

Eliza KOMIERZYŃSKA-ORLIŃSKA*

Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego

Charakter prawny Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) jest – wskutek enigmatycznego jego wskazania w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (dalej: u.n.r.f.)¹ – dyskusyjny i w zasadzie od momentu pojawienia się tego nadzorcy w systemie prawa polskiego budzi spory i jest przedmiotem wielu kontrowersji zarówno w nauce prawa, jak i w judykaturze.

Komisja Nadzoru Finansowego została utworzona na podstawie u.n.r.f., która określa organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym (art. 1 ust. 1 u.n.r.f.). W podstawowym, najważniejszym wymiarze status prawny KNF określa właśnie ta ustawa, jednakże jej zadania i kompetencje są dookreślone w drodze szeregu ustaw zwykłych, odnoszących się do poszczególnych segmentów rynku finansowego. Zakres działania KNF jest bardzo szeroki. W związku z tym niemożliwe było uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących tej Komisji w jednej ustawie – u.n.r.f. Pod względem przedmiotowym działalność KNF jest uregulowana także w innych ustawach, które odnoszą się do sprawowanego przez Komisję nadzoru.

U.n.r.f. i inne wskazane w art. 1 ust. 2 u.n.r.f. akty prawne odnoszące się do nadzoru wykonywanego przez KNF nie rozstrzygają wprost o charakterze prawnym instytucji KNF. Nie znajdziemy w niej sformułowania *explicite* rozstrzygającego o jej formie organizacyjno-prawnej. Zauważyć

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: ekosieradzka@wp.pl.

¹ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 196 z późn. zm.

można, że trudno byłoby wygłosić na ten temat typowy sąd asertoryczny, aby stwierdzić dany stan rzeczy odnośnie do tej kwestii. Jak już wspomniano – dostrzec należy mnogość sądów i opinii dotyczących próby określenia charakteru instytucji KNF. Toczy się spór na ten temat, który nie zakończył się nawet wtedy, gdy w wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) zajął stanowisko w tej sprawie².

Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.n.r.f. Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Rzecz jasna, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że od rozstrzygnięcia państwa zależy, jaki charakter prawny przyjmie podmiot sprawujący nadzór nad rynkiem finansowym³. Jak wskazuje K. Pracz, nadzór jest zwykle tradycyjnie wiązany ze strukturami administracji⁴. Podejmując próbę określenia charakteru prawnego KNF, warto zastanowić się jednak, czy Komisja ta może być uznana nie tylko za organ administracji publicznej, ale również za:

- organ regulacyjny,
- instytucję ochrony rynku finansowego,
- czy też możliwe jest wskazanie na inny jeszcze charakter prawny tego podmiotu.

Spory i dyskusje koncentrują się przede wszystkim wokół kwestii: czy KNF jest centralnym organem administracji publicznej, czy też można uznać, że jest to centralny organ administracji rządowej? Pogląd, że KNF jest centralnym organem administracji publicznej, reprezentują m.in.: P. Stanisławiszyn⁵, A. Jurkowska-Zeidler⁶ czy R. Blicharz⁷, natomiast stanowisko, że KNF należy uznać za centralny organ administracji

² Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A” 2011, z. 5, poz. 42.

³ T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 27.

⁴ K. Pracz, *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. 47, s. 137.

⁵ P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 315–317; *idem*, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008, s. 42.

⁶ 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; *eadem*, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 152.

