

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie w sprawie skargi nr 0379/2010/MHZ przeciwko Komisji Europejskiej

Decyzja

Sprawa 379/2010/MHZ - Otwarta 18/03/2010 - Decyzja z 20/12/2010 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Uwaga krytyczna) |

Stan faktyczny

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/9/WE z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów [\[1\]](#) [\[Link\]](#) (zwana dalej DSRI) weszła w życie w dniu 26 marca 1997 r.; ustalono w niej, że dzień 26 września 1998 r. będzie terminem transpozycji dyrektywy do ustawodawstw państw członkowskich. DSRI ma na celu ochronę inwestorów przed ryzykiem straty w sytuacji, gdy firma inwestycyjna nie jest w stanie wypłacić środków finansowych lub dokonać zwrotu aktywów posiadanych przez nią w ich imieniu. DSRI wprowadza szereg podstawowych zasad, przepisów i definicji oraz zapewnia państwom członkowskim swobodę wprowadzania jej w sposób najbardziej odpowiadający ich sytuacji. DSRI określa jednak podstawowe wymogi krajowych systemów rekompensat dla inwestorów w celu zapewnienia jednolitego minimalnego poziomu ochrony inwestorów w całej UE. Państwa członkowskie muszą stworzyć jeden lub większą liczbę systemów rekompensat dla inwestorów i wszystkie firmy inwestycyjne świadczące usługi w zakresie inwestycji muszą należeć do takiego systemu.

2. Skarżący dokonał inwestycji za pośrednictwem polskiej firmy inwestycyjnej (WGI Dom Maklerski SA, zwanej dalej WGI). W dniu 4 kwietnia 2006 r. władze polskie odebrały WGI licencję oraz nakazały jej zwrot funduszy inwestorom. WGI tego nie uczyniła, w związku z czym w dniu 22 czerwca 2006 r. polski sąd ogłosił jej upadłość.

3. W wyniku odnośnych decyzji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (KDPW) zarządzającego systemem rekompensat dla inwestorów w Polsce skarżący otrzymał rekompensatę, której kwota była jednak jego zdaniem zbyt niska. Skarżący uznał również, że wypłata odszkodowania była bezpodstawnie opóźniona, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 2 DSRI. Artykuł ten stanowi między innymi, że system rekompensat powinien „(...) być w stanie zaspokoić roszczenie inwestora tak szybko, jak to jest możliwe, i najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po stwierdzeniu zasadności i wysokości roszczenia.”



4. W związku z tym w dniu 10 grudnia 2007 r. skarżący złożył do Komisji pierwszą skargę przeciw Polsce w związku z niezastosowaniem się do wyżej wymienionego art. 9 ust. 2 dyrektywy DSRI. Komisja przyjęła skargę i nadała jej numer referencyjny X. Komisja otrzymała z Polski szereg innych skarg w tej sprawie.

5. W dniu 23 stycznia 2008 r. Komisja zwróciła się do władz polskich z prośbą o udzielenie wyjaśnień. W dniu 3 marca 2008 r. polskie Ministerstwo Finansów udzieliło odpowiedzi wyjaśniając działanie systemu rekompensat dla inwestorów w Polsce oraz proces wdrażania dyrektywy DSRI. Po otrzymaniu tej odpowiedzi, jak również po dalszych nieoficjalnych kontaktach z władzami polskimi Komisja uznała, że sprawa o naruszenie powinna zostać zamknięta i w dniu 30 kwietnia 2008 r. powiadomiła skarżącego o zamiarze jej zamknięcia.

6. W dniu 30 maja 2008 r. skarżący skierował do Komisji pismo, w którym odniósł się między innymi do art. 13 DSRI, który stanowi, że „Państwa członkowskie zapewnią, aby prawo inwestora do rekompensaty mogło stanowić przedmiot skargi inwestora przeciwko systemowi rekompensat.” Stwierdził on, że prawo polskie nie przewiduje żadnej możliwości odszkodowania dla inwestorów, jeżeli pragną oni złożyć skargę na system rekompensat dla inwestorów zarządzany przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW). Sądy cywilne nie posiadają jurysdykcji nad decyzjami KDPW, ponieważ mają one charakter administracyjny (jako, że są one związane z zarządzaniem systemem rekompensat dla inwestorów przez KDPW). Sądy administracyjne również nie posiadają jurysdykcji nad tymi decyzjami, ponieważ KDPW nie jest organem administracyjnym, ale spółką akcyjną prawa handlowego. W załączeniu skarżący przekazał pismo od syndyka masy upadłościowej WGI z dnia 28 maja 2007 r.

7. W dniu 3 września 2008 r. Komisja poinformowała skarżącego, że w jego piśmie z 30 maja 2008 r. nie otrzymała żadnych nowych informacji oraz że w dniu 26 czerwca 2008 r. zamknęła sprawę o naruszenie.

8. W dniach 20 września, 15 października i 11 grudnia 2008 r. skarżący przesłał do Komisji dodatkowe pisma, w których zdecydowanie sprzeciwił się wydanej przez nią decyzji, o której mowa powyżej. Komisja udzieliła odpowiedzi na te pisma odpowiednio w dniach 8 października, 12 listopada 2008 r. oraz 2 lutego 2009 r. [\[2\] \[Link\]](#) Do pisma skierowanego do skarżącego w dniu 12 listopada 2008 r. Komisja załączyła kopię odpowiedzi władz polskich z dnia 3 marca 2008 r. W piśmie do skarżącego z dnia 2 lutego 2009 r. Komisja stwierdziła między innymi, że we wcześniejszej korespondencji wyjaśniła już wszystkie przyczyny prawne decyzji o zamknięciu jego sprawy. Komisja zwróciła ponownie uwagę, że skarżący nie przedstawił wystarczających dowodów na poparcie swych argumentów dotyczących naruszenia przez władze polskie obowiązku wdrożenia dyrektywy. Komisja poinformowała również skarżącego, że „art. 13 DSRI został przetransponowany do art. 140 ust. 7 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z dnia 29 lipca 2005 r. Ponadto skargi mogą zostać w każdym przypadku przekazane [właściwym polskim organom], możliwe jest również wniesienie sprawy do sądu.” Komisja nawiązała też do kodeksu dobrego postępowania administracyjnego stwierdzając, że nie udzieli ponownie skarżącemu odpowiedzi w tej samej kwestii, jeżeli nie przedstawi on



nowych argumentów.

9. W dniu 28 lipca 2009 r. skarżący skierował do Komisji drugą skargę. Stwierdził w niej, że różni się ona od pierwszej, ponieważ (i) tym razem odniósł się on wyłącznie do art. 13 DSRI oraz do braku skutecznego wdrożenia go przez władze polskie (w tym względzie powtórzył treść swego pisma z 30 maja 2008 r.) oraz (ii) jest w posiadaniu nowego dokumentu z polskiego sądu dowodzącego, że art. 13 rzeczywiście nie został w ogóle wdrożony. W dniu 30 lipca 2009 r., w uzupełnieniu drugiej skargi, skarżący przesłał Komisji kopię tego dokumentu wraz z krótkim listem przewodnim. Był to wyrok polskiego sądu z dnia 26 lutego 2008 r., w którym sąd stwierdził w podsumowaniu, że nie posiada jurysdykcji nad sprawami dotyczącymi systemu rekompensat dla inwestorów, wskutek czego niemożliwe jest uzyskanie odszkodowania.

10. Komisja nie zarejestrowała drugiej skargi, jako skargi na uchybienie prawu europejskiemu. W odpowiedzi z dnia 19 października 2009 r. poinformowała skarżącego, że w swych poprzednich pismach podała już przyczyny braku wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia przeciwko Polsce oraz że sprawa została zamknięta. Komisja nie stwierdziła nowych elementów dotyczących sprawy, dlatego też postanowiła ją zamknąć.

11. Następnie skarżący zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

12. Rzecznik podjął decyzję o wszczęciu dochodzenia w oparciu o zarzuty i roszczenie podane poniżej:

(i) skarżący utrzymuje, że Komisja nie rozpatrzyła należycie jego drugiej skargi z dnia 28 lipca 2009 r., uzupełnionej 30 lipca 2009 r.;

(ii) skarżący jest zdania, że Komisja powinna zarejestrować tę skargę lub w sposób przekonywujący wyjaśnić, dlaczego nie może tego uczynić.

