

Podmioty nadzorujące polski rynek finansowy – analiza podstawowych regulacji

Piotr Zapadka

Na podstawie prac legislacyjnych dokonywanych od rozpoczęcia polskich reform ustrojowych (po 1989 r.) ukształtowany został wyraziście umocowany system instytucji sprawujących nadzór nad polskim rynkiem finansowym. Istotą stworzonych mechanizmów nadzorczych była w dużej mierze troska o ochronę interesów klientów, którzy powierzyli swe środki pieniężne instytucjom finansowym.

Celem artykułu, jest dokonanie analizy istniejących instytucji nadzorczych, przyznanych im kompetencji oraz stworzonych ram organizacyjnych ich funkcjonowania¹.

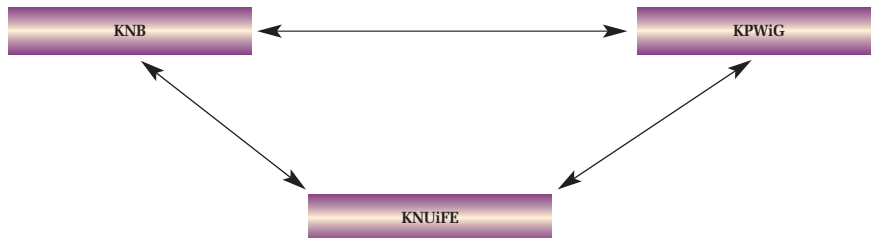
Autor skoncentrował się na kluczowych instytucjach nadzorczych, odpowiedzialnych za stabilność rynków finansowych: Komisji Nadzoru Bankowego,

Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Komisji Papierów Wartościowych i Giełd², celowo pomijając inne podmioty o charakterze regulacyjnym wobec rynku finansowego (np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowy Bank Polski, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych).

Odrębne zestawienie, zaprezentowane w końcowej części artykułu, pozwoli na precyzyjne przedstawienie i porównanie zarówno podstawowej konstrukcji organizacyjnej podmiotów nadzorczych, jak i istniejącego instrumentarium, w które analizowane podmioty zostały wyposażone przez ustawodawcę.

¹ Stan prawny na dzień 31 grudnia 2002 r.

² Schemat obrazuje, że omawiane podmioty, dominujące w danym (nadzorowanym) sektorze nie podlegają sobie wzajemnie, a jedynie współpracują przy realizacji określonych ustawowo celów.

Schemat 1 *Relacje między podmiotami nadzorczymi polskiego rynku finansowego*

Analizując konstrukcję i umocowanie ustawowe podmiotów nadzorujących działania prowadzone na rynku finansowym, nie można pominąć instytucji nadzoru – jako istotnego pojęcia administracyjno-prawnego. Jest to istotne, gdyż omawiany w niniejszym artykule mechanizm funkcjonowania instytucji nadzorczych, opartych na działaniach nadzorczych organów publicznych w stosunku do instytucji rynku finansowego, stanowi wyraz ingerencji sektora publicznoprawnego w sferę działalności podmiotów prywatnoprawnych. Zgodnie bowiem z zamysłem ustawodawcy, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa środków finansowych powierzanych przez klientów instytucjom o charakterze „zaufania publicznego”, dla instytucji nadzorczych stworzono ramy prawne, określające ich funkcjonowanie i umożliwiające omawianą ingerencję. Skoro zatem sfera „publiczna” ma prawo tak istotnie wpływać na bieżące działanie sfery „prywatnej”, niezbędne wydaje się krótkie omówienie administracyjno-prawnej teorii nadzoru, jako swoistego narzędzia odpowiednich podmiotów, co poprzedzi charakterystykę instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym i ich uprawnień.

Teoria nadzoru

Pojęcia *kontroli* i *nadzoru* są często mylone bądź używane zastępczo. Teoria prawa administracyjnego wyraźnie jednak wskazuje, że są to różne pojęcia, z którymi wiążą się inne kompetencje i funkcje podmiotów administracji publicznej uprawnionych do dokonywania czynności kontrolnych lub nadzorczych.

Kontrola jest sprawdzeniem działalności podmiotów jej poddanych pod względem zgodności ich funkcjonowania z założeniami zawartymi w aktach prawnych lub regulacjach wewnętrznych, bez stałych możliwości wpływania na ich działalność (np. bez wydawania nakazów lub poleceń). Organ kontrolujący przedstawia wyniki kontroli organowi wyższego stopnia (wobec organu czy instytucji podlegającej kontroli) wraz z wypływającymi z tego wnioskami i spostrzeżeniami. Można zatem przyjąć, że jest to porównanie

zgodności stanu faktycznego z określonymi założeniami, wiążącymi kontrolowane podmioty.

W przypadku **nadzoru** organ nadzorujący także bada zgodność stanu faktycznego z pewnymi założeniami (tak jak kontrola), ale jednocześnie wyposażony jest w środki oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych. Jego rola nie sprowadza się zatem jednak do przygotowania sprawozdań zawierających wyniki inspekcji nadzorczych, lecz polega również na wiążącym wpływaniu na instytucje nadzorowane – poprzez wydawanie stosownych wskazówek czy zaleceń, dotyczących sposobów naprawy ewentualnych nieścisłości. Nadzorca czuwa nad przestrzeganiem określonych norm powszechnie obowiązującego prawa lub regulacji wewnętrznych przez podmioty nadzorowane, a w razie ich naruszenia może zastosować środki nadzoru³, przyznane mu w regulacjach kompetencyjnych.

Ważną cechą nadzoru jest również to, że między nadzorcą a podmiotami nadzorowanymi nie występuje żadna strukturalna zależność. Wiążący (dla podmiotów nadzorowanych) charakter instrumentów nadzoru wynika bowiem z woli ustawodawcy, który wyposażył organ nadzoru w określone uprawnienia. Można zatem powiedzieć, że stosunek nadzoru, zakładający samodzielność nadzorowanych podmiotów, zastępuje kontrolę, która istnieje raczej w przypadku hierarchicznego podporządkowania podmiotu kontrolującego i kontrolowanego. Ta cecha nadzoru jest szczególnie ważna z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania. Rynek finansowy tworzą bowiem podmioty w ogromnej większości samodzielne i dlatego podlegają raczej mechanizmom nadzoru, a nie kontroli.

Podmioty nadzorowane na podstawie obowiązujących unormowań muszą godzić się na czynności nadzorcze oraz współpracować z podmiotami nadzorującymi. Ponadto mają zakaz czynienia czegokolwiek, co mogłoby udaremnić lub choćby utrudnić podejmowanie tych czynności. Współpraca polega zazwyczaj na udostępnianiu informacji, okazywaniu dokumentów podlegających kontroli, udostępnianiu pomieszczeń, w których mają być przeprowadzone czynności kontrol-

³ L. Góral: *Nadzór bankowy*. Warszawa 1998 PWE.

ne, asystowaniu podmiotowi nadzorującemu podczas podejmowania czynności kontrolnych, udzielaniu wyjaśnień osobom dokonującym tych czynności czy informowaniu o zmianach danych podlegających zgłoszeniu.

Nadzór i kontrola w sektorze publicznoprawnym dokonywane są na podstawie przepisów prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji kontrolnych i nadzorczych. Muszą one wynikać *expressis verbis* z aktów prawnych. Zakres podmiotowy powyższych działań określa najczęściej przepisy prawa ustrojowego, które precyzują kompetencje organów administracji publicznej (w tym centralnego banku państwa) oraz wymiaru sprawiedliwości. Zakres przedmiotowy kontroli i nadzoru określają zwykle ustawy normujące poszczególne sfery życia gospodarczego.

