

WYROK
z dnia 15 czerwca 2011 r.
Sygn. akt K 2/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 czerwca 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, ze zm.) z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, z 2007 r. Nr 42, poz. 272 i Nr 49, poz. 328, z 2008 r. Nr 209, poz. 1317, Nr 228, poz. 1507 i Nr 231, poz. 1546, z 2009 r. Nr 42, poz. 341, Nr 77, poz. 649 i Nr 165, poz. 1316 oraz z 2010 r. Nr 126, poz. 853) są zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: wnioskodawca, Rzecznik) wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.; dalej ustawa n.r.f.) z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, kwestionowane przepisy miały na celu wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej. W treści wniosku Rzecznik wskazał argumenty, które miały przemawiać za uznaniem Komisji Nadzoru Finansowego (dalej też: KNF, Komisja) za organ administracji rządowej. Z uwagi na takie usytuowanie Komisji, w ocenie Rzecznika, zakwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 czerwca 2011 r. w Dz. U. Nr 134, poz. 788.

1.2. Rzecznik wskazał, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji. Rozważając problem, czy KNF może być zakwalifikowana jako centralny organ administracji rządowej, Rzecznik podkreślił konieczność wcześniejszego ustalenia pojęcia „administracja rządowa”. Zdaniem Rzecznika, kluczowe znaczenie dla ustalenia organizacyjnego zakresu „administracji rządowej” ma art. 146 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje, że organem, który kieruje administracją rządową jest Rada Ministrów.

W ocenie Rzecznika, okoliczność, że KNF nie jest określona w ustawie jako centralny organ administracji rządowej, nie przesądza o wyłączeniu Komisji z tej kategorii organów. Istotne znaczenie mają uregulowania aspektów prawno-organizacyjnych tego organu. Zdaniem wnioskodawcy, dla zaklasyfikowania określonego organu jako centralnego organu administracji rządowej, zasadniczą rolę odgrywa sposób kreowania tego organu oraz usytuowanie prawno-organizacyjne względem organów naczelnych, czyli Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów czy ministra.

Odnosząc się do regulacji dotyczącej obsady personalnej KNF, Rzecznik wskazał, że gestia Prezesa Rady Ministrów (dalej też: Prezes RM) w tej kwestii „nie jest pełna, lecz relatywnie ograniczona”. Wnioskodawca wskazał, że „czynnik rządowy” jest nie tylko odpowiednio reprezentowany w składzie Komisji, lecz wręcz ma większość w składzie tego organu. Z tej przyczyny – zdaniem Rzecznika – sposób kształtowania składu KNF przemawia za uznaniem, że organ ten należy do administracji rządowej.

Wnioskodawca wskazał, że relacja pomiędzy Komisją a organami naczelnymi, która ma istotne znaczenie dla oceny usytuowania KNF w ramach administracji centralnej, została ujęta jako nadzór sprawowany nad nią przez Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik zauważył przy tym, że treść tego nadzoru nie została odpowiednio określona w ustawie, czyli nie wskazano, jakie są jego zakres, kryteria, środki prawne i inne. Wnioskodawca zauważył, że kwestia nadzoru nad Komisją nie ogranicza się jedynie do ustanowienia powiązania organizacyjnego. Prezes Rady Ministrów został bowiem wyposażony w określone w ustawie kompetencje oddziaływania wobec KNF. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Rzecznik skonkludował, że w niniejszej sprawie ma miejsce dość intensywne powiązanie Komisji z organem naczelnym administracji rządowej. W ocenie wnioskodawcy, nadzór Prezesa RM nad innymi organami określonymi w ustawach jako centralne organy administracji rządowej jest ujęty tak samo lub w sposób zbliżony do nadzoru nad KNF.

Zdaniem Rzecznika, oceniając usytuowanie Komisji, należy również uwzględnić zakres działania tego organu. Wnioskodawca wskazał, że określony w art. 3 ust. 2 ustawy n.r.f. przedmiot nadzoru KNF, tj. rynek finansowy, włączony jest do działu administracji rządowej „instytucje finansowe”, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o działach), w ramach tego działu mieszczą się „sprawy funkcjonowania rynku finansowego”. Z tego względu, zdaniem Rzecznika, nadzór nad rynkiem finansowym, bezsprzecznie należy do segmentu administracji rządowej.

Rzecznik zwrócił również uwagę, że za uznaniem KNF za organ administracji rządowej przemawia również okoliczność, że Komisja Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, które wcześniej wykonywały funkcje nadzorcze nad rynkiem finansowym, przejęte później przez Komisję, były organami administracji rządowej.

2. W piśmie z 24 marca 2009 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o orzeczenie, że art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W ocenie Sejmu, art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f. miały charakter dostosowujący i ściśle związany z przeprowadzonym w przeszłości procesem przekształceń nadzoru nad rynkiem finansowym, co przemawia za umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) ze względu na utratę mocy obowiązującej tych przepisów. Rzecznik nie wykazał, że zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów jest konieczne ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności lub praw.

Zdaniem Sejmu, kluczowe z punktu widzenia rozstrzygnięcia kwestii zgodności art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. z art. 153 ust. 1 Konstytucji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego. Jak zauważono, „bez wątpienia KNF jest centralnym organem administracji publicznej, a sporne jest jedynie, czy stanowi organ administracji rządowej”.

W stanowisku Sejmu przytoczone zostały cytaty z uzasadnienia projektu ustawy n.r.f. oraz wypowiedzi przedstawiciela rządu podczas prac nad tym projektem na posiedzeniu sejmowej Komisji Finansów Publicznych, w których podkreślano niezależność Komisji w sprawowaniu nadzoru nad rynkiem finansowym. Z wypowiedzi tych, zdaniem Sejmu, wynika, że wolą ustawodawcy było utworzenie niezależnego od administracji rządowej organu nadzoru. W ocenie Sejmu: „ustawodawca był zdeterminowany i konsekwentny, aby nie nazwać KNF organem administracji rządowej”.

Zdaniem Sejmu, niezasadne jest również uznanie Komisji za organ administracji rządowej na podstawie włączenia do składu KNF ministrów lub ich przedstawicieli. W szczególności, liczba członków, którzy reprezentują administrację rządową w składzie kolegiального organu, nie rozstrzyga o przynależności do niej całego organu, w sytuacji gdy inne argumenty przemawiają za odmiennymi wnioskami.

