



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-572961-III/07/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 15/01/2009r.

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie, iż 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. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Dz. U. z 2007 r. Nr 49, poz. 328; Nr 42, poz. 272 i Nr 328, poz. 328 oraz Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317) jest niezgodny z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I. 1. Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej wystąpiło do mnie z wnioskiem w sprawie zakwestionowania 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 RP.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (Komisji Nadzoru Finansowego) stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks Pracy. W świetle natomiast art. 74 ust. 2 tej ustawy do urzędników służby cywilnej zlikwidowanych urzędów obsługujących Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, do czasu przyjęcia przez nich nowych warunków pracy i płacy w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, nie dłużej 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 ze zm.). Zgodnie zaś z treścią art. 74 ust. 3 do urzędników służby cywilnej zlikwidowanych urzędów obsługujących Komisję Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, 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.

Wprowadzenie przez ustawodawcę art. 10 ust. 3 stanowiącego, iż do pracowników Urzędu Komisji stosuje się ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy wspólnie z przepisami przejściowymi dotyczącymi urzędników służby cywilnej, przewidującymi przekształcenie ich stosunku pracy w stosunek pracowniczy lub przeniesienie do innego urzędu, na podstawie ustawy o służbie cywilnej zgodnie z art. 74 ust. 2 i 3, świadczą o tym, że celem ustawodawcy było wyłączenie pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z korpusu służby cywilnej.

2.1. Podejmując tę sprawę zwróciłem się do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o przedstawienie stanowiska. Zdaniem Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego Komisja Nadzoru Finansowego nie może być zaliczona do kategorii organów

administracji rządowej. Analiza przepisów prawa, w tym w szczególności ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.), wskazuje, że Komisji Nadzoru Finansowego pozostaje poza systemem organizacyjno-funkcyjnym, poddanym nadzorowi Prezesa Rady Ministrów w sensie przyjmowanym powszechnie dla aparatu administracji rządowej. W opinii Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego stanowisko to uzasadnia w szczególności okoliczność, że w skład Komisji wchodzi osoby, które z racji przynależnych uprawnień i pozycji ustrojowych nie mogą być uznane za element współkształtujący administrację rządową. Chodzi w tym przypadku o Prezesa Narodowego Banku Polskiego albo delegowanego przez niego Wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciela Prezydenta RP. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, nadzór nad działalnością Komisji Nadzoru Finansowego sprawuje Prezes Rady Ministrów. W opinii Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego jest to 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 Nadzoru Finansowego.

2.2. Wystąpiłem również do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że zdaniem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zadania Komisji Nadzoru Finansowego oraz jej podporządkowanie organizacyjne wskazują na to, że ma ona charakter urzędu administracji rządowej, w którym powinien działać korpus służby cywilnej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji,

II. 1. Z literalnego brzmienia art. 153 ust. 1 Konstytucji wynika, że korpus służby cywilnej (służba cywilna) działa w urzędach administracji rządowej. Pojęcie urzędów administracji rządowej ma zatem podstawowe znaczenie dla ustalenia przedmiotowego zasięgu działania służby cywilnej, a także dla zasięgu podmiotowego służby cywilnej, czyli kręgu funkcjonariuszy administracji rządowej należących do korpusu służby cywilnej.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie urzędów administracji rządowej na gruncie konstytucji jest określone i obejmuje „urzędy administracji podporządkowane organizacyjnie i funkcjonalnie Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów podległych organizacyjnie lub funkcjonalnie tym

podmiotom) (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999r. nr 4, poz. 73).

W pierwszym rządzie należy zatem odpowiedzieć na pytanie o charakter prawny Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Moim zdaniem urząd ten występuje w ścisłym powiązaniu prawno-organizacyjnym z Komisją Nadzoru Finansowego. W świetle art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym utworzona została Komisja Nadzoru Finansowego jako organ właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, zaś zgodnie z art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 ustanowiony został Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, przy pomocy którego Komisja i Przewodniczący Komisji wykonują swoje zadania. Z przytoczonych przepisów jasno wynika charakter prawny oby tych jednostek. Komisja Nadzoru Finansowego jest samodzielnym organem realizującym zadania z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym, natomiast Urząd Komisji posiada status klasycznego „urzędu administracyjnego”, stanowiącego aparat pracy organu. Urząd stanowi zatem aparat pracy (aparat pomocniczy) ustanowiony przez prawo na rzecz określonego organu w celu zapewnienia realizacji zadań i kompetencji tego organu. Prowadzi to do wniosku, że kwalifikacja Urzędu Komisji z punktu widzenia umiejscowienia go w strukturach administracji rządowej bądź poza nimi jest w gruncie rzeczy pochodną zakwalifikowania z takiej samej perspektywy samej Komisji Nadzoru Finansowego.

W świetle współczesnej doktryny z zakresu nauki prawa administracyjnego pojęcie organu zdaje się być należycie wyjaśnione i posiada klarowny sens. Jako elementy kształtujące pojęcie organu wymienia się wyodrębnienie organizacyjne, posiadanie własnych, prawem określonych kompetencji, obsadę personalną (substrat osobowy organu), sferę działania, obejmującą realizowanie funkcji administracji publicznej (realizowanie norm prawa administracyjnego w formach właściwych temu prawu). Z tych doktrynalnych ustaleń wyłania się pojęcie organu administracyjnego jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej (w ramach całego aparatu administracyjnego) oraz wyposażonej przez prawo w określone kompetencje przedmiotowo związane z wypełnianiem funkcji administracji publicznej. W tak ujętej kategorii organu przewijają się zatem aspekty prawno-organizacyjne (owo wyodrębnienie organizacyjne - to prawem ustalona nazwa organu i jego struktura), kompetencyjne, a wreszcie i osobowe (dotyczące osób stanowiących obsadę personalną organu).