Precyzyjne analizowanie przez państwo sytuacji na rynku finansowym wymusiła rzeczywistość. W Polsce po 1989 r. nastąpiło wiele sytuacji, w których środki finansowe należące do obywateli, a przekazane różnym podmiotom finansowym lub parafinansowym (wszelkie „bezpieczne kasy oszczędzania”) były przez te ostatnie tracone, z oczywistym pokrzywdzeniem ich właścicieli. Ponadto, dostrzeżono ekonomiczną siłę rynku finansowego, a w szczególności siłę skutków ewentualnego kryzysu rynku finansowego dla funkcjonowania całego systemu gospodarczego państwa. W związku z tym odpowiednio wczesne ostrzeżenie przed groźącymi kryzysami, oparte na stosownych analizach, było jedną z głównych przyczyn utrzymania i rozwijania przez państwo wyspecjalizowanych organów nadzorczych nad rynkiem finansowym.

Dobrami chronionymi przez organy nadzorcze rynku finansowego są zarówno dobra publiczne, jak i prywatne. Jako dobro publiczne można traktować bezpieczeństwo całego systemu finansowego, a co za tym idzie stabilność gospodarczą państwa. Dobrami prywatnymi będą natomiast w tym wypadku indywidualne środki finansowe powierzane finansowym podmiotom „zaufania publicznego”.

Podmioty nadzorujące rynek finansowy

Komisja Nadzoru Bankowego

Informacje ogólne

Na mocy ustawy o Narodowym Banku Polskim⁴, jak również ustawy Prawo bankowe⁵ nadzór nad sektorem bankowym sprawuje Komisja Nadzoru Bankowego. Według aktualnego stanu prawnego, głównym celem nadzoru bankowego jest zapewnienie:

a) bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,

b) zgodności działalności banków z przepisami prawa, ich statutami oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku.

Organizacja

Komisja Nadzoru Bankowego (KNB) jest podmiotem kolegialnym, który tworzą: Prezes NBP (jako przewodniczący Komisji), Minister Finansów albo delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów (jako Zastępca Przewodniczącego Komisji), przedstawiciel Prezydenta RP, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca, przedstawiciel Ministra Finansów oraz Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. W pracach KNB uczestniczy przedstawiciel Związku Banków Polskich. Dysponuje on głosem doradczym w sprawach dotyczących regulacji nadzoru bankowego i określania zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów.

KNB podejmuje decyzje w formie uchwał, przyjętych większością głosów przy obecności najmniej połowy jej składu.

Komisja Nadzoru Bankowego jest ciałem kolegialnym, nie mającym własnego aparatu administracyjnego. Dlatego, na podstawie art. 25 ustawy o NBP, funkcjonuje Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), będący organem wydzielonym organizacyjnie w strukturze NBP, wykonujący i koordynujący zadania określone przez KNB.

GINB ma umocowanie w Regulaminie organizacyjnym NBP, który określa zakres działalności oraz organizację wewnętrzną Centrali NBP i pozostałych jednostek organizacyjnych, w tym także Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego⁶. Z uregulowań zawartych w Regulaminie wynika podporządkowanie organizacyjne GINB i jego pracowników Prezesowi i Wiceprezesom NBP⁷. Wszyscy pracownicy GINB są zatem pracownikami Centrali NBP.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy o NBP, Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego powołuje i odwołuje Prezes NBP w uzgodnieniu z Ministrem Finansów. Generalny Inspektor jest także członkiem KNB.

Kompetencje

Zadaniami KNB, zgodnie z ustawą o NBP, są w szczególności:

a) określanie zasad działania banków, zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach,

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 140, poz. 938).

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 140, poz. 939).

⁶ § 1 Regulaminu NBP.

⁷ § 5 Regulaminu NBP.

b) nadzorowanie banków w zakresie przestrzegania prawa oraz ich statutów,

c) dokonywanie okresowych ocen stanu ekonomicznego banków i przedstawianie tych ocen Radzie Polityki Pieniężnej, jak również dokonywanie ocen wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój,

d) opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego i ustalanie trybu jego sprawowania.

Dopełnieniem przedstawionych powyżej zadań KNB jest katalog czynności podejmowanych w ramach nadzoru bankowego⁸. Doktryna prawa bankowego określa te czynności mianem nadzoru bieżącego⁹ nad działalnością banków. Są to:

a) badanie wypłacalności, płynności płatniczej i wyników ekonomicznych osiąganych przez banki,

b) badanie zgodności z przepisami udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń,

c) badanie zabezpieczenia i terminowości spłat kredytów i pożyczek pieniężnych,

d) badanie stosownego oprocentowania kredytów i pożyczek oraz rachunków bankowych,

e) dokonywanie oceny sytuacji finansowej banków.

Z przedstawionych powyżej zadań KNB i katalogu czynności podejmowanych przez KNB wynika, że omawiany organ nadzorczy realizuje trzy podstawowe funkcje¹⁰.

Po pierwsze, jest to *funkcja licencyjna*, polegająca na reglamentacji przez KNB dostępu osób i kapitału do działalności bankowej. Regulują ją przepisy zawarte w ustawie Prawo bankowe, dotyczące tworzenia i organizacji banków oraz oddziałów i przedstawicielstw banków.

Po drugie, jest to *funkcja regulacyjna*. Polega ona na formułowaniu przez KNB regulacji ostrożnościowych oraz nadzorowaniu ich przestrzegania przez banki. Dotyczą one w szczególności:

- posiadania przez banki funduszy własnych (podstawowych i uzupełniających) w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego związanego z rozmiarem prowadzonej przez banki działalności,

- limitów koncentracji kredytów udzielonych przez bank i innych wierzycelności w stosunku do jednego podmiotu bądź podmiotów powiązanych kapitałowo,

- limitów kapitałowego zaangażowania banków, czyli tzw. limitów inwestycyjnych, związanych z obciążeniem lub nabywaniem przez banki akcji i praw do akcji lub udziałów innych podmiotów,

- współczynnika wypłacalności, czyli utrzymywania sumy funduszy własnych na takim poziomie, aby

wynosiła ona nie mniej niż określona procentowo ilość aktywów i zobowiązań pozabilansowych banku ważonych ryzykiem. Chodzi tu o współczynnik zabezpieczenia kapitałowego, ograniczający ryzyko niewypłacalności banku.

Po trzecie, jest to *funkcja kontrolno-administracyjna*, realizowana poprzez wykonywanie czynności nadzoru i stosowanie środków nadzoru.

Prawo bankowe wyposaża KNB w środki nadzoru, które mogą być stosowane wobec banków w celu przywrócenia stanu faktycznego do stanu zgodności z prawem lub też zapobieżenia działalności niezgodnej z prawem. Środki te można podzielić na: zalecenia i sankcje nadzoru, a z uwagi na cel, który KNB chce osiągnąć, można je podzielić na środki *ad rem* i *ad personam*.

W ramach środków *ad rem* KNB może zalecać bankowi wykonywanie konkretnych („rzeczowych”) czynności, np.: zwiększenie funduszy własnych lub zaniechanie określonych form reklamy. W wypadku gdy bank wykonuje działalność z naruszeniem prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych, a także nie realizuje zaleceń nadzorczych, KNB może ograniczyć zakres działalności banku lub nawet uchylić zezwolenie na jego utworzenie i podjąć decyzję o jego likwidacji. Powyższe, jakże poważne restrykcje, mogą również być zastosowane w razie stwierdzenia, że bank przestał spełniać warunki wymagane do jego utworzenia.