Dochodzenie

13. W dniu 23 października 2009 r. skarżący złożył skargę do Rzecznika. [\[3\] \[Link\]](#) W dniu 23 czerwca 2010 r. Komisja przesłała do Rzecznika opinię w języku angielskim, a następnie jej tłumaczenie na język polski. W dniu 10 sierpnia 2010 r. skarżący przekazał swoje uwagi na temat opinii Komisji.

Analiza sprawy i wnioski Rzecznika

A. Zarzut nienależytego rozpatrzenia przez Komisję skargi



o naruszenie oraz powiązane roszczenie

Argumenty przedstawione Rzecznikowi

14. W pierwotnej skardze skarżący argumentował, że powód, dla którego Komisja odmówiła przyjęcia jego nowej skargi z dnia 28 lipca 2009 r., uzupełnionej w dniu 30 lipca 2009 r., był niewłaściwy. Argumentował on również, że Komisja, w odpowiedzi z dnia 19 października 2009 r., stwierdziła, że nie przedstawił on nowych dowodów, podczas gdy w rzeczywistości to uczynił. Do nowej skargi dołączył on bowiem kopię decyzji sądu polskiego z dnia 26 lutego 2008 r., która do tego dnia była Komisji nieznana. („Pierwszy argument”)

15. Ponadto skarżący utrzymywał, że ocena Komisji zawarta w jej piśmie do skarżącego z dnia 2 lutego 2009 r., zgodnie z którą art. 13 DSRI został właściwie przetransponowany do prawa polskiego, była nieprawidłowa. („Drugi argument”)

16. W swej opinii Komisja poinformowała Rzecznika, że w dniu 6 sierpnia 2009 r. skarżący skierował petycję do Parlamentu Europejskiego. Po tej petycji, a także mając na uwadze, że niektóre wcześniejsze kontakty Komisji z władzami polskimi miały charakter nieoficjalny, Komisja skierowała w dniu 23 grudnia 2009 r. nowe pismo do władz polskich. Polskie Ministerstwo Finansów udzieliło na nie odpowiedzi w dniu 10 lutego 2010 r. [\[4\]](#) [\[Link\]](#)

17. Ponadto Komisja uznała, że w swej korespondencji z 28 i 30 lipca 2009 r. skarżący nie przedstawił żadnych nowych elementów uzasadniających zarejestrowanie jej jako nowej skargi. Załączony przez skarżącego wyrok polskiego sądu nie stanowił nowego elementu. Wyrok sądu był już dostępny w 2008 r., kiedy Komisja nadal analizowała pierwszą skargę skarżącego (sprawa o uchybienie nr 2008/4085). Ponadto w piśmie z 30 maja 2008 r. skarżący wspomniał już, że sądy polskie wydały wyroki w tej sprawie.

18. Komisja stwierdziła również, że wyrok polskiego sądu z dnia 26 lutego 2008 r. nie dowodzi, że Polska nieprawidłowo wdrożyła art. 13 DSRI, co zmusiłoby Komisję do rozpoczęcia nowego dochodzenia w ramach nowej procedury o uchybienie. Wyrok ten został wydany po odwołaniu złożonym przez inne osoby inwestujące za pośrednictwem polskiego przedsiębiorstwa inwestycyjnego i sąd odrzucił ich odwołanie w kontekście postępowania upadłościowego. Wyrok ten nie uniemożliwia wszczęcia sprawy cywilnej przez inwestora, który nie figuruje w wykazie syndyka masy upadłościowej, lub który nie jest usatysfakcjonowany kwotą przyznanego odszkodowania. W piśmie z dnia 2 lutego 2009 r. Komisja poinformowała skarżącego, że art. 13 dyrektywy został wdrożony art. 140 par. 7 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z dnia 29 lipca 2005 r., która nadal obowiązuje w Polsce.

