KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Przewodniczący
Andrzej Jakubiak

DPI/WN/0912/1/ 4 /15

Warszawa, 19 stycznia 2015 roku

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli

W nawiązaniu do pisma „Wystąpienie Pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli", z dnia 31 grudnia 2014 roku, chciałbym poinformować, iż nie zgłaszam zastrzeżeń do „Wystąpienia Pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli". Jednocześnie przedstawiam wyjaśnienia i informacje, w jaki sposób Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF) zamierza zrealizować wnioski pokontrolne oraz wykorzystać wystosowane przez Państwa uwagi. Chciałbym jednakże zwrócić uwagę, iż w zakresie realizacji zaleceń dotyczących skrócenia czasu trwania postępowań lub zwiększenia liczby kontroli konieczne jest wzmocnienie etatowe UKNF.

W zakresie wniosku nr 1

Zamierzamy zgodnie z Państwa wnioskiem kontynuować działania zmierzające do ograniczania błędów w prospektach i poprawy jakości prospektów emisyjnych. Stosownie do Państwa wniosku UKNF przygotuje materiał informacyjny o najczęściej popełnianych błędach w prospekcie emisyjnym, który będzie podlegał cyklicznym aktualizacjom. W materiale tym uwzględnione zostaną obszary, które wywołują najwięcej wątpliwości po stronie emitentów, co przekłada się na niewłaściwe ujęcie tych informacji lub brak prezentacji kompletnych informacji w prospekcie emisyjnym wymaganych Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 809/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. wykonującym Dyrektywę 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji zawartych w prospektach emisyjnych oraz formy,

Pl. Powstańców Warszawy 1, skr. poczt. nr 419, 00-950 Warszawa 1, tel. (+48 22) 262 41 11, faks (+48 22) 262 51 95, www.knf.gov.pl

włączenia przez odniesienie i publikacji takich prospektów emisyjnych oraz rozpowszechniania reklam (Dz. Urz. UE L 149 z 30.04.2004, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 7, str. 307).

W zakresie wniosku nr 2

W związku z Państwa zaleceniem, aby zainicjować prace mające na celu wskazanie instytucji odpowiedzialnej za nadzór nad ustalaniem stawek referencyjnych WIBOR informuję, iż w najbliższym czasie zostanie wystosowane pismo do Ministerstwa Finansów wskazujące na potrzebę pilnego uregulowania tej kwestii. W mojej ocenie organem, w którego kompetencjach powinien znajdować się nadzór nad ustalaniem stawek WIBOR, jest Narodowy Bank Polski.

W zakresie wniosku nr 3

Odnosząc się do wniosku dotyczącego przekazywania informacji o propozycjach kar pieniężnych członkom Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w treści projektu decyzji; na wstępie chciałbym zauważyć, iż zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1149 ze zm.) nakładanie kar pieniężnych należy do wyłącznej kompetencji Komisji. Stąd też o wysokości kar każdorazowo, biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny zaistniały w danej sprawie, decydować będą członkowie Komisji. Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w UKNF, kilka dni przed posiedzeniem Komisji, Członkom KNF przekazywany jest m.in. projekt decyzji administracyjnej oraz streszczenie sprawy, która ma być przedmiotem obrad KNF. Stosownie do powyższych wymogów wewnętrznych, wszystkie projekty decyzji administracyjnych i streszczenia przekazywane na posiedzenie Komisji zawierają obszerne uzasadnienia dla nakładanych kar, które w sposób wyczerpujący przedstawiają wszystkie okoliczności wpływające na wymiar kary. Taki sposób przygotowania materiałów oraz prezentacji sprawy był zaakceptowany przez Członków KNF. Tematyka ta została omówiona na jednym z posiedzeń. Jednakże biorąc pod uwagę Państwa wnioski UKNF zaproponuje modyfikację stosowanego rozwiązania polegającą na tym, że do wniosku dołączona będzie informacja o historycznych wysokościach kar pieniężnych nakładanych w sprawach rodzajowo podobnych do omawianej na danym posiedzeniu. Informacja ta może być pomocna dla członków Komisji przy ustalaniu wysokości kary. Niemniej jednak aby nakładana kara administracyjna spełniała swoją funkcję w zakresie prewencji ogólnej oraz prewencji szczególnej, musi ona być przede wszystkim dostosowana do ustalonych w toku postępowania administracyjnego okoliczności rozstrzyganej sprawy, stopnia i skutków uchybienia

obowiązkom administracyjnym, a także do sytuacji osobistej, w szczególności finansowej podmiotu, na który kara jest nakładana.