Środki *ad personam* skierowane są „osobowo” w stosunku do członków zarządu banku. W razie stwierdzenia działań banku *contra legem* lub naruszających interes klientów albo w przypadku braku realizacji zaleceń nadzorczych, KNB może wystąpić do właściwego organu banku z wnioskiem o odwołanie prezesa, wiceprezesa lub innego członka zarządu, a nawet zawiesić w czynnościach wyżej wspomnianych członków zarządu do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku przez Radę Nadzorczą na najbliższym posiedzeniu.

Funkcja kontrolno-administracyjna KNB polega także na zbieraniu i analizie informacji przez nadzór bankowy, zarówno w drodze *inspekcji na miejscu* (w danym banku), jak i *nadzoru analitycznego „za biurka”* (w siedzibie nadzoru).

Uprawnieniom przyznanym KNB odpowiadają obowiązki banków:

- a) banki są zobowiązane do zawiadomienia KNB o podjęciu i zaprzestaniu działalności oraz do umożliwienia upoważnionym osobom wykonywania czynności nadzoru (wgląd w księgi, bilanse i inne dokumenty, sporządzanie kopii, udzielanie wyjaśnień),

- b) banki muszą m.in. niezwłocznie zawiadamiać KNB o środkach, które zostaną podjęte w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w ramach nadzoru, oraz zawiadamiać o określonych w ustawie zdarzeniach, mogących wywoływać ryzyko w działalności banku (np. o koncentracji praw do akcji przez jeden

⁸ Art. 133, pkt. 2 ustawy Prawo bankowe.

⁹ E. Fojcik-Mastalska: *Prawo bankowe – komentarz*. Warszawa 1999 Wydawnictwo Prawnicze.

¹⁰ B.Smykla: *Nadzór bankowy w projekcie prawa bankowego*. „Biuletyn Bankowy” nr 8/1997.

podmiot, w wysokości określonej w ustawie, o faksie udzielenia kredytu przekraczającego 10% funduszy własnych banku).

Szczególną sferą działań nadzoru bankowego są *procedury naprawczo-likwidacyjne* stosowane wobec banków, które są zagrożone poprzez swoją złą sytuację finansową. Procedury te można podzielić, według skutków ich zastosowania, na dwie kategorie:

- stosowane w ramach *postępowania naprawczego*, mające na celu utrzymanie bytu prawnego banku poprzez uzdrowienie jego gospodarki; postępowanie naprawcze jest inicjowane w razie powstania straty bilansowej bądź groźby jej nastąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności;

- *likwidacyjno-upadłościowe*, zmierzające do zakończenia bytu prawnego banku przy maksymalnym zagwarantowaniu ochrony interesów klientów.

Nadzór na bankami hipotecznymi

Nadzór nad działalnością banków hipotecznych ma złożony charakter. Jego sprawowanie zostało powierzone trzem instytucjom:

1) *powiernikowi i jego zastępcy*, którzy są niezależni zarówno od organów nadzoru bankowego, jak i banku; powoływani są przy każdym banku hipotecznym przez KNB po zasięgnięciu opinii zarządu banku hipotecznego; mogą w dowolnym czasie badać dokumenty banku w celu sprawdzenia, czy:

a) zobowiązania wynikające ze znajdujących się w obrocie listów zastawnych w każdym czasie są zabezpieczone przez bank hipoteczny zgodnie z przepisami ustawy,

b) przyjęta przez bank hipoteczny bankowo-hipoteczna wartość nieruchomości pod względem formalnym wyceniona została zgodnie z bankowym regulaminem wyceny nieruchomości,

c) przestrzegana jest zasada pokrycia liczby udzielonych kredytów odpowiednią liczbą wyemitowanych listów zastawnych (w przypadku stwierdzenia jej naruszenia powiernik niezwłocznie zawiadamia o tym KNB),

d) sposób prowadzenia przez bank hipoteczny rejestru zabezpieczenia listów zastawnych jest prawidłowy i odpowiada warunkom określonym w ustawie,

2) KNB - zgodnie z przepisami Prawa bankowego i przepisami ustawy o Narodowym Banku Polskim;

3) NBP, któremu ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych powierzyła sprawowanie szczególnego nadzoru nad zgodnością działalności banków z jej przepisami.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podkreśla się, że wspomniana regulacja ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. W szczególności, kon-

strukcja formalnoprawna powiernika banku hipotecznego jest niedopracowana w zakresie możliwości traktowania pracownika jako organu administracji publicznej. Powiernikowi przyznane są bowiem istotne kompetencje o charakterze nadzorczym, porównywalne z kompetencjami wskazanymi w niniejszym artykule podmiotów nadzorczych, podczas gdy jako osoba fizyczna nie jest on ani urzędnikiem, ani organem administracyjno-prawnym. Dlatego też umocowanie prawne pracownika banku hipotecznego postrzegane jest raczej jako *sui generis* organ administracji publicznej, działający na podstawie przepisów omawianej ustawy¹¹.

Nadzór skonsolidowany

Istotnym *novum* dla sprawowania nadzoru bankowego, wprowadzonym przez nowelizację ustawy Prawo bankowe, są obowiązujące od 1 stycznia 2002 r. przepisy dotyczące nadzoru skonsolidowanego.

Na podstawie powyższych przepisów nadzorowi bankowemu podlegają banki krajowe, które działają zarówno w holdingach finansowych (z instytucją finansową jako podmiotem dominującym), jak i holdingach o działalności mieszanej (z podmiotem dominującym niebędącym instytucją finansową).

Regulacje te upoważniają KNB m.in. do badania skonsolidowanych sprawozdań finansowych całych holdingów oraz sprawozdań finansowych sporządzonych dla podmiotów zależnych z danej grupy. Ponadto, inspektorzy nadzoru bankowego lub osoby upoważnione przez KNB mogą dokonywać czynności kontrolnych w podmiotach, które wchodzi w skład tych holdingów. Na podstawie specjalnych porozumień, zawieranych pomiędzy organami nadzoru nad rynkiem finansowym, inspektorzy nadzoru bankowego mogą uczestniczyć w czynnościach kontrolnych, dokonywanych w podmiotach poddanych nadzorowi Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych.

Omawiane regulacje są niezwykle istotne z punktu widzenia „nadzorczego spojrzenia” na grupę kapitałową jako całość. Ponieważ holdingi są najczęściej systemem powiązanych ze sobą zależności kapitałowych i finansowych, możliwość analizy sytuacji finansowej całej grupy kapitałowej, w której skład wchodzi również bank, daje możliwość szybszej obserwacji i dostrzegania zagrożeń dla wszystkich podmiotów tworzących te grupy. Może się bowiem okazać, że zła polityka grupy kapitałowej powoduje problemy finansowe jej poszczególnych elementów – w tym banków. Brak odpowiednich instrumentów nadzorczych może zatem spowodować niemożliwość zapobieżenia takiemu ryzyku.

Przedstawiona powyżej konstrukcja KNB jako podmiotu kolegialnego, w którego skład wchodzi

¹¹ J. Sokołowski: *Pozycja prawna powiernika banku hipotecznego*. „Prawo Bankowe” nr 3/2002.

przedstawiciele najistotniejszych podmiotów publicznych związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego, jak również kompetencje KNB oraz wyposażenie jej w organizacyjne i merytoryczne zaplecze (GINB), ma służyć realizacji celów nadzoru bankowego, a zwłaszcza zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych

Informacje ogólne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw¹² nowym podmiotem nadzorującym:

- 1) działalność ubezpieczeniową,
- 2) działalność funduszy emerytalnych,
- 3) działalność pracowniczych programów emerytalnych,

jest Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (dalej: Komisja), będąca centralnym organem administracji rządowej.

