

ALEKSANDRA NADOLSKA

*Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*

---

Legal status of Polish Financial Supervision Authority

**Wstęp**

Istnieją wątpliwości co do zakresu, w jakim struktury nadzorcze mogą gwarantować utrzymanie stabilności finansowej lub wysokiego stopnia skuteczności ekonomicznej dla rynków finansowych danego kraju. Występują wszakże pewne związki łączące charakterystykę tego typu organów – z punktu widzenia jakości kultury zarządzania i stopnia niezależności – z wiarygodnością i stabilnością rynków finansowych, ale nie z samą strukturą organizacyjną. Oczywiście bowiem pozostaje, że gdy chodzi o unikanie kryzysów finansowych, niezależność oraz wiarygodność są ważniejsze od przyjętej struktury. Mimo że nie ma bezpośredniej współzależności między strukturami i ich niezależnością, to kraje, które dokonały przekształceń swoich struktur nadzorczych, wykorzystały ten proces do zwiększenia niezależności objętych nim organów.

Każdy kraj w trakcie podejmowania decyzji dotyczących struktury nadzoru winien dokonać indywidualnej oceny swojej sytuacji. Katalog takich czynników przedstawił D. Llewellyn, który wśród elementów niezbędnych do uwzględnienia w trakcie ustalania struktury nadzoru wyróżnił m.in. a) jakie szczególne cele powinien mieć każdy organ nadzoru?, b) jaki stopień koordynacji jest wymagany do zapewnienia jej skuteczności oraz skuteczności współpracy i wzajemnego przekazywania informacji?, c) jakim stopniem niezależności politycznej powinny się charakteryzować organy regulacyjne i nadzorcze?, d) do jakiego stopnia zakres skupienia kompetencji winien być przedmiotem analizy w trakcie określania optymalnej struktury nadzorczej?, e) jakim zakresem niezależności i odpowiedzialności powinny dysponować organy

nadzoru<sup>1</sup>. Niezbędne okazuje się zatem dokonanie oceny stopnia integracji sektora finansowego. Kluczowe ponadto znaczenie przypisuje się niezależności instytucjonalnej<sup>2</sup>.

Z perspektywy władzy publicznej bezpieczeństwo rynku usług finansowych można zdefiniować następująco: instytucje będące pośrednikami finansowymi wypełniają w sposób prawidłowy zadania na rzecz gospodarki narodowej, kompetencje i odpowiedzialność instytucji sieci bezpieczeństwa są jasno określone, państwo jest postrzegane na rynku jako wiarygodny partner<sup>3</sup>. Wśród czynników, które warunkują bezpieczeństwo rynku usług finansowych z perspektywy władzy publicznej, na szczególną uwagę zasługuje ten, który wskazuje, iż kompetencje i odpowiedzialność instytucji sieci bezpieczeństwa powinny być jasno określone. Definiuje on bowiem rolę, jaką władza publiczna odgrywa w kształtowaniu bezpieczeństwa rynku usług finansowych. Jasne określenie zasad kompetencji i odpowiedzialności jest zawarte w przepisach prawnych. Kompetencje te mogą się zmieniać, w ślad za zmianami zachodzącymi na rynku usług finansowych. Zależy to jednak nie tylko od zmian na rynku, ale także od woli politycznej.

### **1. Analiza założeń dotyczących charakteru prawnego Komisji Nadzoru Finansowego**

Komisja Nadzoru Finansowego została powołana w 2006 r. na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, Nr 157, poz. 1119 ze zm.).

Zanim przyjęto ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym w obowiązującym brzmieniu, dyskusji i opinii poddano dwa projekty. Jako pierwszy przedłożono projekt ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi (tzw. „projekt styczniowy”), przekazany przy piśmie Ministra Finansów z dnia 6 stycznia 2006 r., sygn. FI/P-AN/20/2006, który zakładał, że centralnym organem administracji rządowej sprawującym pełny nadzór nad instytucjami finansowymi będzie Prezes Urzędu Nadzoru Finansowego<sup>4</sup>.

Opinie na temat projektu styczniowego przedłożyły m.in. Rada Przedsiębiorczości Rzeczypospolitej Polski w piśmie z dnia 8 lutego 2006 r. oraz Polska Izba Ubezpieczeń w piśmie z dnia 17 stycznia 2006 r. (PIU 153/2006), które jednomyślnie podniosły, że rozległe kompetencje i skupienie tak dużej władzy w rękach Prezesa Urzędu Nadzoru Finansowego stanowią zagrożenie dla bezstronności instytucji.

<sup>1</sup> D. Llewellyn, *Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues*, <http://siteresources.worldbank.org/INTTOPCONF6/Resources/2057292-1162909660809/F2FlemmingLlewellyn.pdf>.

<sup>2</sup> H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 244 i n.

<sup>3</sup> M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 93 i n.

<sup>4</sup> Pismo J. Pruskiego, I zastępcy Prezesa NBP z dnia 17 marca 2006 r., GP-DD-KC-072-3/06/548/2006, opublikowane na [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

Zastrzeżenia co do zgromadzenia zakresu kontroli nad instytucjami finansowymi w rękach jednej osoby posiadał także Narodowy Bank Polski, który w opinii z dnia 20 stycznia 2006 r. do projektowanej ustawy stwierdził, że lepiej predysponowany do pełnienia nadzoru nad całym sektorem finansowym w Polsce byłby organ kolegialny<sup>5</sup>. Narodowy Bank Polski wskazał przy tym, że istotą zmian powinno być wprowadzenie kolegialności procesu decyzyjnego, aczkolwiek nie sprecyzował, czy organ kolegialny miałby należeć do organów centralnej administracji rządowej.

W opinii Europejskiego Banku Centralnego z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi z dyspozycji art. 2 projektu ustawy wywiedziono natomiast wprost, że „Prezes Urzędu ma być centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach nadzoru nad instytucjami finansowymi”, stanowiącym tym samym jednoosobowy organ decyzyjny, wykonujący swe zadania przy pomocy Urzędu Nadzoru Finansowego<sup>6</sup>. Europejski Bank Centralny przyjął, że Prezes Urzędu, działając jako organ centralnej administracji rządowej realizujący zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce, stanowić będzie jednoosobowy organ decyzyjny odpowiedzialny za niemal wszystkie kwestie nadzorcze w kraju. Uwzględniając jednak szeroko rozpowszechnioną praktykę w Unii Europejskiej, jak również własny pogląd, zaproponował, aby w projektowanej ustawie przewidziano utworzenie formalnego ciała kolegialnego, podejmującego decyzje w sposób zbiorowy. Zaproponował w końcu, aby w projektowanej ustawie uwzględnić przepisy ustanawiające kolegialne ciało decyzyjne jako jedyny organ Urzędu Nadzoru, działający przy tym jako organ centralnej administracji rządowej.

Drugą inicjatywą w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym był projekt ustawy z dnia 7 czerwca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (druk Sejmowy nr 654), który uwzględnił postulowane zmiany w części dotyczącej kolegialności organu właściwego w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym.

W części szczegółowej uzasadnienia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym podkreślono, że w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym i wykonywania wszystkich swoich zadań Komisja Nadzoru Finansowego jest organem niezależnym, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym w sposób autonomiczny, wszyscy zaś członkowie Komisji są równoprawni, posiadają pełne prawa uczestniczenia w posiedzeniach Komisji, uzyskiwania informacji dostępnych Komisji oraz głosowania i podejmowania rozstrzygnięć<sup>7</sup>. W projekcie ustawy nie wskazano wprost charakteru organu, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Wątpliwości w zakresie usytuowania przez ustawę nadzoru nad rynkiem finansowym w strukturze organów państwa, mianowicie w strukturach administracji

<sup>5</sup> Opinia Narodowego Banku Polskiego w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, Warszawa, 20 stycznia 2006 r.

<sup>6</sup> Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 9 marca 2006 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi, CON/2006/15.

<sup>7</sup> Projekt rządowy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 654, Warszawa, 7 czerwca 2006 r.

rządowej, nie miał natomiast prof. dr hab. Aleksander Chłopecki, który na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w dniu 4 lipca 2006 r. sporządził opinię o projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>8</sup>. W opinii tej wywiódł bowiem, że „to raczej Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy oraz Komisja Nadzoru Ubezpieczeniowego i Funduszy Emerytalnych powinny zostać wyłączone ze struktur administracji rządowej, nie zaś Komisja Nadzoru Bankowego i Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego do tej administracji włączone”.

## 2. Przedmiotowe i podmiotowe ujęcie organu administracji publicznej

Zgodnie z art. 3 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym.

W doktrynie prawa administracyjnego można wyróżnić dwie podstawowe koncepcje pojęcia organu administracji publicznej: organizacyjno-przedmiotową i podmiotową, którą można określić mianem „personalnej”. Dla koncepcji organizacyjno-przedmiotowej istotne są założenia wypracowane w doktrynie prawa administracyjnego, które do dziś są przyjmowane jako podstawowe. M. Jaroszyński, budując pojęcie organu administracji państwowej, wychodzi z ustalenia ścisłego znaczenia prawnego organu państwowego, przyjmując, że „organem państwowym nazywamy wyodrębnioną część aparatu państwowego powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługujących państwu zwierzchniej władzy”<sup>9</sup>. Organ administracji publicznej stanowi zatem wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, która działa w imieniu i na rachunek państwa i, o ile prawo to dopuszcza, jest uprawniony do posługiwania się środkami władczymi, a nadto wykonuje zadania publiczne z zakresu administracji oraz działa w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji. „Personalistyczną” koncepcję pojęcia organu administracji publicznej przyjmował natomiast J. Boć, podkreślając, że organ administracji publicznej to człowiek, który znajduje się w strukturze organizacji państwa, jest powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>10</sup>. W przytoczonej definicji organ administracji publicznej utożsamiany jest z człowiekiem i ujęcie takie należy uznać za trafne w tym sensie, że organ istnieje od czasu jego powołania.

Koncepcje organu administracji publicznej należy zweryfikować na podstawie rozwiązań prawnych, w tym w pierwszym rzędzie konstytucji oraz w przepisach

<sup>8</sup> Biuro Analiz Sejmowych, opinia zlecona o projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (druk sejmowy nr 654), Warszawa, 4 lipca 2006 r.

<sup>9</sup> M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacji administracji*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 23 i n.

<sup>10</sup> J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 5 i n.

prawa ustrojowego. Z rozwiązań ustrojowych przyjętych zarówno w konstytucji, jak i w przepisach prawa ustrojowego wynika rozgraniczenie, które wskazuje na oparcie konstrukcji organu administracji publicznej na koncepcji organizacyjno-przedmiotowej. Wynika to z rozdzielenia dwóch regulacji: regulacji organów w ujęciu organizacyjno-przedmiotowym oraz odrębnej regulacji powoływania składu osobowego. Takie rozwiązanie przyjęte jest w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym.

### **3. Regulacja pojęcia „organ administracji rządowej” w kontekście poprawnej wykładni przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego**

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem administracji publicznej, choć przymiot ten nie został wyrażony *expressis verbis* w ustawie. Komisja spełnia pięć warunków, jakie przyjęła nauka prawa administracyjnego, zgodnie z którymi podmiot może zostać zakwalifikowany jako organ administracji publicznej, a są nimi: wyodrębnienie organizacyjne części aparatu administracji publicznej, działanie w imieniu i na rachunek państwa, uprawnienie do stosowania środków władczych, wykonywanie zadań publicznych z zakresu administracji oraz działanie w ramach przyznanych przez prawo kompetencji.

Kluczowy jest jednak fakt, że w zakresie swojej właściwości Komisja Nadzoru Finansowego uprawniona jest do podejmowania uchwał, które mogą przybrać w szczególności formę decyzji administracyjnych albo postanowień. Ponieważ do działań Komisji oraz postępowań przed nią prowadzonych stosuje się regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego, wydaje się, że podstawowym środkiem stosowanym przez nią powinna być decyzja administracyjna. Skoro zatem do działań Komisji stosuje się przepisy k.p.a., to przyjmując również należy, że Komisja jako organ zawiera się w definicji ustawowej zamieszczonej w art. 5 § 2 k.p.a., która pod pojęciem organów administracji publicznej rozumie ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji, należących do właściwości organów administracji publicznej.

Wskazana definicja uprawnia zatem do wyróżnienia organów administracji publicznej w trzech znaczeniach, tj. organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej i organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Ponieważ Komisja Nadzoru Finansowego oczywiście nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego ani też organem administracji w znaczeniu funkcjonalnym, to należy uznać, iż faktycznie zawiera się w organach administracji rządowej. Warto w tym miejscu podkreślić, że organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym nie są ani organami administracji rządowej, ani organami administracji samorządowej, niemniej

jednak z mocy prawa załatwiają sprawy z zakresu administracji publicznej w miejsce jej organów<sup>11</sup>. Co istotne, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie organu administracji publicznej określone w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. ma charakter konwencyonalny, ponieważ w doktrynie prawa administracyjnego używane jest ono w znacznie węższym znaczeniu i nie obejmuje podmiotów wykonujących zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej<sup>12</sup>. Również w powszechnym odczuciu organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym nie mieści się w pojęciu organu administracji publicznej.

#### **4. Stanowisko Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie do statusu prawnego Komisji Nadzoru Finansowego**

O ile założenia *de lege ferenda* w zakresie statusu Komisji Nadzoru Finansowego nie budziły wątpliwości ustawodawcy, o tyle stosowanie obowiązującego prawa narządza wiele wątpliwości. Zdaniem Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego nie może być ona jako organ zaliczona do kategorii organów administracji rządowej, lecz pozostaje poza systemem organizacyjno-funkcjonalnym, poddanym nadzorowi Prezesa Rady Ministrów w sensie przyjmowanym powszechnie dla aparatu administracji rządowej. W uzasadnieniu swojej opinii Przewodniczący wskazał na okoliczność, że w skład Komisji wchodzi osoby, które z racji przynależnych uprawnień i pozycji ustrojowych nie mogą być uznane za element współkształtujący administrację rządową. Stwierdził ponadto, że nadzór nad działalnością Komisji sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów stanowi nadzór odmienny od tego, który przyjmowany jest na gruncie centralnych organów administracji rządowej, wskazywanych w ustawie o działach administracji rządowej i nie może on być związany z nieokreślonymi możliwościami oddziaływania Prezesa Rady Ministrów na funkcjonowanie Komisji.

Spory na tle uznania Komisji Nadzoru Finansowego za organ administracji rządowej stały się przyczynkiem do przeprowadzenia w lutym 2010 r. ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Komisja Nadzoru Finansowego – status prawny i zadania nadzoru finansowego w Polsce”, zorganizowanej przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego<sup>13</sup>. Podczas konferencji przedstawiciele środowiska naukowego skłaniali się ku uznaniu, że Komisja jest niezależnym organem administracji publicznej, jednakże nie jest organem administracji rządowej. Według uczestników konferencji, za powyższym stwierdzeniem przemawiały m.in. następujące przesłanki: a) apolityczny charakter nadzoru finansowego, b) brak wskazania zakresu właściwości Komisji w ustawie o działach administracji rządowej, c) formalny charakter nadzoru nad Komisją ze strony Prezesa

<sup>11</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Oficyna 2009, opubl. w systemie LEX.

<sup>12</sup> P. Zawadzka, *Fundusz inwestycyjny w systemie instytucji finansowych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, k. 87 i n.

<sup>13</sup> [http://www.knf.gov.pl/Images/Konferencja\\_status\\_KNF\\_22.02.10doc\\_tcm75-18502.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Konferencja_status_KNF_22.02.10doc_tcm75-18502.pdf).

Rady Ministrów, d) skład Komisji – udział w pracach Komisji osób, które co do zasady nie mogą podlegać Prezesowi Rady Ministrów, e) świadoma decyzja ustawodawcy, który określając charakter Komisji jako organu w ustawie, nie użył słowa „rządowy”.

Jednym z uczestników konferencji, który konsekwentnie postulował całkowite wykluczenie tezy, jakoby Komisja Nadzoru Finansowego była organem administracji rządowej, był Piotr Stanisławiszyn<sup>14</sup>. Wywiódł bowiem, że zakwalifikowaniu Komisji do organów administracji rządowej przeczy przede wszystkim skład Komisji, posiadane kompetencje i niezależność oraz tryb i przesłanki powoływania i odwoływania przewodniczącego i jego zastępców. Za niemożnością przyjęcia, aby był to organ administracji rządowej, w jego ocenie, przemawia także brak jakichkolwiek realnych nadzorczych uprawnień Prezesa Rady Ministrów wobec Komisji, co w dalszej kolejności przesądza o tym, iż między organem nadzoru a Komisją nie występuje relacja hierarchicznego podporządkowania. Konkludując, stwierdził natomiast, że wobec nierozstrzygnięcia tego zagadnienia w materii ustawowej należy przyjąć, że Komisja Nadzoru Finansowego jest organem administracji publicznej.

Oczywiste tymczasem dla autorki pozostaje, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej, co nie wymaga dowodzenia. Przymiot organu administracji publicznej wynika przeto wprost z przepisów rozdziału 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, gdzie określono, iż państwowa Komisja jest kolegialnym „organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym” (ustawowe wyodrębnienie strukturalno-organizacyjne) o określonych zadaniach i kompetencjach o charakterze reglamentacyjnym, powołanym do sprawowania nadzoru nad całym rynkiem finansowym w Polsce (realizacja zadań w zakresie administracji publicznej), działającym w obszarze administracji publicznej.

## **5. Status Komisji Nadzoru Finansowego z perspektywy organów administracji rządowej**

Odmienne o statusie prawnym Komisji Nadzoru Finansowego wypowiada się Prezes Rady Ministrów, który wprost uznał, że posiada ona charakter urzędu administracji rządowej<sup>15</sup>. Powyższe stanowisko w całości podzielił także Rzecznik Praw Obywatelskich, który we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie podnosił, że Komisję należy kwalifikować wyłącznie w kategorii administracji rządowej<sup>16</sup>. Uzasadniając obrany pogląd, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził,

<sup>14</sup> P. Stanisławiszyn, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie wykonywania nadzoru bankowego (wnioski de lege lata i de lege ferenda)*, artykuł zaprezentowany na konferencji w dniu 22 lutego 2010 r., Warszawa.

<sup>15</sup> W projekcie rządowym ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 654, Warszawa, 7 czerwca 2006 r.

<sup>16</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nr RPO-572961-III/07/LN do Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie w przedmiocie stwierdzenia, że art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca

że dla kwalifikowania różnych podmiotów do kategorii administracji rządowej rozstrzygającym, specyficznym kryterium jest przynależność do układu organizacyjno-funkcjonalnego poddanego kierownictwu i kontroli Rady Ministrów. Zdaniem Rzecznika, fakt, że Komisja Nadzoru Finansowego nie jest określona w ustawie jako centralny organ administracji rządowej nie przesądza jeszcze o wyłączeniu Komisji z tej kategorii organów, albowiem sposób kształtowania obsady personalnej Komisji przemawia wręcz za uznaniem jej za centralny organ administracji rządowej właśnie. Co więcej, Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł, że gdyby przyjąć, iż Komisja nie jest centralnym organem administracji rządowej, to oznaczałoby to, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór w szerszym zakresie nad organem spoza administracji rządowej, aniżeli nad centralnym organem administracji rządowej, jakim jest chociażby prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ujęty jest bowiem tak samo, a nawet bardziej skąpo, niż w przypadku nadzoru Premiera nad Komisją Nadzoru Finansowego, a jednak nie budzi wątpliwości, że prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej. Zastrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich nie budził ponadto fakt, że przedmiot nadzoru Komisji włączony jest do jednego z działów administracji rządowej, a więc bezsprzecznie należy do segmentu administracji rządowej.

## Wnioski

W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym brakuje zakwalifikowania *expressis verbis* Komisji Nadzoru Finansowego do kategorii administracji rządowej, co jednak nie przesądza kwestii przyjęcia, iż Komisja do takich organów nie należy. Zasada, zgodnie z którą przynależność do centralnych organów administracji włączonych do administracji rządowej wyrażona jest wprost w aktach normatywnych dotyczących tych organów, nie ma bowiem charakteru bezwzględnego i nie oznacza wcale, że krąg centralnych organów administracji rządowej zamyka się w tych tylko organach, które wprost w przepisach określone zostały tym mianem. O ile zatem kwalifikacja przez przepis prawny podmiotu za organ administracji rządowej przesądza o takiej właśnie jego przynależności, o tyle brak bezpośredniego wskazania na status prawny innego podmiotu nie wyklucza możliwości uznania go za organ administracji rządowej na podstawie innych, charakterystycznych dla tego organu przesłanek. Bezspornym pozostaje przecież, że administrację rządową tworzą wszystkie podmioty realizujące funkcje administracyjne, połączone ze sobą różnorodnymi więzami i tworzące przez to pewien całościowy układ organizacyjny, wobec którego zwierzchnie kierownictwo oraz kontrolę sprawuje Rada Ministrów.

---

2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym jest niezgodny z art. 153 ust 1 Konstytucji RP, Warszawa, dnia 15 stycznia 2009 r.



W ocenie autora nie istnieją uregulowania, które wprost implikowałyby wyłączenie Komisji Nadzoru Finansowego ze struktur centralnych organów administracji rządowej. O ile jednak Komisja pozostaje organem administracji publicznej, o tyle jednoznaczne przesądzenie o jej przynależności do organów administracji rządowej jest negowane chociażby przez tę instytucję. Niemniej jednak, zdaniem autora, legislacyjnym przeoczeniem było niewskazanie w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym statusu Komisji jako organu administracji rządowej, albowiem, jak się wydaje, zamierzeniem ustawodawcy wcale nie było utworzenie niezależnego od administracji rządowej organu nadzoru. Brak precyzyjnego określenia statusu Komisji w przepisach obowiązującej ustawy nie można jednakże uznać za przejaw prawa dysfunkcjonalnego, które jest zaprzeczeniem podstawowych celów prawa służących dobru wspólnemu. Co więcej, skoro w pierwszym projekcie ustawy proponowano, by Prezes Urzędu Nadzoru Finansowego był traktowany jako organ administracji rządowej, to uznając, iż obowiązująca ustawa jest kontynuacją propozycji styczniowej, uznać należało, że Komisji Nadzoru Finansowego taki właśnie status prawny przypisano.

Abstrahując już od aspektów historycznych, przemawiających za zakwalifikowaniem Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji rządowej, wskazać należy na cel administracji publicznej, tj. momenty uzasadniające bezpośrednio aktywność danej gałęzi administracji i warunkujące spełnienie ich zadań, a znajdujące oparcie w wykładni reguł o właściwości, organizacyjnych, proceduralnych, o kontroli, w judykaturze, w ogólnych operacjach instrukcyjnych, w zwyczaju<sup>17</sup>. Z takiego ujęcia celu publicznego wynika, że celem tym jest działanie administracji ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a przecież o takim celu jest mowa wprost w dyspozycji art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

#### **Legal status of Polish Financial Supervision Authority**

This article classifies Polish Financial Supervision Authority (PFSA) as a government administration office, which is in keeping with one of the major goals set by the Polish legislator. Apart from the historical background and the trends within the European Union, this classification is further rationalized, e.g. by PFSA being under functional and organizational supervision and control of the Council of Ministers, by the methods PFSA uses to manage staffing, by its position in relation to executive administration agencies, as well as by its supervisory tasks that directly correspond to government administration. The article also describes how PFSA activities are governed by the Administrative Procedure Code Act.

---

<sup>17</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze Grupa Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 321.