19. Powyższą ocenę Komisji potwierdziły władze polskie w trakcie nieoficjalnej rozmowy z Komisją, a także w oficjalnej odpowiedzi udzielonej przez polskie Ministerstwo Finansów w dniu 10 lutego 2010 r. W odpowiedzi tej ministerstwo to wyjaśniło, że inwestorzy posiadają dwie możliwości złożenia odwołania: (i) odwołanie w ramach postępowania upadłościowego prowadzonego przez sędziego-komisarza zgodnie z art. 256 par. 1 polskiej ustawy o



postępowaniu upadłościowym oraz (ii) odwołanie w drodze postępowania cywilnego w oparciu o art. 140 par. 6 i 140 par. 7 polskiej ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z 29 lipca 2005 r. Te ostatnie środki zaradcze są dostępne zarówno dla inwestorów, których nazwiska nie figurują w wykazie inwestorów, jak i dla inwestorów, których nie satysfakcjonuje kwota wypłaconego odszkodowania.

20. Komisja zwróciła również uwagę, że w petycji do Parlamentu Europejskiego skarżący domniemywał istnienia postępowań cywilnych stwierdzając, że „niemożliwym jest, by skarga przeciw [systemowi rekompensat] w zwykłym sądzie była taka sama, jak postępowanie przeciwko systemowi rekompensat w rozumieniu art. 13 [DSRI].” Komisja nie zgadza się z tym argumentem, ponieważ art. 13 DSRI zawiera bardzo ogólne przepisy wymagające istnienia możliwości złożenia przez inwestora odwołania skierowanego przeciwko systemowi rekompensat. W przeciwieństwie do twierdzeń skarżącego zawartych w petycji do Parlamentu, art. 13 DSRI pozostawia państwom członkowskim prawo wyboru sposobu złożenia odwołania zgodnie z zasadami krajowych postępowań sądowych i upadłościowych. W tym sensie Komisja stwierdziła już w piśmie do skarżącego z dnia 2 lutego 2009 r., że „ponadto skargi można w każdym przypadku przekazać do [właściwych organów polskich], możliwe jest również wniesienie sprawy do sądu.”

21. W podsumowaniu Komisja uznała, że jej wniosek, iż art. 13 DSRI został właściwie przetransponowany do prawa polskiego, opiera się na dogłębnej analizie kwestii oraz wynika z szeregu kontaktów z władzami polskimi. Wnioski Komisji zostały jasno zakomunikowane skarżącemu w wielu pismach, w tym w piśmie z 2 lutego 2009 r.

22. Komisja nie dopatrzyła się również jakiegokolwiek niewłaściwego administrowania w rozpatrywaniu sprawy skarżącego i uznała jego roszczenie za bezpodstawne. Wreszcie uznała, że „postępowanie przed Rzecznikiem nie jest właściwym środkiem sprawowania kontroli nad meritem decyzji Komisji, zwłaszcza, jeżeli chodzi o interpretację przepisów prawa wspólnotowego.”

23. W swoich uwagach skarżący powtórzył, że w przeciwieństwie do poglądów Komisji zawartych w jej opinii, nie wspominał wyroku sądu polskiego jako nowego dowodu w piśmie z 30 maja 2008 r., którym uzupełnił pierwszą skargę. Komisja nie była najwyraźniej świadoma treści wyroku polskiego sądu przed dniem 28/30 lipca 2009 r. (data drugiej skargi) nawet, jeżeli został on wydany w 2008 r.

24. Skarżący stwierdził, że możliwość wytoczenia powództwa cywilnego przeciwko Krajowemu Depozytowi Papierów Wartościowych (KDPW), zarządzającemu systemem rekompensat to nie to samo, co możliwość wniesienia skargi przeciwko systemowi rekompensat dla inwestorów. Zdaniem skarżącego obecnie w polskim prawie nie ma możliwości wytoczenia powództwa cywilnego przeciwko systemowi rekompensat dla inwestorów, ponieważ system ten nie ma osobowości prawnej i istnieje jedynie możliwość wniesienia skargi przeciwko KDPW. W opinii skarżącego, Komisja przeinaczyła jego oświadczenia w tej kwestii zawarte w jego petycji do Parlamentu Europejskiego. Wreszcie, zgodnie z interpretacją skarżącego, art. 13 DSRI nie dotyczy odwołania się do sądu, lecz innych środków dochodzenia roszczeń, które w świetle



odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinny być skuteczne, czyli między innymi łatwo dostępne. W Polsce dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest jednak kosztowny a procedury przeciągają się.