Zakres przedmiotowy kompetencji Komisji odpowiada dotychczasowemu zakresowi kompetencji następujących instytucji nadzorczych:

- 1) Państwowego Urzędu Nadzoru nad Ubezpieczeniami (PUNU), funkcjonującego na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej¹³,
- 2) Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), funkcjonującego na podstawie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹⁴.

Na podstawie powyższej ustawy nowy podmiot przejął kompetencje dwóch dotychczasowych podmiotów nadzorczych.

Zadaniem nadzoru sprawowanego przez Komisję w zakresie działalności ubezpieczeniowej jest ochrona interesów osoby ubezpieczonej i zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacić ubezpieczonemu należnego świadczenia.

Zadania Komisji w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem rynku funduszy emerytalnych ustawodawca określa jako ochronę interesów członków funduszy oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych.

Należy podkreślić, że pomimo stworzenia nowej instytucji nadzorczej jej kompetencje, dotyczące poszczególnych rynków: ubezpieczeniowego i funduszy emerytalnych, wciąż określone są w dwóch ww. ustawach.

Organizacja

Podobnie jak KNB, również Komisja jest organem kolegialnym. W jej skład wchodzi: Przewodniczący Kom-

isji (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wspólny wniosek Ministra Finansów i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej - na pięcioletnią kadencję), zastępca Przewodniczącego Komisji (przedstawiciel wyznaczony przez Ministra Finansów i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz członkowie Komisji, tj. Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd albo wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo wyznaczony przez niego wiceprezes. W posiedzeniu Komisji z głosem doradczym uczestniczą: Rzecznik Ubezpieczonych, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego.

Komisja oraz Przewodniczący Komisji wykonują swoje zadania przy pomocy Urzędu Komisji (zwanego dalej **Urzędem**), pełniącego funkcję zaplecza organizacyjno-merytorycznego. Urzędem kieruje Przewodniczący Komisji. Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej nadaje Komisji, w drodze zarządzenia, statut, w którym określone są w szczególności zasady dotyczące organizacji Urzędu oraz sposób podejmowania uchwał przez Komisję.

Kompetencje

Z uwagi na dualizm kompetencji Komisji, który został utrzymany przez ustawodawcę w obowiązujących przepisach obu ustaw szczegółowych - ustawy o działalności ubezpieczeniowej i ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych - należy podzielić kompetencje Komisji odrębnie dla rynku ubezpieczeń i dla rynku funduszy emerytalnych.

Nadzór nad rynkiem ubezpieczeń

Zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej, nadzór nad działalnością zakładów ubezpieczeń i pośredników ubezpieczeniowych polega w szczególności na:

- 1) podejmowaniu działań, mających na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeń i ochronę ubezpieczonych,
- 2) wydawaniu zezwoleń na prowadzenie działalności brokerskiej i agencyjnej,
- 3) kontroli prowadzenia działalności przez zakłady ubezpieczeń i brokerów, w tym w zakresie zgodności ich funkcjonowania z przepisami o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł,
- 4) podejmowaniu innych działań przewidzianych w ustawie.

Do wyłącznej kompetencji Komisji należą:

- 1) wyrażanie opinii w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej (zezwoleństwo wydaje Minister Finansów),
- 2) występowanie z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie jednej

¹² Dz.U. nr 25, poz. 253 z 2002 r.

¹³ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r., Dz.U. nr 11, poz. 62 z 1996 r.

lub kilku grup ubezpieczeń albo jednego lub kilku rodzajów ubezpieczeń,

3) zatwierdzenie umowy o przeniesienie portfela ubezpieczeń,

4) występowanie z wnioskiem o zarządzanie likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń i wyznaczenia likwidatora,

5) ustanawianie zarządu komisarycznego zakładu ubezpieczeń,

6) występowanie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości zakładu ubezpieczeń,

Komisja współdziała z organami administracji rządowej i innymi instytucjami w zakresie kształtowania polityki gospodarczej państwa dotyczącej ubezpieczeń.

Komisja może przeprowadzić w każdym czasie kontrolę działalności i stanu majątkowego zakładu ubezpieczeń oraz podmiotów prowadzących działalność brokerską. Komisja może żądać od tych podmiotów wyjaśnień i informacji dotyczących ich funkcjonowania, gospodarki finansowej oraz zarządzić przekazywanie wymaganych danych.

Zakład ubezpieczeń przekazuje Komisji wzory umów ubezpieczenia i wniosków o ubezpieczenie, teksty ogólnych warunków ubezpieczenia oraz inne formularze używane przez zakład przy zawieraniu umów ubezpieczenia, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia ich do obrotu.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, Komisja może wydawać zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności zakładu ubezpieczeń oraz podmiotów prowadzących działalność brokerską do przepisów prawa. W razie niewykonywania tych zaleceń, jak również prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów prawa lub statutu Komisja ma prawo:

1) nakładać na członków zarządu nadzorowanych podmiotów prokurentów kary pieniężne do wysokości określonej w ustawie,

2) nakładać na nadzorowane podmioty kary pieniężne do wysokości określonej w ustawie,

3) występować do właściwego organu nadzorowanego podmiotu z wnioskiem o odwołanie członka zarządu lub prokurenta,

4) występować do właściwego organu nadzorowanego podmiotu z wnioskiem o zawieszenie w czynnościach członków zarządu do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie.

Ponadto, w razie ogłaszania przez zakład ubezpieczeń oraz podmioty prowadzące działalność brokerską, w formie reklamy lub za pomocą formularzy, informacji niezgodnych ze stanem faktycznym lub mających na celu wprowadzenie w błąd Komisja ma prawo:

1) zakazać nadzorowanemu podmiotowi prowadzenia reklamy w określony sposób lub używania druków o określonej treści,

2) dokonać sprostowania na koszt nadzorowanego podmiotu,

3) nałożyć karę pieniężną.

Komisja może żądać od władz zakładu ubezpieczeń zwołania Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy oraz umieszczenia poszczególnych spraw na porządku obrad najbliższego WZA. Jeżeli w ciągu dwóch tygodni od dnia przedstawienia żądania WZA nie zostanie zwołane, Komisja może je zwołać. W takim przypadku Komisja oddeleguje swego przedstawiciela do udziału w WZA. Koszty zwołania i odbycia WZA ponosi zakład ubezpieczeń.

Koszty nadzoru nad działalnością ubezpieczeniową i brokerską ponoszą zakłady ubezpieczeń do wysokości 0,14% wartości składek brutto.

Można zatem uznać, że podobnie jak w przypadku KNB również Komisja sprawuje wobec rynku ubezpieczeń funkcje: *licencyjną*, *regulacyjną* oraz *kontrolno-administracyjną*. Podział ten jest jednak, w przeciwieństwie do kompetencji KNB, niezbyt wyraźnie wyeksponowany i wynika raczej z kompleksowego spojrzenia na kompetencje ustawowe Komisji niż z ich celowego usystematyzowania w stosownych przepisach.

Nadzór nad działalnością funduszy emerytalnych

Zgodnie z przepisami ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, zadaniem Komisji jest ochrona interesów członków funduszy oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych. Zadanie to Komisja realizuje poprzez:

1) sprawowanie nadzoru nad działalnością funduszy,

2) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem pracowniczych programów emerytalnych,

3) pogłębianie wiedzy społeczeństwa na temat celów i zasad działalności funduszy, ze szczególnym uwzględnieniem praw przysługujących ich członkom,

4) pogłębianie wiedzy społeczeństwa na temat celów i zasad funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych, ze szczególnym uwzględnieniem praw uczestników takich programów,

5) współdziałanie z organami administracji rządowej, Narodowym Bankiem Polskim, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, towarzystwami, podmiotami działającymi na rzecz funduszy oraz związkami pracodawców, związkami zawodowymi i innymi organizacjami społecznymi w zakresie kształtowania polityki państwa zapewniającej bezpieczny rozwój funduszy i pracowniczych programów emerytalnych,

6) udzielanie informacji Narodowemu Bankowi Polskiemu w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru nad bankami pełniącymi funkcje depozytariuszy i bankami będącymi akcjonariuszami towarzystw,

7) udzielanie informacji Komisji Papierów Wartościowych i Giełd w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru nad działalnością Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych,

8) podejmowanie innych działań przewidzianych przepisami niniejszej ustawy.

W szczególności do wyłącznej kompetencji Komisji należą następujące sprawy:

- 1) wydawanie zezwoleń na utworzenie funduszu emerytalnego i towarzystwa emerytalnego,
- 2) cofanie zezwoleń na utworzenie towarzystwa emerytalnego,
- 3) wydawanie zezwoleń na przejęcie zarządzania funduszem emerytalnym oraz połączenie towarzystw,
- 4) wydawanie zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji funduszu emerytalnego,
- 5) wydawanie zezwoleń na zmianę statutu funduszu emerytalnego oraz zmianę statutu towarzystwa emerytalnego,
- 6) wydawanie decyzji o likwidacji pracowniczego funduszu emerytalnego.

W ramach nadzoru nad działalnością funduszy Komisja uprawniona jest w szczególności do żądania udostępnienia przez towarzystwo kopii dokumentów związanych z działalnością funduszu oraz zapoznawania się z ich treścią, jak również żądania wszelkich informacji i wyjaśnień od członków zarządu, rady nadzorczej i pracowników towarzystwa dotyczących działalności funduszu.

Ponadto, osoba upoważniona przez Komisję ma prawo wstępu do pomieszczeń:

- 1) towarzystwa funduszy emerytalnych - w celu sprawdzenia, czy działalność towarzystwa lub funduszu jest zgodna z prawem i statutem towarzystwa lub funduszu,
- 2) depozytariusza - w celu sprawdzenia, czy jego działalność związana z przechowywaniem aktywów funduszu jest zgodna z prawem i umową o przechowywanie aktywów funduszu,
- 3) podmiotu, któremu fundusz powierzył prowadzenie rejestru członków funduszu - w celu sprawdzenia, czy jego działalność związana z prowadzeniem tego rejestru jest zgodna z prawem.

Osoba ta, przeprowadzając kontrolę w imieniu Komisji, ma prawo:

- wglądu do wszelkich ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji,
- żądania sporządzenia oraz wydania kopii tych dokumentów i nośników informacji,
- żądania udzielenia informacji przez członków władz statutowych i pracowników kontrolowanych podmiotów. Towarzystwo jest obowiązane zapewnić osobie przeprowadzającej kontrolę dostęp do wszystkich ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji związanych z działalnością funduszu, przechowywanych u osób trzecich w związku z powierzeniem im niektórych czynności na podstawie odrębnych umów.

Po sporządzeniu przez osobę przeprowadzającą kontrolę protokołu z dokonanych czynności Komisja powiadamia kontrolowany podmiot o stwierdzonych

nieprawidłowościach i wyznacza termin ich usunięcia. W razie nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie Komisja może nałożyć na kontrolowany podmiot karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł. W przypadku stwierdzenia rażących nieprawidłowości, organ nadzoru może nałożyć karę pieniężną bezpośrednio po ich stwierdzeniu. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej nakładanej na podstawie przepisów ustawy organ nadzoru jest obowiązany uwzględniać rodzaj i wagę stwierdzonych nieprawidłowości.

Komisja może żądać zwołania posiedzenia Zarządu, Rady Nadzorczej lub Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy towarzystwa oraz umieszczenia poszczególnych spraw w porządku obrad tych organów, jeżeli uzna to za konieczne do prawidłowego sprawowania nadzoru nad działalnością funduszu. W takim przypadku Komisja deleguje swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu powyższych organów towarzystwa; jest on uprawniony do zabierania głosu w sprawach objętych porządkiem obrad tych organów.

Koszty nadzoru nad działalnością funduszy emerytalnych ponoszą powszechne towarzystwa do wysokości 0,14% składek wpłaconych w danym roku do zarządzanych przez nie otwartych funduszy.

Kompetencje Komisji wobec rynku funduszy emerytalnych są, podobnie jak w przypadku KNB, również określone zgodnie z jej funkcjami: *licencyjną*, *regulacyjną* oraz *kontrolno-administracyjną*. Jednakże podział ten jest (podobnie jak w przypadku nadzoru Komisji nad rynkiem ubezpieczeń), w przeciwieństwie do kompetencji KNB, niezbyt wyraźnie wyeksponowany i wynika raczej z kompleksowego spojrzenia na kompetencje ustawowe Komisji niż z ich celowego usystematyzowania w stosownych przepisach.

Komisja Papierów Wartościowych i Giełd

Informacje ogólne

Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG) działa na mocy *ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*¹⁴. KPWiG realizuje swoje działania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku papierów wartościowych, w tym przestrzegania reguł uczciwego obrotu i konkurencji, oraz zapewnienia powszechnego dostępu do rzetelnych informacji o rynku. Nadzorem objęta jest działalność maklerska, a także działalność funduszy inwestycyjnych.

KPWiG jest centralnym organem administracji rządowej w zakresie:

- 1) publicznego obrotu,
- 2) działalności giełd towarowych, giełdowych izb rozrachunkowych oraz maklerów giełd towarowych i

¹⁴ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. Dz.U. nr 139, poz. 934.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Dz.U. nr 118, poz. 754.

podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa maklerskie na rynku towarów giełdowych.

Nadzór nad działalnością KPWiG sprawuje Minister Finansów.

Organizacja

W skład KPWiG wchodzi: Przewodniczący, dwóch zastępców Przewodniczącego i siedmiu członków. Przewodniczącego KPWiG powołuje, na pięcioletnią kadencję, Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów w porozumieniu z Prezesem Narodowego Banku Polskiego. Wniosek ten wymaga zaopiniowania przez właściwe komisje sejmowe. Ta sama osoba nie może być Przewodniczącym dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Zastępców Przewodniczącego KPWiG powołuje i odwołuje Minister Finansów na wniosek Przewodniczącego KPWiG.

Przewodniczący reprezentuje KPWiG oraz kieruje jej pracami. Przewodniczący KPWiG może występować do właściwych organów z wnioskami o wydawanie przepisów wykonawczych do ustawy.

Warto podkreślić, że Przewodniczący KPWiG może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów także przed upływem kadencji, z nadzwyczajnych przyczyn, takich jak: rażące naruszenie Konstytucji lub ustaw, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo, złożenie rezygnacji czy też długotrwała choroba.

Członkami KPWiG są przedstawiciele: Ministra Gospodarki, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Skarbu Państwa, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych.