W ocenie Sejmu, nie są spełnione „wymagane przez orzecznictwo Trybunału i doktrynę prawa, warunki funkcjonalnego i organizacyjnego podporządkowania KNF Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów”. Zauważono w szczególności, że Prezes RM nie ma możliwości wiązania KNF wytycznymi lub poleceniami. Komisja nie została włączona do katalogu organów nadzorowanych przez Prezesa RM zawartego w art. 33a ustawy o działach. Z kolei kompetencje Prezesa RM do nadania statutu Urzędu KNF oraz rozstrzygnięcia kwestii wynagrodzeń pracowników tego urzędu są instrumentami nadzoru instytucjonalnego nad niezależnym funkcjonalnie organem i stanowią wyjątek od zasady, a zatem muszą być interpretowane wąsko.

Zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie wykazał, że Komisja jest organem administracji rządowej. Analiza przepisów ustawy n.r.f. oraz materiałów z prac legislacyjnych prowadzi do odmiennego wniosku. W podsumowaniu stanowiska Sejmu stwierdzono, że KNF nie jest organem administracji rządowej, a Urząd KNF nie stanowi urzędu administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Z tych przyczyn, zdaniem Sejmu, w Urzędzie KNF nie może działać korpus służby cywilnej, a art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 19 października 2010 r. Prokurator Generalny wniósł o orzeczenie, że art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f. z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez te przepisy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f. „wyczerpały swą treść”, a cel ich wprowadzenia do ustawy został zrealizowany. Wskazana regulacja ma charakter przepisu przejściowego, wprowadzającego czasowe reguły stosowane wobec określonej kategorii stosunków pracowniczych. Obecnie z przepisów tych nie daje się już wyprowadzić jakiegokolwiek treści normatywnej, która wywoływałaby

w dalszym ciągu skutki prawne, a zatem nie można ich uznać za obowiązujące. Z tych przyczyn – zdaniem Prokuratora Generalnego – należy umorzyć postępowanie co do kontroli zgodności z Konstytucją art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f.

Przechodząc do rozważenia zasadności zarzutu niezgodności art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. z art. 153 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że z analizy przepisów tej ustawy wynika, że Komisja Nadzoru Finansowego znajduje się poza systemem organizacyjno-funkcjonalnym aparatu administracji rządowej, choć nadzór nad działalnością tego organu sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z treści art. 3 ust. 3 ustawy n.r.f. wynika, że KNF poddany jest jedynie ogólnemu organizacyjnemu, a nie funkcjonalnemu nadzorowi Prezesa RM. Jest to zatem odmienny rodzaj nadzoru od tego, który ustawa o działach przewiduje wobec centralnych organów administracji rządowej.

Kolejnym argumentem, który zdaniem Prokuratora Generalnego przemawia za usytuowaniem Komisji poza strukturą organów administracji rządowej jest skład tego organu. Obok przedstawicieli Rady Ministrów, w skład KNF wchodzi również takie osoby jak Prezes Narodowego Banku Polskiego, czy też przedstawiciel Prezydenta, które z uwagi na pozycję ustrojową oraz posiadane kompetencje „niewątpliwie nie reprezentują organów państwa, które mogłyby być uznane za administrację rządową”.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę, że wobec organów administracji usytuowanych w ramach struktury administracji rządowej, przymiotnik „rządowy” zapisany jest wyraźnie w treści aktów normatywnych, które bądź to kreują określony organ, bądź określają jego organizację i zasady funkcjonowania. Tymczasem, w treści ustawy n.r.f. brak jest przepisów, z których bezspornie wynikałby status Komisji jako centralnego organu administracji rządowej.

4. Trybunał Konstytucyjny, w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o wyrażenie opinii w sprawie. W odpowiedzi Przewodniczący KNF, przytoczył szereg argumentów mających przemawiać za brakiem konieczności i dopuszczalności funkcjonowania w ramach Urzędu KNF korpusu służby cywilnej. Przewodniczący KNF zauważył na wstępie swojego stanowiska, że wymaganie funkcjonowania w ramach Urzędu KNF korpusu służby cywilnej zależy od zakwalifikowania Komisji, jako organu obsługiwanego przez ten Urząd, do grupy organów administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Art. 33a ustawy o działach nie wskazuje KNF jako organu podległego Prezesowi RM. Z kolei art. 12 tej ustawy, który dotyczy działu „instytucje finansowe”, wskazuje, że minister właściwy w sprawach instytucji finansowych nie nadzoruje Komisji. Wynika z tego, że Komisja została zakwalifikowana przez ustawodawcę jako organ, który nie wchodzi w skład działu administracji rządowej oraz nie jest nadzorowany przez Prezesa RM na zasadach określonych w ustawie o działach.

Nadzór nad Komisją, na podstawie ustawy n.r.f. jest odmienny od tego, który jest wykonywany wobec centralnych organów administracji rządowej wymienionych w ustawie o działach. Ogólna kompetencja nadzorcza przewidziana w art. 3 ust. 3 ustawy n.r.f. nie może stanowić podstawy do korzystania przez Prezesa RM z wszelkich środków nadzoru. Istnienie określonych ustawowo relacji między KNF a Prezesem RM nie może być utożsamiane z pozostawianiem Komisji w systemie organizacyjno-funkcjonalnej podległości. Zdaniem Przewodniczącego KNF, za usytuowaniem Komisji poza strukturą administracji rządowej przemawia skład tego organu. W jego ocenie, z uwagi na przyjęty w Konstytucji rozdział organów władzy wykonawczej trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której przedstawiciel Prezydenta, miałby być w jakikolwiek sposób podległy,

choćby przez sprawowanie nadzoru, Prezesowi RM. To samo dotyczy Prezesa NBP lub delegowanego przez niego wiceprezesa NBP, skoro Konstytucja i ustawa o NBP podkreślają niezależność NBP od władzy wykonawczej.

