



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 1 września 2015 r.

**INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA WYNIKÓW KONTROLI NAJWYŻSZEJ
IZBY KONTROLI – NADZÓR NAD PUBLICZNYM OBROTEM
INSTRUMENTAMI FINANSOWYMI**

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez instytucje objęte kontrolą zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu instrumentami finansowymi. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

Kontrolą objęto Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (w zakresie przestrzegania przepisów związanych z dopuszczeniem instrumentów finansowych do publicznego obrotu oraz zapewnienia bezpieczeństwa obrotu na rynku instrumentów finansowych), Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. (w zakresie wydawania decyzji o dopuszczeniu instrumentów finansowych do obrotu i podmiotów do działalności na Giełdzie Papierów Wartościowych S.A. oraz działań na rzecz zapewnienia uczciwego obrotu giełdowego), Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. (w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ewidencji instrumentów finansowych oraz zabezpieczenia interesów inwestorów), KDPW_CCP S.A. (w zakresie zabezpieczenia prawidłowego wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zawieranych na rynku zorganizowanym).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie przez skontrolowane instytucje zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i uczciwości obrotu instrumentami finansowymi. Komisja Nadzoru Finansowego sprawowała nadzór nad podmiotami działającymi na rynku kapitałowym, Giełda Papierów Wartościowych S.A. zapewniała organizację obrotu instrumentami finansowymi, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. prowadził i nadzorował system depozytowo-rozliczeniowy w zakresie obrotu instrumentami finansowymi, a KDPW_CCP S.A. rozliczała transakcje i prowadziła

fundusz rozliczeniowy gwarantujący prawidłowe wykonanie zobowiązań wynikających z transakcji zawieranych w obrocie zorganizowanym.

Pomimo pozytywnych wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na potrzebę usprawnienia działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, w celu wzmocnienia efektywności oddziaływania na nadzorowane podmioty i zwiększenia bezpieczeństwa na rynku instrumentów finansowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli:

- 1) Urząd Komisji Nadzoru Finansowego powinien skrócić czas prowadzenia postępowań w sprawie weryfikacji wniosków o dopuszczenie instrumentów finansowych do publicznego obrotu poprzez usprawnienie procedury rozpatrywania wniosków; Urząd powinien w szczególności zmienić praktykę rozpatrywania prospektów emisyjnych w taki sposób, aby wszystkie możliwe uwagi do tych dokumentów zgłaszane były już na początkowym etapie postępowania; Urząd powinien rozszerzyć działalność informacyjną, przygotowując np. aktualny poradnik o najczęściej popełnianych błędach lub zestawienie informacji, które powinny znajdować się w prospekcie;
- 2) konieczne jest usprawnienie reakcji Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego na stwierdzone naruszenia zasad obowiązujących na rynku kapitałowym; podstawowe znaczenie ma skrócenie czasu prowadzenia postępowań administracyjnych o nałożenie kary oraz przygotowania zawiadomień do organów ścigania w sprawach dotyczących naruszenia przepisów w zakresie obrotu instrumentami finansowymi;
- 3) Komisja Nadzoru Finansowego powinna unikać sytuacji mogących stanowić podstawę do formułowania zarzutów o brak przejrzystości w procesie nakładania kar na podmioty rynku kapitałowego; należy dążyć do maksymalnej możliwej transparentności tego procesu;
- 4) dla skuteczności realizacji przez Komisję Nadzoru Finansowego zadań w zakresie monitoringu i prawidłowości funkcjonowania rynku kapitałowego istotne jest konsekwentne dążenie do eliminacji stwierdzonych ryzyk; należy zwrócić większą uwagę na współpracę z organami i podmiotami odpowiedzialnymi za inicjowanie zmian legislacyjnych.

Mając powyższe na względzie, Najwyższa Izba Kontroli sugeruje dokonanie zmian w systemie prawnym polegających na:

- 1) uregulowaniu udziału biegłego rewidenta w przypadkach pokrywania kapitału zakładowego poprzez potrącenie wierzytelności subskrybenta wobec spółki z wierzytelnością spółki z tytułu wpłat na akcje oraz zawężenia kręgu osób uprawnionych do objęcia warrantów subskrypcyjnych w spółkach publicznych, w celu uniknięcia obchodzenia przepisów ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu oraz o spółkach publicznych, dotyczących sporządzenia prospektów emisyjnych;
- 2) wskazaniu podmiotu odpowiedzialnego za nadzór nad ustalaniem stawek referencyjnych rynku międzybankowego (WIBOR i WIBID);
- 3) wprowadzeniu do art. 149 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi uprawnienia dla organów ścigania, tj. Policji i ABW, do otrzymywania od Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego informacji stanowiących tajemnicę zawodową w związku z prowadzonym postępowaniem sprawdzającym, bez konieczności wydawania postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy zawodowej;
- 4) przyznaniu pracownikom Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (art. 150 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi) możliwości przekazywania organom ścigania posiadanych informacji z własnej inicjatywy na etapie przedprocesowym;
- 5) rozszerzeniu katalogu czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję w przypadku przestępstw na rynku kapitałowym (art. 19 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji);
- 6) przyznaniu organom ścigania uprawnienia do kontroli i utrwalania rozmów w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa na rynku kapitałowym, tj. uprawnień określonych w art. 237 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

Do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli załączono pisma Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego i Ministra Sprawiedliwości, w których zaprezentowano stanowiska tych podmiotów w odniesieniu do ustaleń i wniosków sformułowanych w Informacji.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego poinformował, że:

- 1) postulaty *de lege ferenda* w obszarze uprawnień Policji w sprawach rynku kapitałowego, w znacznej mierze pokrywają się z propozycjami zmian przedstawionymi przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego Ministerstwu Finansów;

- 2) wystosował do Ministerstwa Finansów pismo, w którym wskazuje na potrzebę uregulowania kwestii nadzoru nad ustalaniem stawek referencyjnych WIBOR, ze wskazaniem instytucji, w której kompetencjach te zagadnienia mogłyby się znajdować;
- 3) w odniesieniu do problematyki biegłego rewidenta – wystąpi (ponownie) do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o przygotowanie stosownych rozwiązań legislacyjnych w zakresie wskazanym w kontroli (nadzór w tym obszarze może być wykonywany wyłącznie w toku kontroli sądowej dokonywanej przy rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego spółek publicznych);
- 4) wnioski pokontrolne dotyczące przygotowania wewnętrznych procedur oraz publikacji na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego materiałów informacyjnych są w trakcie realizacji;
- 5) zwrócił się do Ministerstwa Finansów o podjęcie działań dla odpowiedniego wzmocnienia kadrowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

Minister Sprawiedliwości poinformował, że:

- 1) otrzymał od Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego pismo, w którym proponuje się:
 - a) uregulowanie kwestii udziału biegłego rewidenta w przypadku pokrywania kapitału zakładowego poprzez potrącenie wierzytelności subskrybenta wobec spółki z wierzytelnością spółki z tytułu wpłat na akcje,
 - b) doprecyzowanie kwestii pozbawienia prawa poboru akcjonariuszy spółki publicznej,
 - c) zawężenie kręgu uprawnionych do objęcia warrantów subskrypcyjnych w spółkach publicznych, w celu uniknięcia obchodzenia przepisów ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu oraz o spółkach publicznych;
- 2) zwrócił się w powyższej sprawie o opinie do ekspertów z dziedziny prawa handlowego (prof. A. Szumańskiego, prof. S. Sołtysińskiego oraz prof. M. Romanowskiego); opinie ekspertów co do proponowanych rozwiązań były negatywne i przedstawiały pogląd, że ewentualne zmiany nie powinny obejmować instytucji prawnych funkcjonujących na gruncie Kodeksu spółek handlowych; w opiniach znalazły się alternatywne – w stosunku do przedstawionych przez Komisję Nadzoru Finansowego – sugestie zmian, dotyczące nowelizacji ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach

publicznych, zmierzające w szczególności do rozszerzenia uprawnień rewidenta do spraw szczególnych, tak aby mógł on badać kwestie zasadności wykorzystania instytucji potrącenia;¹⁾

- 3) podzielił opinie ekspertów;
- 4) Komisja Nadzoru Finansowego nie odniosła się do stanowiska przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości ani do alternatywnych propozycji przedstawionych w tym stanowisku;
- 5) właściwy w sprawie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych i ewentualnego zainicjowania zmian legislacyjnych w tej ustawie jest Minister Finansów.

W swojej opinii do stanowiska Ministra Sprawiedliwości, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wskazał, że problem sposobu ingerencji w porządek prawny powinien być rozstrzygnięty w ramach współpracy Ministra Sprawiedliwości i Komisji Nadzoru Finansowego.

Jakub Zabielski
Główny legislator

¹⁾ Kopia pisma Ministra Sprawiedliwości do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego załączona jest do Informacji o wynikach kontroli – *Nadzór nad publicznym obrotem instrumentami finansowymi*.