Nie może budzić żadnej wątpliwości ustalenie, że Komisja Nadzoru Finansowego jest samodzielnym organem państwowym. Przymiot „organu” nadaje jej zresztą sama ustawa w art. 3 ust. 2, który stwierdza, że Komisja jest organem w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Komisja stanowi ustawowo wyodrębniony podmiot (jednostkę

organizacyjną) o określonej własnej nazwie i strukturze organizacyjnej (kolegialnej), jak również o ustalonej obsadzie personalnej (art. 5). Tak ustanowiona Komisja jest adresatem prawem określonych kompetencji, dysponuje ona więc własnymi, przypisanymi jej przez prawo kompetencjami. Komisja powołana jest do sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym, a więc do realizacji zadań w sferze administracji. Niezależnie bowiem od tego, jak postrzegany jest nadzór - w tym przypadku chodzi o nadzór tzw. materialny, ale w innych sytuacjach może być traktowany w kontekście organizacyjnym - to bezsprzecznie jest to funkcja (i dotyczące jej kompetencje) należąca do sfery administrowania. Również inne przepisy ustawy odnoszące się do sfery zadań i kompetencji Komisji (np. art. 4, art. 12 ust. 2) wskazują wyraźnie, że działa ona w obszarze administracji publicznej (o czym świadczą w szczególności zadania i kompetencje o charakterze reglamentacyjnym, jak wydawanie zezwoleń, nakazów czy decyzji administracyjnych w innych postaciach). Wykonywanie przez Komisję funkcji administracyjnych potwierdzają przepisy szeregu odrębnych ustaw, przydzielające Komisji szerokie zadania i kompetencje, obejmujące wydawanie decyzji administracyjnych i innych aktów o charakterze jednostronnym i władczym (por. np. art. 11 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. z 2002 r. Nr 27, poz. 665 ze zm.).

W kwestii charakteru prawnego Komisji Nadzoru Finansowego można zatem stwierdzić, iż Komisja jest bezsprzecznie organem administracyjnym, a zważywszy że jej właściwość obejmuje cały kraj należy dodać, że mamy tu do czynienia z centralnym organem administracji.

II. 2. Przechodząc do problemu możliwości zakwalifikowania Komisji jako centralnego organu administracji rządowej, bądź też braku podstaw do tego rodzaju kwalifikacji konieczne jest ustalenie, co to jest „administracja rządowa”. Jest to pojęcie - podobnie jak kategoria organu - należące do rzędu tych, którymi prawo się posługuje, ale których nie definiuje, pozostawiając tu pole dla dociekań teoretycznych i konkluzji opatrzonych - jak zawsze przy roztrząsaniu kwestii pojęciowych - sporą dozą konwencjonalności, choć nie można się przy tym jednak oderwać od gruntu normatywnego. Przepisy prawne - choć nie próbują formalnie rozstrzygnąć interesujących nas pojęć - w pewnym zakresie mogą być i są miarodajne dla identyfikacji administracji rządowej. Przykładem w tym zakresie może być np. ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 557 ze zm.), która m.in. określa administrację niespoloną, a także wskazuje na terenowe organy administracji rządowej.

Kategoria „administracji rządowej” nawiązuje w oczywisty sposób do ogólnego pojęcia administracji publicznej, rysując się wyraźnie jako składnik tej administracji (innym składnikiem jest administracja samorządowa). Samo pojęcie administracji publicznej jest jednak bardzo złożone i różnie definiowane. Niezależnie jednak od konkretnych definicji można stwierdzić generalnie, że kategoria administracji publicznej może być postrzegana w co najmniej dwóch zasadniczych płaszczyznach, tj. przedmiotowej (funkcjonalnej), kiedy administrację traktuje się jako działalność, funkcję o określonych cechach oraz podmiotowej, z perspektywy której administracja widziana jest jako pewien system podmiotów administrujących (tzn. prowadzących administrację w przedmiotowym sensie). Kategoria administracji rządowej (podobnie jak i samorządowej) nie daje się zidentyfikować w jednakowym stopniu na gruncie wspomnianych płaszczyzn pojmowania administracji. Już na pierwszy rzut oka widać, zwłaszcza gdy spojrzeć na regulacje prawne dotyczące organizacji aparatu administracyjnego, że wydzielenie administracji rządowej (także administracji samorządowej) nawiązuje przede wszystkim do podmiotowej płaszczyzny pojmowania administracji i ma wymiar głównie ustrojowy. W tym kontekście kategoria administracja rządowa oznacza jeden z zasadniczych segmentów (filarów), z których składa się cały system organizacyjny administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Administracja rządowa odnosi się do układu organizacyjnego (obejmującego oczywiście również sferę kompetencyjną), o jednolitym, relatywnie scentralizowanym charakterze, który ustanowiony jest do realizowania zadań administracji publicznej, które w danym czasie bierze na siebie (i finansuje) i za które ponosi odpowiedzialność państwo (rząd). Ten podsystem obejmuje rozliczne jednostki organizacyjne o zróżnicowanym statusie prawnym, tworzące w sumie złożoną wieloszczeblową strukturę organizacyjną spajaną wewnątrznie więzami podporządkowania, nadzoru itd. w układzie pionowym, jak i powiązaniemi tego rodzaju w płaszczyźnie poziomej. Na szczycie centralnym ów złożony układ organizacyjny „wieńczy” Rada Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 3 Konstytucji RP „kieruje administracją rządową”.