W ocenie Przewodniczącego KNF, „czynnik rządowy” w Komisji jest reprezentowany jedynie przez dwie osoby, tj. przez wchodzących w jej skład ministrów lub ich przedstawicieli. Władztwo Prezesa RM wobec Przewodniczącego KNF oraz jego zastępców kończy się z momentem powołania tych organów, skoro możliwość ich odwołania istnieje jedynie w enumeratywnie określonych przypadkach mających charakter wyjątkowy. Zarówno Przewodniczący KNF jak i jego zastępcy po powołaniu na stanowiska „uniezależniają się” od Prezesa RM, który nie ma możliwości ich dowolnego odwoływania, wydawania poleceń czy też uchylania wydanych przez nich aktów. Powyższe oznacza, że przedstawiciele rządu stanowią mniejszość w składzie Komisji, a Prezes RM nie posiada instrumentów prawnych umożliwiających dostosowanie kierunków działań KNF do stanowiska rządu.

W końcowej części swojego stanowiska Przewodniczący KNF wskazał, że ewentualne uznanie, iż w Urzędzie Komisji powinien funkcjonować korpus służby cywilnej, doprowadziłoby do poważnej destabilizacji kadr tego urzędu, co przełożyłoby się na jakość wykonywanego nadzoru nad rynkiem finansowym. Przewodniczący wskazał również, że pracownicy świadczący swoje obowiązki w ramach Urzędu KNF wykonują jednocześnie służbę publiczną. Z tego względu w Urzędzie KNF przyjęto szereg regulacji wewnętrznych, które zapewniają zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań przez pracowników Urzędu KNF, a w szczególności Kodeks etyki pracownika Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

5. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się również o wyrażenie opinii w sprawie do Szefa Służby Cywilnej. W odpowiedzi na pismo Trybunału Szef Służby Cywilnej nie zajął jednoznacznego stanowiska co do charakteru KNF.

6. Pismem z 7 czerwca 2011 r., Przewodniczący Komisji uzupełnił swoje stanowisko wskazując kolejne argumenty mające przemawiać za uznaniem KNF za organ administracji publicznej znajdujący się poza strukturą administracji rządowej.

II

Na rozprawie 9 czerwca 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie. Stanowiska w sprawie zajęli również wezwani w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o TK Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz przedstawiciel Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Zgodnie z zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, ze zm; dalej: ustawa n.r.f., ustawa): „Do pracowników Urzędu Komisji stosuje się ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.)”.

Według art. 74 ust. 2 ustawy n.r.f.: „Do urzędników służby cywilnej

likwidowanych urzędów, o których mowa w art. 65 ust. 3, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia likwidacji, stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późn. zm.)”.

Z kolei, zgodnie z treścią art. 74 ust. 3 ustawy n.r.f.: „Do urzędników służby cywilnej likwidowanych urzędów, o których mowa w art. 65 ust. 3, którzy nie otrzymają w terminie 3 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, propozycji nowych warunków pracy i płacy lub jeżeli odmówią ich przyjęcia, z upływem 6 miesięcy od ostatniego dnia miesiąca, w którym powstał Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, stosuje się art. 54 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej”. Art. 65 ust. 3 ustawy dotyczy urzędów obsługujących Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Zgodnie ze wskazanym art. 54 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, ze zm.), w razie likwidacji urzędu, w którym urzędnik służby cywilnej wykonuje pracę, lub reorganizacji tego urzędu w sposób uniemożliwiający dalsze zatrudnienie, Szef Służby Cywilnej przenosi go do innego urzędu w tej lub w innej miejscowości oraz zobowiązuje dyrektora generalnego tego urzędu do wyznaczenia urzędnikowi stanowiska, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe.

2. Problem konstytucyjny.

Wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, stosownie do których pracownicy Urzędu KNF pozostają poza korpusem służby cywilnej. Ma to naruszać art. 153 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że z treści art. 153 Konstytucji wynika obowiązek wprowadzenia korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej. W wyroku z 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja przesądza o konieczności powołania korpusu służby cywilnej w ramach struktury administracji rządowej (zob. OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 94). W uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „art. 153 Konstytucji pozwala na wysunięcie tezy, że cały aparat urzędniczy, wykonujący zadania na rzecz administracji publicznej, w jej części podlegającej Radzie Ministrów, powinien być objęty ustawą o służbie cywilnej i jako taki wchodzić w jej skład” (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 86).

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do pytania, czy Urząd KNF jest urzędem administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Aby odpowiedzieć na to pytanie, niezbędne jest ustalenie charakteru prawnego i usytuowania w strukturze organów administracji publicznej Komisji Nadzoru Finansowego jako organu, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu KNF (por. art. 10 ust. 2 ustawy n.r.f.).

3. Charakterystyka centralnych organów administracji rządowej.

3.1. Konstytucja nie definiuje terminu „administracja rządowa”. Rozdział VI Konstytucji zatytułowany jest: „Rada Ministrów i administracja rządowa”. Art. 146 ust. 3 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową, natomiast stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej. Z kolei zgodnie z art. 148 pkt 4 i 5 Konstytucji, Prezes RM zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej

wykonania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Art. 149 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi natomiast, że ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Art. 148 pkt 7 stanowi, że Prezes RM jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Kolejnym przepisem Konstytucji, który dotyczy administracji rządowej, jest art. 153 ust. 1, będący wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Ze wskazanych przepisów Konstytucji wynika przede wszystkim, że Rada Ministrów jest organem, który stoi na czele i kieruje administracją rządową. Organy administracji rządowej mogą podlegać zarówno Prezesowi RM jak i ministrom, czyli organom, które posiadają przyznane ustawowo kompetencje w tym zakresie (por. art. 148 pkt 4, 5 oraz art. 149 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji). Konstytucyjnym kryterium uznania określonego organu za należący do struktury administracji rządowej jest sprawowanie przez Radę Ministrów – w sposób bezpośredni lub pośredni, tj. przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra – kierownictwa nad działalnością tego organu (por. art. 146 ust. 3 Konstytucji). Z powyższego wynika, że używany w Konstytucji termin „administracja rządowa” odnosi się do struktury organizacyjnej pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem RM albo ministrami. W skład tej struktury wchodzi organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą którego organy wykonują swoje zadania i realizują kompetencje. Trybunał Konstytucyjny wskazywał we wcześniejszym orzecznictwie, że: „do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów. (...) urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom)” (wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Trybunał w niniejszej sprawie podzielił ten pogląd, podkreślając, że aby uznać dany urząd za urząd administracji rządowej, konieczne jest uprzednie stwierdzenie, iż organ administracji, przy którym funkcjonuje określony urząd, należy do struktury administracji rządowej.

