

Received: 24.01.2020
Accepted: 29.03.2020
Published: 30.06.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 2: s. 321-337
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.1801
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Kamil Majewski*
Nr ORCID: 0000-0003-3775-2815

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 20 GRUDNIA 2017 R., SYGN. AKT: II GSK 3377/17¹ (WYDANIE ZEZWOLENIA NA UTWORZENIE BANKU SPÓŁDZIELCZEGO)

COMMENTARY OF THE JUDGMENT OF THE NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY OF DECEMBER 20, 2017, REF. NUMBER ACT: II GSK 3377/17 (ISSUING PERMISSION TO ESTABLISH A COOPERATIVE BANK)

Streszczenie: Niniejsza glosa porusza problematykę postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o utworzenie banku spółdzielczego. Kluczowe w niniejszej sprawie były kwestie dotyczące zawartości wniosku o wydanie zezwolenia, kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do żądania uzupełnienia wniosku i konsekwencje braku uzupełnienia wniosku przez stronę postępowania. Po wnikliwej analizie stanu faktycznego ujawnionego w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia oraz stanu prawnego mającego zastosowanie w sprawie autor dochodzi do wniosku, że w niniejszej sprawie dwukrotnie zapadło poprawne orzeczenie sądowe. Poprawne było również postępowanie organu, w tym przypadku Komisji Nadzoru Finansowego.

Słowa kluczowe: zezwolenie na utworzenie banku spółdzielczego, bank spółdzielczy, właściwość KNF, prawo bankowe, działalność bankowa, szczególne przepisy proceduralne

Summary: This commentary addresses the issue of proceedings regarding the application for the establishment of a cooperative bank. The key issues in this case were the content

* mgr prawa; Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego (doktorant). Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: majewski.kamil.87@gmail.com

¹ Legalis nr 1729950.

of the application for permission, the competence of the Polish Financial Supervision Authority to request supplementation of the application and the consequences of the party's failure to complete the application. After a thorough analysis of the facts revealed in the justification of the ruled judgment and the legal status applicable in the case, it comes to the conclusion that in the present case the correct court ruling was issued twice. The conduct of the authority, in this case the Polish Financial Supervision Authority, was also correct.

Keywords: permission to establish a cooperative bank, cooperative bank, KNF property, banking law, banking activities

Teza nr 1: *KNF ma prawo wezwać do uzupełnienia wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego.*

Teza nr 2: *To na wnioskodawcy spoczywa obowiązek dostarczenia kompletu wymaganych dokumentów niezbędnych do merytorycznego rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego, a zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami winno to nastąpić poprzez przekazanie wniosku założycieli banku spółdzielczego za pośrednictwem banku zrzeczającego.*

I. Przebieg postępowania

W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej jako „NSA”) oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej jako „WSA w Warszawie”) z dnia 29 maja 2017 r., sygn. akt: VI SAB/Wa 42/16 w sprawie ze skargi na bezczynność Komisji Nadzoru Finansowego (dalej także jako „KNF” lub „Komisja”) w przedmiocie wydania zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 29 maja 2017 r. oddalił skargę na bezczynność KNF w przedmiocie wydania zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego.

Pismem z dnia 26 października 2013 r. Strona (w odniesieniu do postępowania sądowoadministracyjnego określana jako „Skarżący”) wystąpiła do KNF o wydanie zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego². W ocenie KNF złożony wniosek nie spełniał wymogów formalnych określonych przepisami prawa. Zatem pismem z 10 lutego 2014 r., działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.³, KNF wezwała Stronę (Wnioskodawcę), pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania, do przedłożenia – w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma – dokumentów uzupełniających, których lista została szczegółowo wskazana w tym piśmie. Pomimo doręczenia wezwania braki formalne wniosku z dnia 26 października 2013 r. nie zostały przez wnioskodawcę

² Podstawą wniosku były przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2357); dalej jako „Prawo bankowe”.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096).

uzupełnione i na tej podstawie, konsekwentnie do wcześniejszego pouczenia, KNF pismem z dnia 28 stycznia 2015 r. poinformowała Skarżącego o pozostawieniu – na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. – wniosku bez rozpoznania. Następnie Skarżący dwukrotnie składał – w trybie art. 227 k.p.a. – skargę do KNF na przewlekłość postępowania, na które to skargi organ udzielał odpowiedzi pismem z dnia 9 kwietnia 2015 r. oraz z dnia 23 marca 2017 r. Pismem z dnia 16 kwietnia 2017 r. Skarżący „wezwał do usunięcia naruszenia prawa w przedmiocie rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku”. Pismem z dnia 25 lipca 2017 r. Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴ w Warszawie na „bezczyrność (przewlekłość) organu z powodu niewydania dotychczas decyzji w sprawie zezwolenia na utworzenie inwestycyjnego banku spółdzielczego, mimo że w ocenie Skarżącego wniosek został nierozpoznany, chociaż był kompletny. KNF wniosła o oddalenie skargi.

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 29 maja 2017 r., sygn. akt VI SAB/Wa 42/16 oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. WSA w Warszawie wskazał na poczynione w oparciu o akta sprawy ustalenia stanu faktycznego i stwierdził, że w sprawie niniejszej Skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych wniosku poprzez złożenie między innymi projektu statutu banku, jego nazwy i siedziby. KNF powołała jako podstawę żądania art. 31 ust. 1 i 2 Prawa bankowego. Skarżący w zakreślonym terminie nie nadesłał żadnych żądanych dokumentów, a te były niezbędne do nadania dalszego biegu złożonemu wnioskowi. W związku z brakami formalnymi wniosku KNF nie mogła nadać biegu podaniu Skarżącego stosownie do przepisów k.p.a. KNF w sposób prawidłowy zastosowała rygor przewidziany w art. 64 § 2 k.p.a. i pozostawiła wniosek bez rozpoznania. W świetle powyższych ustaleń, w ocenie WSA w Warszawie, KNF nie pozostawała w bezczynności.

Wyżej wskazany wyrok został w całości zaskarżony kasacyjnie. Wyrokowi zarzucono rażące naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 54 § 2 p.p.s.a. oraz art. 133 § 1 k.p.a. poprzez wydanie zaskarżonego wyroku bez kompletu dokumentów, które nie zostały przekazane przez organ pomimo ich uprzedniego skutecznego złożenia przez Stronę postępowania,

2. art. 10 oraz art. 90 p.p.s.a. poprzez rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, co w realiach niniejszej sprawy, z uwagi na powagę i skomplikowany charakter sprawy, pozbawiło Skarżącego możliwości czynnego udziału w postępowaniu, możliwości kontroli i ustosunkowanie się do dołączonych przez organ do akt toczącego się postępowania niekompletnych dokumentów,

3. art. 35, art. 7 i art. 7 b k.p.a. poprzez:

- pominięcie faktu, że na KNF spoczywa obowiązek zwrócenia się do Banku P. SA w W. (dalej jako „Bank”) odnośnie do przekazania dokumentacji założycielskiej doty-

⁴ Dalej jako „WSA”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej jako „p.p.s.a.”

czącej tworzonego banku w sytuacji, w której wskazane dokumenty w tym Banku się znajdowały i skarżący nie miał możliwości ich otrzymania, gdyż wskazany Bank uchylił się od ich wydania, co doprowadziło ostatecznie do bezczynności KNF w należyтым wykonaniu swoich obowiązków,

- niesłuszne uznanie, że KNF nie dopuściła się przewlekłości postępowania, zaniechając udzielenia w odpowiedzi na wezwanie Strony pismem z dnia 16 kwietnia 2016 r., w którym Skarżący wezwał KNF do usunięcia naruszeń prawa,

4. art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego poprzez pominięcie tego przepisu, który nakładał na KNF obowiązek wydania merytorycznej decyzji w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy w przedmiocie zezwolenia na utworzenie banku,

5. art. 64 § 2 k.p.a. poprzez niesłuszne przyjęcie, żeby skarżący był zobowiązany do dostarczenia dokumentacji w uzupełnieniu braków formalnych wniosku bez podania ściśle określonych przepisów prawa, zgodnie z którymi wynikać miałby ten obowiązek, a także błędne uznanie, że powołanie się przez organ administracji na art. 64 § 2 k.p.a. może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników o wydanie zezwolenia na utworzenie banku. W odpowiedzi na skargę kasacyjną KNF wniosła o jej oddalenie.

NSA oddalił skargę kasacyjną, stwierdzając, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw i z tego powodu nie została uwzględniona.

II. Stan prawny i ocena merytoryczna

Z uzasadnienia do głosowanego wyroku NSA wynika, że w niniejszej sprawie kluczowe były następujące kwestie:

1. „zawartość” wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku, czyli zakres regulacji art. 31 ust. 1 i 2 Prawa bankowego w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych⁶,

2. kompetencja KNF do wezwania do uzupełnienia wniosku, czyli zakres regulacji art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych oraz art. 64 § 2 k.p.a., a także konsekwencje nieuzupełnienia wniosku w oznaczonym terminie,

3. obowiązek załatwienia sprawy, w tym wydania decyzji oraz termin do wydania decyzji zezwalającej na utworzenie banku – art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych oraz art. 35 k.p.a.

Oczywiście nie są to jedyne przepisy mające zastosowanie w tej sprawie, lecz co do powyższych zaistniały rozbieżności interpretacyjne i spór pomiędzy organem administracji i stroną postępowania, a potem także rozbieżność poglądów pomiędzy skarżącym i WSA w Warszawie.

⁶ Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 613).

II.1. Sytuację prawną i działalność banków spółdzielczych reguluje szereg aktów prawnych. Tym „kluczowym” jest ustawa o bankach spółdzielczych. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy pod pojęciem banku spółdzielczego należy rozumieć bank będący spółdzielnią, do którego w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie oraz w Prawie bankowym stosuje się przepisy Prawa spółdzielczego⁷. Przepis ten nie tylko wskazuje przepisy regulujące funkcjonowanie, w tym organizację⁸ i działalność⁹ banków spółdzielczych, lecz także wzajemną relację tych przepisów. W perspektywie brzmienia art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych nie ulega wątpliwości, że stosowanie Prawa spółdzielczego odbywa się niejako na samym końcu (dopiero w przypadku braku właściwej regulacji w dwóch pozostałych aktach). Natomiast brak jest jednoznacznego rozdzielenia ustawy o bankach spółdzielczych i Prawa bankowego na gruncie art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych, przede wszystkim ze względu na użycie w jego treści spójnika „oraz”. Niemniej na gruncie komentowanej sprawy nie ma konieczności ustalania wzajemnej relacji tych dwóch aktów. Wystarczające jest ustalenie, że zarówno ustawa o bankach spółdzielczych, jak i Prawo bankowe będą miały zastosowanie w tej sprawie.