Art. 146 ust. 3 Konstytucji ma zatem kluczowe znaczenie dla ustalenia organizacyjnego zakresu „administracji rządowej”. Wynika zeń wszakże, że administracją rządową jest ten fragment systemu administracji w państwie, który podlega kierownictwu Rady Ministrów i wobec którego w całości Rada Ministrów zajmuje pozycję zwierzchnią. Można zatem przyjąć, że administracja rządowa - to wszystkie podmioty (jednostki organizacyjne) realizujące funkcje administracyjne, połączone ze sobą różnorodnymi więzami (np. kierownictwa, nadzoru, kontroli itp.) i tworzące przez to pewien całościowy układ

organizacyjny (a zważywszy na realizowanie w jego ramach zadań i kompetencji - także swoisty mechanizm organizacyjno-funkcjonalny) wobec którego zwierzchnie kierownictwo oraz kontrolę sprawuje Rada Ministrów. Inaczej mówiąc, do sektora administracji w państwie, identyfikowanego jako „administracja rządowa” włączone są wszystkie te podmioty (o różnym statusie prawnym) wykonujące administrację, które w sposób bezpośredni lub pośredni - za pomocą systemu powiązań wzajemnych - podlegają kierownictwu i kontroli Rady Ministrów (i Prezesa Rady Ministrów). Te zaś podmioty (jednostki, organy organizacyjne itd.) wykonujące administracje, które nie są objęte bezpośrednim lub pośrednim kierownictwem i kontrolą Rady Ministrów pozostają poza ramami administracji rządowej i wchodzi albo w skład administracji samorządowej, bądź też powinny być kwalifikowane jako administracja państwowa nierządowa (jak np. Państwowa Inspekcja Pracy, która podlega Sejmowi).

W rezultacie dla kwalifikowania różnych podmiotów do kategorii administracji rządowej rozstrzygającym, specyficznym kryterium jest przynależność do wspomnianego układu organizacyjno-funkcjonalnego poddanego kierownictwu i kontroli Rady Ministrów. To kryterium jest miarodajne i wystarczające w odniesieniu do podmiotów o charakterze organów administracyjnych i urzędów administracyjnych. W stosunku natomiast do podmiotów o innym statusie prawnym (np. państwowych jednostek organizacyjnych, agencji, funduszy specjalnych itd.) zaliczenie do administracji rządowej winno uwzględniać spełnianie przez te podmioty - obok warunku pozostawania w systemie organizacyjno-funkcjonalnym poddanym kierownictwu Rady Ministrów - takich przesłanek jak: a) wykonywanie funkcji administracji (zadania i kompetencje należeć muszą jeśli nie wszystkie, to przynajmniej w większości do sfery administracji publicznej), b) podejmowanie działań w formach prawnych właściwych organom administracyjnym, w tym w formach władczych, c) oparcie faktycznego funkcjonowania na finansowym i majątkowym zasobie państwowym (dysponowanie majątkiem państwowym). Dodać trzeba, że w przypadku organów i urzędów administracyjnych owe przesłanki skonsumowane są *ex definitione* w konstrukcjach prawnych tych podmiotów.

II. 3. W mojej opinii z przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wynika bezspornie status Komisji jako centralnego organu administracji. Równocześnie jednak w ustawowej charakterystyce tego organu brakuje zakwalifikowania go *expressis verbis* do kategorii administracji rządowej. W odniesieniu do większości centralnych organów administracji włączonych do administracji rządowej ten „rządowy” przymiot wyrażany jest wprost w aktach normatywnych dotyczących tych organów, poprzez

określenie: „centralny organ administracji rządowej”. Można powiedzieć, że taka bezpośrednia ustawowa identyfikacja centralnych organów administracji rządowej stanowi zasadę przy kreowaniu tych składników aparatu administracji rządowej. Jednakże zasada ta nie ma charakteru bezwzględny i nie oznacza, że krąg centralnych organów administracji rządowej zamyka się w tych tylko organach, które wprost w przepisach określone zostały tym mianem. O pozycji prawnej organu decyduje szereg wyznaczników, a nie tylko jego normatywne określenie. O ile więc uznanie przez przepisy danego organu za centralny organ administracji rządowej przesądza o takiej jego kwalifikacji, o tyle brak takiego wyraźnego określenia nie wyklucza możliwości zaliczenia organu do kategorii organów administracji rządowej w oparciu o inne prawne przesłanki.

Przykładowo organ w postaci Rady do Spraw Polaków na Wschodzie, utworzony i unormowany przez przepisy ustawy z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. Nr 180, poz. 1280, ze zm. - w szczególności art. 9-12), określony jest jako „organ administracji publicznej” (art. 9 ust. 2), choć z innych przepisów tej ustawy wynika jasno, że mamy tu do czynienia z centralnym organem administracji rządowej. Innego przykładu dostarczała obowiązująca do niedawna regulacja dotycząca Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, określająca ten ewidentny organ centralny administracji rządowej jako organ właściwy w sprawach zezwoleń i zgłoszeń (por. przepis art. 8 ustawy z 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe, Dz. U. Nr 130, poz. 1988 r. nieobowiązującej już dziś).

W rezultacie zatem 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. Zasadnicze znaczenie dla oceny usytuowania Komisji w ramach administracji rządowej lub poza nią ma natomiast unormowanie jej aspektów prawno-organizacyjnych. Do tych aspektów odwołuje się bodajże jedyna definicja centralnego organu administracji rządowej, występująca w obowiązującym porządku prawnym, a zawarta w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 ze zm.), w myśl której, przez „centralny organ administracji rządowej” należy rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który jest powoływany przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów i na podstawie ustaw szczególnych podlega Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi, lub nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów albo właściwy minister (art. 9 pkt 2). Pomijając pewne nieścisłości przytoczonego określenia normatywnego centralnego organu administracji rządowej (odwołanie się do np. urzędu administracji rządowej, który także wymaga zdefiniowania), jak również, to, że sformułowane ono zostało na potrzeby regulacji

zawartej w ustawie, przez co jego uniwersalny walor może budzić wątpliwości, należy zauważyć, iż płyną z tego określenia dwie istotne wskazówki. Otóż przy identyfikacji centralnego organu administracji rządowej zasadniczą rolę odgrywają wyznaczniki dotyczące kreowania tego organu oraz jego usytuowania prawno-organizacyjnego w stosunku do organów naczelných, tj. Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów bądź ministra.