25. Skarżący przeanalizował odpowiedź polskiego Ministerstwa Finansów z dnia 10 lutego 2010 r., do której odniosła się Komisja w swojej opinii. Doszedł do wniosku, że ani polska ustawa o postępowaniu upadłościowym, ani ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, które powinny wdrażać postanowienia art. 13 DSRI zgodnie z potwierdzoną przez Komisję opinią polskiego ministerstwa, nie zawierają w rzeczywistości właściwych przepisów dotyczących możliwości odwołania się inwestorów od systemu rekompensat dla inwestorów. Poza tym, według niego, polskie ministerstwo miało na myśli możliwość odwołania się od wykazu wierzycieli, a nie od wykazu inwestorów uprawnionych do rekompensat. W opinii skarżącego polskie ministerstwo wprowadziło Komisję w błąd, lecz Komisja nie powinna była przyjąć opinii ministerstwa bez dokładniejszej weryfikacji.

26. Skarżący uznał, że polskie prawo nie daje możliwości odwołania od systemu rekompensat dla inwestorów, co świadczy o nieprawidłowym dokonaniu transpozycji art. 13 DSRI. Według niego Komisja naruszyła europejski kodeks dobrego postępowania administracyjnego, między innymi poprzez, (i) nierozpatrzenie jego nowej skargi z dnia 28 lipca 2008 r. jako skargi na naruszenie pomimo nowych dowodów; (ii) brak właściwego podania przyczyny dlaczego tak uczyniła.

Ustalenia dokonane przez Rzecznika

Ustalenia wstępne dotyczące Drugiego argumentu skarżącego

27. Komisja w swojej opinii poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich, że skarżący złożył petycję do Parlamentu w dniu 6 sierpnia 2009 r., czyli około trzy miesiące przed złożeniem skargi do Rzecznika. Z opinii Komisji na skargę oraz z odpowiedzi polskiego ministerstwa z dnia 10 lutego 2010 r., o którą wystąpiła Komisja przygotowując własną odpowiedź dla Parlamentu w ramach rozpatrywania petycji skarżącego, wynika, że niniejsza petycja dotyczyła wdrożenia art. 13 DSRI przez władze polskie. Rzecznik odnotowuje, że polskie ministerstwo odpowiedziało w piśmie z dnia 10 lutego 2010 r. na następujące pytania zadane przez Komisję:

(i) Czy prawo inwestora do otrzymania rekompensaty może być dochodzone przez inwestora zgodnie z art. 13 DSRI? W jaki sposób inwestor może dochodzić prawa do otrzymania rekompensaty?

(ii) Czy, w szczególności, inwestorzy umieszczeni na liście inwestorów uprawnionych do otrzymania rekompensat zgodnie z art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi mają prawo do zaskarżenia listy inwestorów, a jeśli tak, to, na jakiej podstawie prawnej? Jakie działania może podjąć inwestor może podjąć w celu zaskarżenia listy inwestorów?



(iii) Czy inwestor ma prawo do złożenia skargi do polskiej Komisji Nadzoru Finansowego i czy może dochodzić prawa do otrzymania rekompensaty na drodze sądowej? [\[5\]](#) [\[Link\]](#)

28. W świetle powyższego oraz ze względu na fakt, że Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego zajmowała się już kwestią wdrażania art. 13 DSRI przez władze polskie i w związku z tym oceną tej kwestii przez Komisję, nie ma podstaw, aby Rzecznik Praw Obywatelskich zajmował się drugim Argumentem skarżącego, że ta ocena Komisji jest błędna.

29. Z tego samego powodu Rzecznik Praw Obywatelskich nie widzi potrzeby komentowania oświadczenia zawartego w opinii Komisji, zgodnie z którym „postępowanie przed Rzecznikiem nie jest właściwym środkiem sprawowania kontroli nad meritum decyzji Komisji, zwłaszcza, jeżeli chodzi o interpretację przepisów prawa wspólnotowego.” Niemniej jednak Rzecznik Praw Obywatelskich ubolewa nad tym niefortunnym oświadczeniem Komisji i wyjaśnia, że gdyby Komisja Petycji nie miała już wcześniej do czynienia z tym aspektem skargi, wówczas Rzecznik mógłby dokonać oceny wniosków Komisji w tej sprawie i byłby on oczywiście w stanie wyrazić swoje stanowisko w zakresie interpretacji odnoszących przepisów prawa Unii, przyznając jednocześnie, że najwyższą władzą odpowiedzialną za interpretację tego prawa jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pierwszy argument skarżącego, że jego pismo z dnia 28 lipca 2009 r. i uzupełnione dnia 30 lipca 2009 r. nie zostało zarejestrowane przez Komisję, jako nowa skarga