W zakresie wniosku nr 4

Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1382) (dalej: ustawa o ofercie), Komisja nakładając karę pieniężną bierze pod uwagę sytuację finansową strony (emitenta) postępowania administracyjnego. Z uwagi na fakt, że spółki publiczne posiadające grupę kapitałową oprócz jednostkowego sprawozdania finansowego sporządzają skonsolidowane sprawozdania roczne oraz śródroczne informacje, dane zawarte w tych sprawozdaniach finansowych za ten sam okres sprawozdawczy mogą się różnić. Ustawa o ofercie nie precyzuje, z jakich sprawozdań finansowych mają pochodzić informacje brane pod uwagę przy wymierzaniu kary oraz jakie dane finansowe najlepiej obrazują kondycję finansową danego podmiotu. W tej sytuacji zgodnie z zaleceniem NIK przygotowane zostaną zasady doboru i oceny informacji finansowych koniecznych dla dokonania oceny sytuacji finansowej emitenta na potrzeby wymierzenia kary pieniężnej, w szczególności takich, które prezentują najbardziej aktualne i obiektywne dane o sytuacji finansowej podmiotu, na który nakładana jest kara.

W zakresie wniosku nr 5

Na wstępie pragnę zwrócić uwagę, iż rynek kapitałowy w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym na przestrzeni ostatnich lat uległ istotnej zmianie na co wskazano w piśmie z dnia 22 grudnia 2014 roku sygn. DPI/WN/0912/1/239/14. Na czas trwania postępowań zgodnie z tym co wskazano w ww. piśmie wpływ mają: stopień skomplikowania spraw, waga naruszeń oraz liczba spraw. W ostatnich dwóch latach dokonywano wzmocnienia kadrowego komórek odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań administracyjnych oraz zawiadomień do prokuratury w ramach wewnętrznych przesunięć i zatrudniania w ramach dostępnych środków budżetowych. Chciałbym wskazać, że przy obowiązujących w sferze budżetowej ograniczeniach wzrostu środków na wynagrodzenia, nie przewiduje się wzmocnienia etatowego w UKNF w perspektywie najbliższego roku. Tymczasem utrzymująca się tendencja wzrostowa liczby spraw pokazuje, że konieczne jest dodatkowe wzmocnienie. W tym kontekście należy wspomnieć o sprawowanym od 2011 r. przez KNF nadzorze na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2014 r. poz. 873). Aktualnie, na podstawie ww. ustawy, w ramach UKNF prowadzonych jest ponad 400

postępowań administracyjnych w kierunku nałożenia kary pieniężnej w odniesieniu do biur usług płatniczych co powoduje, iż znaczący zasób sił i środków UKNF poświęcony jest tym postępowaniom. Równolegle w ramach prac Komitetu Stałego Rady Ministrów prowadzone są prace nad założeniami do zmiany ww. ustawy celem ograniczenia nadzoru sprawowanego przez KNF nad biurami usług płatniczych. Ograniczenie przedmiotowego nadzoru umożliwi przesunięcie wykorzystywanych aktualnie zasobów UKNF w ramach przedmiotowych postępowań także na potrzeby spraw z rynku kapitałowego, co powinno wpłynąć na skrócenie terminów w jakich procedowane są te sprawy. Dodatkowo w związku z tym, że od dnia 3 lipca 2016 r. będą stosowane przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku – tzw. Rozporządzenie MAR, zakres nadzoru oraz rodzaj spraw administracyjnych prowadzonych przez UKNF ulegnie dalszemu zwiększeniu. Wejście w życie Rozporządzenia MAR i Dyrektywy 2014/57/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku – tzw. Dyrektywa MAD II, spowoduje m.in.: rozszerzenie istniejących do tej pory przepisów dotyczących nadużyć na rynku m.in. o nadużycia na elektronicznych platformach obrotu; wprowadzenie zakazu stosowania prowadzących do nadużyć strategii realizowanych za pomocą transakcji wysokich częstotliwości; wprowadzenie zakazu manipulacji wskaźnikami (indeksami) referencyjnymi; wprowadzenie zakazu nadużyć zarówno na rynkach towarowych, jak i powiązanych z nimi rynkach instrumentów pochodnych, które to akty prawne istotnie zwiększą obowiązki nadzorcze UKNF. Reasumując skrócenie czasu trwania postępowania administracyjnego i przygotowania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do prokuratury będzie możliwe po wzmocnieniu etatowym UKNF. Z tego tytułu wystąpimy do Ministra Finansów z wnioskiem o przydzielenie dodatkowych środków, co pozwoliłoby skrócić czas postępowań zgodnie z Państwa zaleceniem.

