PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF-4101-007-03/2014
P/14/012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/012 – Nadzór nad publicznym obrotem instrumentami finansowymi

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Marek Sikorski, doradca ekonomiczny,
   upoważnienie do kontroli nr 92665 z dnia 20 października 2014 r.
   (dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Roman Sulej, doradca ekonomiczny,
   upoważnienie do kontroli nr 88800 z dnia 2 września 2014 r.
   (dowód: akta kontroli str. 3-4)
3. Ewa Trześniewska, główny specjalista kp.,
   upoważnienie do kontroli nr 88787 z dnia 28 sierpnia 2014 r.
   (dowód: akta kontroli str. 5-6)
4. Anna Grabarczyk, specjalista kp.,
   upoważnienie do kontroli nr 88801 z dnia 2 września 2014 r.
   (dowód: akta kontroli str. 7-8)

Jednostka kontrolowana

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, zwany dalej „UKNF" lub „Urzędem".

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 12 października 2011 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] wykonywanie przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) zadań związanych z nadzorem nad publicznym obrotem instrumentami finansowymi w okresie od początku 2012 r. do końca I połowy 2014 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Komisja Nadzoru Finansowego, zgodnie z przyjętym podejściem zakładającym tylko badanie spełniania wymogów formalnych określonych w stosownych przepisach, prawidłowo weryfikowała kompletność informacji zawartych w prospektach i memorandach informacyjnych, przedstawianych przez emitentów wnioskujących o dopuszczenie instrumentów finansowych do obrotu na rynku regulowanym. Zbadane postępowania, za wyjątkiem czterech dotyczących emisji wtórnych certyfikatów inwestycyjnych przez fundusze inwestycyjne zamknięte, prowadzone były z dotrzymaniem obowiązujących terminów.

KNF wdrożyła system wykrywania naruszeń w obrocie na rynku kapitałowym, ścigania i karania podmiotów dopuszczających się tych naruszeń. Realizacji tych celów służyło w szczególności weryfikowanie prawidłowości wywiązywania się przez emitentów z obowiązków informacyjnych, monitoring transakcji mogących stanowić manipulację instrumentami finansowymi lub przeprowadzonych z wykorzystaniem informacji poufnych. Wprawdzie nie było jednoznacznych zasad określania

1 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

wysokości kar pieniężnych nakładanych na podmioty dopuszczające się naruszeń, jednak wysokość kar była adekwatna do okoliczności związanych z popełnionym wykroczeniem a decyzje o ich nałożeniu były odpowiednio uzasadnione..

Rzetelnie sprawowany był nadzór bieżący nad firmami inwestycyjnymi[2] i towarzystwami funduszy inwestycyjnych. Dla firm inwestycyjnych systematycznie i terminowo przeprowadzano proces badania i oceny nadzorczej, a w przypadku naruszeń adekwatności kapitałowej stosowano odpowiednie sankcje nadzorcze. Wyniki nadzoru bieżącego stanowiły jeden z głównych elementów branych pod uwagę przy doborze podmiotów do kontroli.

Wobec podmiotów, które dopuszczały się naruszeń lub nie spełniały wymogów w zakresie bezpieczeństwa obrotu wszczynane były postępowania administracyjne w celu nałożenia kary lub kierowane zawiadomienia do organów ścigania o popełnieniu przestępstwa. UKNF monitorował funkcjonowanie rynku kapitałowego i identyfikował niewłaściwe praktyki. W celu ich eliminowania KNF formułowała stanowiska, wytyczne dla sektora. NIK stwierdza jednak, że część prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kary i prac związanych z przygotowaniem zawiadomień do prokuratury trwała stosunkowo długo. Wpływ na to miały czynniki obiektywne, ale również stwierdzono przypadki zwłoki w rozpoczęciu tych procesów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie przepisów w zakresie dopuszczenia instrumentów finansowych do publicznego obrotu

1.1. Weryfikacja wniosków związanych z ofertą publiczną lub dopuszczeniem instrumentów finansowych do obrotu na rynku regulowanym

Opis stanu faktycznego

Podstawowym warunkiem dopuszczenia instrumentów finansowych do obrotu na rynku regulowanym jest zatwierdzenie przez Komisję Nadzoru Finansowego odpowiedniego dokumentu informacyjnego, w szczególności prospektu emisyjnego, memorandum informacyjnego oraz aneksów do tych dokumentów. W okresie od 2012 r. do 15 września 2014 r. UKNF prowadził ogółem 555 postępowań prospektowych, z których 468 zakończyło się zatwierdzeniem prospektu, memorandum informacyjnego lub aneksu do prospektu i wydaniem decyzji administracyjnych, 62 postępowania zawieszono lub umorzono na wniosek strony lub z urzędu, a 25 postępowań było w toku. Spośród zakończonych postępowań 90 dotyczyło emisji akcji, 14 emisji obligacji, 6 emisji certyfikatów inwestycyjnych, 5 zatwierdzenia memorandum informacyjnego, a 353 zatwierdzenia aneksów do prospektów emisyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 4314-4354, 4308)

Postępowania dotyczące zatwierdzenia prospektu emisyjnego papierów wartościowych prowadzone były przez UKNF na podstawie ustawy o ofercie

[2] Zgodnie z art. 3 pkt 33 ustawy o obrocie przez pojęcie firmy inwestycyjnej rozumie się dom maklerski, bank prowadzący działalność maklerską, zagraniczną firmę inwestycyjna prowadzącą działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagraniczną osobę prawną z siedzibą na terytorium państwa należącego do OECD lub WTO, prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską.

publicznej[3] (zwanej dalej „ustawą o ofercie") i obejmowały badanie kompletności informacji zawartych w prospekcie emisyjnym z wymogami rozporządzenia Komisji (WE) nr 809/2004[4] i jego załącznikami (zwanego dalej „rozporządzeniem prospektowym").
Podmiotami odpowiedzialnymi za prawdziwość, rzetelność i kompletność informacji zamieszczonych w prospekcie, stosownie do art. 22 ust. 4 ustawy o ofercie, był w szczególności emitent oraz podmiot sporządzający lub biorący udział w sporządzeniu prospektu. Na podstawie art. 98 i 100 ustawy o ofercie podmioty te za podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych danych, które w istotny sposób wpływają na treść informacji zawartych w prospekcie emisyjnym podlegają odpowiedzialności cywilnej i karnej.
W procesie zatwierdzania prospektu emisyjnego Urząd kierował formalne i merytoryczne uwagi do treści prospektu, a powstałe wątpliwości, dotyczące prawdziwości lub rzetelności informacji zawartych w prospekcie, były wyjaśniane z emitentem.

(dowód: akta kontroli str. 4216-4217, 4362)

W UKNF nie był określony tryb i sposób postępowania z wnioskiem o zatwierdzenie dokumentu informacyjnego oraz aneksów do dokumentu informacyjnego. W trakcie kontroli NIK w dniu 30 września 2014 r. zagadnienia te zostały uwzględnione w wewnętrznej Instrukcji zatwierdzonej przez Dyrektora Departamentu Ofert Publicznych i Informacji Finansowej (DPI). Instrukcja została zamieszczona na portalu regulacji wewnętrznych UKNF. Zawierała ona wytyczne o charakterze pomocniczym dla pracowników DPI w celu ujednolicenia zasad współpracy wewnętrznej i obiegu dokumentów w UKNF w postępowaniu prospektowym. Instrukcja określała również zasady współpracy z emitentem przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w zakresie zatwierdzenia prospektów emisyjnych na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego[5] i ustawy o ofercie. Instrukcja ta nie precyzowała jednak sposobu merytorycznej weryfikacji i metodyki rozpatrywania prospektów emisyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 4363-4364,4367-4369, 4304-4305)

W trakcie weryfikacji prospektów emisyjnych pracownicy DPI kierowali się zebranymi wytycznymi ESMA[6] oraz zaleceniami wypracowanymi w UKNF, co do treści i formy prospektu emisyjnego. Dokument ten nie był udostępniony na stronie internetowej, gdyż w opinii UKNF zawiera opinie i stanowiska wewnętrzne Urzędu, stanowiące narzędzie nadzorcze. Ponadto KNF, ani inny organ nadzoru w państwie członkowskim nie ma uprawnień do dokonywania wykładni rozporządzenia prospektowego. Oficjalnym źródłem informacji dla emitentów pozostaje ESMA i publikowane przez niego przepisy i rekomendacje. Podkreślono jednocześnie, że interpretacje stosownych regulacji znajdują się na stronach internetowych ESMA

---

[3] Ustawa 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).

[4] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 809/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. wykonujące dyrektywę 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji zawartych w prospektach emisyjnych oraz formy, włączenia przez odniesienie i publikacji takich prospektów emisyjnych oraz rozpowszechniania reklam (Dz. Urz. UE L 149 z dn. 30 kwietnia 2004 r. ze zm.)

[5] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

[6] Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority) obejmują ogólne zasady i zalecenia dotyczące formy i treści prospektu, podsumowania prospektu, weryfikacji prospektu wraz z załącznikiem nr 1 – Minimalny zakres informacji w odniesieniu do dokumentu rejestracyjnego dla akcji oraz Załącznikiem nr 2 – Minimalny zakres informacji w odniesieniu do dokumentu ofertowego.

i dodatkowe stanowiska prezentowane przez Urząd mogłyby powodować u emitentów wątpliwości, co do ich spójności i istotności.

(dowód: akta kontroli str. 4225, 4357-4358, 4409)

Szczegółowym badaniem objęto postępowanie w sprawie zatwierdzenia prospektu w związku z emisją akcji, zakończone po 682 dniach. Głównym powodem wydłużenia postępowania była konieczność wystąpienia 21 razy do emitenta o uzupełnienie dokumentacji prospektowej i złożenie poprawionej wersji prospektu. Uwagi KNF dotyczyły przede wszystkim kompletności i formalnej zgodności treści prospektu z wymaganiami, jakie określone są w załącznikach do rozporządzenia prospektowego. W trakcie analizy weryfikowane były ryzyka prawno-ekonomiczne, rynkowe związane z ofertą, jak i ryzyka specyficzne dla danego emitenta dotyczące branży, w jakiej działa. Komisja wniosła o uwzględnienie dodatkowo nieujawnionych ryzyk w działalności emitenta, które – zdaniem KNF – powinny być przedstawione w prospekcie.

(dowód: akta kontroli str. 4304)

Ponadto przez cały okres postępowania spółka wzywana była do podjęcia działań w celu dokapitalizowania do minimalnego poziomu, umożliwiającego dopuszczenie i wprowadzenie akcji do obrotu na rynku regulowanym. KNF od początku postępowania administracyjnego aż do jego końca, przy długotrwałej zwłoce spółki, wskazywała na konieczność zwołania walnego zgromadzenia akcjonariuszy spółki w celu dokonania zmian w statucie spółki ze względu na przyznanie wybranym akcjonariuszom uprawnień osobistych, niezgodnych z zasadami funkcjonowania spółki publicznej na rynku regulowanym oraz wprowadzających istotne ograniczenie praw akcjonariuszy mniejszościowych. Dwukrotne zmiany w statucie spółki zostały dokonane zgodnie z intencją KNF.

Na wydłużony czas postępowania wpływ miał również emitent, który na uwagi UKNF w 18 przypadkach odpowiadał w terminie od 20 do 30 dni. Obowiązujące przepisy nie zawierają terminów instrukcyjnych udzielania odpowiedzi przez emitenta, co powoduje, że jego sposób postępowania może mieć istotny wpływ na wydłużenie czasu trwania postępowania, tak jak to miało miejsce w tym przypadku.

Na wydłużenie czasu trwania tego postępowania prospektowego wpływała również m.in. konieczność aktualizacji prospektu przez emitenta w związku ze zmianami przepisów rozporządzenia prospektowego oraz aktualizacji bieżących danych i prognoz finansowych na dzień zatwierdzenia prospektu. Ze strony UKNF na wydłużenie postępowania wpływała praktyka polegająca na tym, że nie wszystkie uwagi do prospektu były przedstawiane od razu na początku procesu jego rozpatrywania. Część uwag, mimo że mogła być sformułowana na początku postępowania, była kierowana do emitentów dopiero na dalszym etapie prac. Taki sposób prowadzenia postępowania nie naruszał obowiązujących przepisów, ponieważ art. 32 ust. 1 ustawy o ofercie zezwala KNF zgłosić uwagę na każdym etapie postępowania. Nie wydaje się on jednak zasadny ze względu na sprawność prowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 4413-4423, 4570-4572)

UKNF do 2010 r. na swojej stronie internetowej publikował zestawienie najczęściej występujących problemów i popełnianych błędów w dokumentacji składanej przez emitentów w ramach postępowań prospektowych. Do marca 2011 r. na stronie internetowej KNF zamieszczał także stanowiska dotyczące zasad sporządzania prospektów emisyjnych stanowiące formę interpretacji przepisów. W ocenie KNF

powyższe działania nie wpłynęły w istotny sposób na poprawę jakości składanych dokumentów i dlatego ich zaprzestano.

(dowód: akta kontroli str. 4226)

Zdaniem NIK dodatkowe działania informacyjne KNF skierowane do emitentów były zasadne, zwłaszcza w sytuacji, gdy zmiana rozporządzenia prospektowego w marcu 2012 r. wprowadziła nowe wymagania w zakresie formy i treści prospektu emisyjnego, zmiany sposobu prezentacji podsumowania prospektu emisyjnego podstawowego dla papierów dłużnych, a także w odniesieniu do wymogów informacyjnych. Nowelizacja wprowadzała nowe załączniki do rozporządzenia dotyczące małych i średnich emitentów, ofert przeprowadzanych przez emitentów dla dotychczasowych akcjonariuszy z prawem poboru, dla których wymogi informacyjne zostały bardziej złagodzone.

(dowód: akta kontroli str. 4364)

UKNF w badanym okresie przeprowadził jedno szkolenie i jedno seminarium jednodniowe, bezpośrednio dotyczące zasad przygotowania prospektów emisyjnych w związku z ofertą publiczną. Ograniczony zakres działalności edukacyjnej nie mógł mieć istotnego wpływu na poprawę poziomu projektów prospektów składanych przez emitentów.

(dowód: akta kontroli str. 4359, 6022)

Od 2012 r., w związku z zamiarem ubiegania się o przeprowadzenie oferty publicznej lub o dopuszczenie do obrotu na rynku regulowanym, KNF otrzymał 184 dokumenty notyfikujące, potwierdzające zatwierdzenie prospektów emisyjnych spółek z siedzibą poza granicami Polski. Osiem spółek zadebiutowało na GPW S.A.. Prospekty te nie podlegały zatwierdzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 4299-4302)

Poza postępowaniami w zakresie zatwierdzania prospektów emisyjnych, KNF w latach 2012-2014, zgodnie z art. 44 ustawy o ofercie publicznej, na wniosek GPW S.A., zatwierdziła warunki obrotu dla trzech instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi. Były to warunki obrotu na rynku regulowanym dla programów kontraktów terminowych na stawki referencyjne WIBOR, kontraktów terminowych na krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe obligacje skarbowe oraz kontraktów terminowych na Warszawski Indeks Giełdowy Dużych Spółek WIG20. Zatwierdzanie przedmiotowych wniosków regulowała ustawa o ofercie, jak i rozporządzenie Ministra Finansów z 11 października 2005 r. w sprawie warunków dopuszczenia instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi do obrotu na rynku regulowanym[7].

Wszystkie trzy postępowania zostały przeprowadzone w terminach zgodnych z art. 33 ust. 2 ustawy o ofercie. Układ treści warunków obrotu dla tych kontraktów był zgodny z rozporządzeniem Ministra Finansów z 11 października 2005 r. Weryfikowane były również czynniki ryzyka przedstawione w warunkach obrotu związane z instrumentami bazowymi dla tych kontraktów.

(dowód: akta kontroli str. 4726-4732)

Ze względu na jednostkowe przypadki przedkładania do zatwierdzenia warunków obrotu, UKNF nie posiadał opracowanych wewnętrznych procedur postępowania w procesie ich zatwierdzania. Jednak wobec zapowiadanego przez GPW S.A. rozwoju rynku instrumentów pochodnych, w zakresie rozszerzenia oferty,

---

[7] Dz.U. Nr 205, poz. 1699.

Departament Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego (DRK) zadeklarował wprowadzenie procedury prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących zatwierdzania bądź odmowy zatwierdzania warunków obrotu instrumentami finansowymi.

Obroty kontraktami na WIBOR i obligacje skarbowe są niewielkie, np. w październiku 2014 r. dokonano ośmiu transakcji kontraktów na WIBOR i jednej transakcji kontraktów na obligacje skarbowe. Większa liczba transakcji jest przeprowadzana na rynku kontraktów na indeks WIG20, np. w październiku 2014 r. wyniosła ona 18590.

Nadzór KNF nad kontraktami terminowymi na WIG20 był realizowany w pełnym zakresie, w jakim KNF sprawuje nadzór nad pojedynczymi dużymi spółkami wchodzącymi do indeksu WIG20. W okresie objętym kontrolą UKNF prowadził jedną sprawę wyjaśniającą związaną z obrotem kontraktami terminowymi na WIG20, zainicjowaną w wyniku zgłoszenia przez inwestora podejrzenia manipulacji. Po przeprowadzonych wyjaśnieniach i analizie nie wszczęto postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 4952-4972)

Nadzór nad ustalaniem stawek referencyjnych WIBOR, stanowiących instrument bazowy dla przedmiotowych kontraktów terminowych na WIBOR nie został jednoznacznie przypisany żadnej jednostce organizacyjnej UKNF. Departamenty sprawujące nadzór nad rynkiem kapitałowym nie weryfikowały prawidłowości ustalania stawki WIBOR. Natomiast pion nadzoru nad sektorem bankowym w 2013 r. przeprowadził w bankach kontrole, uwzględniające m.in. zagadnienie kwotowania stawek WIBOR. W odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przekazywania kwotowań dla ustalania stawek referencyjnych do banków wystosowano 18 szczegółowych zaleceń pokontrolnych. UKNF był inicjatorem powołania w lutym 2013 r. Zespołu roboczego ds. rynku międzybankowego z udziałem Związku Banków Polskich i stowarzyszenia ACI Polska, którego zadaniem było m.in. wypracowanie form nadzoru nad ustalaniem stawek WIBOR i WIBID. Komisja Europejska, w wyniku wykrycia przypadków manipulacji stawkami referencyjnymi LIBOR i EURIBOR, zaprezentowała we wrześniu 2013 r. projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady[8] zakładający, że każdy kraj członkowski wskaże odpowiednią władzę nadzorczą nad administratorami i podmiotami nadzorowanymi, uczestniczącymi w ustalaniu stawek referencyjnych. Projekt przewiduje wskazanie jednego lub kilku organów nadzorujących. W przypadku wskazania kilku organów w danym państwie członkowskim, należy wskazać jeden organ koordynujący. W Polsce ze względu na ustawowo określone kompetencje, zadania te mogłyby być realizowane przez Narodowy Bank Polski lub KNF, albo przez obie instytucje wspólnie ze wskazaniem podmiotu koordynującego. Zdaniem NIK kwestia ta wymaga pilnego uregulowania.

(dowód: akta kontroli str. 4795-4796, 5014-5049)

W badanym okresie UKNF zidentyfikował dwa przypadki podejrzenia podania nieprawdziwych i zatajenia prawdziwych informacji, które w istotny sposób wpływały na treść prospektów emisyjnych dwóch spółek. Zostały one zidentyfikowane w trakcie analizy raportów bieżących i okresowych przekazywanych przez spółki notowane na rynku regulowanym. W pierwszym przypadku emitent zataił w prospekcie emisyjnym informacje o posiadaniu przez spółkę statusu podmiotu dominującego wobec innego podmiotu oraz o istotnych aspektach współpracy z innym podmiotem, a także nie wykazał tej spółki zależnej w informacjach

[8] Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ws. indeksów stosowanych jako wskaźniki w instrumentach finansowych i umowach finansowych.

okresowych, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, tj. w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych. W drugim przypadku emitent nie przekazał aneksu do prospektu emisyjnego, zawierającego informacje o znaczących czynnikach mogących wpłynąć na ocenę papieru wartościowego, zaistniałych w okresie pomiędzy zatwierdzeniem prospektu a dopuszczeniem papierów do obrotu na rynku regulowanym. Ponadto spółka podała w zatwierdzonym prospekcie emisyjnym nieprawdziwe informacje dotyczące koncepcji biznesowej spółki. W obu przypadkach KNF skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Ponadto w stosunku do pierwszej spółki Komisja wszczęła postępowanie administracyjne, dotyczące nałożenia kary administracyjnej na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 1 ustawy o ofercie, w związku z naruszeniem obowiązków informacyjnych spółki.

(dowód: akta kontroli str. 4298-4303, 5083-5097).

Spośród spółek, których prospekty emisyjne zostały po raz pierwszy zatwierdzone przez KNF w latach 2012-2014, wystąpił jeden przypadek spółki, w stosunku do której w niedługim okresie po zatwierdzeniu prospektu biegły rewident zgłosił zastrzeżenia do sprawozdania finansowego. Dotyczyło ono naruszenia zasad rachunkowości przez spółkę, której papiery wartościowe zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym. To sprawozdanie było przedmiotem analiz w UKNF, tak jak sprawozdania finansowe innych emitentów w przypadku, których biegły rewident zamieścił w swojej opinii zastrzeżenia, odmówił wyrażenia opinii lub wyraził opinię negatywną do sprawozdań finansowych.

Analiza UKNF potwierdziła, że w sprawozdaniu finansowym za 2013 r. emitent nie ujawnił odpisów aktualizujących należności, w związku z utratą wartości części portfela wierzytelności, a także niewłaściwie ujął umowy leasingu wyposażenia. Ponadto analiza sprawozdawczości finansowej tego emitenta za pierwsze półrocze 2014 r. wykazała także m.in. niewłaściwe dokonywanie wyceny portfeli wierzytelności i aktualizacji ich wartości. Miało to wpływ na prawidłowość wykonania obowiązków informacyjnych przez spółkę. UKNF, na podstawie art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o ofercie, w pismach z 13 października 2014 r. wystąpił do organów spółki o podanie przyczyn wskazanych nieprawidłowości łącznie w sprawozdaniu za 2013 r. i za pierwsze półrocze 2014 r. oraz do biegłego rewidenta badającego sprawozdanie spółki o uzyskanie stanowiska, dodatkowych informacji, wyjaśnień i wskazanie przepisów, które zdaniem biegłego rewidenta zostały przez emitenta naruszone.

(dowód: akta kontroli str. 5228-5305).

Z danych UKNF wynika, że w latach 2012-2014 miała miejsce znaczna liczba dopuszczeń do obrotu akcji spółek publicznych na rynku regulowanym GPW S.A., bez potrzeby sporządzania prospektu emisyjnego i uzyskania jego zatwierdzenia przez KNF. Praktyka taka była i jest realizowana przez emitentów na podstawie art. 7 ust. 10 pkt 2 ustawy o ofercie. Ominięcie tych wymogów realizowano poprzez wykorzystanie mechanizmu konwersji warrantów na akcje. Stwarza to ryzyko dla bezpieczeństwa obrotu papierami wartościowymi, gdyż wykorzystując ten mechanizm podmioty o wątpliwej kondycji finansowej mogą uzyskiwać środki ze sprzedaży akcji, nabyte w formie konwersji za warranty, nie płacąc za akcje, a nabywając je poprzez potrącenie niskiej jakości wierzytelności. Dodatkowo może to powodować rozwodnienie kapitału i spadek kursu akcji. W ocenie KNF, negatywne skutki tego mechanizmu polegają na zmniejszeniu udziałów dotychczasowych akcjonariuszy, nabyciu przez spółkę publiczną wierzytelności wątpliwej jakości, ryzyku niepełnego pokrycia kapitału zakładowego, możliwości

straty inwestorów giełdowych nabywających akcje od podmiotów, które objęły akcje w tym procesie.

W latach 2012-2014 UKNF stwierdził, że 65 spółek zrealizowało 103 emisje papierów wartościowych na rynku regulowanym GPW, w których nastąpiło wykorzystanie mechanizmu konwersji warrantów na akcje, bez sporządzenia i zatwierdzenia prospektu emisyjnego przez KNF. Spośród tych przypadków, w 10 emisjach akcji wykorzystano mechanizm potrącenia wierzytelności jako sposób opłacenia akcji imiennych w zamian za warranty.

(dowód: akta kontroli str. 5409-5417)

Komisja Nadzoru Finansowego skierowała do Ministra Sprawiedliwości propozycje zmian legislacyjnych[9] w tym zakresie w celu uniknięcia obchodzenia ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i ograniczenia stosowania na rynku kapitałowym praktyk, które mogą stwarzać ryzyka dla inwestorów. Propozycje legislacyjne KNF w szczególności zmierzały do ograniczenia możliwości opłacania akcji emitowanych w ramach podwyższenia kapitału zakładowego w spółkach publicznych, w tym emitowanych w ramach warunkowego lub docelowego podwyższenia kapitału zakładowego w formie potrącenia wzajemnych wierzytelności emitenta i podmiotu obejmującego akcje. Ponadto wnioskowano o ograniczenie możliwości obejmowania warrantów subskrypcyjnych emitowanych przez spółki publiczne tylko do pracowników emitenta i podmiotów z nim powiązanych oraz ograniczenia obrotu takimi warrantami.

Minister Sprawiedliwości nie podzielił stanowiska KNF, wskazał na brak zasadności zmian legislacyjnych w proponowanym przez KNF zakresie. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości obowiązujące regulacje przyczyniają się do uproszczenia rozliczania wzajemnych wierzytelności i obniżenia kosztów związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego w spółce akcyjnej.

Zdaniem NIK proponowany przez KNF kierunek zmian sprzyjałby zwiększeniu bezpieczeństwa działania spółek publicznych i w tym celu UKNF powinien ponowić wystąpienie w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 5329, 5389-5408, 5419-5428)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK zasadne jest rozważenie rozszerzenia działalności informacyjnej w zakresie przygotowania prospektów emisyjnych. Byłoby to korzystne ze względu na możliwość ograniczenia liczby błędów popełnianych w przedkładanych KNF prospektach i w efekcie skrócenia czasu postępowania prospektowego. Osiągnięciu tego celu sprzyjałoby na przykład opracowanie przez UKNF aktualnego poradnika o najczęściej popełnianych błędach w prospekcie lub zestawienie informacji, wymaganych w załącznikach do rozporządzenia prospektowego, które powinny znajdować się w prospekcie. Przygotowanie takich materiałów wydaje się być zasadne z tego powodu, że treść poszczególnych punktów załączników do ww. rozporządzenia sformułowano w wielu przypadkach hasłowo bez szerszego opisu i stanowią one „minimalny zakres informacji", jakie mają zawierać poszczególne rodzaje prospektów. Działanie takie stanowiłoby wartościowe uzupełnienie działań w zakresie edukacji i informacji, tj. zadań KNF przewidzianych

[9] Pismo z dnia 22 marca 2013 r. o sygn. DPI/WN/0734/2/1/13/MK oraz pismo z 23 października 2013 r. o sygn. PP/WOPII/023/469/2/2013/DWK

w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym[10].

Zdaniem NIK zasadne jest także podjęcie dodatkowych działań informacyjnych w zakresie przygotowania dokumentów związanych z dopuszczeniem instrumentów finansowych, w szczególności papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym.

1.2. Terminowość weryfikacji wniosków związanych z ofertą publiczną lub dopuszczeniem instrumentów finansowych do obrotu na rynku regulowanym

Opis stanu faktycznego

Najdłużej trwały postępowania dotyczące emisji akcji na rynek podstawowy GPW S.A. Spośród 90 zakończonych postępowań prospektowych dla emisji akcji, 49 trwało poniżej 100 dni[11]. Pozostałe postępowania trwały do 708 dni, przy czym w przypadku najdłuższego postępowania było ono na wniosek spółki zawieszone przez 490 dni. Z 14 zakończonych postępowań dotyczących emisji obligacji, jedno trwało poniżej 20 dni, dwa powyżej 100 dni. Najdłuższe postępowanie trwało 201 dni i obejmowało okres zawieszenia przez 112 dni na wniosek strony. Z zatwierdzonych 353 aneksów do prospektów trzy czwarte nastąpiło w terminie do siedmiu dni. Najdłuższe jedno postępowanie trwało 75 dni. W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki odmowy zatwierdzenia prospektu emisyjnego i nie były składane odwołania od takich decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 4308-4310)

W zbadanych sześciu wybranych losowo z 90 zakończonych postępowań dotyczących emisji akcji, DPI przestrzegał, przewidzianych w art. 32 i 33 ustawy o ofercie, terminów na zgłoszenie uwag do dokumentacji składanej przez emitenta i na zatwierdzenie prospektu. Natomiast z 11 postępowań w sprawie zatwierdzenia prospektów emisyjnych funduszy inwestycyjnych zamkniętych w zakresie wtórnych emisji certyfikatów inwestycyjnych, w czterech przypadkach nie dotrzymano, zmienionego od 1 lutego 2013 r. w związku z nowelizacją art. 119 ust. 4 ustawy o funduszach inwestycyjnych[12], krótszego terminu postępowań, wynikającego z art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 1 ustawy o ofercie. Do 30 grudnia 2013 r. w tych postępowaniach sprawy rozpatrywano z dotrzymaniem obowiązującego, przed nowelizacją ustawy, terminu jednego miesiąca wynikającego z art. 35 kpa. Tymczasem dla postępowań emisji certyfikatów inwestycyjnych, prowadzonych od 1 lutego 2013 r., nowelizacja ustawy skróciła z jednego miesiąca do 10 dni roboczych termin dla KNF na zgłoszenie uwag do prospektów przy kolejnych emisjach. W tej sytuacji w powyższych czterech postępowaniach trzynastokrotnie uwagi do prospektu przekazano emitentowi w terminie od 11 do 21 dni roboczych, tj. z naruszeniem obowiązującego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 4374-4381, 4425-4428, 4435-4474)

Powyższe nieprawidłowości spowodowane były wadliwym systemem informowania pracowników o zmianach przepisów, mających wpływ na terminy postępowania prospektowego w przypadku wtórnych emisji certyfikatów inwestycyjnych. W trakcie kontroli NIK w DPI wprowadzono zasadę, że raz w tygodniu na podstawie informacji

---

[10] Dz.U. z 2014 r., poz. 1537.

[11] Zgodnie z art. 33 ustawy o ofercie decyzję w sprawie zatwierdzenia prospektu emisyjnego papierów wartościowych KNF wydaje w terminie 10 dni roboczych od złożenia wniosku lub w terminie 20 dni roboczych, gdy papiery wartościowe emitenta nie były dotychczas przedmiotem prospektu emisyjnego zatwierdzonego przez Komisję. Terminy te na podstawie art. 32 ustawy o ofercie biegną od nowa w przypadku zgłoszenia przez KNF uwag do prospektu.

[12] Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 157).

z Departamentu Prawnego (DPP), dokonywane będą analizy zmian przepisów, a informacja o zmianach przekazana będzie do wiadomości pracowników. Powyższe cztery postępowania stanowiły 2% wszystkich zakończonych postępowań prospektowych w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 4408)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na przekroczeniu terminów przy zatwierdzeniu czterech prospektów zamkniętych funduszy inwestycyjnych dotyczących wtórnych emisji certyfikatów inwestycyjnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie zatwierdzenia prospektów emisyjnych i warunków obrotu instrumentami finansowymi.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa obrotu na rynku instrumentów finansowych

2.1. Informacje okresowe, bieżące i poufne

Opis stanu faktycznego

Emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym, zgodnie z wymogiem określonym w art. 56 ustawy o ofercie publicznej, są zobowiązani do przekazywania do Komisji Nadzoru Finansowego, spółce prowadzącej rynek regulowany i do publicznej wiadomości informacji okresowych, bieżących i poufnych. Wypełnianie powyższych obowiązków następuje poprzez przekazanie przez emitentów informacji za pośrednictwem Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji (ESPI), zarządzanego przez Komisję. Każdą informację system przesyła do Komisji, GPW S.A. oraz do wskazanych przez Komisję agencji informacyjnych, które przekazują informacje do publicznej wiadomości.

W UKNF prowadzony był monitoring prawidłowości wywiązywania się przez emitentów z obowiązków przekazywania powyższych informacji. Zgodnie z § 26 pkt 1 Zarządzenia Przewodniczącego KNF z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego nadzór nad poprawnością wypełniania przez spółki publiczne obowiązków informacyjnych i publikacyjnych, wynikających z ustawy o ofercie publicznej, sprawowany jest przez Departament Nadzoru Obrotu (DNO). W ramach sprawowanego nadzoru pracownicy DNO mają możliwość bieżącego dostępu do wszystkich raportów przekazanych przez emitentów (bez TFI), list akcjonariuszy na walne zgromadzenia i informacji o opóźnieniu przekazania informacji poufnych. W okresie objętym kontrolą emitenci przekazali łącznie 69515 informacji bieżących i poufnych oraz 6006 raportów okresowych.

Przyjęta w DNO Instrukcja nadzorowania obowiązków, o których mowa w art. 56 ustawy o ofercie nie określa zakresu i sposobu, w jaki sprawowany jest nadzór nad wypełnianiem tych obowiązków. Instrukcja zawiera jedynie stwierdzenie, że pracownik analizuje zawiadomienie przekazane w związku z wypełnieniem obowiązków sformułowanych w powyższych przepisach. W dalszej części instrukcji opisany jest szczegółowo sposób postępowania w przypadku stwierdzenia w wyniku analiz nieprawidłowości w otrzymanych zawiadomieniach. W praktyce UNKF weryfikuje czy wszystkie spółki dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym przekazały w terminie sprawozdania okresowe. Sprawdzeniu podlega również czy informacje zawarte w raportach wyczerpują ich zakres wymagany przepisem

§ 87 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r.[13] Po stwierdzeniu nieprawidłowości w analizowanych dokumentach podejmowane są czynności sprawdzające, w tym do emitentów kierowane są żądania przedstawienia wyjaśnień, a jeśli wątpliwości się potwierdzą wnioski o dokonanie korekty lub uzupełnienia raportu. W przypadku stwierdzenia faktu nieprzekazania przez emitenta raportu okresowego, UKNF kierował do GPW S.A. wnioski o zawieszenie obrotów akcjami spółki. W okresie od stycznia 2012 r. do I połowy 2014 r. wysłano 18 takich wniosków. W przypadku, gdy DNO nie uzyskał informacji zewnętrznej o potencjalnych nieprawidłowościach w sprawozdaniach emitenta, analiza nie obejmowała prawidłowości informacji przekazywanych w raportach okresowych. Analiza prowadzonej w DNO ewidencji raportów okresowych dla dziesięciu losowo wybranych spółek wykazała, że w okresie objętym kontrolą wszystkie wymagane raporty okresowe zostały przekazane w wymaganych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 206-215, 253-391)

W przypadku stwierdzenia, że w sprawozdaniach zawarte są uwagi biegłych rewidentów, DNO zawiadamia o tym DPI, do kompetencji którego należy analiza merytoryczna prawidłowości sprawozdań finansowych. Zgodnie z przyjmowanymi corocznie w DPI zasadami wyboru i analizy sprawozdań finansowych[14] jako jedno z kryteriów wyboru emitentów do badania, przyjęto ryzyko wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia istotnych błędów w ich sprawozdaniach finansowych, w tym sprawozdań finansowych, co do których biegły rewident zamieścił w opinii zastrzeżenia, odmówił wyrażenia opinii lub wyraził opinię negatywną. Do analizy wybierano również sprawozdania tych emitentów, w odniesieniu do których wystąpiło zagrożenie kontynuacji działalności oraz grupę losowo wybranych emitentów, których sprawozdania finansowe nie były przedmiotem analizy okresowej w ciągu ostatnich ośmiu lat. W uzasadnionych przypadkach była przeprowadzana analiza tematyczna wybranych zagadnień w sprawozdaniach, z uwzględnieniem publikowanych corocznie europejskich wspólnych priorytetów nadzorczych ESMA. Taki dobór sprawozdań był zgodny z wytycznymi Standardu CESR Nr 1[15] stanowiącymi, że preferowany jest dobór mieszany sprawozdań do badania, łączący podejście oparte na ocenie ryzyka z podejściem zakładającym rotację i selekcję wyrywkową. Analizy sprawozdań finansowych emitentów były prowadzone pod kątem ich zgodności z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi raportowania finansowego, w szczególności wymogami Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej. W przypadku wykrycia nieprawidłowości w zakresie zgodności sprawozdania z obowiązującymi regulacjami MSR, Wydział Rachunkowości DPI, na podstawie art. 68 ustawy o ofercie publicznej, zwracał się do emitenta o wyjaśnienie przyczyn niezastosowania obowiązujących regulacji, jak i oszacowania wpływu nieprawidłowości na dane sprawozdanie finansowe. DPI przekazywał również sprawę w celu podjęcia odpowiednich działań prawnych do DPP. W latach 2011-2013 wzrosła z 76 do 109 liczba przeanalizowanych skonsolidowanych

---

[13] Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz. U. Nr 33, poz. 259).

[14] Dyrektor DPI zatwierdza corocznie dokument „Zasady wyboru i analizy zgodności sprawozdań finansowych emitentów z obowiązującymi regulacjami dotyczącymi raportowania finansowego, w szczególności z wymogami MSR".

[15] Standard CESR Nr 1 dotyczący informacji finansowych. Egzekwowanie standardów informacji finansowej w Europie (CESR/03-073, marzec 2003). CESR – Komitet Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych, od 2011 zastąpiony przez ESMA.

sprawozdań finansowych, jak i ich udział w łącznej liczbie sprawozdań emitentów z rynku regulowanego z 18,9% do 25,8%. W okresie styczeń-październik 2014 r. przeanalizowano 85 sprawozdań. W zbadanej przez NIK próbie 42 sprawozdań finansowych emitentów za rok 2011, do których biegli rewidenci odmówili wydania opinii lub przedstawili opinie z zastrzeżeniami, wszystkie sprawozdania były weryfikowane przez UKNF. W wyniku sformułowanych w trakcie analiz zastrzeżeń do prawidłowości ich sporządzenia, w okresie 2011-październik 2014 r. DPI wystąpił do 136 emitentów, na podstawie art. 68 ustawy o ofercie, z żądaniem wyjaśnień. Po rozpatrzeniu spraw DPI przekazał do DPP 69 wniosków o nałożenie kar na emitentów. Z 35 spraw, jakie DPI przekazał do DPP w latach 2011-2012, na koniec listopada 2014 r. osiemnaście było jeszcze w trakcie załatwiania. Fakt, że sprawy te nie zostały jeszcze zakończone DPP uzasadniał ograniczoną liczbą pracowników zajmujących się zagadnieniami sprawozdawczości finansowej, wzrostem skomplikowania spraw wynikającym z rozwoju rynku oraz faktem, że były to pierwsze sprawy z zakresu sprawozdawczości finansowej emitentów.

(dowód: akta kontroli str. 392-741, 4427, 5305-5312, 5317)

Informacje bieżące podlegają weryfikacji czy zawierają elementy wymagane w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. Sprawdzanie rzetelności i zakresu publikowanych informacji weryfikowane jest poprzez analizę sygnałów, przekazywanych przez innych uczestników rynku papierów wartościowych i media, wskazujących na to, że mają charakter informacji poufnych w rozumieniu art. 154 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi[16]. UKNF sprawdza czy informacje zostały uwzględnione w raportach bieżących w wymaganych terminach. Weryfikował również czy w deklarowanym terminie i zakresie spółki publikują informacje poufne, o których opóźnieniu przekazania wcześniej poinformowały KNF.

(dowód: akta kontroli str. 210, 266)

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości związanych z naruszeniem przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynku kapitałowego – po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych w okresie od początku 2012 r. do I połowy 2014 r. – KNF wydała 184 decyzje administracyjne o nałożeniu 120 kar pieniężnych na podmioty rynku kapitałowego i inwestorów. Departament Prawny prowadził postępowania w sprawie nałożenia kar oraz przygotowywał projekty uchwał wraz z opisem sprawy i rekomendacją[17]. Po zatwierdzeniu przez Przewodniczącego KNF projekt uchwały był przekazywany członkom KNF. W projekcie nie określano propozycji wysokości kary pieniężnej. Proponowana wysokość kary była przedstawiana w trakcie posiedzenia KNF przez osobę referującą przebieg sprawy w imieniu Departamentu Prawnego. Przed posiedzeniem wysokość proponowanej kary nie była dokumentowana. W stosunku do propozycji przedstawionej przez Departament Prawny w trakcie posiedzeń, rozpatrując sprawę w pierwszej instancji, KNF w 10 przypadkach podwyższyła wysokość kary, a w dwóch obniżyła. W drugiej instancji w trzech przypadkach KNF obniżyła wysokość kary w stosunku do rekomendacji DPP.

W UKNF nie ma dokumentu określającego wytyczne w zakresie ustalania wysokości nakładanych kar. NIK zbadała sposób określenia wysokości 29 z 83 kar, nałożonych w związku z naruszeniem przepisów art. 56, art. 69 ustawy o ofercie

---

[16] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2014 poz. 94. ze zm.).

[17] W przypadku postępowania w pierwszej instancji rekomendacja brzmi „wydanie decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną" natomiast w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy rekomendacja może brzmieć „utrzymanie decyzji w mocy", „uchylenie decyzji i nałożenie kary pieniężnej" lub „uchylenie decyzji i umorzenie postępowania".

i art. 98a ust. 1 pkt 1 ustawy o obrocie, o wartościach najwyższych i najniższych dla danego rodzaju naruszenia. Decyzja o nałożeniu kary jest podejmowana na zasadzie uznaniowości. Ustalając wysokość kary brano pod uwagę m.in. charakter naruszonych przepisów, liczbę naruszeń i czas ich trwania, okoliczności towarzyszących ich dokonaniu, zagrożenie naruszenia interesów uczestników rynku oraz sytuację finansową podmiotu. Rozbieżności w wysokości kar stwierdzone w zbadanej próbie zostały wyjaśnione przez UKNF. W uzasadnieniach wszystkich decyzji odnoszono się do sytuacji finansowej ukaranego podmiotu. Jednak w poszczególnych sprawach stosowane były różne dane obrazujące sytuację finansową, np. wynik netto, przychody ze sprzedaży, kapitały własne, dochód roczny, liczba posiadanych akcji i ich wartość. Dane te były uwzględniane dla różnych okresów (rocznych, półrocznych, kwartalnych). Intencją stosowania takiego podejścia było rozszerzenie zakresu branych pod uwagę danych finansowych w celu uniknięcia efektu sezonowości i zdarzeń nadzwyczajnych. Zasada ta nie była jednak stosowana konsekwentnie we wszystkich analizowanych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 748-755, 798-799, 801-803, 841-842, 852-856, 886-950)

W okresie od początku 2012 r. do I połowy 2014 r. przed KNF prowadzone było 129 postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kary pieniężnej, zawieszenia lub odebrania licencji za naruszenie prawa na rynku kapitałowym. Postępowania te w pierwszej instancji, tj. od daty postanowienia o wszczęciu postępowania do daty wydania decyzji trwały od 22 do 1651 dni. Średni czas trwania postępowania wynosił 305 dni.

W przeanalizowanych pięciu postępowaniach administracyjnych[18] nie wystąpiły sytuacje wskazujące na wydłużenie postępowania z powodu nieprawidłowego działania UKNF. W dwóch z nich stwierdzono natomiast długi czas od zidentyfikowania problemu do wszczęcia postępowania administracyjnego. W przypadku obu analizowanych spraw od daty zasygnalizowania potencjalnej nieprawidłowości przez DNO do daty wszczęcia postępowania przez DPP upłynęło około 1,5 roku. W obu przypadkach zwłoka w rozpoczęciu postępowania uzasadniana była m.in. dużą liczbą spraw prowadzonych przez DPP oraz faktem, że wstępna ocena sprawy nie wskazywała na poważny charakter naruszeń lub małą istotność dla inwestorów, którzy z innych źródeł mogli uzyskać informacje nieujawnione przez emitentów. W efekcie sprawy te jako o niższym priorytecie nie były rozpatrywane w pierwszej kolejności. Dłuższe terminy rozpoczęcia postępowań, obok znacznego czasu ich trwania związanego zazwyczaj z koniecznością zgromadzenia i opracowania obszernej dokumentacji spowodowały, że w pierwszej instancji sprawy zostały zakończone w okresie około 4 i 5 lat od zajścia zdarzeń będących powodem nałożenia kary. W drugiej ze spraw w trakcie długiego okresu postępowania spółka postawiona została w stan upadłości likwidacyjnej, w wyniku czego kara spowoduje zmniejszenie aktywów na pokrycie roszczeń wierzycieli spółki.

(dowód: akta kontroli str. 206, 213, 838-843, 856-859, 867-871, 1002-1273)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, uwzględniając obiektywne czynniki wskazane przez UKNF, nakładanie kar na podmioty po tak długim okresie czasu, który może ulec wydłużeniu w przypadku odwołania ukaranego i konieczności rozpatrzenia sprawy

[18] Do badania zostały wybrane dwa postępowania z grupy sześciu postępowań o najdłuższym czasie prowadzenia, jedno z 36 postępowań trwających ponad rok i dwa postępowania związane ze skarga przesłaną do NIK.

w drugiej instancji, nie wydaje się właściwe ze względu na jej funkcję prewencyjną. Ponadto, ze względu na transparentność i rzetelność procesu podejmowania decyzji o nałożeniu kary zasadne jest, aby propozycja wysokości kary była przedstawiana przez Departament Prawny już na etapie przekazywania projektu uchwały Przewodniczącemu KNF i była uzasadniana. Taki sposób postępowania umożliwiłby również wcześniejsze zapoznanie się z tą propozycją członków Komisji. Zasadne wydaje się również ujednolicenie rodzaju i zakresu danych o sytuacji finansowej podmiotów, które są analizowane w trakcie postępowania administracyjnego o nałożeniu kary.

2.2. Manipulacje instrumentami finansowymi i wykorzystanie informacji poufnych

Opis stanu faktycznego

Przepis art. 39 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zakazuje manipulacji instrumentami finansowymi oraz definiuje kategorie zachowań rynkowych, w których ma ona miejsce. Natomiast art. 154 tej ustawy definiuje informację poufną, której wykorzystanie na mocy przepisu art. 156 jest zakazane. W UKNF postępowania sprawdzające dotyczące zdarzeń na rynku kapitałowym, mogących wskazywać na manipulację instrumentami finansowymi lub wykorzystania informacji poufnych[19], prowadzone są przez Departament Nadzoru Obrotu.

Nadzór nad prawidłowością obrotu sprawowany jest na zasadzie ryzyka i koncentruje się na weryfikacji prawidłowości przeprowadzanych transakcji. W ramach tak określonego sposobu postępowania podstawę sprawowania nadzoru stanowią sygnały i informacje wskazujące na wystąpienie potencjalnych nieprawidłowości w obrocie papierami wartościowymi. Ich źródłem może być podejrzenie analityka na podstawie obserwacji zachowania danego instrumentu finansowego. W ramach obserwacji analizowany jest bieżący przebieg notowań oraz dane giełdowe otrzymywane w trybie posesyjnym od nadzorowanych rynków (GPW S.A., BondSpot i NewConnect). Prowadzenie analizy tych danych i wykrywanie nieprawidłowości jest wspomagane poprzez wykorzystanie alertów generowanych automatycznie przez System Nadzoru nad Obrotem (SNO). Alerty sygnalizują nietypowe zachowania na rynku nie przesądzają jednak, czy doszło do manipulacji lub wykorzystania informacji poufnej. Stwierdzenie, czy takie zachowania miały miejsce w sygnalizowanych przypadkach, jest możliwe dopiero po przeprowadzeniu analizy transakcji. Weryfikacji podlegają transakcje dotyczące spółek o najwyższej liczbie alertów i te, które na postawie wiedzy i doświadczenia analityk uzna za uzasadnione. Kierownictwo DNO również otrzymuje alerty, co umożliwia bieżącą weryfikację pracy analityków. W ramach działań analitycznych pracownicy DNO wykorzystują dane o członkach giełdy, pośredniczących w zawarciu badanych transakcji, raporty przekazywane przez emitentów papierów wartościowych w celu określenia wpływu zawartych w nich informacji na kurs lub obroty określonego instrumentu finansowego, a także informacje dotyczące papierów wartościowych i emitentów papierów wartościowych, pochodzące z innych źródeł niż raporty. Zakres działań analitycznych i sposób ich prowadzenia nie jest określony w wewnętrznych regulacjach i odbywa się w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracownika dokonującego analizy.

Podstawę wszczęcia postępowania mogą także stanowić sygnały zewnętrzne otrzymane od podmiotów nadzorowanych, instytucji państwowych, inwestorów, wynikające z informacji zawartych w mediach lub informacje przekazane przez inną jednostkę organizacyjną UKNF. KNF w kontrolowanym okresie otrzymała

[19] Zadania te wynikają z § 26 Zarządzenia Nr 1/102 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

14 zawiadomień od podmiotów zobowiązanych na podstawie art. 40 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, 10 zawiadomień z GPW S.A. oraz 8 zawiadomień od innych podmiotów nadzorowanych o potencjalnych nieprawidłowościach w obrocie instrumentami finansowymi. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru wykorzystywane były także inne sygnały zewnętrzne, w tym przekazywane przez nieprofesjonalnych uczestników rynku. Powyższe zawiadomienia były analizowane w celu ustalenia czy nie dają one podstaw do podejrzenia nadużycia w obrocie.

W okresie objętym kontrolą Departament Obrotu Nadzoru prowadził i zakończył 99 spraw dotyczących wykorzystania informacji poufnej i 151 spraw dotyczących manipulacji instrumentami finansowymi. Wśród spraw dotyczących wykorzystania informacji poufnych znacząca większość, tj. 83,5% podejmowana była przez UKNF na podstawie analiz własnych. Tylko 16,5% spraw było wynikiem sygnałów otrzymanych od podmiotów zewnętrznych. W przypadku spraw dotyczących manipulacji około 58% podejmowane było w wyniku analizy sygnałów zewnętrznych, a około 42% wskutek analiz własnych. Różna była efektywność identyfikacji naruszeń w powyższym zakresie. O ile w przypadku spraw dotyczących wykorzystania informacji poufnej do DPP w celu przeprowadzenia dalszego postępowania przekazane zostało około 50% spraw podjętych po analizach własnych, jak i na podstawie sygnałów zewnętrznych, to w odniesieniu do weryfikowanych przypadków podejrzenia manipulacji tylko około 19% zawiadomień zewnętrznych zakończyło się przekazaniem sprawy do DPP, podczas gdy w wyniku analiz własnych przekazane do dalszego postępowania zostało prawie 51% podjętych spraw. Świadczy to o stosunkowo dużej precyzji w identyfikowaniu nieprawidłowości w obrocie z wykorzystaniem zasad przyjętych w DNO w stosunku do efektywności zawiadomień zewnętrznych.

Zasady postępowania w przypadku zauważenia podejrzanych transakcji określa „Instrukcja nadzorowania transakcji na rynku regulowanym", zatwierdzona przez Dyrektora DNO w dniu 10 lipca 2012 r.

Bez względu na źródło będące podstawą sygnału o potencjalnych nieprawidłowościach w obrocie dokonywana jest wstępna analiza sprawy. Wykorzystywane są w niej m.in. dane giełdowe w zakresie umożliwiającym określenie, którzy członkowie giełdy uczestniczyli w obrocie weryfikowanym instrumentem finansowymi oraz podstawowe dane dotyczące emitenta. Analiza zawiera także tezę odnośnie prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości w obrocie.

Na podstawie analizy naczelnik wydziału podejmuje decyzję o zasadności przedstawienia kierownictwu DNO rekomendacji wszczynania postępowania sprawdzającego lub może w przypadku, gdy analiza wskazuje na oczywistą bezzasadność podejmowania dalszych czynności, zdecydować o niewszczynaniu dalszych czynności sprawdzających lub wyjaśniających, przy czym przygotowane przez analityków analizy stanowiące podstawę „niewszczęcia" sprawy podlegają w praktyce dodatkowemu zatwierdzeniu przez kierownictwo departamentu (tzw. sprawy niewszczęte po analizie). Możliwość zastosowania trybu niewszczynania sprawy po analizie nie została uwzględniona w Instrukcji z 10 lipca 2012 r. Decyzja kierownictwa DNO o wszczęciu postępowania sprawdzającego lub zakończeniu sprawy podejmowana jest z uwzględnieniem wielkości zmian kursu i obrotów dla danego instrumentu finansowego w stosunku do wartości typowych, potencjalnego zysku możliwego do osiągnięcia przez firmy inwestycyjne (zwłaszcza w sprawach dotyczących wykorzystania informacji poufnych), stopnia szkodliwości (zwłaszcza w odniesieniu do informacji mogących wprowadzać w błąd), skali wpływu zmian kursu na wartość spółki.

W przypadku wszczęcia postępowania sprawdzającego pracownik prowadzący sprawę określa zakres informacji potrzebnych do szczegółowego zweryfikowania zidentyfikowanych wcześniej transakcji, które podlegają zatwierdzeniu przez kierownictwo DNO. Informacje te na pierwszym etapie prowadzą do określenia inwestorów, którzy dokonali konkretnych transakcji analizowanymi instrumentami. Otrzymane dane są analizowane w celu określenia beneficjentów zidentyfikowanych podejrzanych działań, weryfikacji ich działań z ustalonym stanem faktycznym oraz zgromadzonym materiałem dowodowym, wyszukanie powiązań wybranych inwestorów w oparciu o dane publiczne (internet, w tym serwisy społecznościowe). Gdy czynności te wskażą inwestorów mogących dopuścić się naruszeń w obrocie, do dalszej szczegółowej analizy są pozyskiwane szczegółowe dane o właścicielu rachunku inwestycyjnego i operacjach przeprowadzanych z jego wykorzystaniem. W razie potrzeby uzasadnionej charakterem prowadzonego postępowania pozyskiwane są też informacje od domów maklerskich, instytucji świadczącej na rzecz podmiotu ogłaszającego wezwanie usługi w zakresie doradztwa prawnego i finansowego, organizatora obrotu na rynku alternatywnym, zagranicznego organu nadzoru lub spółek, np. w zakresie osób mających dostęp do informacji poufnych. Nadzór kierownictwa DNO nad trwającymi postępowaniami sprawdzającymi odbywa się poprzez cyklicznie robocze spotkania analityków z Zastępcą Dyrektora DNO oraz Naczelnikiem Wydziału Nadzoru nad Obrotem.
Postępowanie sprawdzające, na podstawie całego materiału zgromadzonego w sprawie, jest podsumowane w raporcie. W przypadku braku podstaw do sformułowania podejrzenia nadużycia w obrocie sprawa jest umarzana w formie uproszczonego raportu. W przypadku potwierdzenia podejrzenia nadużycia w obrocie cały zebrany materiał wraz z oceną DNO przekazywany jest do Departamentu Prawnego.
W 17 zbadanych postępowaniach prowadzonych w związku z przypadkami podejrzenia manipulacji lub wykorzystania informacji poufnej zakres podejmowanych analiz był adekwatny w celu dokonania weryfikacji, z uwzględnieniem przesłanek wymienionych w art. 41 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W zależności od charakteru badanej transakcji pozyskiwane były informacje dotyczące danych osobowych inwestora oraz udzielonych i posiadanych pełnomocnictw, kopia umowy o prowadzenie rachunku, historia rachunku papierów wartościowych i rachunku pieniężnego, sposób i źródła zasileń rachunku pieniężnego, zestawienie zawartych transakcji i złożonych zleceń, zestawienie i kopie umów cywilnoprawnych, zestawienie internetowych logowań na rachunek, listy osób mających dostęp do informacji poufnych. Zebrane materiały umożliwiały identyfikację inwestorów o znaczącym udziale w obrocie danym instrumentem finansowym oraz udokumentowanie wpływu sposobu przeprowadzania transakcji na kształtowanie się ceny instrumentu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 1338-1429)

Departament Prawny dokonuje niezależnej oceny materiałów przekazanych przez DNO i w zależności od jej wyniku, kierowane jest zawiadomienie do organów ścigania, wszczyna postępowanie administracyjne, wszczyna postępowanie wyjaśniające lub sprawa jest umarzana. W okresie od 2012 r. do I połowy 2014 r. spośród 65 zakończonych spraw, 30 trwało ponad rok od przekazania z DNO, w tym cztery sprawy ponad 2 lata. W terminie krótszym niż trzy miesiące zakończono dziewięć spraw. Natomiast pośród 26 spraw, które nie zostały jeszcze zakończone dziewięć prowadzone jest już ponad rok. Ponadto dwie sprawy, pomimo upływu około pół roku od ich przekazania przez DNO, nie zostały przydzielone pracownikom do rozpatrywania. Odnosząc się do stosunkowo długich terminów spraw Departament Prawny wskazał, że otrzymane materiały dowodowe wymagają

precyzyjnego udokumentowania winy sprawcy w celu przygotowania rzetelnego zawiadomienia do organów ścigania, co wiąże się z dużą pracochłonnością. Sprawy te z reguły są bardzo obszerne i realizowane przez zespół sześciu pracowników, którzy w okresie objętym kontrolą rozpatrzyli 281 spraw dotyczących czynów karalnych, w wyniku czego przygotowali 193 zawiadomienia do prokuratury, w tym 70 dotyczących manipulacji instrumentami finansowymi i wykorzystania informacji poufnej. Dodatkowo na terminy rozpatrywania spraw z zakresu naruszeń na rynku kapitałowym wpływ miała przyjęta w DPP zasada kolejności rozpatrywania spraw. Co do zasady sprawy rozpatrywane są w kolejności wpływu, jednak sprawie może zostać nadany priorytet ze względu na okres wystąpienia naruszenia i jego aktualność. Przy takim podejściu większy priorytet mają np. sprawy dotyczące naruszenia ustawy Prawo bankowe (art. 171), ponieważ dotyczą one z reguły spraw mających miejsce w chwili podjęcia o nich wiedzy. Natomiast sprawy związane z manipulacją i wykorzystaniem informacji poufnych co do zasady dotyczą zdarzeń przeszłych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wśród spraw o najdłuższym okresie rozpatrywania dominują te, dotyczące wykorzystania informacji poufnych. Dla spraw trwających powyżej jednego roku stanowią one ponad 64%, a tych o okresie przygotowania powyżej dwóch lat około 75%. Związane to jest z trudniejszym zebraniem dowodów uprawdopodobnienia zarzutu o przekazaniu i wykorzystaniu informacji poufnej. Jako jedną z przyczyn takiej sytuacji Departament Prawny wskazywał brak kompetencji operacyjnych UKNF i organów ścigania w sprawach tego rodzaju przestępstw. Większą trudność w prowadzeniu tego rodzaju spraw potwierdza również statystyka zawiadomień przekazanych do prokuratury. O ile w latach 2008-2013 UKNF przekazał do prokuratury zbliżoną liczbę spraw dotyczących manipulacji i wykorzystania informacji poufnych (odpowiednio 69 i 63), to prokuratury uznały za zasadne skierowanie w tym okresie do sądów odpowiednio 33 i 7 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1505, 5868-5918)

Organy ścigania, umarzając postępowanie, wskazywały na brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, w szczególności w odniesieniu do przestępstwa ujawnienia i wykorzystania informacji poufnej lub też brak znamion czynu zabronionego. Ściganie przestępstw takich jak ujawnienie lub wykorzystanie informacji poufnej wymaga specjalistycznej wiedzy, ale przede wszystkim uzyskania materiału dowodowego potwierdzającego posiadanie przez daną osobę określonych informacji. Powoduje to, że postępowania w powyższym zakresie cechują się długim okresem ich prowadzenia przez organy ścigania oraz licznymi trudnościami natury dowodowej. Wynika to z faktu, że policja nie ma dostępu do spraw i informacji w UKNF, jak i pracownicy UKNF nie mają możliwości przekazywania z własnej inicjatywy na etapie przed procesowym, czy sprawdzającym, informacji stanowiących tajemnicę zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 5429-5430)

W celu poprawy skuteczności postępowań KNF w latach 2012-2014 skierowała pięciokrotnie[20] do Ministra Finansów postulaty zmian przepisów, w celu poprawy skuteczności ścigania naruszeń prawa na rynku kapitałowym oraz podniesienia bezpieczeństwa obrotu na tym rynku. W szczególności KNF występowała o:

---

[20] Powyższe propozycje legislacyjne na podstawie art. 7 ust.3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym zgłoszone zostały przez KNF do Ministra Finansów w pismach: z dnia z dnia 6 sierpnia 2012 r. o sygn. DPP/WOPII/024/558/1/2012/AP/RO., z dnia 27 września 2012 r. sygn.. DPP/WOPII/024/668/1/12/RO, z dna 22 listopada 2012 r. o sygn. DPP/WOPII/024/788/1/12/RO, z dnia 23 listopada 2012 r. o sygn. DPP/WOPII/024/793/1/12/R oraz z dnia 16 stycznia 2013 r. o sygn. DPP/WOPII/024/793/2/12/13/RO.

- przyznanie organom ścigania uprawnienia do kontroli i utrwalania rozmów w odniesieniu do podejrzenia popełnienia przestępstwa z zakresu rynku kapitałowego (art. 237 kpk);
- wprowadzenie do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (art. 149) uprawnienia dla organów ścigania (Policji, ABW) do otrzymywania od UKNF informacji stanowiących tajemnicę zawodową w związku z prowadzonym postępowaniem sprawdzającym, bez konieczności wydawania postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej;
- przyznanie pracownikom UKNF możliwości przekazywania organom ścigania posiadanych informacji z własnej inicjatywy na etapie przed procesowym (art. 150 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi);
- rozszerzenie katalogu czynności operacyjno-rozpoznawczych (kontrola operacyjna) prowadzonych przez Policję w przypadku przestępstw na rynku kapitałowym (katalog wskazany w art. 19 ustawy o Policji).

Powyższe propozycje KNF nie zostały uwzględnione w projektach ustaw przekazanych do Sejmu, a Ministerstwo Finansów nie przedstawiło UKNF swojego stanowiska w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5481-5541, 5589-5590)

Ograniczeniu manipulacji w obrocie instrumentami finansowymi służy również, sformułowany w art. 40 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, wymóg przekazywania przez firmy inwestycyjne do KNF informacji o każdym podejrzanym przypadku manipulacji. Przepis ten stanowi wdrożenie tożsamego wymogu określonego w art. 6 par. 9 Dyrektywy MAD[21]. W raporcie z lipca 2013 r. ESMA[22] wskazała na brak dostatecznych działań nadzorczych UKNF we wdrażaniu powyższych rozwiązań w zakresie wynikającym ze stosowania Dyrektywy MAD. Zagadnienia dotyczące przeciwdziałania przez firmy inwestycyjne działaniom mającym na celu lub mogącym prowadzić do manipulacji instrumentami finansowymi były uwzględniane w kontrolach prowadzonych w domach maklerskich od roku 2013. Tematyka ta była uwzględniona w czterech kontrolach z 12 przeprowadzonych w 2013 r. i czterech kontrolach z 11 przeprowadzonych w 2014 r. Na dzień 31 sierpnia 2014 r. działalność prowadziło 55 domów maklerskich.

Powodem nieuwzględnienia tych zagadnień w części kontroli był fakt, że kontrole tematyczne nie obejmowały problematyki świadczenia usług w zakresie wykonywania zleceń, bądź dotyczyły podmiotów niepodlegających wymaganiom w zakresie obowiązków przeciw manipulacyjnych. W przypadku dwóch kontroli z początku 2013 r. zagadnienie to nie było badane, ponieważ była dopiero przygotowywana tematyka przeprowadzania kontroli w zakresie przeciwdziałania manipulacji.

W kontrolach tych przedmiotem weryfikacji było przygotowanie organizacyjne i przestrzeganie ustalonych zasad służących wykonywaniu obowiązku, wynikającego z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o obrocie. Zakres tematyki tych kontroli obejmował zagadnienia wskazane w wytycznych ESMA/2012/122 i koncentrował się na zagadnieniach zawartych w wytycznej 6. W szczególności w trakcie kontroli przedmiotem weryfikacji było m.in. opracowanie, wdrożenie i stosowanie przez firmy inwestycyjne procedur wewnętrznych, dotyczących określenia osób odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem manipulacji, szkolenie pracowników w zakresie identyfikacji

---

[21] Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku).

[22] Supervisory practices under MAD. Peer review raport and Good Practices, ESMA/2013/805.

zachowań i działań mogących prowadzić do manipulacji, zakres działań monitorujących działalność pracowników firmy inwestycyjnej, klientów i osób powiązanych z firmą inwestycyjną pod kątem identyfikowania manipulacji, w tym wykorzystania do tego celu systemów informatycznych oraz procedury raportowania zidentyfikowanych przypadków podejrzeń manipulacji.
Ustalenia kontroli wskazywały, że firmy inwestycyjne w ograniczonym zakresie uwzględniały w swoich procedurach kwestie związane z identyfikacją i przeciwdziałaniem zachowaniom mogącym mieć na celu manipulację instrumentami finansowymi. Podstawowym problemem jest brak wykorzystania przez firmy inwestycyjne oprogramowania informatycznego umożliwiającego automatyczną analizę zleceń, w celu identyfikacji zdarzeń mogących mieć charakter manipulacji. KNF w zaleceniach pokontrolnych wskazywał na działania konieczne do podjęcia w celu umożliwienia realizacji przez firmy inwestycyjne obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy o obrocie.

(dowód: akta kontroli str. 1561-1637)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przygotowanie firm inwestycyjnych do wykrywania przypadków manipulacji instrumentami finansowymi ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania takim nieprawidłowościom w obrocie instrumentami finansowymi. Uznając za zasadne działania podjęte przez UKNF w celu weryfikacji przygotowania firm inwestycyjnych do wypełniania tego zadania NIK zauważa, że weryfikacją w tym zakresie objęta została nieznaczna część działających podmiotów. Dlatego, w ramach istniejących możliwości, zasadne jest dążenie do zwiększenia liczby kontroli w tym zakresie. Rozważenia wymaga również kwestia skrócenia terminów przygotowania zawiadomień do organów ścigania w sprawach dotyczących naruszenia przepisów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi. Zdaniem NIK nie jest zasadne, aby sprawy dotyczące tych zagadnień traktowane były jako mniej priorytetowe niż innych naruszeń na rynku finansowym, ponieważ wydłużenie okresu ścigania może dla niektórych inwestorów stanowić zachętę do podejmowania i kontynuowania nielegalnej działalności.

2.3. Zawiadomienia o przekraczaniu progów liczby głosów w spółce publicznej

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad przekazywaniem informacji w związku z art. 69 ustawy o ofercie sprawowany jest przez Departament Nadzoru Obrotu. Zawiadomienia o przekroczeniu progów udziałów głosów w spółce publicznej określonych w art. 69 inwestor jest zobowiązany do przekazania KNF i spółce. Spółka powinna niezwłocznie przekazać tę informację do publicznej wiadomości, KNF i spółce prowadzącej rynek regulowany, na którym jest notowana. W celu umożliwienia sprawnego dostarczania zawiadomień UKNF dopuścił przesyłanie zawiadomień pocztą elektroniczną, co jednak nie zwalnia inwestorów z obowiązku dostarczenia oryginału zawiadomienia.

Weryfikacji poddawane jest czy zawiadomienie zawiera wszystkie elementy wymagane przepisem art. 69 ust. 4 ustawy o ofercie i czy zostało przekazane terminowo. Z wykorzystaniem bazy wcześniejszych zawiadomień, weryfikacji podlega także czy wskazana w bieżącym zawiadomieniu ilość głosów przed dokonaniem transakcji jest zgodna z ilością głosów wykazanych w poprzednim zawiadomieniu. Różnice tych wielkości wskazujące na niedopełnienie obowiązków informacyjnych w powyższym zakresie były weryfikowane. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wszczynane było postępowanie sprawdzające.

Postępowanie takie było także podejmowanie na podstawie sygnałów zewnętrznych oraz informacji uzyskanych w innych postępowaniach prowadzonych w UKNF. Weryfikacją objęte były wszystkie spółki z rynku regulowanego i te z rynku alternatywnego (NewConnect), które przekazały zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 266-267, 270, 289-294)

W ramach sprawowanego nadzoru monitorowano również wypełnianie obowiązku wynikającego z art. 160 ustawy o obrocie, zobowiązującego członków władz emitenta do przekazywania informacji o zawartych na własny rachunek transakcjach nabycia lub zbycia akcji emitenta. Przekazane zawiadomienia są weryfikowane w celu sprawdzenia czy transakcja nie była dokonywana w okresie zamkniętym.

(dowód: akta kontroli str. 267, 295)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4. Monitoring prawidłowości funkcjonowania rynku kapitałowego

Opis stanu faktycznego

Poszczególne departamenty sprawujące nadzór nad rynkiem kapitałowym w ramach swoich zadań podejmują działania zmierzające do eliminacji przypadków naruszeń regulacji. W szczególności w ramach bieżącego nadzoru analizowano informacje zawarte w sprawozdaniach okresowych oraz raportach i informacjach bieżących, które podmioty przekazują do UKNF na podstawie aktów wykonawczych do ustawy o obrocie oraz ustawy o ofercie[23]. W oparciu o wyniki weryfikacji informacji napływających do Urzędu, podejmowano decyzje co do dalszego trybu postępowania.

Zespół ds. wzmacniania ochrony uczestników rynku kapitałowego, powołany Zarządzeniem Przewodniczącego KNF z dnia 18 czerwca 2010 r., w 2011 r. dokonał analizy problemów występujących na rynku kapitałowym, głównie w zakresie jego przejrzystości. Efektem prac Zespołu było wydanie rekomendacji działań w celu wyeliminowania zidentyfikowanych problemów, ujętych w dokumencie „Wzmocnienie ochrony uczestników rynku kapitałowego". W raporcie wyróżniono 14 obszarów problemowych, a w ramach nich sformułowano 18 rekomendacji szczegółowych, wobec których Urząd widział potrzebę podjęcia określonych działań zmierzających do poprawy funkcjonowania rynku kapitałowego. Większość, tj. 12 rekomendacji stanowiły propozycje wprowadzenia zmian w ustawach i ich aktach wykonawczych, m.in. w ustawie o ofercie, ustawie o obrocie, rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie raportów bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów.

(dowód: akta kontroli str. 4035-4044, 6190-6191)

---

[23] W przypadku funduszy inwestycyjnych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 września 2009 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego (Dz.U. Nr 156, poz. 1235).
W odniesieniu do emitentów na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz.U. z 2014 r., poz. 133).
W przypadku domów maklerskich na podstawie zapisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2010 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze (Dz.U. Nr 25, poz. 129).

Propozycje zmian legislacyjnych z sześciu analizowanych obszarów zostały zgłoszone do Ministra Finansów i były m.in. przedmiotem prac Zespołu Roboczego ds. przeglądu przepisów regulujących obrót instrumentami finansowymi, powołanego 17 września 2012 r. przy Radzie Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów. W trakcie prac roboczych dwie propozycje Urzędu zostały odrzucone, a cztery były przedmiotem dalszych prac, tj. rekomendacja w zakresie wprowadzenia zakazu dokonywania transakcji w okresie posiadania informacji przez osoby bliskie insiderom pierwotnym oraz osoby ze spółek zależnych emitenta i innych podmiotów współpracujących z emitentem, propozycja wprowadzenia zakazu używania w firmie (nazwie) spółki wyrazów „dom maklerski" bez uzyskania stosownego zezwolenia KNF oraz wprowadzenia sankcji za nieuprawnione używanie określeń dotyczących prowadzonej działalności, rekomendacja podwyższenia maksymalnej ustawowej kary pieniężnej za niewypełnienie obowiązków informacyjnych przez zarząd spółki, objęcie sankcjami nienależytego ogłoszenia i przeprowadzenia wezwania na sprzedaż lub zamianę akcji spółki publicznej oraz podwyższenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków związanych z ogłaszaniem wezwań. Zespół Roboczy opracował wstępne projekty ustawy o obrocie oraz ustawy o zmianie ustawy o ofercie w lipcu i sierpniu 2013 r., w których znalazły się zapisy proponowane przez UKNF, jednak po tym okresie nie podlegały one dalszemu procesowi legislacyjnemu.

Zgodnie z informacją Ministerstwa Finansów z dnia 12 listopada 2014 r. wyżej wymieniony Zespół Roboczy zaprzestał prac. W marcu 2014 r. powołano nowe Zespoły robocze, które po części przejęły zagadnienia rozpatrywane poprzednio przez Zespół Roboczy ds. przeglądu przepisów regulujących obrót instrumentami finansowymi. Do zespołów tych również zgłoszeni zostali przedstawiciele UKNF. Do 21 listopada 2014 r. Urząd nie posiadał informacji o podjęciu prac przez te Zespoły robocze.

Postulat podwyższenia maksymalnej ustawowej kary pieniężnej za niewypełnienie obowiązków informacyjnych przez zarząd spółki w wersji zmodyfikowanej został ponownie przekazany przez UKNF do Ministerstwa Finansów w listopadzie 2014 r., przy okazji projektu nowelizacji ustawy o ofercie związanej z implementacją przepisów dyrektywy zmieniającej tzw. Dyrektywę Transparency[24].

(dowód: akta kontroli str. 4035-4056, 5522, 5624, 5631, 5645, 6108-6116, 6141, 6149-6163)

Cztery postulaty zmian legislacyjnych zawarte w dokumencie UKNF „Wzmocnienie ochrony uczestników rynku kapitałowego" zostały odrzucone w związku z odstąpieniem od prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Finansów z 19 lutego 2009 r. w sprawie raportów bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów, spowodowanym planowanym wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)[25], w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Rozporządzenie MAR).

---

[24] Dyrektywa Nr 2013/50/UE z 22 października 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, dyrektywę 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych oraz dyrektywę Komisji 2007/14/WE ustanawiającą szczegółowe zasady wdrożenia niektórych przepisów dyrektywy 2004/109/WE.

[25] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125 i 2004/72/WE.

Wynikało to z faktu, że Rozporządzenie MAR m.in. kompleksowo reguluje przekazywanie informacji poufnych.

W przypadku dwóch rekomendacji, dotyczących rozszerzenia definicji podmiotów powiązanych oraz zrównania zasad stosowanych wobec inwestorów indywidualnych i instytucji przy zapisach na akcje, wewnętrzne analizy Urzędu nie potwierdziły konieczności wprowadzania zmian w przepisach. Urząd odstąpił także od doprecyzowania regulacji prawnych dotyczących publikacji rekomendacji odnoszących się do instrumentów finansowych, w szczególności akcji spółek publicznych, w związku z oczekiwaniem na zatwierdzenie przez ESMA wytycznych opracowanych w tym zakresie na szczeblu unijnym.

Oprócz postulatów legislacyjnych Zespół ds. wzmocnienia ochrony uczestników rynku kapitałowego wskazał także na konieczność zwiększenia działań prewencyjnych i lepszej komunikacji z rynkiem m.in. poprzez publikowanie stanowisk, interpretacji i wyjaśnień. Urząd postulował także zwiększenie roli Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW S.A. w Warszawie jako przepisów wyznaczających standardy postępowania.

Dwie rekomendacje w zakresie zwiększenie roli Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW S.A. zostały zrealizowane poprzez dodanie zapisów, dotyczących dementowania przez emitentów nieprawdziwych lub nierzetelnych informacji o spółce rozpowszechnianych publicznie, a także rejestrowania przebiegu obrad walnego zgromadzenia i umieszczania nagrań audio na stronie internetowej emitenta w celu uniknięcia ryzyka związanego ze zniekształceniem informacji w komentarzach z przebiegu WZA. Trzeci postulat Urzędu, skierowany do GPW S.A. w sprawie informowania przez emitentów o zamkniętych spotkaniach odbytych przez zarząd emitenta z analitykami lub inwestorami, został odrzucony z uwagi na potencjalną możliwość dezinformacji inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 4035-4056, 4183-4187)

Urząd realizował zalecenia Zespołu dotyczące zwiększenia roli działań prewencyjnych. W przypadku zidentyfikowania negatywnych praktyk rynkowych KNF publikowała stanowiska[26] odnoszące się do stwierdzonych sytuacji i zawierające wskazania prawidłowego postępowania. Stanowiska były kierowane w szczególności do firm inwestycyjnych, towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz emitentów. Dotyczyły m.in. zasad ustalania przez domy maklerskie polityki zmiennych składników wynagrodzenia osób zajmujących stanowiska kierownicze, świadczenia przez firmy inwestycyjne usług doradztwa inwestycyjnego, funkcjonowania systemu nadzoru zgodności z prawem oraz postępowania firm inwestycyjnych na rynku Forex, publikacji przez TFI prospektów informacyjnych oraz informacji reklamowych, niejednolitej praktyki emitentów w zakresie przekazywania do publicznej wiadomości informacji poufnych. Zgodność działania podmiotów nadzorowanych ze stanowiskami Urzędu uwzględniana była m.in. w procesie BION poprzez ocenę obszaru zarządzania, a także w toku prowadzonych kontroli firm inwestycyjnych. Stanowiska te były brane pod uwagę podczas prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej. O ryzykach inwestycji na rynku Forex Urząd informował inwestorów w komunikatach zamieszczanych na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 4058, 4069-4156)

Urząd podejmował również działania w celu promowania dobrych praktyk zwiększających przejrzystość rynku kapitałowego i zaufanie inwestorów.

---

[26] http://www.knf.gov.pl/regulacje/praktyka/stanowiska/stanowiska_uknf_rynek_kapitalowy.html

W lipcu 2014 r. KNF opublikowała „Zasady ładu korporacyjnego", w których wskazała na konieczność utrzymywania dobrych relacji z klientami, wzmocnienie roli systemu kontroli wewnętrznej, audytu i zarządzania ryzykiem, ukształtowania odpowiednich relacji z udziałowcami. Ponadto, zgodnie z ustaleniami Kolegium UKNF z października 2014 r., obszary oceniane w ramach procesu BION mają być rozszerzone o zagadnienia dotyczące relacji instytucji finansowych z klientami, takie jak np. informacje o terminowości realizacji zleceń, wypłat środków oraz rozpatrywania skarg klientów funduszy inwestycyjnych, informacje o karach nałożonych przez UOKiK, dane w zakresie informowania przez TFI i domy maklerskie swoich klientów o możliwości ugodowego rozwiązywania sporów. Stosowanie powyższych zasad ma być sprawdzane w ramach procesów BION od 2015 r.

Ponadto Urząd prowadził działania edukacyjne. W okresie od stycznia 2012 r. do 10 grudnia 2014 r. zorganizowano 26 seminariów w ramach programu CEDUR[27], skierowanych do uczestników rynku kapitałowego, w szczególności emitentów, inwestorów, towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz domów maklerskich. Seminaria obejmowały m.in. takie tematy jak obowiązki informacyjne podmiotów rynku kapitałowego, czemu poświęcono sześć szkoleń, problematykę przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zagadnienia dotyczące prospektu emisyjnego (po dwa szkolenia), ponadto tematykę związaną z informacją poufną, przestrzeganiem limitów inwestycyjnych, badaniem i oceną nadzorczą domu maklerskiego oraz wybranymi aspektami ochrony interesu uczestników funduszy inwestycyjnych. We wrześniu 2014 r. Urząd wydał broszurę informacyjną na temat prawidłowego wypełniania obowiązków informacyjnych przez emitentów.

(dowód: akta kontroli str. 4057, 4157-4182, 4189-4192, 6192-6193)

Po 2011 r. w UKNF nie powoływano zespołów roboczych w celu analizy problemów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku kapitałowego. Wprawdzie w Urzędzie na bieżąco podejmowane były pozalegislacyjne inicjatywy służące bezpieczeństwu i jakości rynku kapitałowego, jednak zdaniem NIK, wobec zmian dokonujących się na rynku kapitałowym, w tym wynikających z regulacji unijnych, wskazane jest dokonywanie cyklicznych przeglądów problemów rynku kapitałowego i ich eliminowanie.

(dowód: akta kontroli str. 4056)

Identyfikacja potencjalnych zagrożeń wynikających z działalności prowadzonej przez domy maklerskie oraz ocena ryzyka generowanego przez te podmioty odbywała się również w ramach procesu Badania i Oceny Nadzorczej (BION). Tryb i zasady przeprowadzania BION domów maklerskich zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania badania i oceny nadzorczej domów maklerskich[28], w Metodyce BION dla domów maklerskich wydanej w 2012 r. przez Urząd oraz wewnętrznej Instrukcji przeprowadzania procesu Badania i Oceny Nadzorczej. Rozporządzenie Ministra Finansów przewiduje, iż oceny nadzorcze nadawane są dla wszystkich domów maklerskich, co najmniej raz na 12 miesięcy. Metodyka uwzględnia zakres monitoringu ostrożnościowego, określony w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 listopada 2009 r., obejmujący nadzór analityczny jako podstawowe narzędzie wykorzystywane przy badaniu, a także monitoring ostrożnościowy będący narzędziem pomocniczym,

[27] CEDUR- Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku
[28] Dz.U. Nr 207, poz. 1596

polegający w szczególności na badaniu adekwatności kapitałowej wynikającej z wymogów kapitałowych w stosunku do ryzyka działalności domu maklerskiego.

(dowód: akta kontroli str. 2901-2902, 2907-3007)

Stosownie do art. 98i ust. 1 ustawy o obrocie Komisja Nadzoru Finansowego zobowiązana jest do przeprowadzenia badania i oceny nadzorczej domu maklerskiego, lub jej uaktualnienia, co najmniej raz w roku. W latach 2012-2013 oceny nadzorcze otrzymały wszystkie domy maklerskie, które w tym czasie prowadziły działalność maklerską, za wyjątkiem tych, które dopiero rozpoczęły działalność w danym okresie lub otrzymały zezwolenie na prowadzenie działalności maklerskiej. W 2012 r. badaniem nie objęto z tego powodu czterech podmiotów z 54 (otrzymały one oceny BION w 2013 r.), a w 2013 r. pięciu z 57 podlegających nadzorowi KNF (założono przeprowadzenie ocen do końca 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2532, 3132-3133, 3184-3185)

W 2014 r. proces BION dla domów maklerskich uległ zmianom, m.in. w związku z ustaleniami Kolegium UKNF, dotyczącymi wystandaryzowania tego procesu na poszczególnych segmentach rynku finansowego nadzorowanych przez KNF, a także oczekiwaniem na implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy CRD IV[29], regulującej m.in. prowadzenie procesu BION w firmach inwestycyjnych. Zmiany polegały m.in. na ustaleniu dwóch dat, na które dokonywane jest badanie (30 czerwca i 31 grudnia) oraz ujednoliceniu okresu, w którym przeprowadzany jest BION do roku kalendarzowego. Zmiany te uwzględniono w nowej Metodyce BION dla domów maklerskich, opublikowanej we wrześniu 2014 r. Proces BION w 2014 r. rozpoczął się w drugiej połowie roku, w wyniku czego Urząd nie dotrzymał terminu 12 miesięcy od nadania poprzedniej oceny, określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2009 r. Spowodowane to było uznaniem przez Urząd prymatu prawa unijnego, tj. dyrektywy CRD IV, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r. Przewiduje ona, iż badanie powinno zostać przeprowadzone w danym roku, a nie w ciągu 12 miesięcy od poprzedniego badania.

(dowód: akta kontroli str. 2901-2905, 2939-2946, 3137--3182, 3251-3255)

W kontroli NIK szczegółowemu badaniu przestrzegania przez UKNF regulacji wewnętrznych w zakresie procesu BION domów maklerskich poddano dwa procesy BION domów maklerskich o najwyższej łącznej kwocie wpłat do systemu rekompensat oraz jeden podmiot, który uzyskał w 2013 r. najniższą możliwą ocenę BION. We wszystkich zbadanych przypadkach procesy BION były przeprowadzone zgodnie z Instrukcją prowadzenia procesu Badania i Oceny Nadzorczej. Do każdego podmiotu zostało wysłane pismo przekazujące nadaną ocenę nadzorczą wraz z uzasadnieniem, wskazaniem najsłabszych i najmocniejszych cech systemów zarządzania ryzykiem oraz ustaleniami ze spotkań dotyczącymi oczekiwanych działań ze strony podmiotów w celu poprawy jakości zarządzania ryzykiem i szacowania kapitału wewnętrznego. Wykonanie zaleceń przez podmioty weryfikowane było m.in. podczas kolejnych procesów BION. O działaniach Urzędu w zakresie przeprowadzania procedury BION domów maklerskich i jej wynikach informowana była Komisja Nadzoru Finansowego, m. in. w rocznych raportach z września 2012 r. i października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3046-3082, 3475-3765)

---

[29] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. U. UE L 176 z 27.6.2013, ze. zm.)

W okresie od początku 2012 r. do końca I połowy 2014 r. w ramach nadzoru bieżącego oraz w toku nadzoru analitycznego realizowanego w ramach procesu BION Urząd stwierdził 20 przypadków naruszeń wymogów adekwatności kapitałowej, określonych w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i szczegółowych zasad wyznaczania całkowitego wymogu kapitałowego, w tym wymogów kapitałowych, dla domów maklerskich oraz określenia maksymalnej wysokości kredytów, pożyczek i wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych w stosunku do kapitałów[30]. W 2012 r. naruszenie norm adekwatności kapitałowej dotyczyło 11 podmiotów. W poszczególnych przypadkach naruszenie trwało od 1 do 5 dni – dla pięciu domów maklerskich, a pozostałe naruszenia trwały od 12 do 187 dni. Naruszenie powyższych norm zostało wzięte pod uwagę podczas prowadzonych procesów BION, a w trzech przypadkach dokonano aktualizacji (obniżenia) wcześniej nadanej oceny nadzorczej. W przypadku dwóch podmiotów nie obniżono ocen nadzorczych ze względu na techniczny charakter naruszenia bądź szybkie działania podjęte przez podmiot nadzorowany w dobrej sytuacji finansowej stosujący się do wymogów w zakresie bezpieczeństwa środków. W 2013 r. pięć podmiotów nie spełniało norm adekwatności kapitałowej, a w pierwszej połowie 2014 r. - dwóch podmioty. Powyższe naruszenia w trzech przypadkach zostały uwzględnione w procesie BION poprzez obniżenie oceny nadzorczej, dwa naruszenia ze względu na ich charakter nie stanowiły podstawy do obniżenia ocen.

UKNF w każdym przypadku badał przyczyny naruszeń adekwatności kapitałowej przez poszczególne podmioty, wzywał do przedstawienia dodatkowych informacji, określenia przewidywanego czasu utrzymywania się naruszeń, przekazania opisu działań, jakie podmiot zamierza podjąć w celu przywrócenia stanu zgodności z prawem w danym zakresie oraz przedstawienia sposobów na uniknięcie wystąpienia naruszeń w przyszłości. W przypadku podmiotów należących do grup kapitałowych Urząd wzywał do przygotowania analizy określającej wpływ naruszenia w ujęciu jednostkowym na spełnianie norm adekwatności kapitałowej w ujęciu skonsolidowanym.

(dowód: akta kontroli str. 3766-4030)

Wobec dwóch podmiotów, które długotrwale naruszały normy adekwatności kapitałowej (ponad 300 dni), a jeden z nich także normy adekwatności w ujęciu skonsolidowanym zostały wszczęte postępowania administracyjne, zakończone wydaniem decyzji KNF w dniu 30 maja 2014 r. oraz 21 października 2014 r. o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej. Ponadto na jeden z tych podmiotów w dniu 17 września 2013 r. została nałożona kara pieniężna w kwocie 4 mln zł.

Analiza postępowania KNF w powyższych przypadkach nie wykazała nierównego traktowania domów maklerskich w zakresie nakładanych sankcji.

(dowód: akta kontroli str. 789, 820, 3766-4034, 6188-6189)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK 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.

[30] Dz. U. z 2013 r., poz. 959.

2.5. Kontrole podmiotów rynku kapitałowego

Opis stanu faktycznego

Postępowania kontrolne w podmiotach rynku kapitałowego w okresie od początku 2012 r. do końca I półrocza 2014 r. prowadziły dwa departamenty Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego: Departament Funduszy Inwestycyjnych[31] (DFI) i Departament Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego (DRK)[32].

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r. na rynku kapitałowym funkcjonowały łącznie 954 podmioty, znajdujące się we właściwości merytorycznej Departamentu Funduszy Inwestycyjnych. Do podmiotów tych należały w szczególności fundusze inwestycyjne – 68,9%, dystrybutorzy jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych nieprowadzący działalności maklerskiej – 8,8%, towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI) – 6,2%, fundusze zagraniczne – 4,9%, podmioty posiadające zezwolenie KNF na zarządzanie sekurytyzowanymi wierzytelnościami – 3,5%.

(dowód: akta kontroli str. 9-66)

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r. na rynku funkcjonowało łącznie 306 podmiotów, pozostających pod nadzorem Departamentu Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego. Wśród podmiotów tych 56% stanowili agenci firm inwestycyjnych (osoby fizyczne), domy maklerskie – 17,9%, agenci firm inwestycyjnych (osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) – 10%.

(dowód: akta kontroli str. 2237-2268, 2527-2540)

Planując zakres kontroli i typując podmioty do kontroli uwzględniano wnioski wynikające z bieżącego nadzoru oraz informacje od innych jednostek organizacyjnych Urzędu. Ponadto weryfikowane były wybrane obszary działalności podmiotów nadzorowanych oraz oceniane ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Dokonując doboru podmiotów do kontroli pod uwagę brano m.in. doświadczenia z postępowań licencyjnych w odniesieniu do tych podmiotów, informacje na temat wyników ostatniej kontroli prowadzonej w podmiocie, informacje dotyczące podmiotów, które rozpoczęły świadczenie usług i nie były kontrolowane przez dwa lata od daty uzyskania zezwolenia, skargi nieprofesjonalnych uczestników rynku na działalność podmiotów, a dla TFI i domów maklerskich wnioski i oceny przeprowadzonego procesu BION. Przesłanką doboru podmiotów do kontroli była ich istotność dla sektora, specyfika prowadzonej działalności oraz wielkość zarządzanych aktywów.

(dowód: akta kontroli str. 67-86, 1936-2022, 2428-2472, 2473-2507, 2579-2583, 5646-5772)

Formalna strona procesu przeprowadzania kontroli podmiotów rynku kapitałowego została uregulowana w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Podręcznik kontroli firm inwestycyjnych wraz z przykładowym wyborem opracowanych i stosowanych w kontroli pytań szczegółowych oraz Instrukcję postępowania

---

[31] Zarządzenie Nr 4/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie nadania regulaminu wewnętrznego Departamentowi Funduszy Inwestycyjnych oraz zarządzenie Nr 16/2013 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 28 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie Nr 4/2012.

[32] Zarządzenie Nr 3/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie nadania regulaminu wewnętrznego Departamentowi Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego oraz zarządzenie Nr 39/2013 z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie nadania regulaminu wewnętrznego Departamentowi Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego.

w procesie przygotowania i organizacji kontroli opracowano w Departamencie Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego.

Departament Funduszy Inwestycyjnych każdorazowo ustalał zakres czynności kontrolnych i metodykę kontroli w procesie uzgodnień roboczych pomiędzy Wydziałem Kontroli a komórkami organizacyjnymi departamentu, dysponującymi informacjami pozwalającymi na określenie obszaru ryzyka dla danego podmiotu. W procesie tym, aby zapewnić skuteczne wykonywanie obowiązków przez pracowników nowo zatrudnionych, korzystano z wiedzy pracowników doświadczonych.

Zdaniem NIK podręcznik zawierający metodologię badania podmiotów o odmiennej specyfice prowadzonej działalności, pozostających pod nadzorem DFI, mógłby stać się efektywnym narzędziem wspierającym proces nadzorczy.

(dowód akta kontroli str. 2270-2427)

DFI w okresie od początku 2012 r. do końca I półrocza 2014 r. przeprowadził 30 kontroli, w tym 21 w towarzystwach funduszy inwestycyjnych oraz 80 w funduszach inwestycyjnych zarządzanych przez te TFI. Przeprowadził również kontrolę pięciu z 84 dystrybutorów jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych – podmiotów innych niż podmiot prowadzący działalność maklerską, po jednej kontroli agenta transferowego, depozytariusza, przedstawiciela funduszy zagranicznych, podmiotu posiadającego zezwolenie KNF na zarządzanie sekurytyzowanymi wierzytelnościami funduszu sekurytyzowanego, podczas gdy liczba tych podmiotów działających na rynku wynosiła odpowiednio 9, 10, 15 i 33.

DRK w okresie 2012-I półrocze 2014 przeprowadził 35 kontroli, w tym 21 kontroli zrealizowano w domach maklerskich. Ponadto skontrolował sześć banków prowadzących działalność maklerską, podczas gdy wg stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r. na rynku działało ich 14, trzech agentów firm inwestycyjnych – osób prawnych spośród 31 funkcjonujących na rynku oraz cztery oddziały zagranicznych firm inwestycyjnych na czternaście istniejących na rynku. Przeprowadził dwie kontrole GPW S.A. oraz jedną kontrolę w BondSpot S.A. W badanym okresie Urząd nie przeprowadził kontroli w KDPW S.A., natomiast Spółka ta podlegała weryfikacji zgodności sposobu świadczenia usług z wymogami prawa w procesie autoryzacji przed Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Ponadto, KDPW S.A. została poddana kontroli przez UKNF w ramach procesu autoryzacji KDPW_CCP S.A.

Biorąc pod uwagę rozmiary rynku kapitałowego i czas trwania kontroli przewidziany art. 29 ust. 1 ustawy o nadzorze oraz uwarunkowania organizacyjne departamentów Urzędu, wynikające przede wszystkim z zasobów kadrowych wydziałów przeprowadzających kontrole, minimalny uśredniony okres, w którym kontrolą mogłyby zostać objęte wszystkie nadzorowane podmioty, szacuje się na ponad 20 lat. Zdaniem NIK liczba i częstotliwość kontroli podmiotów rynku kapitałowego, pomimo sprawowania systematycznego bieżącego nadzoru nad podmiotami powinna ulec zwiększeniu, głównie w wyniku zmian o charakterze organizacyjnym, które pozwolą dostosować je do rozmiarów rynku.

(dowód: akta kontroli str. 87-94, 1736-173, 1747, 1920-1933, 2023-2029, 2541-2546, 2802-2822)

NIK zbadała 16 kontroli[33] podmiotów rynku kapitałowego, tj. 24,6% przeprowadzonych przez DFI i DRK w okresie od początku 2012 r. do końca

[33] Doboru do badania 10 kontroli przeprowadzonych przez DFI i 6 kontroli przeprowadzonych przez DRK dokonano losowo.

I półrocza 2014 r. Wszystkie kontrole prowadzone były na podstawie okresowych planów, miały charakter kontroli problemowych i nie trwały dłużej niż określono w art. 29 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Ze wszystkich zbadanych kontroli sporządzono protokoły kontroli i zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym kontrolowanych pisemnie poinformowano o zakończeniu kontroli. Protokoły kontroli zostały przekazane kontrolowanym w terminie przewidzianym art. 36 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1751-1785)

Do wszystkich skontrolowanych podmiotów skierowano zalecenia pokontrolne, zobowiązujące je do usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i naruszeń. UKNF nadzorował wykonanie zaleceń pokontrolnych skierowanych do podmiotów, a kontrolowane podmioty w terminie wyznaczonym przez Przewodniczącego KNF przedstawiały sposób realizacji zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 104-183, 1639-1735, 2179-2218, 2596-2802, 4201-4215)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie kontroli podmiotów rynku kapitałowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, celowe jest opracowanie dla kontroli prowadzonych przez DFI podręcznika kontroli oraz metodologii badania i kryteriów oceny ryzyk występujących w podmiotach nadzorowanych. Podręcznik taki stanowiłby wsparcie dla pracowników dokonujących ustaleń stanu faktycznego w procesie kontroli.

2.6. Nadzór nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Urząd monitorował zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania rynku funduszy inwestycyjnych. Podstawę monitorowania stanowiły dane zawarte w raportach, informacjach bieżących i sprawozdaniach okresowych, które fundusze inwestycyjne i towarzystwa funduszy inwestycyjnych przekazywały do Komisji na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 września 2009 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego.

Cztery zbadane TFI, w terminach przewidzianych ww. rozporządzeniem dostarczały Komisji okresowe sprawozdania, oraz bieżące informacje dotyczące działalności i sytuacji finansowej.

Zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem obowiązków informacyjnych regulowała „Instrukcja nadzorowania obowiązków informacyjnych przez podmioty nadzorowane". Ocena ryzyka generowanego przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz identyfikacja potencjalnych zagrożeń wynikających z prowadzonej przez nie działalności odbywała się również w ramach prowadzonego procesu BION towarzystw funduszy inwestycyjnych, z wykorzystaniem „Podręcznika dla pracowników nadzoru towarzystw funduszy inwestycyjnych – Badanie i Ocena Nadzorcza oraz Procedura współpracy z komórkami organizacyjnymi UKNF w ramach procesu Badania i Oceny Nadzorczej (BION) towarzystw funduszy inwestycyjnych". Wyniki monitorowania sytuacji w sektorze TFI oraz funduszy inwestycyjnych były ujmowane w okresowych raportach prezentowanych na posiedzeniach KNF.

(dowód: akta kontroli str. 1786-1858, 2067-2178)

Urząd monitorował również funkcjonowanie w TFI systemu kontroli wewnętrznej. NIK zbadała dokumentację czterech[34] kontroli przeprowadzonych przez UKNF w TFI dotyczących systemu nadzoru zgodności działalności z prawem, systemu audytu wewnętrznego i systemu zarządzania ryzykiem, określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych[35]. W trzech kontrolach tematyka ta została ujęta, natomiast w jednej ze względu na odnotowane w procesie nadzoru bieżącego liczne naruszenia przepisów, odnosiła się do sytuacji bieżącej podmiotu i obejmowała zagadnienia wpływające na interes uczestników funduszy. W kontroli główny nacisk położono na obszary generujące inne istotne ryzyko, a zagadnienia dotyczące kontroli wewnętrznej był weryfikowane w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2225-2236)

Systemy zarządzania ryzykiem przyjęte w zbadanych towarzystwach funduszy inwestycyjnych, zgodnie z art. 48 ust. 2g ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych[36], podlegały ocenie biegłego rewidenta, który wydał oświadczenia o adekwatności systemów do rozmiarów i rodzaju prowadzonej działalności, zgodności z przepisami prawa, metodami pomiaru i monitorowania ryzyk, wyznaczania całkowitej ekspozycji. W oświadczeniach tych biegli rewidenci wskazali na prawidłowe systemy limitów wewnętrznych i ich zgodność z profilem ryzyka inwestycyjnego i polityką inwestycyjną TFI.

(dowód: akta kontroli str. 1859-1877)

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r. określono sposób postępowania towarzystwa w celu przeciwdziałania powstawaniu konfliktów interesów. Na towarzystwach spoczywa obowiązek opracowania i wdrożenia regulaminów zarządzania konfliktami interesów. Urząd nie dysponował regulaminami zarządzania konfliktami interesów wszystkich TFI. Regulaminy te pozyskiwane były jedynie w procesie bieżących czynności nadzorczych i kontrolach realizowanych w TFI. Weryfikowano regulaminy tych TFI, których badanie działalności w ramach sprawowanego bieżącego nadzoru ujawniło potrzebę skonfrontowania stanu faktycznego z zapisami regulaminu. W treści pięciu zbadanych regulaminów zarządzania konfliktami interesów w TFI, spośród jedenastu posiadanych przez Urząd zawarto wszystkie zagadnienia wskazane w § 25 ust. 2, 3 i 4 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1901-1919, 2023-2064)

Podmioty pełniące funkcje depozytariusza, zgodnie z art. 72 ustawy o funduszach inwestycyjnych, sprawują bieżący nadzór nad działalnością funduszy, dokonując weryfikacji czynności realizowanych przez nie i ich zgodności z prawem lub zapisami statutu w celu identyfikacji nieprawidłowości w działalności funduszy.

W okresie od początku 2012 r. do końca I półrocza 2014 r., zgodnie z art. 231 ust. 1 ww. ustawy depozytariusze przekazali do KNF 10.786 informacji dotyczących naruszeń przez fundusze inwestycyjne ograniczeń inwestycyjnych określonych w ustawie o funduszach oraz ich statutach, 344 informacje dotyczące błędnej wyceny wartości aktywów netto przypadającej na jednostkę uczestnictwa lub certyfikat inwestycyjny, 61 informacji w sprawie niedokonania wyceny wartości aktywów funduszy inwestycyjnych, 80 informacji na temat opóźnień w regulowaniu

[34] Dobór losowy.
[35] Dz.U. z 2013 r., poz. 538.
[36] Dz. U. z 2014 r., poz. 157.

przez fundusze zobowiązań wobec uczestników z tytułu zrealizowania zleceń odkupienia jednostek uczestnictwa oraz 125 informacji o opóźnieniach w realizacji zleceń nabycia i odkupienia powyżej 7 dni od daty złożenia zlecenia lub dokonania wpłaty na rachunek funduszu.

W ramach nadzoru sprawowanego nad depozytariuszami Urząd podejmował działania polegające na analizie raportów przekazywanych przez fundusze inwestycyjne oraz informacji depozytariuszy, pod kątem ich prawidłowości i kompletności, podejmowaniu interwencji telefonicznych kierowanych do podmiotów nadzorowanych, korespondencji nadzorczej, celem pozyskania wyjaśnień dotyczących zdarzeń występujących w funduszach inwestycyjnych. Przygotowywano wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia sankcji na towarzystwo lub depozytariusza, a informacje dotyczące nieprawidłowości uwzględniano w procesie badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych.

Badaniem NIK objęto jedyną kontrolę depozytariusza jaka została przeprowadzona w okresie od początku 2012 r. do końca I półrocza 2014 r., w efekcie nieprawidłowości zidentyfikowanych w toku nadzoru bieżącego i czynności kontrolnych przeprowadzonych w TFI. Podczas tych czynności kontrolnych zweryfikowano m.in. realizację postanowień umowy zawartej z TFI, którą depozytariusz zapewnił sobie dostęp do informacji niezbędnych do niezależnego dokonania wyceny jednostek uczestnictwa i ustalenia wartości aktywów.

(dowód: akta kontroli str. 1878-1900, 1920, 1925-1926, 2024, 2029)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie nadzoru sprawowanego nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.7. Stabilność infrastruktury technicznej rynku kapitałowego

Opis stanu faktycznego

Bezpieczeństwo systemów informatycznych firm inwestycyjnych było przedmiotem nadzoru i weryfikacji UKNF. W trakcie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej, w ramach weryfikacji ogólnych założeń organizacji przedsiębiorstwa, analizowane są planowane do wykorzystania urządzenia telekomunikacyjne. W toku czynności kontrolnych analizowana jest m.in. zgodność systemów informatycznych domów maklerskich z wymogami określonymi m.in. w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 września 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych (...)[37]. Ponadto Podręcznik kontroli firm inwestycyjnych przewiduje badanie w zakresie sposobów zabezpieczania systemu informatycznego.

(dowód akta kontroli str. 2304-2304a, 6164-6165)

W trakcie procesu BION kwestie związane z bezpieczeństwem systemów informatycznych domów maklerskich weryfikowano podczas badania prowadzonego w trybie pełnym. W szczególności w ramach oceny ryzyka operacyjnego analizowano informacje w zakresie architektury systemów informatycznych, skali i częstotliwości zmian funkcjonujących w domu systemów informatycznych, awarii systemów informatycznych, ich częstotliwości, istotności, skutków i średniego czasu ich usuwania, a także skarg w zakresie systemów informatycznych, założeń i kluczowych procesów Planu Ciągłości Działania, przeprowadzonego audytu systemów. W 2014 r. kwestia bezpieczeństwa systemów informatycznych została

[37] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banków powierniczych oraz warunków szacowania przez dom maklerski kapitału wewnętrznego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1072).

włączona do procesu BION prowadzonego w trybie „zza biurka", m.in. w zakresie ciągłości działania systemów informatycznych, infrastruktury IT, planu ciągłości działania oraz audytu systemów informatycznych.
Urząd opracował wytyczne dotyczące zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w podmiotach infrastruktury rynku kapitałowego, w firmach inwestycyjnych, a także towarzystwach funduszy inwestycyjnych, m.in. w związku z potrzebą ujednolicenia zasad nadzoru nad IT we wszystkich sektorach rynku finansowego, znacznym rozwojem technologii informacyjnej oraz pojawieniem się nowych zagrożeń. Istnienie tych zagrożeń potwierdzało się zarówno w procesie kontroli jak i w wyniku sprawowanego nadzoru bieżącego TFI oraz domów maklerskich. KNF przyjęła wytyczne w dniu 16 grudnia 2014 r. z terminem ich wdrożenia przez podmioty nadzorowane do końca 2016 r. Wytyczne mają na celu wskazanie oczekiwań nadzorczych dotyczących ostrożnego zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, co wiąże się z ryzykiem operacyjnym, prawnym i utraty reputacji.
W okresie objętym kontrolą do UKNF wpłynęło 14 skarg w związku z nieprawidłową realizacją transakcji przez firmy inwestycyjne na skutek problemów informatycznych. Skargi wynikały w szczególności z awarii systemów, błędów w konstrukcji platformy internetowej, brakiem dostępu do notowań ciągłych w ramach usługi maklerskiej. W każdym przypadku Urząd prowadził postępowanie wyjaśniające.

(dowód akta kontroli str. 6165-6166, 6169-6186)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.8. Pozostałe ustalenia kontroli

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 72/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 5 czerwca 2012 r. ustalono regulamin pracy, zgodnie z którym pracownik Urzędu nie może posiadać instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi dopuszczonych do obrotu zorganizowanego, z wyjątkiem obligacji Skarbu Państwa. Pracownik Urzędu nie może również inwestować środków w niepubliczne certyfikaty funduszy inwestycyjnych zamkniętych. Pracownicy Urzędu nie mogą być członkami organów zarządzających lub nadzorujących spółek prawa handlowego oraz innych podmiotów podlegających nadzorowi Komisji. Do dnia 15 stycznia każdego roku kalendarzowego pracownik składa oświadczenie o przestrzeganiu powyższego ograniczenia. Badanie próby dla wybranych pracowników Urzędu wykazało, że złożyli oni oświadczenia i nie zawierały one informacji wskazujących na naruszenie powyższych ograniczeń
Zgodnie z regulaminem w przypadku wystąpienia okoliczności, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość i interesowność, pracownik Urzędu zobowiązany jest niezwłocznie poinformować o tym stanie pracodawcę. W okresie objętym kontrolą czterokrotne miało miejsce wyłączenie pracownika z udziału w postępowaniach administracyjnych w sprawie zatwierdzenia prospektu emisyjnego spółek. We wszystkich tych przypadkach osoba wyłączona z postępowań, w trybie postanowienia KNF, wnioskowała o wyłączenie siebie z postępowania prospektowego. Postanowienia KNF wydano na podstawie art. 24 kpa z uwagi na uprawdopodobnienie okoliczności, które mogą wywoływać wątpliwość co do bezstronności pracownika w danej sprawie.
Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze do zadań Komisji zalicza m.in. podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie rynku finansowego. Postępowanie pracowników biorących udział w konferencjach, szkoleniach, seminariach organizowanych poza Urzędem reguluje Zarządzenie

Nr 42/2012 Przewodniczącego KNF z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie zasad wystąpień publicznych pracowników UKNF oraz przyznawania patronatów KNF. Zgodnie z § 4 Zarządzenia pracownik Urzędu, po oddelegowaniu, może wystąpić w charakterze prelegenta w szkoleniu, konferencji, seminarium, panelu dyskusyjnych lub innym wydarzeniu o podobnym charakterze organizowanym przez podmiot zewnętrzny, jeżeli za takie wystąpienie nie zostało przewidziane wynagrodzenie lub inna korzyść majątkowa. Natomiast zgodnie z § 5 ust. 1 ww. Zarządzenia pracownik może wystąpić w charakterze prelegenta w wydarzeniu, za które jest przewidziane wynagrodzenie, wyłącznie w przypadku gdy organizatorem tego wydarzenia jest instytucja państwowa lub szkoła wyższa pod warunkiem uzyskania zgody przełożonego. W trakcie kontroli zbadano udział pracowników Urzędu w 13 konferencjach, panelach dyskusyjnych, seminariach CEDUR. Udział ten odbywał się za zgodą przełożonego, bez gratyfikacji finansowej.

(dowód akta kontroli str. 4286-4294, 5969-6034)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[38], wnosi o:

1) podjęcie działań informacyjnych skierowanych do emitentów w celu ograniczenia ilości błędów i poprawy jakości prospektów emisyjnych,
2) zainicjowanie prac w celu wskazania instytucji, które sprawowałyby nadzór nad ustalaniem stawek referencyjnych WIBOR,
3) umieszczanie w projektach decyzji o nałożeniu kar pieniężnych przekazywanych Przewodniczącemu KNF i członkom KNF propozycji wysokości kar wraz z jej uzasadnieniem,
4) wprowadzenie zasady określającej rodzaj danych finansowych i okres, z którego powinny być brane pod uwagę, jako jeden z elementów decydujących o wysokości nakładanej kary pieniężnej,
5) podjęcie działań w celu skrócenia czasu trwania postępowań i przygotowywania zawiadomień w związku ze sprawami dotyczącymi manipulacji instrumentami finansowymi i wykorzystaniem informacji poufnych oraz postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kary,
6) rozważenie celowości ponownego wystąpienia do Ministra Finansów z wnioskami legislacyjnymi dotyczącymi przyznania w przypadku spraw dotyczących podejrzenia przestępstwa na rynku kapitałowym organom ścigania uprawnień do stosowania technik operacyjnych, a pracownikom UKNF prawa do przekazywania organom ścigania posiadanych informacji stanowiących tajemnicę zawodową,
7) uwzględnianie w szerszym zakresie, w kontrolach prowadzonych w firmach inwestycyjnych, tematyki przygotowania tych podmiotów do wykrywania przypadków manipulacji instrumentami finansowymi.

[38] Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 31 grudnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis