Mirosław Surma

Komisja Papierów Wartościowych i Giełd jako organ administracji publicznej - cechy wyróżniające

Studia Iuridica Lublinensia 2, 151-164

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Studia Iuridica Lublinensia 2, 2003

MIROSŁAW SURMA

Komisja Papierów Wartościowych i Giełd jako organ administracji publicznej – cechy wyróżniające

The Polish Securities and Exchange Commission as a public and administrative body – distinctive features

UWAGI OGÓLNE

Tendencje rozwojowe współczesnej administracji publicznej wynikają z przemian celów i zadań państwa, wyrażonych w polityce gospodarczej, które w stadium realizacji stają się celami i zadaniami administracji. Wynikająca z zasad państwa prawnego odpowiedzialność państwa za gospodarkę nie tylko zwiększa zakres zadań administracji, lecz zmienia także ich przedmiot.[1] Obecność administracji publicznej w gospodarce rynkowej stawia w nowym świetle zagadnienia zadań i funkcji administracji. Samo pojęcie „administracja gospodarcza" powstało jako rezultat klasyfikacji działań administracji publicznej z punktu widzenia przedmiotu oddziaływania administracji, jakim jest gospodarka. Trzeba się bowiem zgodzić, że współcześnie administracja i gospodarka nie mogą być traktowane jako niezależne od siebie systemy, gdyż oddziaływanie bezpośrednie lub pośrednie na gospodarkę należy do zadań administracji w każdym systemie gospodarczym.[2] Inną kwestią pozostaje rozmiar obecności administracji w gospodarce. Na pewno nie będzie to jednak całkowite uczestnictwo, powodujące pełną organizacyjną i funkcjonalną identyfikację gospodarki

[1] K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji (zagadnienia prawne)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 67.

[2] J. Łętowski, *Obywatel wobec przedsiębiorstwa państwowego. Refleksje na marginesie dyskusji o demokratyzacji*, [w:] *Państwo. Administracja. Gospodarka*, Ossolineum 1983, s. 248.

i administracji, co charakteryzuje skrajnie scentralizowane systemy gospodarcze. We współczesnych państwach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych administracja nie przenika gospodarki na tyle, aby nie można było określić granicy między administracją a gospodarką, choćby dlatego, że nie występuje tu jedność funkcji państwa jako podmiotu władzy i własności mienia ogólnonarodowego. Od tej strony administracja i gospodarka tworzą układ heterogeniczny.[3]

Bezdyskusyjne jest istnienie organów administracji, którym prawo przyznaje określone kompetencje w zakresie oddziaływania na gospodarkę. W samych rozwiązaniach prawnych daje się zauważyć tendencję, z jednej strony utrzymującą sprawy gospodarki w kręgu zadań organów o kompetencjach ogólnych, z drugiej zaś – do tworzenia organów administracji gospodarczej wyłącznie skoncentrowanych na gospodarce, a ściślej ujmując – na uczestnikach obrotu gospodarczego. Przykładem właśnie takiego organu jest Komisja Papierów Wartościowych i Giełd.

Nie ulega wątpliwości, iż jest to typ organu administracji, którego wyłącznym przedmiotem działania jest zapewnienie ładu w dziedzinie rynku kapitałowego, a w szczególności publicznego obrotu papierami wartościowymi, obrotu towarami giełdowymi oraz funkcjonowania funduszy inwestycyjnych. Komisja jest więc przykładem tworzenia organu administracji dla potrzeb administracji gospodarczej.

Trzeba również podkreślić, że organizacja organów administracji centralnej, takich m.in. jak Komisja, zależy od różnorodnych czynników. Jedne z nich mają charakter polityczny, inne stanowią rezultat faktów zaistniałych w przeszłości, jeszcze inne wiążą się z nowymi zadaniami. Administracja centralna nie była poddana jakiejś globalnej analizie, w której wzięto by pod uwagę jednolite, logiczne kryteria jej tworzenia. Bez wątpienia powołanie do życia Komisji było podyktowane potrzebą zapewnienia ładu w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi. Organizacja bowiem i funkcjonowanie organu administracji centralnej, tak jak w przypadku Komisji, ma na względzie załatwienie określonych spraw. Również więc przepisy wskazujące na byt prawny Komisji rozwijały się pod wpływem bieżących potrzeb.

System organów państwowych, jego zasady organizacyjne i wzajemne stosunki między nimi stanowią zasadniczy trzon regulacji konstytucyjnych.[4] Jednym z elementów działań administracji o charakterze wykonawczym są działania prowadzone na szczeblu centralnym. Konstytucyjnie określony katalog centralnych organów administracji rządowej obejmuje Prezydenta Rzeczypospolitej, Radę Ministrów, ministrów, przewodniczących określo-

[3] K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 68.