⁷ R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 42–43.

ządowej, wyrażają m.in.: K. Chochowski⁸, L. Góral⁹, R.W. Kaszubski¹⁰, E. Rutkowska¹¹ czy A. Wróbel¹². Z kolei T. Nieborak przyjął, że KNF należy uznać za organ administracji państwowej¹³, a B. Smykla uważa, że Komisja ta „jest centralnym organem państwa, właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, który w ramach przyznaných kompetencji do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych wykonuje w imieniu państwa zadania w sferze administracji publicznej”¹⁴, wyraźnie stwierdzając przy tym, że „Komisja nie jest organem administracji rządowej”¹⁵. M. Ochwat stwierdził tymczasem, że Komisja Nadzoru Finansowego „jawi się jako «organ równorzędny organom administracji rządowej»”¹⁶, a jednocześnie uznał, że „W oparciu o postulat racjonalności ustawodawcy, ze względu na kształt ustawodawstwa w tym zakresie, należy odmówić KNF statusu organu administracji rządowej”¹⁷. A. Nadolska, przedstawiając przegląd poglądów wyrażanych zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie odnośnie do podejmowanych prób ustalenia charakteru prawnego Komisji Nadzoru Finansowego, konstatuje: „Z całą pewnością Komisja Nadzoru Finansowego jest organem państwa, gdyż przypisać jej można wszelkie elementy konstruujące tego rodzaju podmiot, do których zalicza się wyodrębnienie organizacyjne, własne przyznane prawem kompetencje czy też wykonywanie władzy zwierzchniej nad określonymi podmiotami. W przypadku uzupełnienia owych cech –

⁸ K. Chochowski, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 7–8, za: L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011, s. 141.

⁹ L. Góral, *op. cit.*, s. 141.

¹⁰ R.W. Kaszubski, *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 195.

¹¹ E. Rutkowska, *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 16, s. 614.

¹² A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 00.98.1071)*, 2013, LEX/el.

¹³ T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiłński, Poznań 2008, s. 363; *idem*, *Komentarz do art. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego*, red. T. Sójka, Warszawa 2015.

¹⁴ B. Smykla, *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 1, s. 50.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ M. Ochwat, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 7–8(56–57), s. 59.

¹⁷ *Ibidem*.

m.in. o działalność w sferze administracji publicznej i podległość Prezesowi Rady Ministrów¹⁸ – organ ten nabiera cech organu administracji publicznej. Wątpliwości nie budzi fakt, że za organ administracji publicznej może uchodzić twór organizacyjny lub podmiot, którego istnienie i funkcjonowanie znajduje uzasadnienie w prawie. Tak właśnie jest w przypadku Komisji Nadzoru Finansowego [...]. Bez wątpienia Komisja Nadzoru Finansowego jest organem administracji publicznej, choć przymiot ten nie został wyrażony *expressis verbis* w ustawie [...]"¹⁹.

Natomiast TK przyjął, że w świetle regulacji ustawowych KNF jest elementem władzy wykonawczej. Jest ona szczególnym organem administracji publicznej – państwowej, ale usytuowanym poza strukturą administracji rządowej. Konsekwentnie, ma to znaczenie dla określenia charakteru prawnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, który wobec tego nie może być uznany za urząd administracji rządowej w rozumieniu art. 153 ust. 1 Konstytucji²⁰.

Stanowisko podobne do tego wyrażonego przez TK zajęły również sądy administracyjne. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 października 2010 r. stwierdził, że KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej²¹, a Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w Warszawie postanowieniem z dnia 31 sierpnia 2011 r. uznał, że Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej. W uzasadnieniu NSA wskazał, że mimo iż ustawa nie określa wprost, że KNF jest organem centralnym (czyli ministrem w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego), to taki wniosek należy wyprowadzić z całościowej analizy przepisów u.n.r.f. Ponadto NSA powołał się również na zamiar ustawodawcy wyrażony w uzasadnieniu projektu u.n.r.f.²² Podobnie, uznając KNF za centralny organ administracji publicznej, postąpił NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 lutego 2012 r.²³

¹⁸ Zob. art. 3 ust. 3 u.n.r.f. – regulacja ta na pierwszy rzut oka znacznie determinuje niezależność KNF. Tak jednak do końca nie jest – zob. szerzej na ten temat E. Komierzyńska-Orlińska, *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego. Iluzja czy rzeczywistość?* (w druku).