W sprawach dotyczących regulacji rynku papierów wartościowych w posiedzeniach KPWiG mogą uczestniczyć, bez prawa udziału w głosowaniu, przedstawiciele:

- 1) spółek prowadzących giełdy,
- 2) spółek prowadzących rynek pozagiełdowy,
- 3) Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych,
- 4) reprezentatywnych stowarzyszeń zrzeszających maklerów papierów wartościowych lub doradców inwestycyjnych, czyli tych, które zrzeszają co najmniej 20% maklerów i doradców wykonujących zawód,
- 5) izby gospodarczej, utworzonej dla co najmniej 25 domów maklerskich,
- 6) organizacji zrzeszającej emitentów papierów wartościowych.

Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, a w sprawach indywidualnych wydaje decyzje administracyjne. Uchwały oraz decyzje podpisuje Przewodniczący KPWiG. Przewodniczący KPWiG może wydawać postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz decyzje w sprawach związanych z udostępnieniem prospektów emisyjnych do pu-

blicznej wiadomości. KPWiG zatwierdza je na najbliższym posiedzeniu.

KPWiG wykonuje swoje zadania za pomocą Urzędu Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (dalej zwany Urzędem Komisji), który podobnie jak w innych powyżej przedstawionych przypadkach spełnia funkcje zaplecza merytorycznego i organizacyjnego dla działań KPWiG.

Kompetencje

Do zadań KPWiG należy:

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem reguł uczciwego obrotu i konkurencji w zakresie publicznego obrotu oraz nad zapewnieniem powszechnego dostępu do rzetelnych informacji na rynku papierów wartościowych;
- 2) inspirowanie, organizowanie i podejmowanie działań zapewniających sprawne funkcjonowanie rynku papierów wartościowych oraz ochronę inwestorów;
- 3) współdziałanie z innymi organami administracji rządowej, Narodowym Bankiem Polskim oraz instytucjami i uczestnikami publicznego obrotu w zakresie kształtowania polityki gospodarczej państwa zapewniającej rozwój rynku papierów wartościowych;
- 4) upowszechnianie wiedzy o zasadach funkcjonowania rynku papierów wartościowych;
- 5) przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku papierów wartościowych;
- 6) podejmowanie innych działań przewidzianych przepisami ustawy.

Z przepisów szczególnych, dotyczących funkcjonowania funduszy inwestycyjnych¹⁶ oraz domów maklerskich¹⁷, wynikają poniższe prawa KPWiG.

Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi

Osoba upoważniona przez Przewodniczącego KPWiG ma prawo wstępu do pomieszczeń, z tym że upoważnienie to określa zakres kontroli:

- 1) towarzystwa funduszy inwestycyjnych - w celu sprawdzenia, czy jego działalność jest zgodna z prawem i statutem;
- 2) depozytariusza - w celu sprawdzenia, czy jego działalność w zakresie wykonywania obowiązków depozytariusza jest zgodna z prawem i umową, o prowadzenie rejestru aktywów funduszu;
- 3) podmiotu, który zgodnie z zezwoleniem KPWiG pośredniczy w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa (a który nie prowadzi działalności maklerskiej) - w celu sprawdzenia, czy jego działalność w zakresie pośrednictwa w zbywaniu jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych jest zgodna z

¹⁶ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. nr 49, poz. 448 z 2002 r.)

¹⁷ Ustawa Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

prawem, umową zawartą z funduszem i zgodą wydaną przez KPWiG.

Podczas dokonywania omawianych czynności, osoba nadzorująca ma prawo: wglądu do ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji, żądania sporządzenia, na koszt kontrolowanego, kopii tych dokumentów i nośników informacji, oraz żądania udzielenia informacji lub wyjaśnień przez pracowników kontrolowanych podmiotów.

Towarzystwo funduszy inwestycyjnych jest obowiązane zapewnić kontrolującemu dostęp do wszystkich ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji związanych z działalnością towarzystwa, które są przechowywane u osób trzecich w związku z powierzeniem im niektórych czynności na podstawie odrębnych umów.

Osoba nadzorująca sporządza protokół z dokonanych czynności. KPWiG zawiadamia kontrolowany podmiot o stwierdzonych nieprawidłowościach i wyznacza termin ich usunięcia. W razie nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, KPWiG może nałożyć na kontrolowany podmiot karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł.

Dodatkowo, depozytariusz jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić KPWiG, że fundusz inwestycyjny działa z naruszeniem prawa lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu.

Jeżeli towarzystwo lub depozytariusz nie wypełniają określonych w ustawie obowiązków przekazywania informacji KPWiG lub uczestnikom funduszu, KPWiG może nałożyć karę pieniężną w wysokości do 500.000 zł.

Jeżeli fundusz inwestycyjny nie przestrzega przepisów ustawy lub statutu, określających zasady inwestowania, KPWiG może nałożyć na towarzystwo karę pieniężną w wysokości do 100.000 zł.

Nadzór nad domami maklerskimi

Upoważniony przedstawiciel KPWiG ma prawo wstępu do siedziby domu maklerskiego i do jego lokalu oraz wglądu do ksiąg, dokumentów i innych nośników informacji.

Na żądanie Komisji lub jej upoważnionego przedstawiciela dom maklerski jest obowiązany do niezwłocznego sporządzenia i przekazania kopii dokumentów i innych nośników informacji oraz do udzielenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień. W razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości lub rzetelności sprawozdań finansowych albo innych informacji finansowych, których obowiązek sporządzenia wynika z odrębnych przepisów lub prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych, KPWiG może zlecić kontrolę tych sprawozdań, informacji i ksiąg rachunkowych podmiotowi uprawnionemu do badania sprawozdań finansowych. W przypadku gdy kontrola wykaże, że wątpliwości były uzasadnione, dom maklerski zwraca KPWiG koszty przeprowadzenia kontroli.

W przypadku gdy dom maklerski narusza przepisami prawa, nie wypełnia warunków określonych w zezwoleniu, przekracza zakres zezwolenia, nie przestrzega zasad uczciwego obrotu lub narusza interesy zleceniodawcy, KPWiG może podjąć decyzję m.in. o: cofnięciu zezwolenia lub ograniczeniu zakresu dozwolonych czynności albo nałożeniu kary pieniężnej do wysokości 500.000 zł. Wydanie tej decyzji następuje po przeprowadzeniu rozprawy. Komisja może nadać decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Dom maklerski jest obowiązany informować Komisję o:

- wszelkich zmianach danych zawartych we wniosku o udzielenie zezwolenia i w załącznikach do niego,
- zmianach w składzie akcjonariuszy posiadających co najmniej 5% głosów na walnym zgromadzeniu,
- nabyciu akcji lub udziałów w innych spółkach w liczbie, która zapewnia prawo co najmniej 5% głosów na walnym zgromadzeniu.

Spółka, która zaprzestała prowadzenia działalności maklerskiej, ma obowiązek archiwizowania i przechowywania przez 5 lat dokumentów oraz innych nośników informacji związanych z prowadzeniem tej działalności.

Kompetencje KPWiG są, podobnie jak w przypadku KNB, również określone w ramach następujących funkcji: *licencyjnej*, *regulacyjnej* oraz *kontrolno-administracyjnej*. Jednak podział ten jest (podobnie jak Komisji nad rynkiem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych), w przeciwieństwie do kompetencji KNB, niezbyt wyraźnie wyeksponowany i wynika raczej z kompleksowego spojrzenia na kompetencje ustawowe KPWiG niż z ich celowego usystematyzowania w stosownych przepisach.

Współpraca organów nadzoru rynku finansowego

Ostatnią, choć bardzo istotną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest sprawa współpracy organów nadzoru nad rynkiem finansowym.

Poza omawianymi powyżej regulacjami związanymi z instytucją nadzoru skonsolidowanego w obecnym stanie prawnym wyróżniają się następujące regulacje.

Zgodnie z art. 131 ustawy Prawo bankowe KNB może - na zasadach wzajemności - udzielać i otrzymywać informacje od KPWiG oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, niezbędne do prawidłowego wykonywania ustawowo określonych zadań w zakresie nadzoru. Zasady i tryb udzielania informacji są określone w specjalnych porozumieniach zawartych przez Komisję Nadzoru Bankowego z wymienionymi organami nadzoru.

Polski nadzór bankowy może także zawierać specjalne porozumienia nadzorcze z nadzorami bankowymi innych krajów. Na ich podstawie ustalony zostaje

zakres i tryb dokonywania czynności kontrolnych, związanych z nadzorem nad działalnością oddziału lub przedstawicielstwa banku zagranicznego w Polsce oraz oddziału lub przedstawicielstwa banku krajowego za granicą. Stosownie do tych porozumień, KNB może udzielić informacji dotyczących banku organowi nadzoru bankowego innego kraju, jeżeli:

- 1) wskutek tego nie zostanie naruszony interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) zapewnione jest wykorzystanie udzielonych informacji tylko na potrzeby nadzoru bankowego,
- 3) zagwarantowane jest, że przekazywanie udzielonych informacji poza organ nadzoru bankowego możliwe jest wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody KNB.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jednym z zadań KPWiG jest współdziałanie z innymi organami administracji rządowej, Narodowym Bankiem Polskim oraz instytucjami i uczestnikami publicznego obrotu w zakresie kształtowania polityki gospodarczej państwa zapewniającej rozwój rynku papierów wartościowych. W związku z tą wyraźnie nakreśloną kompetencją ustawową do współdziałania dla „zapewnienia rozwoju rynku papierów wartościowych”, KPWiG może i powinna współpracować z innymi organami nadzoru, w celu zapewnienia wspólnej ochrony uczestnikom rynku finansowego w Polsce.

Jedną z kompetencji Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych jest natomiast współdziałanie z organami administracji rządowej, Narodowym Bankiem Polskim, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, towarzystwami, podmiotami działającymi na rzecz funduszy oraz związkami pracodawców, związkami zawodowymi i innymi organizacjami społecznymi w zakresie kształtowania polityki państwa zapewniającej bezpieczny rozwój funduszy i pracowniczych programów emerytalnych. Komisja realizuje to zadanie m.in. poprzez udzielanie informacji Narodowemu Bankowi Polskiemu w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru nad bankami pełniącymi funkcje depozytariuszy i bankami będącymi akcjonariuszami towarzystw, jak również poprzez udzielanie informacji KPWiG w zakresie niezbędnym do prowadzenia nadzoru nad działalnością Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

W związku z powyższym można przyjąć, że przedstawione uprawnienia organów nadzorczych nad podmiotami polskiego rynku finansowego, nacechowane są troską ustawodawcy o to, aby istniała współpraca pomiędzy organami nadzoru. Oczywiście, zasadne jest pytanie, czy istniejące w omawianej materii regulacje

prawne wyczerpują wszystkie możliwości unormowania współpracy nadzorczej. Wydaje się, że dla bezpieczeństwa funkcjonowania tego rynku kwestie współpracy między nadzorami powinny być bardziej jednolite i precyzyjnie uregulowane.

Poniżej przedstawiono zestawienie struktury i kompetencji organów nadzoru polskiego rynku finansowego, wraz ze wskazaniem potencjalnych rodzajów ryzyka, które mogą się pojawić w funkcjonowaniu tych podmiotów.

Przedstawione w tabeli organy nadzoru nad polskim rynkiem finansowym są dobrze umocowane i wyposażone przez ustawodawcę w niezbędne instrumenty, służące do sprawnego wykonywania zadań nadzorczych.

Jedyną kwestią, która - jak się wydaje - mogłaby przyczynić się do efektywniejszego sprawowania nadzoru na tym rynku, jest konieczność bardziej precyzyjnego unormowania zasad współpracy między podmiotami nadzorczymi. W szczególności, brak unormowań w zakresie nadzoru skonsolidowanego w przypadku KNUiFE oraz KPWiG może stwarzać problemy z faktycznym i kompletnym przeprowadzaniem skutecznego nadzoru nad całymi grupami finansowymi, co może z czasem stać się problemem o charakterze systemowym.

W tym kontekście należy rozważyć potrzebę przygotowania specjalnej ustawy, która regulowałaby zasady współpracy pomiędzy omawianymi podmiotami. Taka ustawa mogłaby stać się podstawą do stworzenia w Polsce jednego mechanizmu lub nawet jednej instytucji nadzorczej, która - wzorem brytyjskiej *Financial Services Authority* - stałaby się silnym i skutecznym wykonawcą zadań nadzorczych nad całym polskim rynkiem finansowym. Jest to o tyle istotne, że przyszłością polskiego rynku finansowego, będą zapewne duże grupy finansowe, w których skład będą wchodzić: jeden lub dwa banki, zakład ubezpieczeń, dom maklerski oraz fundusz emerytalny, co już dziś nie jest w Polsce rzadkością. Zapewnienie jeszcze „ściślejszych” więzi między organami nadzoru wzmocniłoby zatem koordynację działań nadzorczych we wszystkich sektorach rynku finansowego.

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie aktualnego stanu prawnego, tworzącego ramy funkcjonowania podmiotów nadzorczych, ze wszystkimi pozytywnymi i negatywnymi cechami tego systemu. Nie była natomiast jego celem analiza skutków ewentualnego połączenia dotychczasowych podmiotów nadzorczych, co powinno być przedmiotem odrębnych i pogłębionych rozważań.

l.p. Organy nadzoru	KNB	KNUiFE	KPWiG
1. Zakres nadzoru	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych. • Zapewnienie zgodności działania banków z przepisami prawa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ochrona interesów osoby ubezpieczonej i zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać ubezpieczonemu należnego świadczenia. • Ochrona interesów członków funduszy emerytalnych oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku papierów wartościowych, w tym przestrzegania reguł uczciwego obrotu i konkurencji oraz zapewnienia powszechnego dostępu do rzetelnych informacji o rynku. • Działalność maklerska. • Działalność funduszy inwestycyjnych.
2. Organizacja	<ul style="list-style-type: none"> • Podmiot kolegialny pod przewodnictwem Prezesa NBP. • Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego jako aparat organizacyjny KNB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podmiot kolegialny pod przewodnictwem Przewodniczącego. • Urząd Komisji jako aparat organizacyjny KNUiFE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podmiot kolegialny pod przewodnictwem Przewodniczącego. • Urząd Komisji Papierów Wartościowych i Giełd jako aparat organizacyjny KPWiG.
3. Kompetencje	<ul style="list-style-type: none"> • Udzielanie zezwoleń/wydawanie opinii w procesie tworzenia banków. • Monitorowanie składu osobowego Zarządów banków. • Udzielanie zgód na wykonywanie praw z głosu; • Badanie wypłacalności, płynności płatniczej i wyników ekonomicznych osiąganych przez banki. • Badanie zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń z przepisami. • Badanie zabezpieczenia i terminowości spłat kredytów i pożyczek pieniężnych. • Badanie stosownego oprocentowania kredytów i pożyczek oraz rachunków bankowych. • Dokonywanie oceny sytuacji finansowej banków. • Czynności z zakresu postępowania naprawczego, upadłościowego i likwidacji banków. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wyrażanie opinii w sprawie wydania przez Ministra Finansów zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. • Wydawanie zezwolenia na wykonywanie czynności agenta ubezpieczeniowego i prowadzenie działalności brokerskiej. • Występowanie z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, o zarządzanie likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń i wyznaczenie likwidatora, o ustanowienie zarządu komisarycznego zakładu ubezpieczeń oraz o ogłoszenie upadłości zakładu ubezpieczeń. • Wydawanie i cofanie zezwolenia na utworzenie funduszu emerytalnego i towarzystwa emerytalnego oraz na przejęcie zarządzania funduszem emerytalnym i połączenie towarzystw. • Wydawanie zezwolenia na nabycie lub objęcie akcji funduszu emerytalnego. • Wydawanie zezwolenia na zmianę statutu funduszu emerytalnego oraz zmianę statutu towarzystwa emerytalnego. • Zezwolenie na powołanie członków Zarządu i Rady Nadzorczej towarzystwa. • Wydawanie decyzji o likwidacji pracowniczego funduszu emerytalnego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem reguł uczciwego obrotu i konkurencji w zakresie publicznego obrotu oraz nad zapewnieniem powszechnego dostępu do rzetelnych informacji na rynku papierów wartościowych. • Inspirowanie, organizowanie i podejmowanie działań zapewniających sprawne funkcjonowanie rynku papierów wartościowych oraz ochronę inwestorów. • Zezwolenie na prowadzenie działalności maklerskiej (w tym także prowadzenie jej przez bank). • Udzielanie stosownych zezwoleń na prowadzenie działalności dla podmiotów zagranicznych. • Wyrażenie zgody na dopuszczenie papierów wartościowych do publicznego obrotu/ decyzja o wycofaniu akcji z publicznego obrotu; • Wyrażenie zgody na przekształcenie spółki publicznej. • Wpis do ewidencji papierów wartościowych dopuszczonych do publicznego obrotu. • Wpis na listę maklerów papierów wartościowych i doradców inwestycyjnych/ skreślenie lub zawieszenie w uprawnieniach; • Opinia w sprawie zezwolenia na prowadzenie giełdy. • Zezwolenie na prowadzenie rynku pozagiełdowego. • Zezwolenie na utworzenie funduszu inwestycyjnego. • Wyrażenie zgody na nabycie akcji domu maklerskiego.
4. Środki nadzorcze	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrole inspektorów nadzoru bankowego w bankach (na podstawie wydanych upoważnień GINB) zgodnie z „Podręcznikiem inspekcji GINB”. • Badanie sprawozdań finansowych. • Wniosek o odwołanie/zawieszenie członków Zarządu banku. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wydawanie opinii i zezwoleń. • Badanie bilansu rocznego zakładów ubezpieczeń. • Żądanie przedstawienia przez zakłady ubezpieczeń planów finansowych i krótkoterminowych planów wypłacalności). 	<ul style="list-style-type: none"> • Uzyskanie pisemnych i ustnych wyjaśnień (upoważniony przedstawiciel KPWiG). • Prawo wstępu do siedziby domu maklerskiego, wgląd w dokumentację. • Cofnięcie/ograniczenie zakresu wykonywania działalności maklerskiej.

	<ul style="list-style-type: none"> • Nakładanie kar finansowych. • Ograniczenie zakresu działalności banku. • Cofnięcie zezwolenia na utworzenie banku. • Decyzja o likwidacji banku. • Zezwolenia, opinie i wytyczne KNB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zatwierdzenie umowy przeniesienia portfela przez zakład ubezpieczeń. • Ogólne uprawnienie do kontroli działalności i stanu majątkowego zakładów ubezpieczeń oraz podmiotów prowadzących działalność brokerską. • Prawo do żądania wyjaśnień i informacji od kontrolowanych zakładów ubezpieczeń. • Wydawanie zaleceń zakładom ubezpieczeń. • Nakładanie kar pieniężnych. • Odwoływanie/zawieszanie członków Zarządu zakładów ubezpieczeń. • Żądanie zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nałożenie na dom maklerski kary pieniężnej. • Wstęp do siedziby spółki prowadzącej giełdę, wgląd w dokumentację, uzyskanie pisemnych i ustnych wyjaśnień. • Wstęp do pomieszczeń towarzystwa inwestycyjnego oraz depozytariusza oraz prawo wglądu w dokumenty, żądania sporządzenia kopii dokumentów oraz udzielenia informacji i wyjaśnień. • Cofnięcie zezwolenia dla funduszu inwestycyjnego lub nałożenie kary pieniężnej. • Nakaz zmiany depozytariusza funduszu inwestycyjnego oraz nałożenie kary pieniężnej na depozytariusza.
5. Obowiązki podmiotów nadzorowanych	<ul style="list-style-type: none"> • Zawiadamianie KNB o rozpoczęciu/ zaprzestaniu działalności bankowej. • Umożliwienie dokonanie inspekcji. • Udostępnianie wglądu w dokumenty. • Udzielanie stosownych wyjaśnień. • Okresowe obowiązki informacyjne – raportowe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zawiadamianie przez zakład ubezpieczeń o dokonanych lokatach i nabyciu udziałów/akcji; • Przedstawianie przez zakład ubezpieczeń rocznego bilansu oraz wycieszenie marginesu wypłacalności. • Przedstawianie przez zakład ubezpieczeń kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dom maklerski sporządza i przekazuje kopie dokumentów; udziela pisemnych lub ustnych wyjaśnień. • Obowiązki informacyjne domów maklerskich. • Towarzystwo i fundusz inwestycyjny dostarczają okresowych sprawozdań i bieżących informacji o ich działalności i sytuacji finansowej. • Obowiązki informacyjne emitenta papierów wartościowych i spółek publicznych.
6. Współpraca nadzorców	<ul style="list-style-type: none"> • Nadzór skonsolidowany - inspektorzy nadzoru bankowego lub osoby upoważnione przez KNB mogą dokonywać czynności kontrolnych w podmiotach, które wchodzi w skład holdingów finansowych i mieszanych. • Kompetencja do współpracy z innymi podmiotami nadzorczymi, w szczególności do udzielania i otrzymywania informacji. Brak regulacji dotyczących nadzoru skonsolidowanego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetencja do współdziałania z organami administracji rządowej i innymi instytucjami w zakresie kształtowania polityki gospodarczej państwa dotyczącej ubezpieczeń. Brak regulacji dotyczących nadzoru skonsolidowanego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetencje do współdziałania z innymi organami administracji rządowej, NBP oraz instytucjami i uczestnikami publicznego obrotu w zakresie kształtowania polityki gospodarczej państwa zapewniającej rozwój rynku papierów wartościowych. • Uprawnienie do przekazywania informacji poufnych i stanowiących tajemnicę zawodową dla Prezesa NBP i KNUiFE.
7. Rodzaje ryzyka*	<ul style="list-style-type: none"> • Regulacje stworzone w celu sprawowania nadzoru bankowego pozwalają na jego właściwe przeprowadzenie – brak ryzyka. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak precyzyjnych regulacji określających kompetencje nadzorcze wobec funduszy emerytalnych. • Kompetencje nadzorcze wobec zakładów ubezpieczeń są wymienione, choć zasadne byłoby ich precyzyjne usystematyzowanie; • Ryzyko „niepełnego” nadzoru – poprzez brak nadzoru skonsolidowanego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetencje nadzorcze są wymienione, choć zasadne byłoby ich precyzyjne usystematyzowanie. • Ryzyko „niepełnego” nadzoru – poprzez brak nadzoru skonsolidowanego.

* Ryzyko prawne, związane z kompletnością i spójnością norm zawartych w istniejących przepisach.