3.2. O zaliczeniu danego organu do administracji rządowej decyduje w świetle Konstytucji poddanie tego organu „kierownictwu” oraz „koordynacji i kontroli” Rady Ministrów, przy czym funkcje te mogą sprawować także Prezes RM i ministrowie. Przepisy ustawowe stanowią, że organy te podlegają lub są nadzorowane przez Prezesa RM lub ministrów kierujących działami administracji rządowej.

W literaturze dla określenia pozycji organu administracji rządowej używa się także zbliżonych określeń, takich np. jak: pozostawanie organu w systemie organizacyjno-funkcjonalnym poddanym kierownictwu Radzie Ministrów (por. J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 224-225) albo poddanie strukturalnemu i funkcjonalnemu zwierzchnictwu Rady Ministrów wyposażonej we właściwe kompetencje kierowniczo-koordynacyjne i kontrolne (zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 153, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 8) czy też podległość Radzie Ministrów (zob. P. Przybysz, *Pojęcie administracji rządowej w nowej Konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, red. C. Banasiński, J. Oniszczyk, Warszawa 1998, s. 70).

3.3. Pozycja centralnych organów administracji rządowej jest unormowana nie w Konstytucji, lecz w ustawach. Chodzi tu o ustawy powołujące do życia poszczególne organy oraz ustawy zawierające normy prawa materialnego. Do całej administracji rządowej odnoszą się mające charakter ogólny: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, ze zm.; dalej: ustawa o RM) oraz ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o działach).

Nie ma obecnie definicji ustawowej tej kategorii organów, po uchyleniu z dniem 1 kwietnia 2009 r. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, ze zm.), która taką definicję zawierała w art. 9 pkt 2 (por. art. 82 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206, ze zm.).

3.4. Centralne organy administracji rządowej są podległe lub są nadzorowane przez ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej albo Prezesa RM. Ustawy powołujące do życia poszczególne organy administracji rządowej określają sposób powoływania i odwoływania poszczególnych organów, a także środki oddziaływania na ich organizację i funkcjonowanie przez Prezesa RM albo ministrów. W ustawie o RM i ustawie o działach zostały natomiast zawarte kompetencje do oddziaływania na wszystkie podległe lub nadzorowane organy administracji rządowej.

Art. 34a ust. 1 ustawy o RM stanowi: „Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia”. Wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (por. art. 34a ust. 2 ustawy o RM).

Z analogicznych kompetencji wobec określonych w ustawie organów korzysta Prezes RM na podstawie art. 33b ust. 1 ustawy o działach, wykonując politykę Rady Ministrów. Art. 33a ust. 1 tej ustawy wymienia przy tym enumeratywnie urzędy zapewniające obsługę organów, wobec których Prezes RM może stosować tego rodzaju środki nadzorcze. Są to obecnie Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Urząd Zamówień Publicznych.

Szerokie kompetencje kontrolne Prezesa RM wobec m.in. centralnych organów administracji rządowej przewiduje art. 5 pkt 2 ustawy o RM. Zgodnie z tym przepisem w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji, może on w szczególności: „żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody”.

4. Charakterystyka Komisji Nadzoru Finansowego.

4.1. Art. 3 ust. 2 ustawy n.r.f. stanowi, że organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym jest Komisja Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje: nadzór bankowy, nadzór emerytalny,

nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, nadzór nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nadzór nad agencjami ratingowymi oraz nadzór uzupełniający. W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują trzy podstawowe modele nadzoru nad rynkiem finansowym. W modelu sektorowym każdy sektor rynku finansowego jest nadzorowany przez osobny organ. Drugi model przewiduje podział nadzoru według kryterium celu pomiędzy dwa podmioty nadzorcze, z których jeden nadzoruje realizację wymagań ostrożnościowych natomiast drugi nadzoruje bieżącą działalność. Z kolei w ramach modelu zintegrowanego wszystkie funkcje związane z nadzorem należą do kompetencji jednego organu (por. *Recent Developments in Supervisory Structures in EU and Acceding Countries*, Europejski Bank Centralny, http://www.ecb.int/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structuresen.pdf, s. 2-3, a także: T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, Poznań 2008, s. 360).

Utworzenie KNF oznaczało przyjęcie w Polsce modelu nadzoru zintegrowanego w miejsce nadzoru sektorowego. Proces integracji nadzoru nad rynkiem finansowym miał charakter dwuetapowy. W pierwszej kolejności Komisja od wejścia w życie ustawy n.r.f., tj. z dnia 19 września 2006 r., przejęła kompetencje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Natomiast z dniem 1 stycznia 2008 r. KNF stała się również właściwa w sprawach, które należały do właściwości Komisji Nadzoru Bankowego. Należy zauważyć, że dwa ze zniesionych organów (Komisja Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych) miały w świetle ustaw charakter centralnych organów administracji rządowej. Komisja Nadzoru Bankowego nie należała natomiast do struktury administracji rządowej, lecz funkcjonowała obok struktury Narodowego Banku Polskiego. Art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 140, poz. 938, ze zm.) przewidywał, że decyzje i określone przez Komisję Nadzoru Bankowego zadania będzie wykonywał i koordynował – wydzielony organizacyjnie w strukturze Narodowego Banku Polskiego – Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego.

4.2. Ustawa n.r.f. nie określa charakteru prawnego Komisji. Ponadto ani w ustawie o RM ani w ustawie o działach KNF nie została wymieniona jako centralny organ administracji rządowej podporządkowany czy nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

W literaturze wypowiedzane są rozbieżne poglądy na temat charakteru prawnego Komisji, jednakże bez szerszej argumentacji. Część autorów zalicza Komisję do centralnych organów administracji rządowej, natomiast pozostali wskazują, że KNF nie ma statusu organu administracji rządowej (por. np. A. Jurkowska-Zeidler, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 150-151; P. Stanisławiszyn, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008, s. 35 i n.; P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7-8/2009, s. 138-149; J. Jagielski, Uwagi do art. 2, [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, J. Jagielski, K. Rączka, Warszawa 2010, s. 36-38; T. Nieborak, Uwagi do rozdziału 1. Przepisy ogólne, [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011, s. 67-69).

