

Warszawa, 21 marca 2019 r.

DIR/WPR/4553.6.2019

Pan
Piotr Nowak
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie *projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego*, w załączeniu przesyłam szczegółowe uwagi do tego dokumentu. Jednocześnie, ze względu na systemowe znaczenie, chciałbym zasygnalizować dwie kwestie szczególnie istotne z punktu widzenia funkcjonowania obszarów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Jak wynika z analizy *projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* (dalej też: projekt Strategii) dokument ten odnosi się m.in. do sposobu sprawowania nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Zagadnieniu temu poświęcony jest przede wszystkim rozdział 4.3.1 zatytułowany *Zapewnienie przewidywalnego i skutecznego nadzoru*. W rozdziale tym przewidziany jest postulat, zgodnie z którym zwiększenie budżetu i zachowanie autonomii KNF ma być uzależnione od wdrożenia procedury „zawierania z podmiotami rynkowymi umowy”. Zgodnie z projektem Strategii, umowa ta ma zapewnić efektywność pracy, określić warunki pracy i wymagania dotyczące poziomu świadczenia usług w 10 przykładowych obszarach wymienionych w tym dokumencie. Ze strategii nie wynika przy tym jednoznacznie, czy miałyby to być jedna wielostronna umowa, czy też wiele umów. Nie wskazano też kim są podmioty rynkowe oraz kto miałby je reprezentować w tej umowie (tych umowach). W dalszej części tego rozdziału przedstawiony jest ponadto postulat podawania do publicznej wiadomości „wymogów dotyczących poziomu usług”, jak też postulat weryfikacji realizacji tych wymogów „względem KPI” oraz obowiązku publikacji wyników takiej weryfikacji. Jako sposób realizacji tych postulatów projekt Strategii przewiduje do realizacji określone działanie, jakim jest wprowadzenie wymogów jakości świadczenia usług przez nadzorcę, np. w formie SLA.

Projekt Strategii zawiera również postulat przyjęcia przez KNF „strategii biznesowej i operacyjnej”, co zdaniem autorów dokumentu ma przyczynić się do prowadzenia w większej mierze polityki nadzorczej nad rynkiem kapitałowym w oparciu o działania *ex ante*. W ocenie

tego dokumentu KNF potrzebuje dogłębnego zrozumienia modeli biznesowych, strategii i ryzyk ponoszonych przez podmioty regulowane oraz znacznie większego stopnia wykorzystania nowoczesnych technologii. Osiągnięcie tego celu, zdaniem autorów projektu Strategii, ma zapewnić obowiązek publikacji przez KNF kluczowych wskaźników efektywności jak również planów dotyczących m.in.:

- planowanych obszarów zainteresowania,
- sposobu w jaki zamierza poprawić efektywność swojej działalności,
- sposobu w jaki zamierza wdrożyć i stosować nowe technologie w swoim działaniu,
- sposobu w jaki zamierza skutecznie wykorzystywać środki finansowe

W opinii Urzędu KNF, ocena problemów podnoszonych w *projekcie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* powinna odbywać się przede wszystkim z uwzględnieniem statusu prawnego KNF. Należy zauważyć, iż z dniem 1 stycznia 2019 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243). Przepisy dokonały gruntownych zmian w organizacji i funkcjonowaniu Urzędu KNF, który stał się państwową osobą prawną. Jednocześnie należy nadmienić, iż zakres zadań oraz cele KNF pozostały bez zmian, natomiast Urząd KNF jako państwowa osoba prawna uzyskała jedynie niezależność w dysponowaniu posiadanymi funduszami. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 298, z późn. zm.) nadzór nad działalnością Urzędu Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów. Biorąc zatem powyższe pod uwagę, przyjąć należy, że Urząd KNF jest szczególnym organem administracji, który charakteryzuje się znaczną samodzielnością i niezależnością.

Odnosząc się do powyższych postulatów oraz proponowanych do realizacji działań należy zauważyć, iż cele oraz zadania KNF określają przede wszystkich przepisy ustaw. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1417, z późn. zm.) celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu. Oznacza to, że KNF jest samodzielną instytucją, której działalność opiera się na zasadzie legalizmu, która jednocześnie wyznacza zakres określonych prawem uprawnień do ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego. Organ kwalifikuje zatem zachowanie podmiotu, a naruszenie określonych norm prawa materialnego stanowi przesłankę do jego interwencji. Przy czym taki sposób działania jest możliwy przy braku istnienia zależności pomiędzy nadzorcą a nadzorowanym. Nie sposób tu zatem mówić o ujmowaniu świadczenia usług przez KNF na rzecz podmiotów nadzorowanych w formę umowy. Konstrukcja relacji nadzorca – podmiot nadzorowany co do zasady opiera się na nierównorzędności podmiotów, polegającej na możliwości kształtowania przez nadzorcę sytuacji podmiotu nadzorowanego, niezależnie od jego woli czy umowy, ale zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do postępowania Komisji i przed Komisją stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Obowiązek stosowania przepisów kpa daje zatem gwarancję bezstronnego procesowania spraw administracyjnych w Urzędzie KNF i jednocześnie wyklucza istnienie umowy o świadczenie usług między Urzędem KNF a stroną (podmiotem nadzorowanym).

Co do zasady KNF zgadza się z twierdzeniem, że nadzór potrzebuje dogłębnego zrozumienia modeli biznesowych, strategii i ryzyk ponoszonych przez podmioty regulowane. Jednakże wątpliwości budzi sposób w jaki ma zostać osiągnięty ten cel tj. poprzez publikację KPI oraz planów dotyczących działalności organu. W opinii Urzędu KNF publikacja ww. informacji nie ma przełożenia na możliwość zwiększenia zrozumienia przez KNF modeli biznesowych podmiotu regulowanego. Między tymi zdarzeniami nie istnieje bowiem żadna obiektywna relacja. Natomiast w *projekcie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego* brak innej argumentacji uzasadniającej publikację przez Urząd KNF planów dotyczących jej działalności oraz KPI co prowadzi do wniosku, że te informacje mogą być mało istotne z punktu widzenia uczestników rynku kapitałowego.

Niezależnie od powyższych uwag chciałbym zapewnić, iż Urząd KNF popiera samą ideę zapewnienia przewidywalnego i skutecznego nadzoru, przy czym nadzór ten sprawowany powinien być w ramach odpowiednich przepisów prawa, przy uwzględnieniu w sposób należyty interesu uczestników rynku, w tym interesu inwestorów nieprofesjonalnych.

Z poważaniem,

Z-ca PRZEWODNICZĄcego
Komisji Nadzoru Finansowego


Rafał Mikusiński