Do banków spółdzielczych odnoszą się także bezpośrednio przepisy Prawa bankowego, w tym m.in. art. 20 i art. 30a tej ustawy. Zgodnie z pierwszym spośród wymienionych bankiem spółdzielczym jest bank w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o bankach spółdzielczych. Z kolei przepis art. 30a Prawa bankowego wskazuje, że bank w formie spółki akcyjnej i bank spółdzielczy mogą być utworzone po uzyskaniu zezwolenia KNF.

Przechodząc już do kwestii tworzenia banków spółdzielczych, wskazać należy, że ustawa o bankach spółdzielczych nie zawiera przepisów o ich tworzeniu. Jak już wspomniano, wskazuje jedynie, że bank spółdzielczy jest spółdzielnią. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o bankach spółdzielczych ustawa ta określa zasady:

1. organizacji, działalności oraz zrzeszania się banków spółdzielczych, z zastrzeżeniem art. 1 ust. 2 tej ustawy;
2. działalności oraz zrzeszania się banków zrzeszających banki spółdzielcze;
3. tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony;
4. tworzenia i funkcjonowania zrzeszenia zintegrowanego.

Zatem zgodnie z tym co ustalono w poczynionym powyżej wywodzie, zastosowanie w tym zakresie znajdują przepisy Prawa bankowego, które szczegółowo te zagadnienia regulują. Tworzeniu banków zostały poświęcone przepisy art. 30 i nast. Prawa bankowego, w tym także właściwy tryb postępowania wraz z niezbędną dokumentacją (wnioskiem o utworzenie).

⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1285).

⁸ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: III SA/Wr 212/18, Legalis nr 1798184.

⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt: II SAB/Wa 655/13, Legalis nr 906984.

II.2. Zezwolenie, o którym mowa w art. 30a Prawa bankowego, to nie jedyny akt administracyjny, jaki zainteresowany podmiot musi uzyskać, aby móc legalnie wykonywać działalność bankową¹⁰. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania w tym zakresie wymagają jeszcze uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności, czyli zezwolenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 Prawa bankowego. Kolejność ich uzyskiwania nie jest przypadkowa. Konieczność uprzedniego uzyskania zezwolenia na utworzenie banku wynika m.in. z art. 36 ust. 3 pkt 4 Prawa bankowego. Zgodnie z tym przepisem zezwolenie na rozpoczęcie przez bank działalności wydaje się po stwierdzeniu, że bank spełnia inne warunki określone w decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Nie ma zatem wątpliwości co do tego, że istnienie jednego nie tyle determinuje istnienie drugiego, ile już samą możliwość (zasadność) ubiegania się o nie. Zarówno jedno, jak i drugie zezwolenie powinno zostać wydane w stosunkowo krótkim czasie. Zgodnie z art. 38 Prawa bankowego zezwolenia, o których mowa w art. 34 ust. 1 (zakres zezwolenia na utworzenie banku) i w art. 36 ust. 1 (zezwolenie na rozpoczęcie działalności), tracą moc, jeżeli w terminie roku od wydania zezwolenia na utworzenie banku nie rozpoczął on działalności (co jest poprzedzone drugim zezwoleniem). W tym miejscu szerszej uwagi wymaga treść art. 38 Prawa bankowego. Odesłania użyte w tym przepisie zostały skonstruowane niekonsekwentnie. Art. 34 ust. 1 Prawa bankowego odnosi się do elementów niezbędnych zezwolenia KNF („zawartości” tego zezwolenia). Natomiast art. 36 ust. 1 Prawa bankowego dotyczy warunku rozpoczęcia działalności przez bank w postaci uzyskania zezwolenia. Podkreślenia wymaga, że istnieje wspomniany już przepis art. 30a Prawa bankowego, który stanowi pewnego rodzaju odpowiednik art. 36 ust. 1 Prawa bankowego. Aby odesłanie pojawiające się w art. 38 Prawa bankowego było konsekwentne, tj. w obu przypadkach odnosiło się do tej samej kwestii, powinno się w nim pojawić odesłanie do art. 30a Prawa bankowego zamiast art. 34 ust. 1 tej ustawy. Glosowane orzeczenie dotyczy przypadku, w którym sprawa „zatrzymała się” na etapie pierwszego spośród wymaganych zezwoleń (zezwolenia na utworzenie banku). Zatem poza zainteresowaniem pozostanie to, co związane jest z uzyskaniem zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez bank, czyli z regulacją art. 36 ust. 1 i nast. Prawa bankowego.

II.3. W sprawie wynikającej z glosowanego orzeczenia istotne jest także ustalenie właściwości KNF i przepisów proceduralnych mających zastosowanie. Właściwość KNF w tej sprawie wynika przede wszystkim z przepisów, które zostały omówione powyżej. Natomiast konieczność zastosowania przepisów k.p.a. wynika z ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹¹. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy KNF w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach od-

¹⁰ Por. A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, s. 197.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 298; dalej jako „ustawa o nadzorze”.

rębnych. Z kolei zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze do postępowania KNF i przed KNF stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Jednocześnie wskazać należy, że art. 11 ustawy o nadzorze jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.a. Wprowadza bowiem szereg modyfikacji w stosunku do rozwiązań przyjętych w k.p.a. Przykładem tego zjawiska są elementy decyzji administracyjnej określone na gruncie k.p.a. w jego art. 107 § 1. W przepisach k.p.a. przyjmuje się, że w przypadku decyzji wydanych przez organ kolegiacyjny, a niewątpliwie do takich należy KNF, na decyzji podpisy¹² składają wszystkie osoby biorące udział w jej wydawaniu (wszyscy członkowie organu kolegiального)¹³. W ustawie o nadzorze ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie, wedle którego rozstrzygnięcia KNF są podpisywane przez jedną osobę (Przewodniczącego lub Zastępcę Przewodniczącego – art. 11 ust. 3 ustawy o nadzorze). Od decyzji podjętych przez KNF, o których mowa, należy odróżnić decyzje podjęte przez członków KNF z upoważnienia KNF wydanego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o nadzorze¹⁴. Ze względu na przedmiot komentowanej sprawy podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcia w zakresie wydawania i uchylania zezwolenia na utworzenie banku zostały wyłączone z dopuszczalnego zakresu upoważnienia (art. 12 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o nadzorze). Tym samym mogą one być podjęte wyłącznie przez KNF (brak możliwości wydania decyzji z upoważnienia Komisji przez członka KNF). Niemniej nie ulega wątpliwości, że w sprawie zastosowanie znajdują przepisy k.p.a.

II.4. Ostatnią kwestią o charakterze ogólnym, która została do rozstrzygnięcia na kanwie niniejszej sprawy, jest wzajemna relacja przepisów Prawa bankowego i k.p.a. Przepisy proceduralne Prawa bankowego mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a.¹⁵, analogicznie jak w przypadku relacji ustawy o nadzorze i k.p.a.

II.5. Postępowanie administracyjne, co do zasady, może być wszczęte w jednym z dwóch trybów: z wniosku lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Tymczasem z przepisów Prawa bankowego, w tym w szczególności z art. 31 ust. 1 tej ustawy, wynika, że postępowanie o utworzenie banku ma charakter wnioskowy. W założeniu w postępowaniu wszczynanym z inicjatywy strony treść wniosku wyznacza przedmiot

¹² O doniosłości tego elementu traktował również NSA, por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt: I GSK 3162/18, *Legalis* nr 1891477. O skutkach wadliwego podpisu była mowa w orzecznictwie sądowym, por. wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Op 366/17, *Legalis* nr 1699748; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Kr 721/17, *Legalis* nr 1681388; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I SA/Go 48/18, *Legalis* nr 1767966.

¹³ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Sz 684/17, *Legalis* nr 1651008.

¹⁴ Por. w tym zakresie wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt: II GSK 2574/16, *Legalis* nr 1835742.

¹⁵ Tak też A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203.

postępowania, a organ nie może zmieniać przedmiotu postępowania¹⁶. Nie oznacza to jednak, że w niektórych przypadkach ze względu na konieczność realizacji obowiązków ustawowych organ nie będzie związany zakresem żądania¹⁷.

Konieczność (obowiązek) złożenia kompletnego i poprawnego wniosku w ogólności wynika z przepisów k.p.a. Obowiązek ten w odniesieniu do utworzenia banku wynika bezpośrednio z Prawa bankowego. Przepisy k.p.a. zawierają jeszcze kilka innych, przedmiotowo istotnych elementów, w tym obowiązek spełnienia wymogów określonych w innych przepisach. Zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. podanie (w tym przypadku odpowiednio wnioski) powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. „Innymi wymaganiami”, o których mowa, będą także te wynikające z art. 31 i następnych Prawa bankowego¹⁸. Już literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że istotą tej regulacji jest wskazanie minimalnych wymogów odnośnie do treści lub formy wniosku¹⁹. Potwierdzeniem tego poglądu jest również wprowadzenie przepisów innych ustaw, które określają wspomniane już „inne wymogi” charakterystyczne do postępowania dotyczącego konkretnej problematyki²⁰. Zatem złożenie niekompletnego wniosku o utworzenie banku nie tylko nie czyni zadość przepisom Prawa bankowego, lecz także art. 63 § 2 k.p.a.

Art. 31 Prawa bankowego nie pozostawia żadnej swobody tak stronie postępowania, jak i organowi (KNF), określając zarówno elementy niezbędne samego wniosku (art. 31 ust. 1), jak i załączniki do wniosku (art. 32 ust. 2). Ustawa nie pozostaje obojętna nawet w stosunku do zakresu wspomnianych załączników (art. 32 ust. 3). Nie ulega zatem wątpliwości, że w tak ukształtowanym stanie prawnym obowiązkiem strony postępowania (na etapie przed złożeniem i podczas złożenia tego dokumentu *de facto* będzie to podmiot zainteresowany²¹; weryfikacja okoliczności, czy jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., należy do organu²²) jest zgromadzenie i przedłożenie tych dokumentów. Zaś obowiązkiem KNF jest weryfikacja ich istnienia (kompletność), a na dalszym etapie postępowania wnikliwa analiza, przy czym nadanie sprawie dalszego biegu, jak trafnie wskazuje NSA, wy-

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1003/19, Legalis nr 1935510.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Bk 364/17, Legalis nr 1694216; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2613/16, Legalis nr 1681359.

¹⁸ Taka konstrukcja nie jest obca również innym ustawom; na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186); por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2421/17, Legalis nr 1813861; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt: II SAB/Wr 39/17, Legalis nr 1664809; na gruncie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 65); por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt: II SA/Bd 971/12, Legalis nr 866933.

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt: II OSK 1349/07, Legalis nr 197377.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt: II OSK 2482/10, Legalis nr 542766.

²¹ W orzecznictwie pojawia się również pogląd odmienny, por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2211/18, Legalis nr 1939685.

²² Por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt: II OSK 967/17, Legalis nr 1893222; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 1711/17, Legalis nr 1899145; wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt: I SA/Lu 76/19, Legalis nr 1943467.

maga zgromadzenia kompletnej dokumentacji. Za jej dostarczenie do organu odpowiedzialny jest wnioskodawca.

II.6. Konsekwencje niekompletności wniosku przewiduje zarówno k.p.a. (zasady ogólne), jak i Prawo bankowe (zasady szczególne odnoszące się do postępowania o utworzenie banku). W k.p.a. problematyce tej poświęcono art. 64 tego aktu. Przyjęte rozwiązanie zakłada dwa przypadki. W pierwszym (art. 64 § 1 k.p.a.) podanie pozostawia się bez rozpoznania, bez podejmowania dodatkowych czynności. Obejmuje on braki w zakresie adresu wnoszącego, przy jednoczesnym braku możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych przez organ. Można zatem w tym przypadku mówić o stwierdzeniu wady, której nie da się usunąć w drodze czynności organu²³. Skoro mowa o niemożności ustalenia, jedynym uzasadnionym wnioskiem jest przyjęcie, że z art. 64 § 1 k.p.a. wynika, iż *de facto* po stronie organu istnieje obowiązek podjęcia czynności zmierzających do ustalenia adresów (w sytuacji, gdy ich nie ujawniono), bez względu na to czy będzie chodziło o wnioskodawców (próba zainicjowania postępowania w I instancji, czy też o stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia i w związku z tym wnoszącą odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (próba zainicjowania postępowania w II instancji)²⁴.

Jeżeli chodzi o użyte w art. 64 § 1 k.p.a. pojęcie adresu, w ocenie NSA powinno być ono rozumiane szeroko i w związku z tym wymóg jego podania należy uznać za spełniony także wtedy, gdy podano jedynie adres do doręczeń²⁵. Drugi przypadek uregulowany w art. 64 obejmuje braki w zakresie innych wymagań ustalonych w przepisach prawa (art. 64 § 2 k.p.a.). Chodzi w tym miejscu o istnienie konkretnej podstawy prawnej formułującej te wymagania²⁶. Nie oznacza to jednak, że organ nie może żądać dodatkowych informacji. Żądanie udzielenia/przekazania dodatkowych informacji może odbywać się w ramach postępowania dowodowego i na zasadach określonych dla tego postępowania²⁷. W związku z tym jego podstawą nie będzie art. 64 § 2 k.p.a. W przypadkach, o których mowa w art. 64 § 2 k.p.a., przepis ten nakazuje organowi administracji publicznej wezwanie wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania²⁸. Dla zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. niezbędne będzie zaistnienie łącznie trzech przesłanek:

²³ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt: II SAB/Ol 105/16, *Legalis* nr 1600410.

²⁴ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Łd 853/07, *Legalis* nr 368617.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt: II SAB 405/02, *Legalis* nr 96423.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: II OSK 1588/19, *Legalis* nr 2254657; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt: II SAB/Gd 82/19, *Legalis* nr 2214972.

²⁷ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt: IV SAB/Po 180/19, *Legalis* nr 2234316.

²⁸ W orzecznictwie NSA postępowanie uregulowane w art. 64 § 2 k.p.a. bywa określane mianem postępowania naprawczego, por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 88/18, *Legalis* nr 1973952.

- 1) istnienie braków w zakresie innych wymagań,
- 2) wezwanie do uzupełnienia braków (aby mogło dojść do usunięcia braków²⁹) oraz
- 3) nieusunięcie braków przez wnioskodawcę³⁰.

Podkreślenia wymaga, że przepis ten nie odnosi się wyłącznie do przepisów k.p.a., lecz także do innych przepisów, które wprowadzają wymogi dotyczące wniosków (wcześniej zostały określone jako tzw. „inne wymogi”). Zatem art. 64 § 2 k.p.a. obejmuje swym zakresem także wymogi, o których mowa w art. 31 Prawa bankowego. Jak już ustalono, art. 31 Prawa bankowego stanowi konkretną podstawę prawną formułującą ściśle określone wymagania. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że stosowanie art. 64 § 2 k.p.a. „powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych pisma wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników”³¹. Tym samym w przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku organ administracji nie może przystąpić do dalszych czynności (poza wezwaniem do usunięcia braków), w tym wydania decyzji, dopóki nie zostaną one przez stronę usunięte. Inaczej mówiąc, organ w takiej sytuacji nie może przejść do fazy merytorycznego rozpatrzenia wniosku³². W komentowanej sprawie KNF nie miał zatem możliwości nadania jej dalszego biegu (podejmowania kolejnych czynności w postępowaniu poza wezwaniem do uzupełnienia wniosku).