[4] Tak W. Skrzydło [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod. red. W. Skrzydły, Lublin 2002, s. 188.

nych komitetów. Wyliczenie to nie jest wyczerpujące. Ta bowiem grupa organów państwowych jest bardzo rozbudowana i wiele z nich jest tworzonych i istnieje na podstawie konkretnych ustaw. Wśród ustaw tworzących organy centralne daje się zauważyć dwa podstawowe rodzaje. Pierwszy z nich stanowią ustawy o charakterze organizacyjnym, poświęcone wyłącznie powołaniu do życia i uregulowaniu statusu określonych organów. Drugi rodzaj to ustawy poświęcone regulacji prawnej określonych dziedzin. W ustawach tych przepisom o charakterze materialnoprawnym towarzyszą przepisy natury organizacyjnej, kształtujące organy centralne jako powołane do administrowania regulowanymi w ustawach dziedzinami spraw. Na podstawie takiej merytorycznej ustawy swój byt prawny opiera właśnie Komisja Papierów Wartościowych i Giełd.

KOMISJA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD W ASPEKCIE MERYTORYCZNYCH TREŚCI POJĘCIA ORGANU ADMINISTRACJI

Organy administracji spełniają zasadniczą rolę wśród różnych jednostek organizacyjnych, zaangażowanych w realizację zadań i funkcji administracji. Taką rolę w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi, towarami giełdowymi oraz w zakresie działalności funduszy inwestycyjnych spełnia Komisja Papierów Wartościowych i Giełd. Jednocześnie wskazać należy, iż pomimo tego że pojęcie organu administracji jest dziś terminem klasycznym i stosowanym, to jednak trudno wskazać bezsporną, precyzyjną jego definicję. Zarówno w ustawodawstwie, jak i w doktrynie można zauważyć stałą ewolucję treści tego pojęcia.[5] Najprostszym sposobem określenia organu administracji jest odwołanie się do kryteriów formalno–prawnych. Prowadzi ono do stwierdzenia, że organem administracji jest organ, który został za taki uznany przez konkretny przepis prawa. Tego rodzaju pozytywistyczne ujęcie jest niewątpliwie niewystarczające dla wyjaśnienia istoty organu administracyjnego i jego swoistych cech. Należy jednak zauważyć, że kryterium normatywne – przy sporności wielu kwestii i umowności szeregu terminów – jest niejednokrotnie tym, przy pomocy którego daje się dopiero ostatecznie rozstrzygnąć status prawny określonego podmiotu.[6] Zanim więc odniosę się do kryterium normatywnego, przesądzającego byt prawny Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, celowe będzie wyróżnienie podstawowych cech organu administracji i odniesienie ich następnie do Komisji, tym bardziej że w doktrynie zdecydowanie przeważa podejście zmierzające do określenia merytorycznych treści pojęcia organu administracji.

---

[5] Zob. szerzej T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 282 i n.

[6] Tak trafnie J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991, s. 66 i n.

W świetle definicji formułowanych przez większość autorów, istota organu administracji sprowadza się do wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, wyposażonej przez prawo w określone własne kompetencje oraz działającej w imieniu państwa (uczestniczącej w wykonywaniu zwierzchniej władzy państwowej).[7] Tym samym przyjąć należy za J. Jagielskim, którego rozważania nad pojęciem organu administracji mają charakter kompleksowy[8], iż na konstrukcję organu składa się kilka elementów składowych, tj.: 1) wyodrębnienie strukturalne; 2) określone przez prawo własne kompetencje; 3) działanie w imieniu państwa; 4) powołanie wyłącznie lub głównie do realizacji funkcji administracji; 5) posługiwanie się swoistymi formami działania, z których najbardziej charakterystyczną jest akt administracyjny. Odnosząc powyższe elementy do Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, stwierdzić należy, iż podmiot ten wypełnia wskazane wyżej „znamiona" organu administracji.

Po pierwsze, Komisję jako organ nie tworzy osoba czy też grupa osób, ale powołana na stałe organizacyjna całość, której przyporządkowany jest określony skład osobowy, tj. przewodniczący, dwóch zastępców i siedmiu członków (art.14 ust. 1 P.o p.o.p.w.[9]). Duża liczba osób przesądza, iż Komisja jest dziesięcioosobowym organem kolegialnym (*tres faciunt colegium*). W art. 14 ust. 2–4 P.o p.o.p.w. ustawodawca określa sposób powoływania do składu Komisji poszczególnych członków. Stosownie do dyspozycji tej normy w skład Komisji wchodzą: przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego i siedmiu członków. Przewodniczącego Komisji powołuje, na pięcioletnią kadencję, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z Prezesem Narodowego Banku Polskiego. Wniosek ten wymaga zaopiniowania przez właściwe komisje sejmowe. Ta sama osoba nie może być Przewodniczącym Komisji dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Przewodniczący Komisji może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów przed upływem kadencji w przypadku: złożenia rezygnacji, niewypełniania obowiązków na skutek długotrwałej choroby trwającej ponad 6 miesięcy (stwierdzonej orzeczeniem lekarskim), rażącego naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustaw, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo. W razie śmierci Przewodniczącego Komisji jego kadencja wygasa. Zastępców przewodniczącego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych na wniosek Przewodniczącego Komisji. Członkami Komisji są: przedstawiciel ministra

[7] *Ibidem*, s. 66–67; odpowiednio definicja ta znajduje zastosowanie do organów działających w imieniu i na rzecz innych podmiotów administracji publicznej, np. organów samorządu terytorialnego, działających w imieniu i na rzecz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

[8] *Ibidem*, s. 68 i n.

[9] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (tekst jednolity Dz. U. 2002, Nr 49, poz. 447), cyt. dalej w skrócie P.o p.o.p.w.

właściwego do spraw gospodarki, przedstawiciel ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, przedstawiciel ministra właściwego do spraw rynków rolnych, przedstawiciel ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Przewodniczący Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych albo wyznaczony przez niego przedstawiciel.

Podkreślić jednakże należy, iż sama obsada personalna Komisji nie przesądza bytu prawnego Komisji jako organu. Organ stanowi bowiem abstrakcyjną konstrukcję prawną i jako taki niezależny jest od swego piastuna, tj. osoby fizycznej czy grupy osób.[10] W efekcie więc Komisja jako organ będzie istnieć w sensie prawnym niezależnie od tego, czy w danym czasie posiada obsadę personalną, czy też nie. Z jednej strony należy rozróżnić utworzenie organu administracji jako instytucji będącej określoną konstrukcją prawną, z drugiej zaś powołanie jego obsady personalnej. Odróżnienie aktu utworzenia Komisji od aktu obsadzenia jej określonymi osobami pozwala dostrzec jedną z charakterystycznych cech genezy tego organu, a mianowicie to, iż Komisja jako organ nie jest tworem ludzi, którzy stanowią jego obsadę personalną. Powstanie bowiem organu administracji państwowej jest zupełnie niezależne od woli ludzi, którzy tworzą skład osobowy organu i działaniem swym przyczyniają się do realizacji jego zadań.[11] To rozróżnienie pozwala również na odrębne rozpatrywanie zagadnień dotyczących procesu tworzenia Komisji oraz procesu obsadzania jej składu. Ponadto na organizacyjną całość składa się również urząd Komisji, który jest powołany w celu obsługi merytorycznej i technicznej Komisji oraz jej Przewodniczącego (art. 16 ust. 3 P.o p.o.p.w.). Urząd pełni funkcję pomocniczą, dopełniając wraz ze swoimi wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi obraz wyodrębnionej strukturalnie całości.

Drugą cechą wskazującą na Komisję jako organ administracji jest fakt przyznania jej przez ustawodawcę własnych kompetencji. Element ten uznawany jest przez doktrynę za najbardziej zasadniczy, pozwalający skutecznie odróżnić organ od innej jednostki organizacyjnej, zwłaszcza aparatu pomocniczego.[12] Pojęcie kompetencji definiować należy tu jako przypisany

---

[10] Por. M. Wierzbowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985, s. 62.

[11] W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 66.

[12] Np. J. Starościak stwierdza, iż wyodrębnienie kompetencji urasta do roli podstawowego elementu tworzenia organu administracyjnego. Wyodrębnienie organizacyjne stanowi konsekwencję wyodrębnienia zadań, kompetencji (J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 55). Słuszna – moim zdaniem – jest też teza tego autora, który przyjmuje, iż dalsze elementy określenia organu administracyjnego wynikają stąd, że z każdym organem musi być związana określona grupa osób.

zespół uprawnień i obowiązków, wyrażający stopień udziału tego organu w wykonywaniu władztwa publicznego, czyli zespół uprawnień i obowiązków składających się na możność działania w zakresie organizowania określonych dziedzin życia.[13] Tym samym, przyjęte przeze mnie rozumienie pojęcia kompetencji Komisji nie jest tożsame i nie może być używane przemiennie z takimi terminami jak „zadania Komisji", „zakres działania Komisji".[14] Źródłem każdej kompetencji Komisji w powyższym rozumieniu będzie przepis prawa. Taką legitymację prawną kompetencji Komisji stanowią przepisy P.o p.o.p.w., ustawy o giełdach towarowych[15], ustawy o funduszach inwestycyjnych[16] oraz ustawy o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami.[17] Na gruncie wskazanych aktów normatywnych Komisja realizuje swe ustawowe uprawnienia i obowiązki wobec podmiotów funkcjonujących w publicznych obrocie papierów wartościowych, na rynku towarów giełdowych oraz wprost wobec funduszy inwestycyjnych i towarzystw funduszy inwestycyjnych.

Kolejną cechą Komisji – jako organu administracji – jest działanie w imieniu państwa (*comimissio* to zlecenie, a *commissum* znaczy powierzyć, zaufać[18]), a nie na rzecz innych podmiotów administracji publicznej czy też na rzecz podmiotów prywatnych. Cecha ta przesądza więc, iż Komisja jest organem administracji rządowej, a nie np. administracji samorządowej. W związku z tym działania Komisji w celu realizacji jej władczych kompetencji dają możliwość zastosowania przymusu państwowego. Jednocześnie Komisja poprzez swoją działalność uczestniczy tylko w wydawaniu aktów administracyjnych albo podejmowaniu innej działalności chronionej przez prawo administracyjne i to niemające waloru aktów prawa miejscowego. Element ten także odróżnia Komisję jako organ administracji publicznej, rządowej od organów osób prawnych.

---

[13] Zob. szerzej M. Elżanowski [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1977, s. 213 oraz M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 58.

[14] Tak np. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 41 i n., jak również *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 69 i n. Jeszcze szerzej pojęcie kompetencji definiuje M. Jełowicki, obejmując zakresem uprawnień i obowiązków: „zadania", „właściwość", „prawne formy działania organu" (M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 48–49).

[15] Dz. U. Nr 103, poz.1099.

[16] Dz. U. Nr 139, poz.933 .

[17] Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (Dz. U. Nr 123, poz. 1351).

[18] *Słownik wyrazów obcych*, red. nauk. I. Kamińska-Szmaj, *Europa – Słowniki 21 wieku*, Wrocław 2001, s. 386.

Najwyraźniejszym przejawem korzystania przez Komisję ze środków władczych jest stosowanie środków nadzoru w ramach realizacji funkcji kontrolno-nadzorczej. Funkcja ta realizowana jest w stosunku do podmiotów regulujących publiczny obrót, wobec podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo maklerskie, emitentów i inwestorów oraz instytucji rynku towarów giełdowych.

Jak słusznie jednakże stwierdza J. Filipek, nie odpowiada istocie organu administracyjnego, aby występował on jako adresat lub odbiorca autorytatywnej działalności administracyjno-prawnej.[19] Podobnie Komisji – w obliczu jej kompetencji tkwiących w prawie administracyjnym materialnym, a usytuowanych w wyżej powołanych ustawach i aktach wydanych na podstawie upoważnienia w nich zawartego – trudno jest przypisać odrębną podmiotowość prawną. Materialnoprawne skutki działania Komisji w ramach realizacji jej kompetencji podlegają zarachowaniu na rzecz reprezentowanego podmiotu, tj. państwa, mają charakter trwały i są niezależne od bytu samego organu. To znaczy, że na skuteczność i ważność działań Komisji nie będzie miała wpływu ewentualna likwidacja Komisji czy też jej reorganizacja. Komisja jako organ nie odpowiada też za swoją działalność.[20] Ewentualną odpowiedzialność osobową, służbową bądź dyscyplinarną ponoszą członkowie Komisji za niewłaściwe wykonanie lub niewykonanie obowiązków. Dodać należy, aby wyeliminować mogące zrodzić się w tym miejscu wątpliwości, iż w obliczu prawa działalność Komisji podejmowana w imieniu i na rzecz państwa nie jest wypełniana przez osoby powołane do wykonywania funkcji tego organu, lecz przez Komisję – jako instytucjonalnie wyodrębniony przez normy obowiązującego prawa organ.

Kolejną cechą, wskazującą na Komisję jako organ administracji, jest fakt realizacji przez ten podmiot administracji, czyli zadań państwa ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego obrotu papierami wartościowymi, obrotu towarami giełdowymi oraz funkcjonowania funduszy inwestycyjnych. Z tym, iż analiza celów działania Komisji pozwala wnioskować, że państwo chroni systemowe rozwiązania w jednym z obszarów rynku kapitałowego i jednocześnie przejawia wyraźną dbałość o interesy drobnego inwestora jako uczestnika działalności rynkowej, co ma zmierzać do utrwalenia przejrzystych zasad rządzących tym elementem gospodarki rynkowej. Najwyraźniejszym przejawem administrowania jest posługiwanie się również swoistymi formami działania, charakteryzującymi właśnie organ administra-

[19] J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I, Kraków 1995, s. 224.

[20] *Ibidem* s. 225. Autor słusznie wskazuje, iż „jeśli nawet wydaje się, że organ administracyjny ma odrębną zdolność materialnoprawną do bycia podmiotem praw i obowiązków w obliczu norm sankcjonowanych, skoro poszczególne przepisy ustawy z reguły łączą uprawnienie lub obowiązek działania bezpośrednio z określonymi organami, to z wszelką pewnością nie ma jej on w obliczu norm sankcjonujących, które wszak zawsze decydują ostatecznie o znamionach każdej instytucji prawnej".

cji. Szczególnie reprezentatywne dla Komisji jako organu administracji jest wydawanie aktów administracyjnych o charakterze zewnętrznym, przede wszystkim decyzji administracyjnych.

CECHY KOMISJI PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD JAKO ORGANU ADMINISTRACJI

Powyższe ustalenia pozwalają jednoznacznie przyjąć, iż Komisja jako konstrukcja prawna wykazuje cechy organu administracji realizującego politykę państwa w zakresie określonym przez akt normatywny. Rodzi się więc potrzeba ustalenia kolejnych cech Komisji – już jako organu administracji. Otóż organy administracji są przedmiotem różnych klasyfikacji.[21] Odnosząc się do podstawowych podziałów, którymi najczęściej operuje doktryna, stwierdzić należy, iż Komisja jest organem administracji państwowej (rządowej), realizuje zadania w imieniu państwa pod nadzorem ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (art. 12 ust. 3 P.o p.o.p.w.), tym samym uzależniony jest od Rady Ministrów, stąd określenie – „administracja rządowa". Wniosek ten również można wywieść *a contrario* z podziału organów na scentralizowane i zdecentralizowane, tj. organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej. Z racji wykonywanych zadań Komisja z pewnością nie należy do kategorii tych ostatnich, gdyż nie działa bezpośrednio w imieniu i na rzecz podmiotów administracji samorządowej. Ponadto organy administracji rządowej są zbudowane na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, stąd określa się uprawnienia nadzorczo-kontrolne i koordynacyjne Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów wobec podporządkowanego im aparatu administracji rządowej. Zasięg terytorialny działania Komisji obejmuje obszar całego państwa, co z kolei kwalifikuje Komisję jako organ centralny w przeciwieństwie do organów terenowych, które realizują swoje kompetencje na określonej części terytorium państwa. Ponadto obsada personalna Komisji – dziesięcioosobowy działający łącznie zespół, wyrażający wolę organu – wskazuje, iż Komisja jest organem kolegialnym. Jednocześnie należy zauważyć, iż nie stoi to na przeszkodzie, by przewodniczący Komisji bądź wyznaczony członek Komisji mógł wykonywać pewne czynności z jej ramienia.

Do niewątpliwych zalet kolegialnego składu Komisji należy możliwość uwzględnienia zdania większej liczby osób, oparcia się na dyskusji sprzyjającej podjęciu optymalnej decyzji lub wypracowaniu stanowiska. Gros kompetencji Komisji, szczególnie tych realizowanych na płaszczyźnie reglamentacyjnej wskazuje, iż jest to organ decydujący, upoważniony do rozstrzygania spraw i podejmowania rozstrzygnięć wiążących inne podmioty. Nie sposób

[21] Zob. szerzej T. Szydłowski, *Teoria organu administracji państwowej*, Szczecin 1985; T. Rabska, *op. cit.*, s. 282 i n.; J. Boć, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 119 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1996, s. 150–157; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 51–57.

jednak pominąć również kompetencji inicjujących proces legislacyjny i tych wyrażających się w obowiązku wydawania opinii, co wskazuje na pomocniczy charakter działań Komisji. Skład Komisji natomiast przesądza, iż w tym przypadku mamy do czynienia z organem zawodowym.

KOMISJA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH I GIEŁD JAKO ORGAN ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ - ASPEKT NORMATYWNY

Potwierdzeniem prawnego statusu Komisji Papierów Wartościowych i Giełd jako organu administracji jest odwołanie się w tym miejscu do kryterium normatywnego. W porządku konstytucyjnym nie określa się zadań administracji publicznej, tym bardziej zaś administracji gospodarczej. Nie obowiązuje też zasada, zgodnie z którą zadania te muszą być realizowane wyłącznie przez administrację publiczną. Zasługuje na uwagę, że w Konstytucji stosunkowo rzadko występują przepisy ustanawiające formalne podstawy prawne działania organów administracji. Rolę tę spełniają przede wszystkim ustawy zwykłe. Natomiast przeważają w Konstytucji przepisy określające założenia polityczno – ustrojowe, strukturę aparatu państwowego, główne zadania i zasady działania jego organów oraz podstawowe prawa i obowiązki obywateli.

Normy ustawy zasadniczej nie określają pozycji Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Źródłem bytu prawnego tego podmiotu są zapisy ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Artykuł 12 ust. 1 P.o p.o.p.w. przesądza, iż Komisja Papierów Wartościowych i Giełd jest centralnym organem administracji rządowej. Nazwa organu została zmodyfikowana w dacie wejścia w życie P.o p.o.p.w. Pod rządami bowiem P.o p.o.p.w. i f.p. organ nosił nazwę Komisji Papierów Wartościowych.[22] Zmiana nazwy związana była z rozszerzeniem zakresu działania Komisji na działalność giełd towarowych, giełdowych izb rozrachunkowych, maklerów giełd towarowych, podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa maklerskie na rynku towarów giełdowych.[23] Ustawa z 1997 r. wprowadzając w miejsce Komisji Papierów Wartościowych Komisję Papierów Wartościowych i Giełd, nie przewidziała żadnej procedury zmian strukturalnych organu ani jego kompetencji. Nowa regulacja nie wskazała na zmianę dotychczasowej nazwy, nie zawarła mechanizmów określających sposób przejęcia kompetencji bądź kadry Urzędu Komisji. I co najistotniejsze, regulacja ta nie przewidziała zakończenia działalności przez

[22] Art. 6 § 1 ustawy z 22 marca 1991 r. – Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (tekst jednolity Dz. U. 1994, Nr 58, poz. 239 z późń. zm.), cyt. w skrócie P.o p.o.p.w. i f.p.

[23] Od wejścia w życie Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, tj. 01. 01. 1998 r., zakres działania Komisji obejmował również działalność domów składowych i podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa składowe; przedmiotowy zakres uległ zawężeniu od 4 stycznia 2001 r. normą art. 73 pkt 1 ustawy z 16 listopada 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw (Dz. U. 2000, Nr 114, poz. 1191).

dotychczasowych członków Komisji i powołanie nowych. Tym samym, brak rozwiązań intertemporalnych odnoszących się do bytu prawnego Komisji wskazuje, iż ustawodawca zmienił nazwę organu i rozszerzył *a priori* zakres jego działania.[24] Zarówno jednak pod rządami ustawy z P.o p.o.p.w. i f.p., jak i obecnego Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawodawca przesądza, iż odpowiednio powołuje do życia i zachowuje ciągłość działania Komisji jako centralnego organu administracji rządowej.

Definicję legalną centralnego organu administracji rządowej odnajdziemy w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.[25] Zgodnie z art. 9 pkt 2 tej ustawy przez centralny organ administracji rządowej należy rozumieć kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który powołany jest 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. Jednakże ta definicja skonstruowana została na potrzeby tej konkretnej ustawy i wyraźnie wskazuje jedynie na organy jednoosobowe. Komisja *ex definicione* jest organem kolegialnym. Posiłkowo więc można posłużyć się drugim elementem definicji, odnoszącym się do zależności służbowej i osobowej, jakiej podlega centralny organ administracji rządowej. To posiłkowe kryterium normatywne oparte na ustaleniu hierarchicznej podległości administracji rządowej potwierdza umocowanie prawne w obrocie Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Otóż art. 12 ust. 3 P.o p.o.p.w. przypisuje realizację nadzoru nad Komisją ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych. Zapis ten jest implikacją umiejscowienia Komisji w konkretnym dziale administracji rządowej, tj. w dziale instytucji finansowych obejmującym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy powierniczych i pozostałych instytucji finansowych oraz funkcjonowania rynku finansowego. Jednocześnie w tym miejscu należy wskazać, iż kompetencje nadzorcze nad Komisją minister właściwy do spraw instytucji finansowych przejął zgodnie z dyspozycją wynikającą z art.12 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej od 1 stycznia 2002 roku.[26] Do tej daty nadzór nad działalnością Komisji sprawował Prezes Rady Ministrów.[27]

---

[24] Słusznie zauważa M. Wierzbowski, iż nie mieliśmy tu do czynienia z likwidacją organu i zastąpieniem go drugim organem (M. Wierzbowski [w:] R. Czerniawski, M. Wierzbowski, *Ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s. 81–82). Jednak moim zdaniem *lege artis* ustawodawca powinien jednoznacznie wskazać na takie *status quo ante* w przepisach rangi ustawy.

[25] Dz. U. 2001 Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

[26] Art.12 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej (tekst jednolity Dz. U. 1999, Nr 82, poz. 928) dodany przez art. 2 pkt 5 ustawy z 21 grudnia 2001 (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) zmieniającej ustawę o działach administracji rządowej.

[27] Tak stanowił uchylony z dniem 31 grudnia 2001 r. pkt 3 ust. 1 art. 33a ustawy

Również w poglądach doktryny jednym z podstawowych kryteriów kwalifikowania organów administracji jest stosunek tych organów do Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. To kryterium, jak już była mowa wyżej, pozwala na wyróżnienie organów administracji rządowej i samorządowej, tj. odpowiednio organów scentralizowanych i zdecentralizowanych. Organy administracji rządowej podlegają bezpośrednio lub pośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który sprawuje wobec nich funkcje kierowania lub nadzorcze. Pozostaje to w zgodzie z klasyfikowaniem organów centralnych – ze względu na ich pozycję prawnoustrojową – na trzy grupy: naczelne organy administracji, pozaresortowe organy centralne oraz resortowe organy centralne. W obecnym stanie prawnym Komisję zaliczyć należy – posługując się tą nomenklaturą – do organów resortowych (tj. takich, których zadania należą do zakresu konkretnego działu administracji rządowej, podległemu właściwemu ministrowi kierującemu tym działem). W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się również, że organ centralny powinien wyróżniać się następującymi cechami: 1) jego zakres działania powinien zawierać tylko ściśle określone i wyspecjalizowane zadania i kompetencje dotyczące administracji rządowej (szczegółowy zakres działania może określać Rada Ministrów w drodze rozporządzenia[28]); 2) właściwość miejscowa organu centralnego obejmuje obszar całego kraju, jego szef (prezes, przewodniczący) nie jest członkiem Rady Ministrów i jest zawsze powoływany i odwoływany przez sprawujący nadzór naczelny organu administracji, tj. Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra; 3) akt ustawodawczy, który go tworzy, wprowadza ograniczenia zarówno co do stanowienia prawa, jak i stosowania prawnych form działania.

Jednocześnie największa część organów centralnych podlega właściwym ministrom, pozostałe – bądź Radzie Ministrów, bądź Prezesowi Rady Ministrów. Trudno zaś o wyspecyfikowanie jednolitych kryteriów, które decydują o stanowieniu organów centralnych umieszczonych w konkretnym dziale administracji lub poza nim. Zazwyczaj istotny jest tutaj charakter wykonywanych przez organ zadań, ich ranga oraz stopień związania z polityką rządu.

Do 1 stycznia 2002 r. Komisja znajdowała się poza strukturą resortów administracyjnych. Uzasadnione to było zakresem działań wykraczających poza zadania poszczególnych ministerstw, a jednocześnie stanowiących integralną część działań Rady Ministrów. Dowodem na ponadresortowy charakter zadań Komisji jest ustawowy nakaz powoływania na członków Komisji

o działach administracji rządowej (skreślony przez art. 2 pkt 13 ustawy z 21 grudnia 2001 – Dz. U. Nr 154, poz. 1800 – zmieniającej ustawę o działach administracji rządowej).

[28] Art.7 § 2 ustawy z dnia 22 marca 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (tekst jednolity Dz. U. 1994, Nr 58, poz. 239) zawierał fakultatywną delegację dla Rady Ministrów do określenia szczegółowego zakresu działania Komisji, która nie została wykonana.

przedstawicieli ministrów zajmujących się szeroko rozumianą gospodarką.[29] Rozpoczęty przez ustawodawcę od 21 grudnia 2001r. proces „odchudzania" centralnej administracji przesądził, iż działania Komisji stały się integralną częścią działu administracji rządowej obejmującego instytucje finansowe. Poddanie zaś tego organu nadzorowi ministra właściwego do spraw instytucji finansowych powiązało go ściśle z polityką Rady Ministrów. Do czasu tych zmian Komisja, podlegając Prezesowi Rady Ministrów, była tworem o większej niezależności, samodzielności od polityki konkretnego działu, na co pozwalała specyficzna konstrukcja tego organu. Sama nazwa „komisja" w dawnym systemie polskich organów administracji używana była do oznaczenia ministerstwa, resortu, co również może wskazywać na przyznanie samodzielności w kreowaniu polityki rządu w konkretnej dziedzinie życia. Nie poddając w wątpliwość słuszności powyższych ustaleń, potwierdzających, iż Komisja posiada wszystkie cechy centralnego organu administracji rządowej, należy wskazać również na cechy charakterystyczne dla tego organu, tj. kolegialny charakter oraz złożony i specyficzny tryb wyboru osób do jego składu. Jednocześnie – co charakterystyczne – Komisja jest adresatem norm określających zadania organu. Normy te mają rozstrzygające znaczenie dla całej działalności Komisji. Po pierwsze, decydują o podejmowaniu pewnych działań. Następnie – mają podstawowe znaczenie dla treści wyrażanej w poszczególnych formach (środkach) prawnych działania, tj. treści wyrażonej w różnych aktach administracyjnych, konkretyzujących autorytatywnie czyjeś uprawnienia lub obowiązki. Wreszcie wytaczają w sposób bezwzględnie wiążący obowiązki Komisji w zakresie podjętych aktów. Niewątpliwie są to obowiązki organu wobec ustawodawcy, a nie wobec podmiotu, który w wyniku normy byłby upoważniony do żądania od administracji określonego zachowania się.

PODSUMOWANIE

Podsumowując stwierdzić należy, że uzasadniona jest teza, iż Komisja Papierów Wartościowych i Giełd posiada wszystkie niezbędne cechy pozwalające zakwalifikować ją jako organ administracji. Na jego organizacyjną całość składają się integralnie połączone ze sobą elementy normatywnego porządku i faktycznie istniejącej rzeczywistości. Komisja jako instytucja będąca określoną konstrukcją prawną opiera bowiem swój byt na normach obowiązującego prawa, ale drugim nierozłącznym elementem jest faktyczne funkcjonowanie tego podmiotu poprzez działania konkretnej obsady personalnej. Należy przy tym podkreślić, iż za organ administracji może uchodzić twór organizacyjny lub podmiot, którego istnienie i funkcjonowanie znajduje uzasadnienie w prawie. Tak właśnie jest w przypadku Komisji Papierów Warto-

[29] Tak słusznie przyjmuje M. Romanowski, *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 202.

ściowych i Giełd. Wskazane wyżej normy legitymują cały zakres działania Komisji i pozwalają na realizację postawionych przez ustawodawcę celów. Jednocześnie szereg działań faktycznych znajdujących oparcie w aktach nienormatywnych składa się na byt faktyczny, którego elementy niejednokrotnie wyprzedzają normatywne regulacje. Jak słusznie podkreśla J. Filipek[30], instytucja, która uchodzi za organ administracyjny, musi faktycznie istnieć i musi być zdolna do działania w sferze społecznej rzeczywistości. Bez wątpienia Komisja realizuje faktycznie swe prawne upoważnienie do działania.

SUMMARY

The Law on Public Trade and Securities provides the possibility to regulate the Polish capital market. On one hand, the Law endows the administrative bodies with general competence to maintain the financial market. On the other hand, it creates the administrative bodies concentrated solely on the market, especially the members and representatives of public trade.

An example of such a body is the Polish Securities and Exchange Commission. Although, the very term – administrative body – is a classical one, it is difficult to pinpoint a more precise definition. According to this definition distinguished by most authors, the essence of an administrative body is a single administrative unit with its own particular competence acting in the name of the government. An administrative body consists of a few structural elements. With reference to the Polish Securities and Exchange Commission, this administrative body fulfils its administrative aims successfully.

The Commission does not consist of one person or a group of people, but it consists of permanently appointed staff, consisting of a chairperson, two deputy chairpersons, chairmen and other members and representatives. However, the organizational structure does not influence the Commission, which is an abstract body independent of the group of individuals constituting the Commission.

One of the most eminent features of the Commission is its administrative function. Another important feature is the Commission's acting on behalf of the country. The Commission has the right to control the public trading, various transactions, and to supervise the activities of investors.

One of the fundamental powers of the Commission is its ability to procure acts such as administrative regulations and procedures. Simultaneously, the Commission operates on the legal basis, that is, functions as an administrative body supervised by the Minister of Finance, which is an adviser to the Commission.

The Commission is a central body that functions within the legal framework of the Law on Public Trade in Securities, which determines the central position of the Commission.

By the January 1st 2002 the Commission had been placed outside the administrative organizational structure due to diversity of activities of particular ministries, the Board of Ministers and the Commission itself. In order to guarantee objectivity the Commission consists of representatives of the whole Board of Ministers.

[30] J. Filipek, *op. cit.*, s. 201 i n.

Since 2001 the legal acts of the Commission have been made an integral part of the government policy on the financial market. Moreover, the Commission is regulated and supervised by Minister of Finance that ascertains a close connection between the Commission as a body and the policy of the Board of Ministers.

Before these changes, the Commission had been much more independent of particular ministers' decisions.

The Polish Securities and Exchange Commission has features of a typical administrative body. The Commission abides by the Law on Public Trade of Securities and its decisions do not depend on particular members of the Commission.