30. Rzecznikowi Praw Obywatelskich trudno jest zrozumieć, dlaczego wyżej wymienione pisma skarżącego nie zostały zarejestrowane przez Komisję jako oficjalna skarga, zgodnie z komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącym stosunków ze skarżącymi w odniesieniu do naruszeń prawa wspólnotowego [\[6\]](#) [\[Link\]](#) („komunikat”).

31. W komunikacie tym Komisja opublikowała przepisy regulujące stosunki z osobami wnoszącymi skargi do Komisji w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego. Pkt 3 akapit pierwszy („Rejestracja skarg”) tego komunikatu stanowi, że:

„Wszelka korespondencja, która może stać się przedmiotem dochodzenia jako skarga, jest rejestrowana w centralnym rejestrze skarg w Sekretariacie Generalnym Komisji”.

Pkt 3 akapit drugi zawiera wyczerpujący wykaz powodów, na podstawie których

„korespondencja nie podlega dochodzeniu jako skarga przez Komisję, a w związku z tym nie podlega też rejestracji w centralnym rejestrze skarg, jeżeli:

(...) - precyzuje skargę, odnośnie do której Komisja zajęła wyraźne, jawne i spójne stanowisko, o którym powiadamia skarżącego (...).”



Pkt 5 akapit czwarty („Potwierdzenie odbioru”) komunikatu stanowi, że:

„Jeśli działy Komisji podejmą decyzję o nierejestrowaniu korespondencji jako skargi, powiadamiają o tym autora pisma zwykłym listem wymieniającym jeden lub więcej powodów, o których mowa w drugim akapicie punktu 3.”

32. Komisja argumentowała, że pisma skarżącego nie zostały zarejestrowane jako nowa skarga, ponieważ skarżący nie przedstawił żadnych nowych dowodów w stosunku do wcześniejszej skargi dotyczącej niewłaściwego wdrażania DSRI przez Polskę, której rozpatrywanie zostało ostatecznie zakończone przez Komisję w dniu 26 czerwca 2008 r. stwierdzeniem o braku naruszenia. Wydaje się zatem, że Komisja uznała, że „wyraźne, jawne i spójne” stanowisko w sprawie, o której mowa w pismach skarżącego z 28 i 30 lipca 2009 r., zostało już przyjęte przed datą wpłynięcia tych pism.

33. Rzecznik zauważa jednak, że w swojej skardze do Komisji z dnia 10 grudnia 2007 r. skarżący głównie nawiązywał do nieprawidłowego wdrożenia przez władze polskie art. 9 DSRI, podczas gdy w pismach z dnia 28 i 30 lipca 2009 r. skupił się na nieprawidłowym wdrożeniu art. 13 DSRI.

34. Ponadto wydaje się, że w wyniku pierwszej skargi skarżącego z dnia 10 grudnia 2007 r. Komisja nie przeprowadziła dochodzenia w kwestii wdrożenia przez Polskę art. 13 DSRI. Z odpowiedzi władz polskich z dnia 22 lutego 2008 r., która została najwyraźniej wysłana w ramach rozpatrywania przez Komisję pierwszej skargi skarżącego, jasno wynika, że polskie Ministerstwo Finansów nie zostało poproszone przez Komisję o wyjaśnienie w kwestii wdrażania wspomnianego art. 13 DSRI. Dlatego trudno stwierdzić, na podstawie którego „szczegółowego dochodzenia” Komisja przyjęła swoje stanowisko w sprawie wdrożenia art. 13 DSRI do polskiego prawa, które zostało przekazane skarżącemu w piśmie z dnia 2 lutego 2009 r. W piśmie tym Komisja stwierdziła, że (i) „skargi mogą zostać w każdym przypadku przekazane do [właściwych organów polskich], możliwe jest również wniesienie sprawy do sądu” i że (ii) art. 13 dyrektywy został wdrożony do art. 140 par. 7 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z dnia 29 lipca 2005 r.

35. Ponadto Rzecznik zwraca uwagę, że dopiero w dniu 30 lipca 2009 r. skarżący dostarczył, po raz pierwszy w jego korespondencji z Komisją w sprawie DSRI, kopię wyroku polskiego sądu, w którym polski sędzia-komisarz stwierdził, że nie ma prawnej możliwości odwołania się od systemu rekompensat dla inwestorów w ramach postępowania upadłościowego. Odpowiedni fragment decyzji polskiego sędziego z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie dwóch indywidualnych roszczeń o odszkodowanie w związku z niewypłacalnością polskiego przedsiębiorstwa inwestycyjnego ma następujące brzmienie:

„Sporządzenie listy inwestorów i zasady przyznania prawa do rekompensaty oraz sposób jej wypłacenia regulują przepisy art. 132 i następne ustawy [o obrocie instrumentami finansowymi], które nie przewidują możliwości rozstrzygania przez sędziego-komisarza o roszczeniach z tytułu rekompensat oraz zaskarżenia listy inwestorów. Nie przewidują jej również przepisy Prawa



upadłościowego i naprawczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego, skoro lista inwestorów nie jest orzeczeniem sędziego-komisarza lub sądu. O prawie i wysokości rekompensaty decyduje ostatecznie Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie w postaci uchwały zarządu spółki. Nawet syndyk, który przygotowuje i składa listę inwestorów, nie ma prawa do zaskarżenia tej uchwały. W związku z brakiem szczegółowej regulacji dyskusyjne jest nawet, czy mógłby wytoczyć powództwo o zapłatę w przypadku zwrotu przez Krajowy Depozyt listy lub przyznania rekompensaty w mniejszej wysokości niż wskazana w liście. W konsekwencji, [obecny] wniosek o przyznanie rekompensaty podlega odrzuceniu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej w rozumieniu art. 199§1 pkt. 1 Kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 229 Prawa upadłościowego i naprawczego".

36. Jak słusznie zauważył skarżący, Komisji nie udało się wykazać, że była ona świadoma tego wyroku przed datą jego złożenia przez skarżącego. Należy również uznać, że wyrok ten stanowi ważny element dowodowy w dochodzeniu, czy art. 13 DSRI został prawidłowo wdrożony do prawa polskiego i nie powinien zostać zignorowany przez Komisję, lecz raczej poddany szczegółowej analizie.

37. Jednak dopiero na skutek niniejszej skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich (lub raczej w ramach petycji skarżącego do Parlamentu w sierpniu 2009 r.) Komisja dokonała tej analizy, dochodząc do wniosku, że „wyrok polskiego sądu z dnia 26 lutego 2008 r. nie dowodzi, że Polska nieprawidłowo wdrożyła art. 13 DSRI, co zmusiłoby Komisję do rozpoczęcia nowego dochodzenia w ramach nowej procedury o uchybienie." Taka analiza powinna było jednak zostać przeprowadzona przez Komisję wcześniej, i to zanim skarżący złożył petycję do Parlamentu (i udał się do Rzecznika) i tuż po uprzedniej rejestracji pism skarżącego z dnia 28 i 30 lipca 2009 r. jako nowej skargi. Rzecznik nie ma wątpliwości, że dochodzenie w kwestiach poruszonych w tych pismach należało przeprowadzić kiedy te pisma zostały złożone.

38. Na koniec Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w piśmie do Komisji z dnia 30 maja 2008 r. skarżący odwołał się do art. 13 DSRI i stwierdził, że polskie prawo nie przewiduje możliwości odwołania się od decyzji KDPW, który zarządza systemem rekompensat. Skarżący wspominał również, choć w sposób raczej ogólny, że „sąd zajmujący się postępowaniem upadłościowym odrzucił odwołania od systemu rekompensat twierdząc, że takie odwołania go nie dotyczą.” Jednak w tym czasie nie przedstawił on kopii wyroku polskiego sędziego z dnia 26 lutego 2008 r., co uczynił dopiero dnia 28/30 lipca 2009 r. Komisja nie mogła zatem powołać się na treść pisma skarżącego z dnia 30 maja 2008 r. w celu umotywowania swojej opinii, że korespondencja skarżącego z 28 i 30 lipca 2009 r. nie zawiera nowych elementów.