II. 4. Co się tyczy kreowania Komisja Nadzoru Finansowego, a ściślej -jej obsady personalnej, to w części dotyczącej członków Komisji jej skład osobowy przesadzony jest przez ustawę wskazującą że członkami są dwaj ministrowie (do spraw instytucji finansowych oraz do spraw zabezpieczenia społecznego) bądź ich przedstawiciele, Prezes NBP albo delegowany przez niego Wiceprezes NBP, przedstawiciel Prezydenta RP. Gdy chodzi natomiast o stanowiska przewodniczącego Komisji oraz jego zastępców - to są oni powoływani przez Prezesa Rady Ministrów, przy czym ustawa określa wymogi, jakie muszą spełnić osoby kandydujące na te stanowiska (art. 7 ust. 1). Ponadto w odniesieniu do przewodniczącego ustalona jest pięcioletnia kadencja sprawowania funkcji, z zastrzeżeniem, że odwołanie przewodniczącego Komisji przez upływem kadencji może mieć miejsce jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Wszystko to oznacza, że w zakresie kształtowania składu osobowego tego kolegialnego organu gestia Prezesa Rady Ministrów nie jest pełna, lecz relatywnie ograniczona. Dotyczy to obsadzania członków Komisji (które opiera się na delegowaniu i zajmowania stanowisk z mocy ustawy), a także kadencyjności przewodniczącego Komisji i możliwości jedynie wyjątkowego jego odwołania przed upływem kadencji. Takie rozwiązanie miało służyć - i w istocie służy - zapewnieniu jakiegoś stopnia niezależności Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do Prezesa RM i umożliwieniu jej pewnej swobody w działaniu. Z rozwiązania tego - moim zdaniem - nie można jednak wyciągać wniosków o wyłączeniu Komisji spod oddziaływania Premiera i zajmowania pozycji organu usytuowanego poza sektorem administracji rządowej. Trzeba tu wszakże mieć na uwadze parę dość istotnych momentów. Po pierwsze, obsada stanowisk członków Komisji rzeczywiście determinowana jest bezpośrednio przez ustawę, ale połowę tych stanowisk zajmują ministrowie, a więc podmioty podległe Premierowi. Po drugie, obsada stanowiska przewodniczącego objęta jest zasadą kadencyjności i ograniczeniem możliwości odwołania przewodniczącego Komisji tylko w ustawowo określonych przypadkach, ale przy powoływaniu na stanowisko przewodniczącego dobór osoby pozostawiony jest w pełni Prezesowi RM. Po trzecie, w odniesieniu do zastępców Przewodniczącego Komisji powołanie i odwołanie obsad

personalnych stanowi pełną, nieograniczoną (z uwzględnieniem wymogów art. 7 ust. 1) kompetencję Premiera (art. 9). Po czwarte, ograniczenia Prezesa Rady Ministrów dotyczące możliwości odwołania przewodniczącego Komisji nie odnoszą się do organu jakim jest Komisja, lecz do stanowiska kierowniczego w tym organie. Oczywiście stabilizacja obsady stanowiska przewodniczącego Komisji daje mu pewną niezależność, która „przekłada” się w jakimś stopniu na określoną dozę niezależności całej Komisji. Jest to jednak doza znacznie mniejsza niż w przypadku gdyby kadencyjność (i możliwości odwołania tylko w nadzwyczajnych sytuacjach) dotyczyła obsad na wszystkich stanowiskach kierowniczych w tym organie (tj. zastępców przewodniczącego). Prowadzi to do wniosku, że na gruncie unormowań dotyczących kształtowania obsad personalnych w Komisji Prezes Rady Ministrów zachowuje - pomimo ograniczonej kompetencji w zakresie decydowania o składzie osobowym Komisji - istotny wpływ na ten organ. Podkreślenia wymaga, że w stosunku do czterech (na siedem) stanowisk w Komisji oddziaływanie personalne Premiera jest pełne: powołuje i odwołuje dwóch wiceprzewodniczących oraz jest nadrzędny wobec dwóch członków Komisji tj. ministrów, co do których ma też decydującą praktycznie kompetencję personalną. To zaś oznacza, że w Komisji Nadzoru Finansowego „czynnik rządowy” jest nie tylko odpowiednio reprezentowany, ale wręcz ma większość. W tej sytuacji na płaszczyźnie przyjętych rozwiązań dotyczących kształtowania składu personalnego Komisji nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że Komisja wymyka się ze struktur administracji rządowej. Wprost przeciwnie, można powiedzieć, że sposób kształtowania obsady personalnej Komisji przemawia za uznaniem jej za centralny organ administracji rządowej. Tym bardziej, że analogiczny sposób dokonywania obsady personalnej (tj. powoływanie przez Premiera, kadencyjność piastowania funkcji, możliwości odwołania przed upływem kadencji ograniczone do przypadków wskazanych w ustawie) znajduje niejednokrotnie zastosowanie w przypadku organów, które *expressis verbis* określane są w ustawach jako centralne organy administracji rządowej (jak np. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego - por. art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 8 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. Nr 104, poz. 708 ze zm.).

II. 5. Kolejny aspekt sprawy odnosi się do usytuowania Komisji Nadzoru Finansowego wobec organów naczelnych administracji (Premiera bądź ministrów). Na gruncie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących centralnych organów administracji rządowej stosunek do tych organów naczelnych ujmowany jest albo w formule podległości (podporządkowania) bądź też w formule nadzoru. Niektóre organy centralne