W zakresie wniosku nr 6

UKNF wskazuje, że postulaty legislacyjne wskazane w pkt. 6 wniosków zawartych Protokole, dotyczące rozszerzenia uprawnień Policji w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnianych na rynku kapitałowym oraz umożliwienia przekazywania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji chronionych jako tajemnica zawodowa, były przekazane Ministerstwu Finansów pismem z dnia 6 sierpnia 2012 r. (sygn. DPP/WOPII/024/558/1/2012/AP/RO).

Zgodnie z Państwa wnioskiem wystąpimy ponownie do Ministra Finansów w sprawie przyznania organom ścigania uprawnień do stosowania technik operacyjnych i rozpoznawczych, o których mowa w art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., Nr 287, poz. 1687 ze zm.), w niektórych sprawach z zakresu rynku kapitałowego, a także złożymy wniosek o zmianę ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.), mającą na celu umożliwienie przekazywania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego względnie Policji informacji stanowiących tajemnicę zawodową w szerszym niż obecnie zakresie.

W zakresie wniosku nr 7

Uprzejmie informuję, iż kwestie związane z przekazywaniem do organu nadzoru zawiadomień o podejrzanych transakcjach przez firmy inwestycyjne zostały na nowo ujęte w Rozporządzeniu MAR, którego przepisy będą stosowane od dnia 3 lipca 2016 r. W szczególności Rozporządzenie MAR nakłada bezpośrednio obowiązek nie tylko na podmioty zajmujące się pośrednictwem w zawieraniu transakcji, ale także na operatorów rynku, do ustanowienia i utrzymania skutecznych rozwiązań, systemów i procedur wykrywania nadużyć rynkowych oraz do powiadamiania o nich właściwych organów nadzoru. Oprócz poszerzenia zakresu podmiotowego, zmianie ulegnie również zakres przedmiotowy zawiadomień, ponieważ obowiązek raportowania będzie dotyczył nie tylko transakcji, ale również wszystkich podejrzanych zleceń (w tym zleceń stanowiących usiłowanie popełnienia przestępstwa).

W chwili obecnej w ramach procedury przyjmowania regulacyjnych standardów technicznych w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przygotowywane i konsultowane są projekty regulacyjnych standardów technicznych w odniesieniu do w/w rozwiązań, systemów i procedur, a także wzorów formularzy takich zawiadomień. Nowe regulacyjne podejście do raportowania o podejrzanych zleceniach i transakcjach wymagać będzie, w stosunku do podmiotów objętych w/w obowiązkami, podjęcia dodatkowych działań o charakterze analitycznym, edukacyjnym oraz konsultacyjnym, w celu zapewnienia realizacji w/w obowiązków w sposób maksymalnie efektywny, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednio wysokiego poziomu jakości, trafności oraz istotności przesyłanych do UKNF zawiadomień.

Odnośnie zwiększenia liczby kontroli podmiotów nadzorowanych w zakresie przeciwdziałania manipulacji instrumentami finansowymi, pragnę wskazać, co następuje. Wskazany zakres

przedmiotowy został włączony do kontroli podmiotów nadzorowanych w 2013 r. oraz jest systematycznie kontynuowany. Niemniej, biorąc pod uwagę ogólną liczbę podmiotów wytypowanych do kontroli w danym roku, przeciwdziałanie manipulacji może być weryfikowane wyłącznie w tych podmiotach, które realizują usługi maklerskie w zakresie wykonywania zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych, zarówno na rachunek klienta, jak i na rachunek własny. Wpływa to zatem na ograniczenie liczby podmiotów nadzorowanych, w których ww. zakres przedmiotowy jest wykonywany.

Niezależnie od powyższego, zalecenie NIK zwiększenia liczby podmiotów nadzorowanych, w których będzie przeprowadzana weryfikacja tej tematyki, jest już realizowane w związku z przyjętym w dniu 24 grudnia 2014 r. Planem kontroli firm inwestycyjnych i agentów firm inwestycyjnych na 2015 r. – na 11 podmiotów nadzorowanych przewidzianych do kontroli planowej, w 7 zostanie uwzględniona powyższa tematyka. Zatem jak wskazano Urząd uwzględni to zagadnienie w prowadzonych postępowaniach kontrolnych.

Dodatkowo odnosząc się do zgłoszonych uwag w treści „Wystąpienia Pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli" z dnia 31 grudnia 2014 roku, informuję co następuje:

W odniesieniu do ustalenia NIK zawartego na stronie 6, dotyczącego procedury zatwierdzania warunków obrotu dla instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi NIK zwróciła uwagę na zasadność opracowania przez Urząd procedury zatwierdzania warunków obrotu dla instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi. Uwzględniając powyższą uwagę NIK, a także mając na względzie plany rozwoju GPW S.A. oraz optymalizację procesu zatwierdzania przedmiotowych warunków obrotu, Urząd deklaruje, że przygotuje procedurę prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących zatwierdzania bądź odmowy zatwierdzania warunków obrotu instrumentami finansowymi do końca marca 2015 r.

W nawiązaniu do zawartego na stronie 28 Wystąpienia Pokontrolnego stwierdzenia, iż "*podręcznik zawierający metodologię badania podmiotów o odmiennej specyfice prowadzonej działalności, pozostających pod nadzorem DFI, mógłby stać się efektywnym narzędziem wspierającym proces nadzorczy*" pragnę poinformować, iż w związku z przedmiotowym stwierdzeniem, w dniu 7 stycznia 2015 r. Dyrektor Departamentu Funduszy Inwestycyjnych wydał Polecenie nr 1/2015 zobowiązujące do opracowania do dnia 31 sierpnia 2015 r. podręcznika kontroli oraz metodologii badania i kryteriów oceny zjawisk występujących w podmiotach nadzorowanych przez Departament Funduszy Inwestycyjnych.

W odniesieniu do zamieszczonego na stronie 9 Wystąpienia Pokontrolnego stwierdzenia, iż *„proponowany przez KNF kierunek zmian sprzyjałby zwiększeniu bezpieczeństwa działania spółek publicznych i w tym celu UKNF powinien ponowić wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości"* informuję, iż zamierzamy dokonać ponownej analizy koniecznych zmian oraz przygotować wystąpienie do Ministerstwa Finansów lub Ministerstwa Sprawiedliwości w zależności od zakresu ewentualnych zmian.

W związku z uwagą zamieszczoną na stronie 26 Wystąpienia Pokontrolnego, iż *„zasadne jest dokonywanie okresowych przeglądów funkcjonowania rynku kapitałowego w zakresie jego przejrzystości w związku z ciągłym rozwojem rynku, zmianą regulacji prawnych, a także pojawianiem się nowych zagrożeń"* informuję, iż UKNF dokona analizy w jaki sposób, w jakim zakresie i w jakich okresach przegląd taki powinien być dokonywany.

W tym miejscu chciałbym podziękować Państwu za dotychczasową współpracę, przekazane uwagi oraz wnioski, które przyczynią się do wprowadzenia zmian służących dalszemu poprawieniu efektywności sprawowanego nadzoru we wskazanych przez Państwa obszarach.

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Andrzej Jakubiak