39. W świetle powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że ze względu na brak rejestracji pism skarżącego z dnia 28 i 30 lipca 2009 r. jako nowej skargi na podstawie stwierdzenia, że korespondencja ta nie zawiera nowych dowodów, Komisja postąpiła niezgodnie z własnym komunikatem, a zatem dopuściła się niewłaściwego administrowania.

40. Rzecznik odnotowuje, że w następstwie i w ramach petycji skarżącego do Parlamentu Komisja zwróciła się do władz polskich w celu weryfikacji nowych dowodów i zarzutu skarżącego, że art. 13 DSRI nie został właściwie wdrożony przez władze polskie. Tym samym



Komisja podjęła działania, których można by było oczekiwać z jej strony, gdyby odpowiednie pisma skarżącego zostały zarejestrowane jako nowa (druga) skarga. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że nie powinien na tym etapie wymagać od Komisji zarejestrowania skargi skarżącego z dnia 28 i 30 lipca 2009 r. jako takiej, a zatem zaspokojenia roszczenia. Polubowne rozwiązanie nie jest więc możliwe i Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z tym zamyka sprawę zawartą poniżej uwagą krytyczną.

C. Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie niniejszej skargi Rzecznik Praw Obywatelskich postanawia zamknąć sprawę następującą uwagą krytyczną:

Komisja popełniła błąd i jej działania, polegające na niezarejestrowaniu pism skarżącego z dnia 28 i 30 lipca 2009 r. jako nowej skargi, podczas gdy skarżący załączył do tych pism kopię decyzji sądu polskiego z dnia 26 lutego 2008 r. stanowiącą w istocie nowy dowód przedstawiony po raz pierwszy Komisji, pozostają w sprzeczności z jej własnym komunikatem. Stanowi to przypadek niewłaściwego administrowania.

Skarżący i Komisja zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu, 20 grudzień 2010

[1] [\[Link\]](#) Dz.U. 1997 L 84 s. 22-31.

[2] [\[Link\]](#) Skarżący załączył do skargi jedynie kopie odpowiedzi Komisji z dni 12 listopada 2008 r. i 2 lutego 2009 r. Treść pozostałych pism Komisji została jednak opisana przez Komisję w pismach, których kopie załączono.

[3] [\[Link\]](#) Skarga ta, choć przyjęta przez elektroniczny system składania skarg Rzecznika nie została z przyczyn technicznych przekazana do rejestru spraw. Dopiero, gdy skarżący zwrócił się do Rzecznika w dniu 26 grudnia 2009 r. (jego pismo zostało przyjęte jako dalsza korespondencja dotycząca wcześniejszej skargi ze strony tego samego skarżącego: Y) z zapytaniem o skargę z dnia 23 października 2009 r., służby Rzecznika dowiedziały się o złożeniu przez niego ostatecznej skargi. Skarga ta została zatem zarejestrowana w dniu 10 lutego 2010 r. Skarżący został o tym fakcie poinformowany w dniu 18 marca 2010 r.

[4] [\[Link\]](#) Skarżący otrzymał kopię pisma z polskiego Ministerstwa Finansów.



[5] [\[Link\]](#) W dniu 24 listopada 2010 r. służby Rzecznika zwróciły się nieoficjalnie do Komisji Petycji PE, która potwierdziła, że w swojej petycji skarżący stwierdził, że władze polskie nie dokonały właściwej transpozycji DSRI do polskiego ustawodawstwa i w związku z tym szczególnie odniósł się do art. 13 DSRI. Dnia 22 listopada 2009 r. petycję uznano za dopuszczalną. Dnia 11 maja 2010 r. Komisja dostarczyła Parlamentowi odpowiednich informacji w sprawie petycji. W lipcu 2010 r. rozpatrywanie petycji zostało zakończone.

[6] [\[Link\]](#) COM(2002)141 wersja ostateczna.