usytuowane są więc jako podległe organom naczelnym (w zdecydowanej większości ministrom działowym - por. tu unormowanie treści poszczególnych działów administracji rządowej w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm., dalej jako ustawa o działach), inne zaś jako poddane nadzorowi ministra działowego bądź Prezesa Rady Ministrów (por. np. art. 33 oraz art. 33a ustawy o działach). Podległość oznacza powiązanie silniejsze, obejmujące szersze możliwości oddziaływania organu nadrzędnego wobec podległego, które w zasadzie nie dają organowi podległemu swobody, albo ją dają w minimalnym zakresie. Relacja podległości-nadrzędności zakłada, że organ podległy może być adresatem zarządzeń, poleceń czy innych aktów wiążących. Nadzór natomiast wyraża powiązanie mniej intensywne zakładające pewną dozę swobody działania podmiotu nadzorowanego, co wiąże się z możliwością władczej ingerencji organu nadzorującego jedynie w sytuacjach i środkami przewidzianymi przez prawo. Stąd też funkcja nadzoru powinna być w sposób wyraźny unormowana w przepisach. Na gruncie normatywnym powyższa dystynkcja nie jest dokładnie przestrzegana. W szczególności dotyczy to środków prawnych ustanowionych dla realizowania podległości czy nadzoru, które to środki często określane są w tej samej postaci w stosunku do organów (czy innych podmiotów) podległych czy poddanych kierownictwu, jak i nadzorowanych. Tak np. art. 31 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.) stanowi, że minister kieruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek, i w szczególności w tym zakresie (tj. kierowania czy nadzorowania), z zastrzeżeniem postanowień przepisów odrębnych, tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Niezależnie więc od tego czy chodzi o kierowanie, nadzorowanie czy kontrolowanie dokonywane przez ministra, dysponuje on takimi samymi instrumentami prawnymi. Podobnie art. 34a ust. 1 tejże ustawy wskazuje, że minister w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej może wydawać kierownikom urzędów centralnych wiążące ich wytyczne i polecenia. A zatem polecenia i wytyczne są wydawane przez ministra tak podmiotom podległym, jak i nadzorowanym. Powyższe przykłady pokazują że w świetle obowiązującego ustawodawstwa określenie relacji centralnych organów administracji rządowej wobec organów naczelnych w kategoriach podległości bądź poddania nadzorowi oznacza w obu przypadkach istnienie powiązań o charakterze podporządkowania, obejmującego często, choć nie zawsze takie same

instrumenty, prawne zapewniające jego realizację. Jeżeli więc przy charakterystyce prawnej podmiotów określonych w przepisach jako centralne organy administracji rządowej pojawia się niejednokrotnie poddanie tego organu nadzorowi organu naczelnego, to można przyjąć, iż owo podanie nadzorowi (a nie tylko podległość) jest jednym z elementów kształtujących sytuację centralnego organu administracji jako należącego do segmentu rządowego. Treść więzi organów centralnych administracji z segmentem rządowym, określonej kategorią nadzoru nie jest na gruncie normatywnym jednakowa. Nadzór (podleganie nadzorowi) organów naczelnych wobec organów centralnych opisywany jest bowiem w prawie w sposób zróżnicowany. Tak np. w świetle art. 33a ust. 1 ustawy o działach Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej wykonywaną przez określone urzędy. Zgodnie zaś z art. 33b Premier wykonując politykę Rady Ministrów wydaje kierownikom tych urzędów (wobec działalności których sprawuje nadzór) wiążące wytyczne i polecenia. I jeśli by nawet potraktować te wiążące wytyczne i polecenia jako kompetencje wykraczające poza funkcje nadzoru, to przecież de facto dotyczą one podmiotów, które zgodnie z art. 33a są nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów. Nadzór więc pozostaje też w ścisłej bliskości z możliwością wydawania wiążących wytycznych i poleceń. Niekiedy w regulacjach ustawowych nadzór organu naczelnego w stosunku do centralnego organu administracji rządowej określany jest poprzez wskazanie mniej lub bardziej rozbudowanego katalogu kompetencji nadzorczych (por. np. art. 89 ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. Nr 239 z 2005 r., poz. 2019 ze zm.). Paleta tych kompetencji jest bardzo zróżnicowana i oprócz klasycznych instrumentów nadzorczych dotyczących działalności merytorycznej (jak np. zatwierdzenia, uzgodnienia, wstrzymania itd.) obejmuje też kompetencje w sferze organizacyjnej czy personalnej. Spotykamy jednak i takie regulacje, w których sprawa nadzoru nad centralnym organem administracji rządowej zamyka się we wskazaniu organu nadzorczego (zob. np. art. 107 ust. 1a ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.). Treści nadzoru trzeba wówczas poszukiwać w innych przepisach tych regulacji, bądź w unormowaniach ogólnoustrojowych, do jakich należą przytaczane wcześniej ustawy: o Radzie Ministrów oraz o działach administracji rządowej. Można nadmienić, iż w ustawie o Radzie Ministrów w odniesieniu do nadzoru ministra nad centralnymi organami administracji rządowej ustalony jest swoisty wzorzec nadzoru (obejmujący podstawowe kompetencje), który wchodzi w grę w przypadku gdy w ustawach szczególnych nadzór ten nie jest bliżej precyzowany. Takiego wzorca nie ma jednak w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów.

W przypadku przedmiotowej Komisji Nadzoru Finansowego jej relację wobec organów naczelnych - mającą bardzo istotne znaczenie dla oceny usytuowania Komisji w aparacie administracji centralnej - ustawa ujmuje w kategorii nadzoru sprawowanego nad działalnością Komisji przez Prezesa Rady Ministrów (art. 3 ust. 1). Treści tego nadzoru Premiera nie są jednak w ustawie odpowiednio precyzowane, tj. brakuje tu przepisu, które określałyby wprost, co składa się na ten nadzór, a więc jaki jest jego zakres, kryteria, środki prawne itd. Nie oznacza to wszakże, że wskazanie w przepisie na nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Komisją jest pustą formułą nie mającą żadnego znaczenia z punktu widzenia określenia usytuowania prawno-organizacyjnego Komisji. Ustanowienie przez ustawę tego nadzoru - choć bez doprecyzowania treści, co nie jest przecież wyjątkiem w regulacjach ustrojowych dotyczących centralnych organów administracji - wyznacza ogólny kierunek powiązania organizacyjnego z naczelnym organem administracji poziomego rządowego, jakim jest Prezes Rady Ministrów. Tego rodzaju rozwiązanie, określające relację organu centralnego w stosunku do któregoś z organów naczelnych za pomocą ogólnej formuły nadzoru, ma miejsce w odniesieniu do wielu organów nazywanych wprost mianem centralnych organów administracji rządowej. Reprezentuję stanowisko, że to ogólne wskazanie nadzoru Premiera nad Komisją Nadzoru Finansowego nie może być traktowane jako przesądzające o usytuowaniu Komisji poza administracją rządową.