Jeżeli chodzi o termin, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a., w judykaturze przyjmuje się, iż ma on charakter instrukcyjny³³, co oznacza, że uzupełnienie braków formalnych po tym terminie nie pozbawia organ kompetencji do rozpatrzenia wniosku³⁴, a po stronie wnioskodawcy – że uzupełnienie wniosku z uchybieniem tego terminu wyłącza możliwość zastosowania art. 64 § 2 k.p.a.³⁵, pod warunkiem że uzupełnienie spowoduje, że wniosek będzie kompletny i prawidłowy zarówno z punktu widzenia przepisów k.p.a., jak i przepisów formułujących szczególne (inne) wymogi wobec niego, czyli przestanie zawierać przeszkody (braki) uniemożliwiające rozpoznanie sprawy³⁶. Za punkt czasowy graniczny należy przyjąć wystosowanie przez organ informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. Po wysłaniu informa-

²⁹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Gd 137/18, Legalis nr 1768868.

³⁰ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt: II SAB/Bd 36/18, Legalis nr 1812984.

³¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: IV SAB/Po 181/19, Legalis nr 2244788.

³² Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 267/19, Legalis nr 2196524.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 629/18, Legalis nr 1831704.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2638/18, Legalis nr 1881515.

³⁵ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt: III SAB/Wr 187/18, Legalis nr 1884132.

³⁶ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 1914/18, Legalis nr 1831705.

cji realizacja obowiązku (uzupełnienie) przez stronę nie przynosi skutku³⁷. Strona może jednak ponownie złożyć kompletny już wniosek na zasadach ogólnych³⁸. W komentowanej sprawie wezwanie zostało przekazane pismem z dnia 10 lutego 2014 r., a informacja o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania została przekazana pismem z dnia 28 stycznia 2015 r. Wnioskodawca miał zatem wystarczająco dużo czasu na podejmowanie czynności także po terminie instrukcyjnym. Pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, po jego nieuzupełnieniu przez wnioskodawcę na skutek wezwania organu, powinna towarzyszyć jednoznaczna informacja przekazana przez organ wnioskodawcy, że sprawie nie nadano dalszego biegu w tym trybie³⁹. Pozostawienie podania bez rozpoznania nie stanowi formy załatwienia sprawy⁴⁰ i w związku z tym idzie nie wymaga wydania ani decyzji, ani postanowienia. W przypadku pozostawienia podania bez rozpatrzenia organ dokonuje jedynie czynności materialno-technicznej⁴¹. Wobec tego, że pismem z dnia 28 stycznia 2015 r. KNF poinformowała o konsekwencjach nieuzupełnienia wniosku (pozostawieniu wniosku bez rozpoznania), należy uznać, że obowiązek ten został w tej sprawie zrealizowany. W Prawie bankowym postępowanie w przypadku stwierdzenia braków złożonego wniosku określa art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego. Na wstępie wskazać należy, że przepis ten zawiera regulację odmienną od k.p.a. i wobec tego ma status *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. w zakresie, w jakim modyfikuje postępowanie administracyjne toczące się przed KNF w przedmiocie utworzenia banku⁴².

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego KNF wzywa założycieli do uzupełnienia wniosku, jeżeli nie odpowiada on wymaganiom określonym w art. 31 tej ustawy, oraz może zażądać uzupełniających danych lub dokumentów dotyczących w szczególności założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu, w tym informacji o ich sytuacji majątkowej i rodzinnej, jeżeli informacje te są niezbędne do podjęcia decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Na gruncie tego przepisu należy wyodrębnić dwie kategorie dokumentów. Pierwszą z nich są te związane ze złożonym wnioskiem, i w tym zakresie ustawodawca nie pozostawił KNF swobody nakładając na KNF obowiązek wezwania założycieli do uzupełniania wniosku, jeżeli nie spełnia on wymogów, o których mowa w art. 31 Prawa bankowego. Drugą kategorią są „uzupełniające” dane i dokumenty dotyczące określonej grupy osób. W tym przypadku KNF wyposażono w uprawnienie do żądania tych dokumentów, wskazując jednocześnie cel, jakiemu to wezwanie ma służyć – niezbędność do podjęcia decyzji o wydaniu zezwolenia. O ile kompetencja do żądania

³⁷ Ibidem.

³⁸ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 629/18, Legalis nr 1831704.

³⁹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt: IV SAB/Po 75/18, Legalis nr 1843732; w ocenie Sądu czyni to zadość zasadom ogólnym k.p.a. wyrażonym w art. 7 i 9 tej ustawy.

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt: I SA 2027/02, Legalis nr 272139.

⁴¹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt: III SAB/Gd 41/09, Legalis nr 220742.

⁴² Por. także A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 203.

dotychczasowych dokumentów może budzić wątpliwości w perspektywie terminów, jakie wyznacza art. 33 Prawa bankowego, tak część art. 33 ust. 1 pkt 1 tej ustawy dotycząca uzupełnienia wniosku, jeżeli nie spełnia on wymagań określonych w art. 31 Prawa bankowego, nie budzi wątpliwości. Skoro w niniejszej sprawie do wniosku nie załączono projektu statutu banku, jego nazwy i siedziby, to nie zrealizowano wymogów, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 oraz art. 31 ust. 2 pkt 1 Prawa bankowego. Tym samym wniosek nie spełniał zarówno wymogów określonych w Prawie bankowym, jak i k.p.a. Zastosowanie art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa bankowego było uzasadnione.

II.7. Art. 33 Prawa bankowego, oprócz obowiązku wezwania do uzupełnienia wniosku, jeżeli nie spełnia on wymagań określonych w art. 31 Prawa bankowego, reguluje również kwestie obowiązku wydania decyzji w tym postępowaniu, w tym terminy, w jakich to rozstrzygnięcie powinno zostać wydane. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego KNF w terminie nieprzekraczającym 3 miesięcy od daty otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia – wydaje decyzję w przedmiocie zezwolenia na utworzenie banku. Z kolei art. 33 ust. 2 Prawa bankowego przyznaje KNF kompetencję do wydłużenia 3-miesięcznego terminu na wydanie decyzji. KNF w uzasadnionych przypadkach może przedłużyć do 6 miesięcy termin wydania decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego, informując o tym założycieli przed upływem terminu 3 miesięcy od daty otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia. W literaturze przedmiotu formułuje się wątpliwości dotyczące obowiązywania 6-miesięcznego terminu. A. Kawulski podnosi, że na gruncie art. 33 ust. 2 Prawa bankowego nie jest określone, od jakiej daty należy liczyć ten termin – czy jest to data otrzymania wniosku przez KNF, czy też data jego uzupełnienia. Istotnie, nie zostało to bezpośrednio wyrażone w treści art. 33 ust. 2 Prawa bankowego, lecz odpowiedź wynika z art. 33 Prawa bankowego. Po pierwsze, art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego wskazuje, że termin (3 miesiące) na wydanie decyzji biegnie od daty otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia. Zatem termin zacznie biec od daty otrzymania wniosku, jeżeli będzie on kompletny i prawidłowy i w związku z tym będzie możliwe na jego podstawie wydanie rozstrzygnięcia. W przypadku konieczności uzupełnienia wniosku termin ten zacznie swój bieg od daty uzupełnienia, bo dopiero wtedy powstanie realna możliwość wydania rozstrzygnięcia. Sytuacja nieco się komplikuje na gruncie art. 33 ust. 2 Prawa bankowego. W tym przepisie początek biegu terminu został określony tylko w stosunku do 3-miesięcznego terminu na powiadomienie założycieli, przy czym konstrukcja jest analogiczna – termin ten biegnie od daty otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia. Ustawodawca jest zatem konsekwentny. Wobec tego nie ma podstaw, by na gruncie art. 33 ust. 2 Prawa bankowego wyprowadzać inne wnioski aniżeli na gruncie art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego, zwłaszcza jeśli art. 33 ust. 2 bezpośrednio odnosi się do art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa bankowego. Ponadto wskazać należy, że jeśli terminy, o których mowa, zawsze liczone były od daty otrzymania wniosku, bez

względu na to czy jest on kompletny, czy też nie, to de facto instytucja pozostawienia wniosku bez rozpoznania mogłaby nigdy nie znaleźć zastosowania. Jeżeli w ciągu odpowiednio 3 lub 6 miesięcy miałyby nastąpić rozstrzygnięcie, a złożony wniosek byłby niekompletny i nie zostałby uzupełniony, KNF musiałaby podjąć decyzję o odmowie wydania zezwolenia na utworzenie banku. Takie rozwiązanie pomija całkowicie treść art. 64 § 2 k.p.a. i wobec treści art. 33 Prawa bankowego (brak kompleksowej regulacji w tym zakresie) znajduje zastosowanie w sprawie. W tej kwestii należy również wziąć pod uwagę treść art. 35 § 5 k.p.a., zgodnie z którym do terminów określonych we właściwych przepisach k.p.a. nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Wobec powyższego należy przyjąć, że terminy określone w art. 33 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Prawa bankowego rozpoczynają swój bieg od daty uzupełnienia wniosku, jeżeli to uzupełnienie było konieczne, tj. złożony wniosek nie czynił zadość wymaganiom określonym w art. 31 Prawa bankowego.

II.8. Z powyższych ustaleń i uwag wynika, że organ (KNF), co do zasady, działał zgodnie z przepisami prawa. Jednak w niniejszej sprawie jedna okoliczność budzi wątpliwości. Z uzasadnienia do głosowanego wyroku wynika, że wniosek o wydanie zezwolenia na utworzenie banku spółdzielczego został przekazany pismem z dnia 26 października 2013 r., natomiast wezwanie do usunięcia braków nastąpiło pismem z dnia 10 lutego 2014 r. W uzasadnieniu brak jest informacji o datach doręczenia, co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku pisma z dnia 26 października 2013 r. ze względu na treść art. 61 § 3 k.p.a. (datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej). Nie ma zatem możliwości oceny przestrzegania/nieprzestrzegania 3-miesięcznych terminów określonych w Prawie bankowym. Podkreślenia wymaga, że „nie jest wystarczające dla przyjęcia beczynności o rażącym charakterze samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie winno być znaczne i niezaprzeczalne, a także oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia⁴³. Istotne jest również to, że w przypadku przekroczenia przez organ ustawowego terminu w ocenie należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym także ewentualne istotne w ujęciu procesowym przeszkody do jej załatwienia⁴⁴, a nie tylko sam przedmiot sprawy⁴⁵. Wobec tego nawet jeśli w niniejszej sprawie doszłoby do przekroczenia ustawowego terminu (wymiar kilku dni) nie miałyby ono większego znaczenia.

⁴³ Por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 2515/17, Legalis nr 1943035.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 1857/18, Legalis nr 1951808.

⁴⁵ Por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 1859/18, Legalis nr 1951811.

II.9. Po wnikliwej analizie stanu faktycznego ujawnionego w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia oraz stanu prawnego mającego zastosowanie w sprawie należy dojść do wniosku, że w niniejszej sprawie dwukrotnie zapadło poprawne orzeczenie sądowe. Poprawne było również postępowanie organu, w tym przypadku Komisji Nadzoru Finansowego.

Bibliografia

Literatura:

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bilewska K. (red.), *Efektywność zarządzania i nadzoru w spółce handlowej. W poszukiwaniu optymalnego modelu ustroju spółki*, Warszawa 2018.
- Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz 2009.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Krawczyk A., Wegner J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Daniluk D., *Regulacja i nadzór bankowy w Polsce*, Warszawa 1996.
- Duniewska Z., Krakala A., Stahl M. (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2017.
- Fleszer D., Rogacka-Łukasik A. (red.), *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016.
- Gronkiewicz-Waltz H. (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, tom 9, Warszawa 2019.
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Lichosik A., *Rynek kapitałowy. Ekonomia a prawo*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 509, Wrocław 2018.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Warszawa 2010.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.

Majewski K., *Podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2016, Vol. XIX, nr 30.

Majewski K., *General principles of code of administrative procedure after amendment of 2017*, “Annals of the Administration and Law” 2017, Year XVII, Issue 1.

Majewski K., *Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2550/16 (Prezes zarządu SKOK/członek zarządu banku, a strona postępowania prowadzonego przez KNF)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, rok XVIII, zeszyt 1.

Majewski K., *Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt: III SA/KR 1826/16*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, rok XVIII, zeszyt 2.

Mastalska-Fojcik E., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2002.

Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2013.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2013.

Sikorski G., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.

Smykla B., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2011.

Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.

Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.

Zacharko L., Matan A., Gregorczyk D. (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt: II SAB 405/02, Legalis nr 96423.

Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt: II OSK 1349/07, Legalis nr 197377.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt: II OSK 2482/10, Legalis nr 542766.

Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2421/17, Legalis nr 1813861.

Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt: II GSK 2574/16, Legalis nr 1835742.

Wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 629/18, Legalis nr 1831704.

Wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt: II OSK 1914/18, Legalis nr 1831705.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2638/18, Legalis nr 1881515.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt: II OSK 967/17, Legalis nr 1893222.

- Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt: I GSK 3162/18, Legalis nr 1891477.
- Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II OSK 2211/18, Legalis nr 1939685.
- Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 1711/17, Legalis nr 1899145.
- Wyrok NSA z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 1857/18, Legalis nr 1951808.
- Wyrok NSA z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 1859/18, Legalis nr 1951811.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt: I OSK 2515/17, Legalis nr 1943035.
- Wyrok NSA z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1003/19, Legalis nr 1935510.
- Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 88/18, Legalis nr 1973952.
- Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: II OSK 1588/19, Legalis nr 2254657.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2004 r., sygn. akt: I SA 2027/02, Legalis nr 272139.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Łd 853/07, Legalis nr 368617.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt: III SAB/Gd 41/09, Legalis nr 220742.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt: II SA/Bd 971/12, Legalis nr 866933.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt: II SAB/Ol 105/16, Legalis nr 1600410.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt: II SAB/Wa 655/13, Legalis nr 906984.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt: II SAB/Wr 39/17, Legalis nr 1664809.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Sz 684/17, Legalis nr 1651008.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2613/16, Legalis nr 1681359.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 września 2017 r., sygn. akt: II SA/Kr 721/17, Legalis nr 1681388.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Bk 364/17, Legalis nr 1694216.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Op 366/17, Legalis nr 1699748.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I SA/Go 48/18, Legalis nr 1767966.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt: II SA/Gd 137/18, Legalis nr 1768868.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt: III SA/Wr 212/18, Legalis nr 1798184.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt: II SAB/Bd 36/18, Legalis nr 1812984.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt: IV SAB/Po 75/18, Legalis nr 1843732.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt: III SAB/Wr 187/18, Legalis nr 1884132.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt: I SA/Lu 76/19, Legalis nr 1943467.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 267/19, Legalis nr 2196524.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., sygn. akt: II SAB/Gd 82/19, Legalis nr 2214972.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt: IV SAB/Po 180/19, Legalis nr 2234316.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt: IV SAB/Po 181/19, Legalis nr 2244788.