4.3. Trzeba zauważyć, że organy należące do struktury administracji rządowej są

wyraźnie określone w ten sposób w ustawach powołujących je do życia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak w ustawie n.r.f. lub w innych ustawach przepisu, który wprost określałby KNF jako centralny organ administracji rządowej, nie może jeszcze przesądzać o tym, że organ ten rzeczywiście znajduje się poza tą strukturą. Istotne znaczenie dla określenia miejsca Komisji w strukturze organów państwa mają konkretne powiązania z innymi organami państwa wynikające z przepisów prawa, które mogłyby przesądzić, czy organ ten podlega kierownictwu Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra kierującego działem administracji rządowej.

4.4. Komisja Nadzoru Finansowego jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi – oprócz Przewodniczącego wybieranego przez Prezesa RM i zastępców przewodniczącego – organy lub ich przedstawiciele należący do różnych segmentów władzy wykonawczej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy n.r.f. w skład Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi: Przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i czterech członków. Z kolei członkami Komisji są: 1) minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel; 2) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel; 3) Prezes NBP albo delegowany przez niego wiceprezes Narodowego Banku Polskiego; 4) przedstawiciel Prezydenta.

Zdaniem wnioskodawcy, skład KNF określony w ustawie n.r.f. przemawia za uznaniem jej za organ administracji rządowej, natomiast Sejm i Prokurator Generalny, wyciągają z tych rozwiązań ustawowych wnioski przeciwne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zróżnicowanie składu Komisji przemawia za usytuowaniem KNF poza strukturą administracji rządowej, jakkolwiek nie jest rozstrzygające. W poprzednim stanie prawnym, w posiedzeniach Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych przedstawiciel prezydenta uczestniczył z głosem doradczym. Podobnie prawo uczestniczenia w posiedzeniach Komisji Papierów Wartościowych i Giełd dotyczących spraw nadzoru nad prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA systemem rozrachunku papierów wartościowych też jedynie z głosem doradczym przysługiwało przedstawicielowi Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Tymczasem w skład KNF na takich samych prawach wchodzi zarówno reprezentanci administracji rządowej, jak i Prezydenta oraz banku centralnego.

4.5. Zagadnienie, czy Komisja jest centralnym organem administracji rządowej, występowało w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 5 października 2010 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1420/10, „Monitor Prawa Bankowego” nr 2/2011, s. 28) stwierdził, że KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej. W uzasadnieniu orzeczenia sąd zwrócił uwagę na art. 11 ust. 6 ustawy n.r.f., zgodnie z którym: „Do decyzji Komisji stosuje się odpowiednio przepis art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”. Art. 127 § 3 k.p.a. stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., „ministrem” w rozumieniu k.p.a. są również kierownicy centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa RM lub właściwego ministra. Gdyby zamiarem ustawodawcy było zaliczenie Komisji do centralnych organów administracji rządowej, regulacja zawarta w treści art. 11 ust. 6 ustawy n.r.f. byłaby zbędna.

5. Środki oddziaływania Prezesa RM i ministrów względem Komisji Nadzoru

Finansowego.

5.1. W celu określenia charakteru prawnego KNF należy poddać analizie przepisy ustawowe wyznaczające relacje Komisji z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów i ministrami. Analiza ta powinna prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy KNF podlega kierownictwu, koordynacji i kontroli Rady Ministrów, Prezesa RM lub ministra kierującego działem administracji rządowej.

W obecnym stanie ustawowym Rada Ministrów nie ma odrębnych kompetencji wobec Komisji. Rozważenia wymagają natomiast kompetencje Prezesa RM i ministrów wobec Komisji. W celu kwalifikacji charakteru prawnego KNF celowe jest porównanie położenia Komisji wobec Prezesa RM i ministrów z położeniem niektórych organów określonych w ustawach jako centralne organy administracji rządowej.

5.2. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy n.r.f. „Nadzór nad działalnością Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów”. Z przepisu tego nie wynikają konkretne kompetencje Prezesa RM; wskazuje on jedynie na właściwość organu. W szczególności nie można z art. 3 ust. 3 ustawy n.r.f. wywodzić dopuszczalności wpływania na Komisję za pomocą wszelkich środków, według uznania Prezesa RM. Ze wskazanego przepisu nie da się zatem wyprowadzić jeszcze wniosków co do intensywności nadzoru i środków nadzorczych. Konkretnie kompetencje do oddziaływania na KNF wynikają z innych przepisów ustawowych.

Proklamowanie w ustawie, że Prezes RM sprawuje nadzór nad Komisją, nie przesądza jeszcze o charakterze KNF. Należy wskazać na to, że Prezes RM lub ministrowie sprawują także nadzór nad organami nienależącymi do administracji rządowej. Przykładem mogą być regionalne izby obrachunkowe (dalej: r.i.o.), które również podlegały nadzorowi Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428, ze zm.) kiedy został wydany wyrok o sygn. K 3/99, w którym Trybunał uznał, że organy te nie należą do administracji rządowej. Obecnie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, ze zm.; dalej: ustawa o r.i.o.) nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, na podstawie kryterium zgodności z prawem.

5.3. Z ustawy n.r.f. wynikają następujące kompetencje przysługujące Prezesowi RM:

1) art. 4 ust. 2 ustawy n.r.f.: „Komisja przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie ze swojej działalności w terminie do dnia 31 lipca następnego roku”;

2) art. 7 ust. 1 ustawy n.r.f. stanowi, że Prezes Rady Ministrów powołuje Przewodniczącego Komisji na pięcioletnią kadencję, spośród osób, które spełniają szczegółowo określone wymagania merytoryczne i moralne oraz posiadają obywatelstwo polskie;

3) art. 8 ust. 1 ustawy n.r.f.: „Prezes Rady Ministrów odwołuje Przewodniczącego Komisji przed upływem kadencji wyłącznie w przypadku: 1) prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, lub 2) rezygnacji ze stanowiska, lub 3) utraty obywatelstwa polskiego, lub 4) utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 3 miesiące”;

4) art. 9 ustawy n.r.f.: „Zastępców Przewodniczącego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komisji. Zastępcą Przewodniczącego może być osoba, która spełnia wymogi określone w art. 7 ust. 1”;

5) art. 14 ustawy n.r.f.: „Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje Urzędowi Komisji statut, w którym określa jego organizację wewnętrzną”;

6) art. 20 ust. 2 ustawy n.r.f.: „Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz ustalania wysokości tych wynagrodzeń i nagród, a także sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników Urzędu Komisji, uwzględniając organizację Komisji i Urzędu Komisji, konieczność zapewnienia właściwej realizacji zadań Komisji i Urzędu Komisji w zakresie sprawowanego nadzoru oraz poziom płac w instytucjach nadzorowanych”.

5.4. Przedstawianie przez Komisję na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy n.r.f. corocznego sprawozdania ze swojej działalności ma służyć zapewnieniu Prezesowi RM informacji o jej funkcjonowaniu w danym roku. Tego rodzaju sprawozdania przedstawiają Prezesowi RM lub właściwym ministrom m.in. centralne organy administracji rządowej. Otrzymanie rocznego sprawozdania jest elementem kontroli albo nawet nadzoru właściwego organu. Następstwem otrzymania sprawozdania może być bowiem możliwość określonej prawem reakcji na jego treść. Polega ona przykładowo na akceptacji sprawozdania przez organ nadzorczy. Na przykład, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, ze zm.) Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządza roczne sprawozdanie i przedkłada je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Poszczególne ustawy przewidują również innego rodzaju rozwiązania dotyczące sposobu postępowania przez organ nadzoru w związku z otrzymaniem sprawozdania. Art. 190 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.; dalej: prawo telekomunikacyjne) przewiduje np. bardziej złożoną procedurę, w ramach której Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej składa ministrowi właściwemu do spraw łączności sprawozdanie, natomiast minister opiniuje to sprawozdanie i przekazuje sprawozdanie wraz z opinią Prezesowi RM. W przypadku niektórych organów ustawa stanowi wprost, że brak akceptacji sprawozdania może stanowić przesłankę odwołania osoby piastującej funkcję organu. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.; dalej: ustawa o służbie cywilnej) w przypadku odrzucenia sprawozdania Szefa Służby Cywilnej w terminie 3 miesięcy od dnia jego złożenia, Prezes RM może odwołać Szefa Służby cywilnej.

Sprawozdanie stanowi jedno ze źródeł informacji dotyczącej działalności określonego organu. W przypadku negatywnej oceny pracy danego organu Prezes RM, na podstawie treści otrzymanego sprawozdania lub – w przypadku organów przedkładających sprawozdania ministrom – wniosku właściwego ministra, może wobec niektórych organów podjąć decyzję nawet o odwołaniu określonej osoby z pełnienia funkcji danego organu. Dotyczy to w szczególności tych organów, co do których ustawy przewidują wyraźnie, że brak akceptacji sprawozdania stanowi przesłankę odwołania organu albo nie zawiera jakichkolwiek przesłanek odwołania lub też zawierają przesłanki pozostawiające Prezesowi RM pewien zakres swobody przy ocenie ich spełnienia.

Tymczasem ze składaniem przez KNF corocznego sprawozdania Prezesowi RM nie wiążą się w świetle ustawy n.r.f. żadne konsekwencje prawne. W szczególności ustawa nie przewiduje akceptowania takiego sprawozdania ani nie łączy z brakiem jego akceptacji negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania Komisji albo jej kierownictwa. Co istotne,

niektóre organy nienależące do administracji rządowej także są zobowiązane przedstawiać Prezesowi RM lub właściwemu ministrowi sprawozdania ze swojej działalności. Na przykład, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o r.i.o. prezes izby przedkłada sprawozdanie roczne ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

Należy zatem stwierdzić, że sam obowiązek składania sprawozdania z działalności Komisji nie świadczy o podleganiu KNF Prezesowi RM i jej przynależności do administracji rządowej.

5.5. Art. 7 ust. 1 ustawy n.r.f. stanowi, że Przewodniczącego Komisji powołuje Prezes RM na pięcioletnią kadencję spośród osób, które spełniają szczegółowe wymagania określone w tym przepisie. Natomiast zastępcy przewodniczącego są powoływani i odwoływani przez Prezesa RM na wniosek Przewodniczącego KNF. Również kandydat na zastępcę przewodniczącego musi spełniać szczegółowe wymagania określone w ustawie (art. 9 ustawy).

Powoływanie przez Prezesa RM osób na stanowiska centralnych organów administracji rządowej jest charakterystycznym rozwiązaniem w obecnym stanie ustawowym. Można wyróżnić organy, które obsadzane są po przeprowadzeniu konkursu lub spełnieniu określonych wymagań przez kandydatów, oraz organy, wobec których nie określono wymagań stawianych kandydatom ani zasad i trybu powoływania i odwoływania (por. A. Pakuła, *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, 549-551).

Należy przy tym zauważyć, że nie tylko organy należące do administracji rządowej są powoływane przez Prezesa RM. Jako przykład można wskazać regionalne izby obrachunkowe, w których zarówno prezes i jego zastępcy jak i członkowie kolegium regionalnych izb obrachunkowej są powoływani i odwoływani – po spełnieniu określonych przesłanek – przez Prezesa Rady Ministrów (por. art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 16b ustawy o r.i.o.).

5.6. Art. 8 ust. 1 ustawy n.r.f. określa z kolei katalog sytuacji, w których Prezes RM może odwołać Przewodniczącego.

Odwoływanie przez Prezesa RM, analogicznie do powoływania, jest charakterystyczne dla centralnych organów administracji rządowej, a także pewnych organów spoza administracji rządowej, np. r.i.o. Przepisy niektórych ustaw nie określają przesłanek odwołania. Na przykład art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) stanowi, że: „Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Urzędu”, nie określając przypadków, kiedy odwołanie może nastąpić. Brak ustawowych przesłanek odwołania z określonego stanowiska lub przesłanki uznaniowej stanowią znaczący instrument oddziaływania przez organ nadzoru na funkcjonowanie określonego organu.

Na tym tle należy zauważyć, że w świetle przepisów ustawy n.r.f. Prezes RM nie może swobodnie decydować o odwołaniu Przewodniczącego KNF. Art. 8 ust. 1 stanowi, że Prezes RM odwołuje Przewodniczącego „wyłącznie w przypadku” wystąpienia jednej z sytuacji wymienionych w tym przepisie, tj. prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, rezygnacji ze stanowiska, utraty obywatelstwa polskiego lub utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków na skutek długotrwałej choroby, trwającej dłużej niż 3 miesiące. Jak wynika z przedstawionego przepisu, nie jest dopuszczalne odwołanie Przewodniczącego Komisji z powodu negatywnej oceny działalności jego lub KNF, naruszania prawa albo nierealizowania

polityki rządu.

5.7. Kolejny środek oddziaływania został przewidziany w art. 14 ustawy n.r.f., zgodnie z którym Prezes RM nadaje w drodze zarządzenia, statut Urzędowi KNF. Prezes RM określa w statucie organizację wewnętrzną urzędu, który zapewnia obsługę Komisji. Obecnie obowiązujący statut stanowiący załącznik do zarządzenia nr 172 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (M. P. Nr 84, poz. 852, ze zm.) stanowi m.in., że Przewodniczący Komisji kieruje tym urzędem, tworzy poszczególne pionory organizacyjne, określa ich zadania oraz ustala, że Przewodniczący KNF nadaje Urzędowi Komisji regulamin organizacyjny.

Kompetencję Prezesa RM do nadania statutu lub regulaminu urzędu przewidują również przepisy ustaw dotyczących organów administracji rządowej podlegających nadzorowi Prezes RM, na przykład: Prezesa UOKiK, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych czy Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jednakże podobna kompetencja przysługuje Prezesowi Rady Ministrów także wobec podmiotów spoza administracji rządowej. Można tu wskazać Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, której regulamin jest zatwierdzany przez Prezesa RM (por. art. 25a ust. 4 ustawy o r.i.o.).

5.8. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 2 ustawy n.r.f., Prezes RM w drodze rozporządzenia określa sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji i jego zastępców oraz ustalania wysokości tych wynagrodzeń i nagród, a także sposób ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników Urzędu KNF przy uwzględnieniu organizacji Komisji i Urzędu KNF oraz konieczności zapewnienia właściwej realizacji zadań Komisji i Urzędu KNF w zakresie sprawnego nadzoru oraz poziomu płac w instytucjach nadzorowanych. Jest to kompetencja do wydania aktu normatywnego powszechnie obowiązującego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Wskazane upoważnienie do wydania rozporządzenia związane jest m.in. z wyłączeniem pracowników Urzędu KNF z korpusu służby cywilnej. W przypadku osób należących do korpusu służby cywilnej szczegółowe zasady wynagradzania zostały bowiem określone w przepisach rozdziału 7 ustawy o służbie cywilnej. Ponadto art. 99 tej ustawy przewiduje, że Prezes RM określi, w drodze rozporządzenia, m.in.: mnożniki do ustalania wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej oraz warunki przyznawania dodatku za wieloletnią pracę w służbie cywilnej i warunki ustalania prawa do przyznawania nagrody jubileuszowej i jej wypłacania.

5.9. Środki oddziaływania na Komisję Nadzoru Finansowego zostały przyznane również kilku ministrom, a mianowicie ministrom właściwym do spraw: instytucji finansowych, do spraw zabezpieczenia społecznego oraz do spraw Skarbu Państwa.

Przed wszystkim zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy n.r.f. członkami Komisji są minister właściwy do spraw instytucji finansowych lub jego przedstawiciel oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub jego przedstawiciel. Możliwość uczestniczenia w składzie KNF osobiście lub za pośrednictwem swojego przedstawiciela oznacza przyznanie obu ministrom możliwości wpływu na prace tego organu. Nie oznacza to jednak sprawowania kierownictwa lub nadzoru przez ministrów nad Komisją.

Art. 12 ust. 1 ustawy o działach stanowi, że sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i

innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku, znajdują się w dziale instytucje finansowe. Działem tym, zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 pkt 7 ustawy o działach, kieruje minister właściwy do spraw instytucji finansowych.

Wraz z wejściem w życie ustawy n.r.f. został uchylony art. 12 ust. 3 ustawy o działach, który przewidywał, że minister właściwy do spraw instytucji finansowych sprawuje nadzór nad Komisją Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisją Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (por. art. 36 pkt 2 ustawy n.r.f.). Obecnie minister ten nie posiada kompetencji do sprawowania nadzoru nad KNF jako organem właściwym w kwestii nadzoru nad rynkiem finansowym. Należy uznać zatem, wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, że sprawy, w których właściwa jest KNF, nie należą do spraw objętych działem instytucje finansowe.

Minister właściwy do spraw instytucji finansowych oraz Komisja mają zatem odrębne kompetencje. Ponieważ są one związane z instytucjami finansowymi, poszczególne ustawy przewidują różnego rodzaju formy współdziałania organów, bez elementów podporządkowania.

Współdziałanie Komisji z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych oraz ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa opiera się np. na art. 132 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.). Regulacja ta przewiduje możliwość występowania przez wspomnianych ministrów o podjęcie czynności lub środków w ramach nadzoru, przewidzianych w art. 133 i art. 138 tej ustawy. Przepisy te dotyczą czynności kontrolnych w bankach oraz środków nadzoru bankowego, czyli takich na podstawie których dochodzi do ingerencji w działalność nadzorowanych jednostek. Należy przy tym zauważyć, że regulacja zawierająca identyczną treść obowiązywała przed powstaniem KNF; właściwi ministrowie mieli wówczas możliwość występowania o podjęcie czynności nadzorczych do Komisji Nadzoru Bankowego, która nie należała do administracji rządowej. Dalszym przykładem mogą być przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych (Dz. U. Nr 40, poz. 226, ze zm.; dalej: ustawa o rekapitalizacji), które przewidują możliwość występowania w określonych sytuacjach do Komisji przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych z wnioskiem o ustanowienie kuratora nadzorującego wykonanie programu naprawczego lub zarządu komisarycznego (por. art. 8, art. 9 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15 ust. 1 tej ustawy). Inną formą współdziałania jest zasięganie przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych opinii Przewodniczącego Komisji na podstawie ustawy o rekapitalizacji przed udzieleniem w drodze umowy gwarancji instytucji finansowej (por. art. 6 ust. 3 i 5 tej ustawy).

5.10. Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika, że przysługujące Prezesowi RM oraz poszczególnym ministrom środki oddziaływania na KNF mają charakter ograniczony. Sprowadzają się do określenia struktury organizacyjnej Komisji (nadanie statutu Urzędu KNF), zasad wynagradzania Przewodniczącego Komisji i jego zastępców oraz pracowników Urzędu KNF i przyznawania im nagród, a także powołania Przewodniczącego i jego zastępców. Prezes RM nie ma w istocie kompetencji kontrolnych nad Komisją, ponieważ ustawy nie upoważniają go do żądania informacji, tak jak w przypadku organów administracji rządowej, a ustawa n.r.f. nie daje mu możliwości reagowania na roczne sprawozdanie KNF. Prezes RM nie ma kompetencji do podjęcia decyzji o odwołaniu Przewodniczącego KNF poza wyraźnie przewidzianymi w ustawie przypadkami niezwiązanymi z negatywną oceną działalności Przewodniczącego. Wobec niewymienienia Urzędu KNF w katalogu zamieszczonym w art. 33a ust. 1 ustawy o działach, nie jest dopuszczalne kierowanie do Komisji wiążących wytycznych i poleceń na

podstawie art. 33b ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o działach (por. część III, punkt 3.4). Prezes RM nie ma tym samym możliwości oddziaływania na funkcjonowanie KNF.

Z powyższego wynika, że Komisja nie jest podporządkowana Prezesowi RM ani ministrom.

5.11. Status KNF charakteryzuje się znaczną samodzielnością i niezależnością, większą niż w przypadku organów regulacyjnych określonych w ustawach jako centralne organy administracji rządowej. Wobec takich organów jak Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego organ nadzorujący (w tym przypadku minister) może wydawać na podstawie art. 34a ustawy o RM wiążące wytyczne i polecenia.

Z materiałów dotyczących prac legislacyjnych nad ustawą n.r.f. wynika, że intencją projektodawcy było usytuowanie Komisji poza strukturą administracji rządowej właśnie z uwagi na potrzebę zapewnienia temu organowi znacznej niezależności w zakresie jego funkcjonowania. Podczas prac w Komisji Finansów Publicznych Sejmu sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wskazał, że: „w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym i wykonywania wszystkich swoich zadań Komisja będzie organem niezależnym, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym w sposób autonomiczny, a wszyscy członkowie Komisji, w tym przedstawiciele NBP, będą równi, posiadając prawo uczestnictwa w posiedzeniach Komisji, uzyskiwania informacji, które są dostępne Komisji, głosowania, podejmowania rozstrzygnięć”, a także że „celowo nie jest definiowany charakter organu, gdyż komisja nie jest organem rządowym” (Biuletyn nr 856/V oraz nr 888/V, Komisja Finansów Publicznych (nr 73 i 74), 12, 13 lipca 2006 r.).

Omówione powyżej, przewidziane w przepisach środki oddziaływania przysługujące zarówno Prezesowi RM jak i poszczególnym ministrom wobec KNF nie stanowią wystarczającej podstawy dla uznania, że organ ten podlega kierownictwu RM w rozumieniu art. 146 ust. 3 Konstytucji. W obecnym kształcie przepisów dotyczących Komisji nie można uznać, że została spełniona konstytucyjna przesłanka uznania tego organu za należącego do struktury administracji rządowej.

5.12. W ramach szerszej kategorii pojęciowej administracji publicznej administrację rządową odróżnia się od administracji samorządowej. Ponadto występuje także administracja państwowa – nierządowa.

Administrację państwową – nierządową tworzą przede wszystkim organy, które z uwagi na konieczność przyznania im znacznego stopnia niezależności w ramach ich działalności zostały wyłączone spod kierownictwa Rady Ministrów, Prezesa RM lub poszczególnych ministrów. Do organów tego rodzaju należą m.in. organy powiązane z Sejmem, tj. Państwowa Inspekcja Pracy, Generalny Inspektor Danych Osobowych czy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Analiza ustawowych zadań KNF oraz prawnych form działania, jakimi Komisja może się posługiwać, w tym zwłaszcza szerokich kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, świadczy o tym, że omawiany organ jest elementem władzy wykonawczej. W świetle przepisów Konstytucji, ustawy n.r.f. oraz innych ustaw należy stwierdzić, że Komisja Nadzoru Finansowego jest szczególnym organem administracji publicznej – państwowej, ale usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. W literaturze wypowiedany jest pogląd o dopuszczalności w świetle Konstytucji tworzenia w drodze ustaw organów władzy wykonawczej niepodporządkowanych Radzie Ministrów (zob. K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołowa*, „Państwo i Prawo” nr 12/2001, s. 61, 63-64). W przypadku KNF można mówić o względnej niezależności od Rady Ministrów (Prezesa RM), przy istnieniu pewnych

ustawowych powiązań.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że decyzja ustrojodawcy o utworzeniu korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej nie oznacza, że w pozostałych urzędach organów władzy publicznej, w tym również w Urzędzie KNF, nie jest konieczne zapewnienie zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

6. Ocena zgodności kwestionowanych przepisów z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Uznanie Komisji Nadzoru Finansowego za organ administracji publicznej usytuowany poza administracją rządową ma rozstrzygające znaczenie również dla określenia charakteru prawnego Urzędu KNF. Skoro organ, który wykonuje swoje zadania przy pomocy określonego urzędu, nie znajduje się w strukturze administracji rządowej, to urząd ten nie może być uznany za urząd administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji. Zgodne z Konstytucją jest powołanie do życia organu administracji państwowej i usytuowanie go poza strukturą administracji rządowej, czego konsekwencją jest to, że pracownicy urzędu tego organu nie należą do korpusu służby cywilnej. Wobec tego art. 10 ust. 3 ustawy n.r.f. jest zgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji.

Z tych samych powodów zgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji są także normy zawarte w art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f., które dotyczą sytuacji pracowników likwidowanych urzędów centralnych organów administracji rządowej. Ustawodawca tworząc nowy organ usytuowany poza administracją rządową, przejmujący zadania i kompetencje organów administracji rządowej, mógł zdecydować, – że pracownicy likwidowanych urzędów należący do korpusu służby cywilnej utracą taki status, albo zachowają go w innych urzędach administracji rządowej. Art. 74 ust. 2 i 3 ustawy n.r.f. mają charakter epizodyczny, lecz mogą znaleźć potencjalnie zastosowanie w razie sporów pracodawcy z pracownikami zniesionych urzędów. Z tego względu Trybunał orzekł merytorycznie, a nie umorzył postępowania w zakresie kontroli tych przepisów.

Ze wskazanych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.