¹⁹ A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014, s. 252–253, 254.

²⁰ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09...

²¹ Uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., VI SA/Wa 1420/10, „Monitor Prawa Bankowego” 2011, nr 2, s. 28.

²² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, Lex nr 896392.

²³ Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2012 r., II GSK 67/11, orzeczenia.nsa.gov.pl (28.11.2017).

Należy też zwrócić uwagę na brak bezpośredniego odniesienia się ustrojodawcy w Konstytucji RP²⁴ do KNF. Ustawa zasadnicza nie dokonała konstytucjonalizacji tej Komisji. Należy przy tym zauważyć, że kompetencje KNF stanowią co do swej istoty działania wykonawcze, bowiem Komisja ta podejmuje szereg klasycznych działań odpowiadających istocie funkcji egzekutywy. Wykonuje ona swoje zadania i kompetencje, które są ściśle określone przepisami prawa, i nie może podejmować działań bez wyraźnej podstawy prawnej. Konstytucja nie dokonała jednak wyraźnego normatywnego wyodrębnienia KNF.

Analizując przepisy obowiązującego prawa, należy także zauważyć, że KNF nie została przez prawodawcę określona jako osoba prawna czy też jako państwowa osoba prawna (z uwagi na określone przepisami prawa jej zadania i kompetencje), ale *de lege ferenda* nie można wykluczyć takiego rozwiązania. Z pewnością jednak Komisja ta jest podmiotem prawa publicznego.

W literaturze przedmiotu wyodrębniono osobną kategorię organów regulacyjnych. Zauważa się przy tym, że choć obecnie posługiwanie się pojęciem organów regulacyjnych jest powszechne, to wciąż toczą się dyskusje, jakie konkretnie organy są nim objęte i co należy rozumieć pod pojęciem regulacji²⁵. Zdaniem K. Jaroszyńskiego i M. Wierzbowskiego organ regulacyjny to organ administracji publicznej, który wykonuje funkcję regulacyjną na rynku i dla jej wykonywania został przez ustawodawcę powołany. Wskazują oni następujące cechy organów regulacyjnych w Polsce: są to centralne organy administracji państwowej, „wyposażone w określony stopień niezależności, przynależące do administracji gospodarczej. Wiąże się z tym specyfika podstaw prawnych działania, a także pewien etos. Regulatorzy to organy, dla których istotne jest merytoryczne nastawienie do powierzonych zadań, co stanowi pochodną niezależności od wpływów politycznych. Zadania i kompetencje tych organów wynikają w dużej mierze z unijnego porządku prawnego, z którego wynika tendencja do włączania tych organów bezpośrednio we współpracę na poziomie europejskim. Refleksja ustrojowa nad organami regulacyjnymi pozostaje zatem w ścisłym związku ze sferą materialnoprawną wyrażającą się w specyfice kompetencji regulacyjnych, które dotyczą określania skutków działania administracji, w szczególności

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja).

²⁵ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Rozdział IV. Organy regulacyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 305.

poprzez władcze kształtowanie statusu prawnego przedsiębiorcy na rynku”²⁶.

Polski ustawodawca nie przyjął jednolitego modelu organizacji administracji regulacyjnej, co jest związane z trudnościami w zdefiniowaniu pojęcia „organ regulacyjny” i – w związku z tym – w określeniu katalogu organów regulacyjnych. Jaroszyński i Wierzbowski wyodrębniają trzy ich rodzaje, które można wskazać na gruncie polskiego prawa²⁷:

1) Organy właściwe dla poszczególnych rynków regulowanych (rynków infrastrukturalnych): rynku energetycznego, telekomunikacyjnego i kolejowego. Tymi organami są odpowiednio: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK);