Zaznaczyć trzeba, że kwestia nadzoru Premiera nad Komisją nie zamyka się jedynie w ustanowieniu owego ogólnego kierunku powiązania organizacyjnego. Jest on potwierdzany przez wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w określone w ustawie kompetencje (acz nie związane przez przepisy bezpośrednio z nadzorem) do oddziaływania w stosunku do Komisji. Obok omówionego już wcześniej ustawowo zagwarantowanego wpływu Premiera na obsadę stanowisk kierowniczych w Komisji należy wskazać, że Komisja przedstawia Prezesowi Rady Ministrów coroczne sprawozdanie ze swej działalności (art. 4 ust. 2). Obowiązek składania sprawozdań niewątpliwie jest elementem poddania nadzorowi i wyrazem swoistej podległości w ramach tego nadzoru. (Częstokroć w przepisach prawnych obowiązek ten jest zaliczany *expressis verbis* do środków, instrumentów nadzoru). Konieczność przedkładania sprawozdań przez dany organ innemu organowi odzwierciedla pewien stopień zależności organu składającego sprawozdanie w stosunku do organu, któremu to sprawozdanie jest przedkładane. W każdym razie trudno mówić o niezależności określonego organu, jeśli ma on obowiązek przedstawiania corocznego sprawozdania ze swej działalności. Poza tym Prezes Rady Ministrów ma wpływ na strukturę organizacyjną Urzędu Komisji, gdyż zgodnie z art. 14 ustawy nadaje w drodze zarządzenia statut temu Urzędowi (i może go oczywiście zmieniać). Prezes Rady Ministrów

ma też zasadniczy wpływ na sprawy wynagradzania Przewodniczącego Komisji. Na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy upoważniony jest on mianowicie do określania w drodze rozporządzenia sposobu ustalania środków przeznaczonych na wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz sposobu ustalania tych wynagrodzeń i nagród, a także sposobu ustalania wysokości środków przeznaczonych na wynagrodzenie i nagrody pracowników Urzędu Komisji. W świetle tych kompetencji Prezesa Rady Ministrów trudno uznać za przekonywujący argument, że ustalenie zasady (art. 19 ustawy), iż wydatki stanowiące koszty działalności komisji i Urzędu Komisji pokrywane są z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane świadczy o niezależności Komisji i wyłączeniu jej z administracji rządowej. Ponadto dodać tu trzeba, że wspomniane koszty istotnie pokrywane są z wpłat podmiotów nadzorowanych, ale wpłat dokonywanych do budżetu państwa (a nie wprost do Komisji) i przez budżet dystrybuowanych na rzecz Komisji. Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, iż mamy tu do czynienia z dość intensywnym powiązaniem Komisji z organem naczelnym szczebla rządowego. Powiązanie to przejawiające się głównie w sferze problematyki organizacyjnej wyraźnie zaznacza poddanie Komisji oddziaływaniu (nadrzędności w określonej mierze) Prezesa Rady Ministrów. To zaś zdecydowanie bardziej steruje ku usytuowaniu Komisji w ramach administracji rządowej niż poza nią. Na tym tle warto zwrócić uwagę na argument, jaki dostarczają rozwiązania dotyczące niektórych organów centralnych administracji rządowej. Tak np. nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ujęty jest tak samo, a nawet bardziej skąpo jak w przypadku nadzoru Premiera nad Komisją Nadzoru Finansowego. A jednak nie budzi wątpliwości - wynika to bowiem z samej ustawy (por. art. 29 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) - że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej. Gdyby więc przyjąć, że Komisja Nadzoru Finansowego nie jest centralnym organem administracji rządowej, to oznaczałoby to, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór w szerszym zakresie nad organem spoza administracji rządowej, niż nad centralnym organem administracji rządowej jakim jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Nie może budzić wątpliwości, że taka interpretacja - a ściślej taka konstrukcja - nie może być zaaprobowana.

II. 6. Przy ocenie usytuowania Komisji Nadzoru Finansowego w ramach administracji rządowej trzeba też rozważyć spojrzenie na jej pozycję przez pryzmat zakresu działania. Otóż Komisja Nadzoru Finansowego jest zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy organem

właściwym „w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym”. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej „sprawy funkcjonowania rynku finansowego” wpisane są do działu administracji rządowej: instytucje finansowe. Tym samym przedmiot nadzoru Komisji włączony jest do jednego z działów administracji rządowej, a więc bezsprzecznie należy do segmentu administracji rządowej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 te same ustawy o działach, minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej, określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Rozczytując ten przepis należy przyjąć, że minister kierujący działem administracji jest właściwy w sprawach objętych działem. A zatem w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, jako że ta problematyka włączona jest do działu „instytucje finansowe, winien być właściwy minister kierujący działem instytucje finansowe. Jednakże ustawa zastrzegła wykonywanie nadzoru nad tym rynkiem „innemu organowi” (o którym wzmiankuje art. 4 ust. 2), tj. Komisji Nadzoru Finansowego. Inaczej mówiąc sprawy nadzoru nad rynkiem finansowym powierzone zostały odrębnemu (niż minister) organowi w postaci Komisji Nadzoru Finansowego.

Przy przyjęciu, że nadzór nad rynkiem finansowym jest składnikiem „spraw funkcjonowania rynku finansowego”, Komisja ewidentnie włączona jest w realizację administracji rządowej, co każe patrzeć na nią jako na organ centralny administracji rządowej. Z kolei przy stwierdzeniu, że ten nadzór nad rynkiem finansowym nie wchodzi w obszar spraw funkcjonowania rynku finansowego, to i tak mamy ścisły związek z realizacją administracji rządowej i poddaniem Komisji oddziaływaniu - tym razem w sferze merytorycznej Prezesa Rady Ministrów. Jak już była o tym mowa, Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjęta zakresem działów administracji rządowej (art. 33a) i wykonując politykę Rady Ministrów może wydawać kierownikom urzędów wymienionych w art. 33a wiążące wytyczne i polecenia. Potraktowanie Komisji Nadzoru Finansowego przez pryzmat tego drugiego z wymienionych wyżej wariantów prowadzić musi do akceptacji podlegania Komisji wytycznym i poleceniom Premiera, mimo, że Urząd Komisji nie został wymieniony w przepisie dotyczącym urzędów realizujących funkcje „pozadziałowe”. W rezultacie zarówno jedna, jak i druga optyka postrzegania funkcji nadzoru Komisji nad rynkiem finansowym prowadzi do konstrukcji o bardzo silnym powiązaniu sfery działania Komisji z sektorem administracji rządowej i powinna stanowić kolejny argument uzasadniający uznanie Komisji za organ przynależny do kategorii administracji rządowej.

II. 7. W moim przekonaniu za zakwalifikowaniem Komisji jako organu administracji rządowej przemawiać też mogą wreszcie „aspekty historyczne”, dotyczące utworzenia tego organu. Otóż organy, które wcześniej wykonywały funkcje nadzorcze w zakresie rynku finansowego i które to funkcje przejęła Komisja, a mianowicie Komisja Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych znajdowały się w strukturach administracji rządowej. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 118, poz. 754 ze zm.) Komisja Papierów Wartościowych i Giełd była centralnym organem administracji rządowej, a świetle ust. 3 tego artykułu ustawy nadzór nad działalnością Komisji sprawuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Z kolei Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz o Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.) była centralnym organem administracji rządowej, nad którym nadzór sprawował minister właściwy do spraw instytucji finansowych. Ponadto warto zwrócić uwagę, że pierwotny projekt regulacji dotyczącej konsolidacji nadzoru nad rynkiem finansowym przewidywał, że organem tego nadzoru będzie Prezes Urzędu Nadzoru Finansowego jako centralny organ administracji rządowej. Zmiana konstrukcji monokratycznej tego organu nadzoru na konstrukcję kolegialną stanowiła efekt uwzględnienia zaleceń Europejskiego Banku Centralnego, który silnie akcentował potrzebę utworzenia dla potrzeb skonsolidowanego nadzoru nad rynkiem finansowym organu kolegialnego, traktowanego wszakże w kategoriach organu administracji rządowej. W opinii Europejskiego Banku Centralnego z 9 marca 2006 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów RP w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi (CON/2006/15) czytamy w jednej z konkluzji (str. 11), że EBC proponuje uwzględnienie w projektowanej ustawie przepisów ustanawiających kolegialne ciało decyzyjne jako jedyny organ Urzędu Nadzoru, działający przy tym jako organ centralnej administracji rządowej. EBC proponuje również włączenie odpowiedniej liczby przedstawicieli NBP do tego typu kolegialnego organu, z pełnym prawem uczestniczenia w jego posiedzeniach i rozstrzygnięciach, głosowania oraz uzyskiwania informacji dostępnych Urzędowi Nadzoru.

Jak więc widać, na etapie projektowania organu sprawującego nadzór nad rynkiem finansowym zakładano, że będzie on włączony w struktury administracji rządowej. W dzisiejszej sytuacji normatywnego niedoprecyzowania statusu Komisji może to być pewnym elementem przemawiającym za potraktowaniem Komisji jako centralnego organu administracji rządowej.

III. Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r. (K 3/99) wynika, iż urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji RP - zdaniem Trybunału - 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). Przytaczając słowa Trybunału, konstytucyjne umiejscowienie korpusu służby cywilnej w urzędach administracji rządowej i ustanowienie jego podległości Prezesowi Rady Ministrów jako zwierzchnikowi wyklucza ustawowe rozciągnięcie tego korpusu na segmenty państwa nie należące do administracji rządowej. Art. 153 Konstytucji ogranicza zasięg służby cywilnej, podległej zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, do urzędów administracji rządowej. Przepisy konstytucji normujące zakres działania i kompetencje organów władzy należy interpretować w sposób ścisły. Ewentualne odstępianie od tej dyrektywy musiałyby mieć mocne oparcie w innych normach konstytucyjnych; względy celowościowe czy argumenty odwołujące się do zasad racjonalnej organizacji same przez się nie mogą stanowić uzasadnienia dla wykładni rozszerzającej. Rozciągnięcie korpusu służby cywilnej na inne niż administracja rządowa segmenty państwa przez ustawodawcę zwykłego byłoby niedopuszczalną modyfikacją ustroju konstytucyjnego. Czym innym jest bowiem administracja rządowa, a czym innym administracja samorządowa lub państwowa, chociaż wszystkie trzy mogą być uznane za administrację publiczną (OTK ZU Nr 4/1999, poz. 73). Z kolei w treści uzasadnieniu wyroku z dnia 13 listopada 2003 r. (K 51/02) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 153 Konstytucji pozwala stwierdzić, iż 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. Trybunał dodał również, iż ma bowiem znaczenie czy obowiązek wprowadzenia korpusu służby cywilnej w pewnej jednostce wynika z tego, że organ administracji rządowej jest wymieniony enumeratywnie w Konstytucji, czy dlatego że chodzi o jednostkę, gdzie powinność wprowadzenia korpusu wynika z okoliczności, iż jest ona objęta ustawą o służbie cywilnej, czy też obowiązek taki wynika z analizy ustawowego usytuowania danej jednostki organizacyjnej i jej kompetencji. Trybunał zaznaczył również, iż Konstytucja wprowadziła nakaz tworzenia i działania korpusu służby cywilnej we wszystkich urzędach administracji rządowej, ale nakaz ten wypełnił ustawodawca w ustawie o służbie cywilnej stanowiąc w jej art. 2 ust. 1 pkt. 2, że korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w urzędach ministrów

i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej (OTK ZU Nr 8/A/2003, poz. 86). Natomiast w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 9/02) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji korpus służby cywilnej działający w urzędach administracji rządowej jest powołany w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Wszystkie wskazane w tym przepisie cele powinny być realizowane łącznie, zaś ich osiągnięcie ma być zagwarantowane w ustawie. Ich realizacja jest możliwa jedynie przez stworzenie odpowiedniego mechanizmu ustawowego, który pozwoli na zapewnienie wykonywania takich zadań przez odpowiednio do tego przygotowaną kadre urzędniczą (OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 94).

Konstytucja nie wskazuje szczegółowo zasad naboru do służby cywilnej, jej funkcjonowania, czy kwalifikacji osobistych lub fachowych osób wchodzących w skład korpusu służby cywilnej. Przesądza jednak o konieczności powołania takiego korpusu w ramach struktury administracji rządowej oraz precyzyjnie określa cztery podstawowe cele, dla których służba ta jest tworzona. Konstytucyjne cele służby cywilnej ograniczają swobodę ustawodawcy w zakresie ustalania zasad rekrutacji, funkcjonowania, organizacji i statusu służby cywilnej. Realizacja tych celów jest bowiem możliwa jedynie przez stworzenie określonych standardów oraz odpowiednich mechanizmów ustawowych. Konstytucja, mimo że nie przesądza o szczegółowych rozwiązaniach w tym zakresie, tworzy ograniczone ramy dla instytucjonalnych rozwiązań na poziomie ustawowym.

Jednocześnie podkreślić należy, że chociaż przepisy art. 153 Konstytucji mają znaczenie kluczowe, to nie są one przepisami jedyńymi, które ustawodawca musi mieć na uwadze przy stanowieniu regulacji z zakresu służby cywilnej. Znaczenie w tej mierze mają także niektóre nadrzędne zasady ustroju RP, w szczególności zasada dobra wspólnego (art. 1), zasada równości (art. 32) i zasada (prawo) równego dostępu obywateli do służby publicznej (art. 60), czy ten fragment wstępu do Konstytucji, który zwraca uwagę na motyw uchwalenia Konstytucji, jakim jest wola, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Motyw ten jest zbieżny z założeniami ustrojowymi służby cywilnej, o których mowa w art. 153 Konstytucji. Z tego względu w nauce prawa podkreśla się potrzebę wykładni postanowień o służbie cywilnej w zgodzie z tymi zasadami ustroju (por. uwagi W. Sokolewicz do art. 153 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. naukową L. Garlickiego, 1.11, s. 1-2).

Biorąc powyższe pod uwagę uprawnione jest moim zdaniem stanowisko, że z art. 153 Konstytucji wynika zakaz ograniczania zakresu podmiotowego działania służby

cywilnej w obrębie organów administracji rządowej. Potwierdza to ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505), która wejdzie w życie z dniem 24 marca 2009 r.. Ustawa ta uchyla obecnie obowiązującą ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.). Art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 nowej ustawy przywraca możliwość tworzenia korpusu służby cywilnej przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, uchylając tym samym obowiązujące obecnie ograniczenie do tzw. stanowisk urzędniczych średniego szczebla.

Tymczasem zakwestionowane przepisy ustawy o nadzorze finansowym idą w kierunku przeciwnym i tworząc Komisję Nadzoru Finansowego na bazie Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, a więc organów, które wcześniej wykonywały funkcje nadzorcze w zakresie rynku finansowego i które, jako znajdujące się w obrębie organów administracji rządowej, były objęte działaniem służby cywilnej, wyłączają ten organ z zakresu służby cywilnej. Zgodnie z teorią konstytucji oraz orzecznictwem konstytucyjnym w procesie stosowania Konstytucji obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm, a więc maksymalne urzeczywistnianie treści norm i instytucji oraz wartości, które one wyrażają. U podstaw powołania korpusu służby cywilnej legła troska o stabilność i sprawne działanie państwa. Funkcjonowanie służby cywilnej ma zapewnić zawodowe, rzetelne, bezstronne i neutralne politycznie wykonywanie zadań państwa. W nowej ustawie zasadniczej korpus służby cywilnej otrzymał rangę konstytucyjną a obejmuje on apolityczną profesjonalną administrację rządową nie podlegającą zmianom politycznym, nie powiązaną z żadną opcją polityczną. Korpus ten tworzą pracownicy zatrudnieni na podstawie mianowania w urzędach administracji rządowej, zwani "urzędnikami służby cywilnej" (por. komentarz do art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002, wyd. IV).

Przeprowadzone powyżej rozważania oraz poczynione uwagi prowadzą do konkluzji, że Komisja Nadzoru Finansowego jest bezsprzecznie centralnym organem administracji. Usytuowanie Komisji Nadzoru Finansowego w systemie całego aparatu administracyjnego wyrażające się w powiązaniu organizacyjnym z Prezesem Rady Ministrów, każe postrzegać Komisję jako centralny organ administracji rządowej. Przemawia za tym zagwarantowanie Prezesowi Rady Ministrów skutecznego wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych w Komisji, zapewnienie obecności „czynnika rządowego” (ministrowie) w składzie tego organu, czy wreszcie poddanie Komisji nadzorowi Premiera, który to nadzór choć niedoprecyzowany w ustawie, daje Prezesowi Rady Ministrów możliwości oddziaływania

w zakresie organizacyjnym czy finansowym na Komisję i jej aparat pracy, a także umożliwia ocenę merytoryczną jej działalności (sprawozdania Komisji, acz z brakiem określenia formalnych działań związanych z rozpatrzeniem i oceną sprawozdań). Wreszcie pamiętać też trzeba, że Komisja właściwa jest w sprawach objętych działaniem administracji rządowej. Będąc włączoną w system administracji rządowej Komisja ma jednak pewną niezależność funkcjonalną i swobodę „operacyjnego” działania. Ustawa nie przewiduje instrumentów prawnych wkraczania nadzorczego w bieżącą działalność Komisji. Skoro Komisję kwalifikujemy w kategorii administracji rządowej, to w konsekwencji Urząd Komisji będący jej aparatem pracy winien być uznany za urząd administracji rządowej.

Z tych względów uznać trzeba, że zakwestionowane przepisy pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą działania służby cywilnej w urzędach administracji rządowej.

Mając na uwadze przedstawione argumenty, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski