego rolą jest jedynie potwierdzenie skutków prawnych wywołanych inną czynnością lub powstałych z mocy prawa (Kmieciak, 2003, s. 180–181).

Należy przy tym wskazać, że wydawanie zaświadczeń na gruncie k.p.a. jest obwarowane ustawowymi wymogami. I tak, zgodnie z normą z art. 217 § 2 k.p.a. zaświadczenia wydaje się, jeżeli potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa lub gdy osoba, która ubiega się o zaświadczenie, ma swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Organ administracji publicznej jest obowiązany wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktu lub stanu prawnego, wynikającego z prowadzonej przez niego ewidencji, rejestru bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 218 k.p.a.). Tymczasem wydanie interpretacji indywidualnej KNF nie wynika z konieczności potwierdzenia jakiegoś stanu faktycznego lub prawnego, ujawnionego w ewidencjach, rejestrach czy innych danych, którymi dysponuje organ, lecz ma dotyczyć wyłącznie wyjaśnienia urzędowego sposobu rozumienia przepisów powszechnie obowiązującego prawa z obszaru rynku finansowego w odniesieniu do innowacyjnych produktów i usług na tle konkretnego stanu faktycznego opisanego we wniosku o wydanie interpretacji. Interpretacje indywidualne dotyczą zatem wyłącznie zagadnień natury prawnej — tj. zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa rynku finansowego w odniesieniu do produktów i usług, które mają na celu rozwój innowacji w obrębie tego rynku, a ich wydanie nie jest uzależnione od istnienia interesu prawnego wnioskodawcy w otrzymaniu interpretacji czy też wyraźnego, szczególnego przepisu prawa obligującego do jej wydania w stosunku do konkretnego podmiotu, produktu czy usługi. Tym samym interpretacje dotyczą wykładni przepisów prawa, natomiast zaświadczenia dotyczą potwierdzenia stanu faktycznego lub prawnego.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż przepisy k.p.a. odnoszące się do procedury wydawania zaświadczeń nie znajdują zastosowania w kwestiach nieuregulowanych w art. 11b u.n.r.f. do postępowania interpretacyjnego (skoro bowiem interpretacja indywidualna nie jest zaświadcze-

niem to oczywiste jest, że zastosowania do niej nie znajdzie reżim zaświadczeń z k.p.a.). Interpretacje indywidualne KNF nie są bowiem zaświadczeniami w rozumieniu przepisów k.p.a.

Interpretacje indywidualne KNF jako akty wykładni

Różnica między zaświadczeniami a indywidualnymi interpretacjami KNF jest jeszcze bardziej widoczna w świetle aktualnych poglądów doktryny odnośnie do wyodrębnienia nowych, szczególnych prawnych form działania administracji. Ciągła ewolucja i zróżnicowanie zadań współczesnej administracji determinują bowiem przekształcanie się „tradycyjnych” form działania, konieczność ich dostosowywania do dynamicznych zmian w obrocie, a także tworzenie nowych prawnych form działania administracji, które przestają się mieścić w tradycyjnych typologiach (Wiktorowska, 2007, s. 380).

Potrzeba elastycznych rozwiązań, zwłaszcza w sferze gospodarki rynkowej, skłania bowiem także przedstawicieli doktryny do poszukiwania nowych, nietypowych kompleksowych form wykonywania zadań publicznych. Wyrazem otwartego podejścia do utartych schematów w zakresie klasyfikacji prawnych form działania administracji jest chociażby wyodrębnienie w doktrynie tzw. szczególnych prawnych form działania administracji, wśród których wyróżnione zostały m.in. tzw. akty wiedzy oraz akty wykładni (Stahl, 2013, s. 334).

Akty wiedzy potwierdzają zaistnienie określonego stanu faktycznego lub prawnego nie tylko na podstawie posiadanych przez administrację zasobów informacji, lecz także po przeprowadzeniu odpowiednich badań, egzaminów czy czynności sprawdzających, zatem niejako dopiero po zdobyciu odpowiedniej wiedzy, zaś najliczniejszą grupę aktów wiedzy stanowią zaświadczenia (Stahl, 2013, s. 381). Natomiast akty wykładni stanowią nową zinstytucjonalizowaną formę prawną działań administracji (Stahl, 2013, s. 385)¹² o zróżnicowanym charakterze prawnym¹³ i cechach swoistych, poprzez którą organy administracji przedstawiają jedynie swój pogląd dotyczący rozumienia przepisów prawa i sposobu ich zastosowania w odniesieniu do konkretnej sprawy na podstawie przedstawionego stanu faktycznego¹⁴.

W ramach aktów wykładni szczególną pozycję — ze względu na obszerną regulację prawną oraz liczne kontrowersje doktryny i judykatury wokół charakteru prawnego — zajmują tzw. interpretacje podatkowe, czyli uregulowane w przepisach art. 14a–s O.p.¹⁵ interpretacje przepisów prawa podatkowego, które mogą przybrać postać interpretacji ogólnych (wydawanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych celem zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, TK i TSUE) lub interpretacji indywidualnych (dokonywanych na pisemny wniosek zainteresowanego, w jego indywidualnej sprawie przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w zakresie podatków państwowych oraz przez wójta lub odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta w zakresie podatków lokalnych).

Indywidualne interpretacje KNF są odpowiednikiem, czy też instytucją stworzoną na podobieństwo indywidualnej interpretacji podatkowej, z tą oczywiście różnicą, że zakres jej zastosowania dotyczy rozwoju innowacyjności rynku finansowego, nie zaś kwestii podatkowych. Co więcej, choć instytucja interpretacji indywidualnych KNF w założeniu konstrukcyjnym odpowiada indywidualnym interpretacjom podatkowym, to ich prawna regulacja znacznie odbiega od modelu przyjętego w przepisach O.p. (co do procedury, mocy wiążącej, sposobu weryfikacji itp.). Mimo to wypracowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądy odnośnie do ogólnych założeń konstrukcyjnych i specyfiki podatkowych interpretacji indywidualnych pozostają aktualne także w odniesieniu do indywidualnych interpretacji KNF. W tym kontekście za adekwatne do indywidualnych interpretacji KNF należy uznać stanowisko WSA w Warszawie, podkreślające, iż „interpretacje nie są rozstrzygnięciami władczymi, lecz pozostają jedynie poglądem organu w kwestii sposobu stosowania prawa. W efekcie procesu interpretacji nie powstaje reguła indywidualna normująca nakazane czy zakazane zachowanie się adresata, która jest efektem stosowania prawa materialnego, lecz jedynie reguły informujące o tym, jak to prawo materialne stosować”¹⁶.

Co więcej, interpretacje indywidualne nie tworzą po stronie adresatów żadnych praw ani obowiązków i nie są żadnym wiążącym ustaleniem pożądanego zachowania adresata. Są one wyłącznie informacją o rozumieniu — przez wydający je w zakresie swojej właściwości organ administracji publicznej — znaczenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa i stanowią swoistą obietnicę, tworzącą u ich adresatów uzasadnione oczekiwanie co do przyszłego sposobu postępowania organu administracji publicznej (Błachucki, 2014, s. 124). Wystąpienie o indywidualną interpretację i zastosowanie się do niej powinno skutkować tym, że wnioskodawca — działający w tym zakresie w zaufaniu do Komisji Nadzoru Finansowego — nie może ponieść negatywnych konsekwencji działania w sferze prawa administracyjnego.

Na koniec rozważań dotyczących charakteru prawnego instytucji indywidualnych interpretacji KNF należy jeszcze zwrócić uwagę, iż w doktrynie (Dudar, 2010, s. 93 i n.) istnieje wątpliwość co do tego, czy akty wykładni (a wśród nich także i analizowane interpretacje indywidualne) mogą być zaliczane do aktów stosowania prawa, w szczególności ze względu na swoiste cechy oraz fakt, że nie są decyzjami ani postanowieniami, a ich wydanie nie wiąże się z czynieniem przez organ jakichkolwiek ustaleń co do stanu faktycznego¹⁷. Jak się wydaje, aktów tych nie można utożsamiać z typowymi aktami stosowania prawa w znaczeniu ścisłym, gdyż nie ustalają one w sposób wiążący prawnych konsekwencji określonych stanów faktycznych¹⁸. Stwierdzenie to ma zaś bezpośredni związek z kwestią możliwości poddania indywidualnych interpretacji KNF kontroli czy też weryfikacji pod kątem ich zgodności z prawem przez sądy administracyjne, która to kwestia wymaga poruszenia na zakończenie analizy charakteru prawnego instytucji indywidualnych interpretacji KNF.

Przeprowadzona analiza specyfiki i charakteru interpretacji indywidualnej KNF przesądza o konieczności zaliczenia

jej — w świetle poglądów utrwalonych w piśmiennictwie (Ziemski, 2013, s. 43 oraz powołana tam literatura) — **do grupy czynności faktycznych administracji**, tj. czynności, których podejmowanie nie jest nakierowane na wywołanie bezpośrednich skutków prawnych (w przeciwieństwie do czynności prawnych administracji), lecz zmierza do wywołania określonych skutków w sferze faktów. Stanowią one bowiem prawnie doniosłe i prawem uregulowane czynności konwencjonalne organu administracji, które jednak nie służą bezpośrednio doprowadzeniu do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego, lecz są *explicite* nakierowane na wyrażenie posiadanej przez organ wiedzy co do zakresu i sposobu stosowania określonych przepisów z płaszczyzny prawa rynku finansowego w indywidualnej sprawie. Tym samym należy stwierdzić, iż **indywidualna interpretacja KNF jest swoistym aktem (czy też oświadczeniem) wiedzy organu nadzoru, który w dodatku ma charakter niewiązący**.

Powyższa konkluzja jest z kolei kluczowa dla stwierdzenia konieczności wyraźnego rozróżnienia czynności wydania indywidualnej interpretacji przez KNF od czynności wydania aktu administracyjnego (np. decyzji czy postanowienia administracyjnego), które to działanie stanowi typ czynności prawnej, zmierzającej bezpośrednio do wywołania skutków prawnych poprzez ukształtowanie lub zmianę — w sposób wiążący — sytuacji prawnej adresata w drodze władczego, jednostronnego oświadczenia (objawienia) woli organu.

Podsumowując powyższe rozważania nad charakterem prawnym instytucji indywidualnych interpretacji KNF z art. 11b u.n.r.f., należy opowiedzieć się za koniecznością klasyfikowania ich do kategorii czynności faktycznych administracji w ujęciu klasycznej typologii prawnych form działania administracji. Dostrzegając jednakże dążenie do uelastycznienia i dostosowania tradycyjnego podziału prawnych form działania administracji do potrzeb współczesnej administracji wskazać należy, iż w świetle podziałów dokonywanych w najnowszej literaturze instytucję indywidualnych interpretacji Komisji Nadzoru Finansowego można zaliczać także do odrębnej grupy szczególnych prawnych form działania administracji, jaką tworzą tzw. akty wykładni.

Kontrola indywidualnych interpretacji KNF

Biorąc pod uwagę z jednej strony specyficzny charakter prawny indywidualnych interpretacji KNF, wyrażający się m.in. w braku wywołania bezpośrednich skutków prawnych, z drugiej zaś istotny walor praktyczny i prawny tej instytucji oraz potencjalne zagrożenia¹⁹, jakie niesie za sobą ich wydawanie, rozważenia wymaga problem możliwości i ewentualnego sposobu kontrolowania wydawania tych aktów przez KNF.

Jako punkt wyjścia do rozwiązania tego problemu można wskazać, iż w ogólnym założeniu kontrola jest możliwa, o ile przewidzi to sam prawodawca (Kisielewicz, 2011, s. 324–325)²⁰.

W tym kontekście należy w pierwszej kolejności wskazać, iż wobec braku wyraźnej regulacji w tym zakresie w normie z art. 11b u.n.r.f. postępowanie interpretacyjne jest jednoinstancyjne, a prawodawca nie przewidział możliwości kwestionowania prawidłowości czy też jej wzruszania w administracyjnym toku instancji.

Głębszej analizie wymaga natomiast kwestia objęcia indywidualnych interpretacji KNF ewentualną kontrolą sądowo-administracyjną. Mając na uwadze wykładnię literalną normy z art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a.²¹, określającej zakres przedmiotowy kognicji sądów administracyjnych, należy wskazać, iż kontrola sądowa może być inicjowana o tyle, o ile interpretacje indywidualne KNF mają formę zaskarżalnych aktów administracyjnych lub innych enumeratywnie wyliczonych prawnych form działania administracji lub kiedy przepis prawa tak stanowi. W obliczu braku przepisu szczególnego, jednoznacznie wskazującego kognicję sądów administracyjnych w zakresie kontroli indywidualnych interpretacji KNF, w grę wchodzi jedynie rozważenie, czy interpretacje te mieszczą się w którejś z enumeratywnie wymienionych kategorii aktów lub czynności z katalogu z art. 3 § 2 pkt 1–8 p.p.s.a.

Po pierwsze, należy przypomnieć to, co zostało już ustalone, że wydanie indywidualnej interpretacji przez KNF jako czynność faktyczna nie mieści się w kategoriach aktów zaskarżalnych do sądów administracyjnych, wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.

Po drugie, indywidualne interpretacje KNF bezspornie nie stanowią jakiegokolwiek formy aktów prawa miejscowego czy też aktów jednostek samorządu terytorialnego ani też aktów nadzoru nad samorządem, będących podstawą do wniesienia skargi zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5–7 p.p.s.a. Nie mamy także do czynienia — co oczywiste — z formą bezczynności lub przewlekłości jako podstawą do wniesienia skargi (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.).

Do przeanalizowania zostają zatem dwie kategorie aktów, objęte kognicją sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a., a mianowicie inne — niż decyzje i postanowienia — akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, oraz pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kategorii należy wskazać — jak to już wcześniej stwierdzono — iż interpretacje indywidualne KNF nie są aktami stosowania prawa, lecz jego wykładni. Co więcej, nie rodzą dla wnioskodawców jakichkolwiek bezpośrednich obowiązków, jak również nie są źródłem jakichkolwiek bezpośrednich ich uprawnień. Nie będzie zatem uprawnione rozciągnięcie kategorii innych aktów i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. na indywidualne interpretacje KNF²².

Co się zaś tyczy drugiej z wymienionych kategorii, to należy stwierdzić, iż obejmuje ona *expressis verbis* jedynie indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego. Wynika z tego, że z grupy szeroko rozumianych aktów wykładni tylko interpretacje podatkowe podlegają kontroli sądowej jako odrębne akty. Zważywszy na to, że prawodawca wprowadził dla indywidualnej interpretacji podatkowej autonomiczną

podstawę prawną do zaskarżenia jej do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.), należy uznać, iż interpretacje przepisów prawa w ogólności nie mieszczą się w żadnej z pozostałych prawnych form działania administracji, objętych kognicją sądów administracyjnych w art. 3 § 2 p.p.s.a. i w konsekwencji wymagają każdorazowo odrębnej podstawy prawnej dla ich rozpoznania przez te sądy — na wzór regulacji z art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a. w odniesieniu do indywidualnych interpretacji podatkowych. Takiej samodzielnej podstawy prawnej nie ma, jeżeli chodzi o interpretacje indywidualne KNF z art. 11b u.n.r.f.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, iż **indywidualne interpretacje Komisji Nadzoru Finansowego wydawane na podstawie art. 11b u.n.r.f. nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego**. O ile zatem wnioskodawca nie będzie zgadzał się ze stanowiskiem Komisji Nadzoru Finansowego, to będzie on całkowicie pozbawiony możliwości poddania tego stanowiska kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne.

Podsumowanie

Zmiany w obszarze wdrażania nowoczesnych technologii i nienadążający za nimi częstokroć prawodawca stanowią nierzadko barierę dla rozwoju innowacji. Stąd też konieczność wdrożenia do systemu prawa instytucji, które wypełniałyby przestrzeń między potrzebami rynku a „skostniałym” prawem. Odpowiedź na tę potrzebę w obrębie systemu prawa rynku finansowego stanowi instytucja indywidualnych interpretacji Komisji Nadzoru Finansowego, która niewątpliwie pełni rolę instrumentu prorynkowego i prorozwojowego w zakresie innowacyjności rynku finansowego. Jej wykorzystanie pozwala podmiotowi, który zamierza wdrożyć innowacyjny produkt finansowy lub oferować innowacyjną usługę finansową, uzyskać stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie oceny i kwalifikacji prawnej tego produktu czy usługi. I choć interpretacja KNF nie jest, co do zasady, wiążąca dla wnioskodawcy i samej Komisji Nadzoru Finansowego, to jednak przyszłe działania podmiotu, który uzyskał interpretację w zakresie, w jakim się do niej zastosował, nie mogą stanowić podstawy do nałożenia przez KNF sankcji administracyjnej. Tym samym interpretacje indywidualne KNF stanowią ważny element, odgrywający kluczową rolę w promowaniu i budowaniu zaufania między podmiotami działającymi na rynku finansowym a organem nadzoru, a w konsekwencji także w poprawie efektywności systemu prawa rynku finansowego.

Podstawową rolę instytucji urzędowej interpretacji jest eliminacja wątpliwości związanych z zastosowaniem określonych przepisów z obszaru prawa rynku finansowego. Instrument ten, stanowiąc pewne uzupełnienie systemu nadzoru, nie może jednak w żadnym wypadku zastępować przepisów prawa ani też dawać przyzwolenia na tworzenie skomplikowanych, niejasnych i trudnych do zrozumienia regulacji prawnych.

Analiza funkcjonującego w polskim porządku prawnym rozwiązania dotyczącego badanej instytucji w świetle dorobku doktryny odnośnie do teorii i klasyfikacji prawnych form działania administracji pozwala na sformułowanie wniosku, iż indywidualna interpretacja KNF, wydawana na podstawie art. 11b u.n.r.f., jest aktem o charakterze zewnętrznym, indywidualnym, mającym oznaczonego adresata, wydanym w ramach odformalizowanej, acz uregulowanej prawnie procedury, na wniosek zainteresowanego podmiotu i przyjmuje formę czynności faktycz-

nej organu nadzoru (czy też — odwołując się do nowej typologii prawnych form działania administracji — aktu wykładni).

Takie sklasyfikowanie instytucji interpretacji indywidualnej KNF niesie za sobą daleko idące konsekwencje prawne, tak dla administrujących, jak i dla administrowanych. Do najważniejszych należy zaliczyć brak możliwości stosowania reżimu ustawy k.p.a. do wydawania przedmiotowych interpretacji, a także brak kontroli sądowoadministracyjnej nad treścią interpretacji. Tę ostatnią lukę ocenić należy negatywnie.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 21.05.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 180, ze zm.), dalej: „u.n.r.f.”.

² Ustawa z 10.05.2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1075).

³ Jakkolwiek ratio legis wprowadzenia tej instytucji zostało przemilczane w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej (por.: Druk Sejmowy nr 2225, Sejm VIII Kadencji; dokument dostępny jest pod adresem internetowym: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2225>), taką wykładnię celowościową proponuje Wojno, 2018, s. 1712.

⁴ Np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z 26.11.2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz.Urz. UE L 2014 nr 352, str. 1).

⁵ Np. ustawa z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1421 ze zm.).

⁶ Należy w tym miejscu wskazać, iż przez pojęcie prawnej formy działania administracji rozumie się wyodrębniony (bądź dający się wyodrębnić) i określony prawem typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej (bądź zespół takich czynności) o utrwalonych cechach, dokonanej przez podmiot powołany do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w celu wypełnienia tych zadań (Ziemska, 2005, s. 138). W uproszczeniu przyjąć należy za J. Starościkiem, iż prawną formą działania administracji jest prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracyjnego (Starościk, 1978, s. 40).

⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256; dalej jako: k.p.a.

⁸ Podobny pogląd został wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 5.02.1988 r. sygn. akt III AZP 1/88 (OSPika 1989 Nr 3, poz. 59), zgodnie z którym „decyzja to kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administracyjnych w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (...), o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”.

⁹ Por. np. postanowienie NSA z 20.05.2010 r., I OSK 788/10; wyrok NSA z 9.02.2012 r., I OSK 2220/11; wyrok NSA z 1.08.2012 r., I OSK 2140/11, dostępne na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (25.03.2020 r.).

¹⁰ Ustawa z 6.03.2018r. Prawo przedsiębiorców (t.j. z 11.06.2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).

¹¹ Pozostałe postępowania uregulowane w k.p.a., mianowicie w sprawach sporów kompetencyjnych, nakładania administracyjnych kar pieniężnych, skarg i wniosków oraz tryb europejskiej współpracy administracyjnej (art. 1 pkt 3, 5, 6 i art. 2 k.p.a.) są bezspornie irrelewantne w kontekście wydawania indywidualnych interpretacji KNF.

¹² Wzrostu znaczenia aktów wykładni oraz ich adaptacji do krajowego porządku prawnego niektórzy autorzy upatrują w przystąpieniu do Unii Europejskiej i przyjęciu europejskiego dorobku prawnego. W prawie europejskim urzędowe akty wykładni odgrywają bardzo istotną rolę (Bojanowski i Kaszubowski, 2009, s. 156 i n.).

¹³ Na marginesie zauważyć należy, iż sama Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje urzędowego wyjaśniania przepisów prawnych nie tylko w formie omawianych interpretacji indywidualnych z art. 11b u.n.r.f., lecz także w innych, specyficznych i zróżnicowanych postaciach aktów wykładni, jak np. stanowiska, rekomendacje czy wytyczne, dostępne na oficjalnej stronie Komisji Nadzoru Finansowego: https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne; https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/stanowiska (25.03.2020 r.). Jednakże ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, problematyka szczegółowego określenia charakteru prawnego tych aktów nie może zostać poruszona.

¹⁴ Por. wyrok SA w Gdańsku z 10.11.2016 r., III AUa 966/16, Legalis.

¹⁵ Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. z 25.04.2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.), dalej jako: „O.p.”.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2015 r., III SA/Wa 1258/14, Legalis.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 27.6.2017 r., II OSK 2693/15, Legalis.

¹⁸ Z drugiej strony, jak się wydaje, nie da się ich zaszeregować w sposób jednoznaczny także do grupy klasycznych aktów stanowienia prawa. W literaturze sformułowane zostały poglądy odnośnie do traktowania aktów wykładni jako rodzaju tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego (obok zwyczaju czy prawa sędziowskiego) (Bojanowski i Kaszubowski, 2009, s. 160) i tworzącego jedną z ich kategorii tzw. prawa miękkiego (Błachucki, 2014, s. 135). Biorąc jednakże pod uwagę, że akty wykładni nie ustanawiają nowych norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, lecz raczej stanowią ich wiążącą (w przeciwieństwie z kolei do aktów *soft law*) wykładnię, zgodzić należy się ze stanowiskiem, iż nie można ich zakwalifikować jednoznacznie ani do aktów stosowania, ani stanowienia prawa (Stahl, 2013, s. 389), bowiem posiadane przez nie cechy swoiste zmuszają do traktowania ich jako kategorii odrębnej.

¹⁹ Z uwagi na bardzo wąską regulację wydawania indywidualnych interpretacji KNF sprowadzającą się do normy z art. 11b u.n.r.f. i pozostawienie znacznego pola swobody organowi nadzoru może potencjalnie dojść do sytuacji, iż treść interpretacji będzie niejasna czy nieprecyzyjna. Zdarzyć się również może, iż KNF, wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisów prawa, poinformuje wnioskodawcę wyłącznie o treści przepisów, unikając zajęcia stanowiska co do wątpliwości pojawiających się na ich tle bądź też nie przedstawi uzasadnienia swojego stanowiska w treści interpretacji.

²⁰ Por. także np. postanowienie NSA z 27.10.2010 r., I OSK 734/10, Legalis.

²¹ Ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej jako: „p.p.s.a.”

²² Por. także uchwała NSA (7) z 20.11.2006 r., II FPS 3/06, Legalis.

Bibliografia/References

- Błachucki, M. (2014). Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej. W: M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, 121–152. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny. <https://doi.org/10.12775/eip.2010.026>
- Bojanowski, E., Kaszubowski, K. (2009). Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy). W: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław: Kolonia Limited. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.111.3>

- Dudar, G., (2010). Skarga sądowoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydaną w indywidualnej sprawie, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, (2).
- Kisielewicz, A. (2011). Postępowanie sądowoadministracyjne. *Studia Prawa Prywatnego*, (1), 319–358.
- Kmiecik, Z. (2008). Urzędowe interpretacje prawa podatkowego (nowe wyzwania). W: T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18.09.2007, 123. Warszawa: Oficyna. <https://doi.org/10.15804/ppk>. 2014.03.16
- Kmiecik, Z. (2003). Sądowa kontrola aktów kończących postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń. W: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA.
- Kmiecik, Z. (2004). Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści. *Państwo i Prawo*, (10), 58–68.
- Lang, J., Służewski, J., Wierzbowski, M., Wiktorska A. (1995). *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stahl, M. (2013). Szczególne prawne formy działania administracji. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, 5, 315–402. Warszawa: C.H. Beck. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.115.8>
- Starościak, J. (1978). Prawne formy i metody działania administracji. W: J. Łętowski, T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, 3. Wrocław: Ossolineum.
- Ślifirczyk, M. (2006). Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w sprawach indywidualnych. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 6(1), 63–104.
- Wiktorska, A. (2007). Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji. W: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27.09.2006 r. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. <https://doi.org/10.21784/zc>. 2018.003.
- Wojno, B. (2018). Komentarz do art. 11b ustawy z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym. W: L. Sobolewski, P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ziemski, K. M. (2005). *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*. Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Ziemski, K. M. (2013). Podstawowe kryteria podziału form prawnych działania administracji przyjmowane w polskiej nauce prawa administracyjnego. Próba usystematyzowania. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, 5, 42–58). Warszawa: C.H. Beck. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.108.5>
- Żurawik, A. (2019). Komentarz do art. 34. W: G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Legalis.

Dr Magdalena Śliwa-Wajda

Adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka Uniwersytetu w Zurychu oraz Reńskiego Uniwersytetu im. Fryderyka Wilhelma w Bonn. Jest autorką i współautorką publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, prawa pomocy publicznej oraz nadzoru nad rynkiem finansowym.

Dr Magdalena Śliwa-Wajda

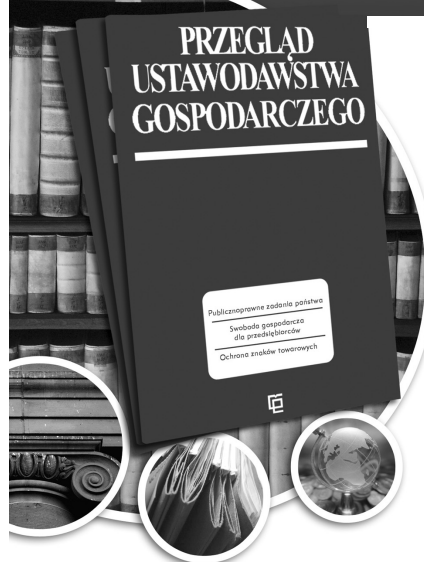
Ph. D., Associate Professor at the Department of Law and Administrative Procedure at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Scholarship holder of the University of Zurich and the University of Bonn. The author and co-author of scientific publications in the field of administrative law, administrative and court-administrative proceedings, public aid law and system of financial supervision.

Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Business Law Journal

www.pug.pl

www.pwe.com.pl



ZNAJDZIESZ NAS TU

www.pug.pl

tel. 795 155 583

ul. Podwale 17

00-252 Warszawa