2) Organ właściwy ds. szerokiej kategorii aktywności gospodarczej związanej z rynkami określonymi rodzajowo, czyli finansowymi, którym jest KNF. Jako odrębny organ w tym zakresie może być traktowany również Przewodniczący KNF, z uwagi na szczególny status i własne kompetencje. Ingerencja KNF w rynki finansowe stanowi szczególny rodzaj regulacji, i to zarówno pod względem celów (ochrona inwestorów, bezpieczeństwa obrotu²⁸), jak i pod względem środków (zezwolenia na różne czynności podejmowane przez podmioty, które działają / zamierzają działać na rynku²⁹). Cele te są jednak pokrewne celom regulacji na rynkach infrastrukturalnych, a działania podmiotów nadzorowane przez KNF mają charakter typowo gospodarczy. Upodabnia to działania KNF do działań innych regulatorów, choć jej właściwość jest specyficzna, obejmująca cały szereg rynków zaliczanych do rynku finansowego;

3) Organ ochrony konkurencji i konsumentów – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), którego właściwość obejmuje

²⁶ *Ibidem*, s. 308.

²⁷ *Ibidem*, s. 312–313.

²⁸ Szerzej zob.: E. Komierzyńska-Orlińska, *Security of the banking system in Poland. Fundamental assumptions* (oddane do druku) i cytowana tam literatura; E. Kosieradzka, *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, *passim*; E. Komierzyńska-Orlińska, *Rola banku centralnego i instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym w zapewnieniu bezpieczeństwa systemu bankowego w Polsce* (oddane do druku) i cytowana tam literatura.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. np.: E. Komierzyńska-Orlińska, *Podstawowe przejawy i przyczyny reglamentacji działalności bankowej w Polsce*, [w:] *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego*, red. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2017, s. 216–219 i cytowana tam literatura; E. Komierzyńska, *Nadzór nad giełdą papierów wartościowych w Polsce*, [w:] *Ewolucja instytucji polskiego prawa papierów wartościowych. W 80-lecie Prawa wekslowego z dnia 28 kwietnia 1936 r.*, red. J. Mojak, J. Widło, A. Żywicka, Lublin 2016, s. 250 i n. i cytowana tam literatura.

potencjalnie każdy rodzaj działalności gospodarczej i wszystkie rodzaje rynków. Ingerencja Prezesa UOKiK w poszczególne rodzaje rynków zarówno pod względem celów, jak i pod względem wykorzystywanych instrumentów w zasadzie odpowiadają kompetencjom regulacyjnym i celom regulacji rynków infrastrukturalnych. Prezes UOKiK stosuje przyznane mu prawem uprawnienia co prawda głównie *ex post*, ale wpływa on na gospodarcze zachowania przedsiębiorców, a podejmowane przez niego działania mają na celu ochronę i promocję konkurencji oraz ochronę interesów konsumentów.

Również R. Stasikowski zalicza KNF do organów regulacyjnych. Autor ten uważa, że „idea organu regulacyjnego nie została zastrzeżona jedynie dla regulacji sektorów infrastrukturalnych. Znalazła ona zastosowanie w innych zakresach życia objętych reglamentacją administracyjno-prawną. Kategorię tę odnieść należy również do tych sfer życia społecznego lub gospodarczego, które nie są związane z infrastrukturą konieczną dla wykonywania określonej działalności. Do kategorii organów regulacyjnych zaliczyć należy na gruncie prawa polskiego również Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Radę Polityki Pieniężnej i Komisję Nadzoru Finansowego. Spożytkowanie konstrukcji organu regulacyjnego w tych sytuacjach nie jest dziełem przypadku. Organy regulacyjne mają specjalne cechy, co zapewnia im szczególną pozycję prawną w aparacie państwa. Przesądziło to o ich powołaniu dla administrowania niezwykle ważnymi współcześnie kategoriami stosunków społeczno-gospodarczych. Zauważyć należy również, że współczesne organy regulacyjne [...] są zawsze organami centralnymi, a niektóre spośród nich organami konstytucyjnymi. Nie jest możliwe prowadzenie polityk regulacyjnych o charakterze lokalnym czy regionalnym. Przeciwno temu przemawia natura przedmiotu regulacji, jak i wymogi demokratycznego państwa prawa (głównie zasada równości, społecznej gospodarki rynkowej i inne). To jednak cechy organów regulacyjnych wyraźnie odróżniają je tak od pozostałych organów administracyjnych wchodzących w skład aparatu administracyjnego państwa, jak również od organów wykonujących funkcje regulacyjne. Elementami konstrukcji prawnej organów regulacyjnych są obiektywizm, bezstronność oraz niezależność, która powinna zapewnić obiektywizm i bezstronność ich działania”³⁰ – z czym należy się zgodzić.

³⁰ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 209. Odnośnie do uznania KNF za organ regulacyjny zob. też uwagi B. Janik na temat nadzoru jako mechanizmu regulacyjnego – B. Janik, *Modelowanie systemowej sieci bezpieczeństwa finansowego na poziomie Unii Europejskiej w obliczu nowej architektury rynku finansowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, 2, s. 402. Zob. też np. K. Kochaniak, *Płynność sektora bankowego w Polsce i znaczenie norm nadzorczych*, „Annales Universitatis

W przypadku KNF można powiedzieć, że jej niezależność to nie iluzja, to rzeczywistość, choć we w miarę pełnym wyrazie możemy mówić o niej jedynie w aspekcie funkcjonalnym³¹.

Komisję Nadzoru Finansowego należy też zaliczyć do kategorii organów ochrony rynku finansowego. Zdaniem L. Górala „Instytucje ochrony rynku finansowego są samodzielnymi, odrębnymi podmiotami prawa publicznego działającymi w interesie publicznym. Zgodnie z poglądami formułowanymi w literaturze przedmiotu o tym, że mamy do czynienia z podmiotami prawa publicznego, przesądza fakt, że są one powoływane do życia ustawą, tzn. są ukształtowane organizacyjnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie przez państwo i realizują ustawowo sprecyzowany zakres zadań w interesie publicznym. Ponadto korzystają z określonej przepisami prawa samodzielności w podejmowanych działaniach oraz niezależności finansowej. Instytucjom tym przysługuje wyodrębniona sfera odpowiedzialności publicznoprawnej. Realizując ustawowo powierzone im zadania, ponoszą odpowiedzialność publicznoprawną na zasadach wyłączności i żaden inny organ lub podmiot administracji państwa nie jest władny wypełniać powierzonych im ustawowo funkcji. Oznacza to, że instytucje ochrony rynku finansowego są samodzielnym nosicielem części publicznego władztwa finansowego w sferze systemu pieniężnego, są odrębnymi – od władz państwowych – podmiotami władzy publicznej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Regulacje prawne, normując funkcjonowanie tych instytucji, przyznają im liczne atrybuty o charakterze władczym w stosunku do podmiotów działających na rynku finansowym oraz dają kompetencję do pobierania należności mającej charakter daniny publicznej. Są one wyrazem pluralizmu instytucjonalnego w warunkach gospodarki rynkowej, a swoją działalność prowadzą w warunkach braku hierarchicznej podległości wobec organów administracji rządowej, realizując niektóre, zazwyczaj wysoko wyspecjalizowane, funkcje pań-

Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, 2, *passim*; E. Rutkowska, P. Zawadzka, *Zadania Komisji Nadzoru Finansowego a sytuacja prawna inwestora na rynku kapitałowym*, „Prawo Bankowe” 2008, nr 5, s. 76 i n.; J. Koleśnik, *Pożądane cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2, s. 67–70, 75–76; M. Niewiadoma, *Rola nadzoru bankowego w procesie stabilizacji płynności finansowej w bankach*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 79; M. Iwanicz-Drozdowska, B. Lepczyński, *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5, s. 12; J. Gliniecka, *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37, s. 262 i n.; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11, *passim*; M. Fedorowicz, A. Zalcewicz, *Regulacja nadzoru nad instytucjami finansowymi w Prawie bankowym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 10, *passim*; W. Gonet, *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4, *passim*.

³¹ Szerzej zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Niezależność Komisji...*

stwa³². Wskazane przez tego autora cechy charakteryzujące organy ochrony rynku finansowego są atrybutami, w które została wyposażona KNF. Niestety, ograniczone ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szerszą analizę tego zagadnienia. Warto jednak w tym kontekście zwrócić uwagę, że KNF jest jednym z komponentów, ogniów tzw. sieci bezpieczeństwa finansowego (*Safety Net*), co również jest argumentem przemawiającym za uznaniem jej za organ ochrony rynku finansowego³³.

Konkludując, Komisję Nadzoru Finansowego, która jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym (art. 3 ust. 2 u.n.r.f.), pomimo niejasności co do jej charakteru prawnego należy uznać za część władzy wykonawczej w państwie, za centralny organ administracji publicznej, organ regulacyjny zaliczany do instytucji ochrony rynku finansowego. Jest to podmiot szczególnego rodzaju; jest to jedyny nadzorca nad rynkiem finansowym, w tym bankowym (istnieje przy tym możliwość wskazania instytucji wspomagających system nadzoru na rynku finansowym)³⁴, samodzielna instytucja prawna³⁵ wyposażona przez ustawodawcę w niezależność – przede wszystkim – funkcjonalną, strażnik wartości na rynku finansowym (w tym bankowym)³⁶; zaliczana jest przez doktrynę również do kategorii organów kontroli państwowej i ochrony prawa³⁷. Należy postulować, by w przyszłości ustawodawca dokonał jednoznacznego określenia jej charakteru prawnego, co przyczyniłoby się do rozwiania sporów i dyskusji w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³² L. Góral, *op. cit.*, s. 77–78. Zob. też *idem*, *Interes publiczny jako przestanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. 82, s. 63–65; A. Michór, *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Kwartalnik Branżowy Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1, s. 32; P. Stanisławiszyn, *The influence of the changes in the Polish system of bank supervision on the safety of banks*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2007, t. 4, *passim*.

³³ Szerzej zob. np.: E. Komierzyńska-Orlińska, *Rola banku centralnego...* i cytowana tam literatura; *eadem*, *Security of the banking system...* i cytowana tam literatura.

³⁴ Szerzej zob. E. Komierzyńska-Orlińska, *Problem centralizacji i decentralizacji w kontekście funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce* (oddane do druku).

³⁵ Zob. T. Nieborak, *Komisja Nadzoru Finansowego...*, s. 358–359; por. L. Góral, *Interes publiczny...*, s. 61.

³⁶ Zob. L. Góral, *Interes publiczny...*, s. 57.

³⁷ P. Stanisławiszyn, *Status Komisji Nadzoru Finansowego...*, s. 313.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 196 z późn. zm.

Orzecznictwo

Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., K 2/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, Seria A” 2011, z. 5, poz. 42.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 1607/11, Lex nr 896392.

Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2012 r., II GSK 67/11, orzeczenia.nsa.gov.pl (28.11.2017).

Uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., VI SA/Wa 1420/10, „Monitor Prawa Bankowego” 2011, nr 2.

Opracowania

Blicharz R., *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Bydgoszcz–Katowice 2009.

Chochowski K., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 7–8.

Fedorowicz M., Zalcewicz A., *Regulacja nadzoru nad instytucjami finansowymi w Prawie bankowym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 10.

Gliniecka J., *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 37.

Gonet W., *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 4.

Góral L., *Interes publiczny jako przesłanka ingerencji państwa w sferę funkcjonowania rynku bankowego w Polsce i we Francji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. 82.

Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Warszawa 2011.

Iwanicz-Drozdowska M., Lepczyński B., *Znaczenie regulacji i instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego dla stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 5.

Janik B., *Modelowanie systemowej sieci bezpieczeństwa finansowego na poziomie Unii Europejskiej w obliczu nowej architektury rynku finansowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, 2.

Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Rozdział IV. Organy regulacyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Jurkowska-Zeidler A., *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.

Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.

Kaszubski R.W., *Ingerencja państwa w procesy gospodarcze – na przykładzie nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi na rynku finansowym*, [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.

Kochaniak K., *Płynność sektora bankowego w Polsce i znaczenie norm nadzorczych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H” 2010, vol. XLIV, 2.

Koleśnik J., *Pożądanee cechy nowoczesnych bankowych regulacji nadzorczych*, „Finanse” 2010, nr 2.

- Komierzyńska E., *Nadzór nad giełdą papierów wartościowych w Polsce*, [w:] *Ewolucja instytucji polskiego prawa papierów wartościowych. W 80-lecie Prawa wekslowego z dnia 28 kwietnia 1936 r.*, red. J. Mojak, J. Widło, A. Żywicka, Lublin 2016.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego. Iluzja czy rzeczywistość?* (w druku).
- Komierzyńska-Orlińska E., *Podstawowe przejawy i przyczyny reglamentacji działalności bankowej w Polsce*, [w:] *Szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – w ujęciu prawa publicznego oraz prawa prywatnego*, red. L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka, Lublin 2017.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Problem centralizacji i decentralizacji w kontekście funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce* (oddane do druku).
- Komierzyńska-Orlińska E., *Rola banku centralnego i instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym w zapewnieniu bezpieczeństwa systemu bankowego w Polsce* (oddane do druku).
- Komierzyńska-Orlińska E., *Security of the banking system in Poland. Fundamental assumptions* (oddane do druku).
- Kosieradzka E., *Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Michór A., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności systemu finansowego w Polsce*, „Kwartalnik Branżowy Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 1.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Warszawa 2014.
- Nieborak T., *Komentarz do art. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym*, [w:] *Prawo rynku kapitałowego*, red. T. Sójka, Warszawa 2015.
- Nieborak T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. 5, red. B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiłński, Poznań 2008.
- Nieborak T., *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5.
- Niewiadoma M., *Rola nadzoru bankowego w procesie stabilizacji płynności finansowej w bankach*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5.
- Ochwat M., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2015, nr 7–8(56–57).
- Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 11.
- Pracz K., *Miejsce organów nadzoru bankowego w systemie organów państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2001, t. 47.
- Rutkowska E., *Problem integracji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 16.
- Rutkowska E., Zawadzka P., *Zadania Komisji Nadzoru Finansowego a sytuacja prawna inwestora na rynku kapitałowym*, „Prawo Bankowe” 2008, nr 5.
- Smykla B., *Nadzór bankowy w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – wybrane zagadnienia*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 1.
- Stanisławiszyn P., *The influence of the changes in the Polish system of bank supervision on the safety of banks*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2007, t. 4.
- Stanisławiszyn P., *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, red. P. Karpuś, J. Węclawski, Lublin 2008.
- Stanisławiszyn P., *Status Komisji Nadzoru Finansowego w polskim systemie bankowym*, [w:] *Problemy współczesnej bankowości. Zagadnienia prawne*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2014.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.

Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 5 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 00.98.1071)*, 2013, LEX/el.

THE LEGAL NATURE OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY

Abstract: The legal nature of the Polish Financial Supervision Authority has not been explicitly stated by the legislator. This gives rise to discussions and disputes on this subject, which are conducted both by doctrine and by judicature. This paper presents the basic problems in this area by attempting to determine the legal nature of this entity, which plays an extremely important role in the functioning of the Polish financial system and thus in the stable and safe functioning of the state as a whole.

Keywords: POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY, PUBLIC ADMINISTRATION BODY, REGULATORY BODY, FINANCIAL MARKET PROTECTION BODY