

Streszczenie rozprawy doktorskiej Pawła Gładysza pt.:

Komisja Nadzoru Finansowego jako podmiot polityki finansowej Polski w latach 2006 – 2014.

Praca nosi tytuł *Komisja Nadzoru Finansowego jako podmiot polityki finansowej Polski w latach 2006–2014*, a jej celem jest monograficzna charakterystyka tego organu nadzoru w kontekście ujawnienia jego funkcjonalności, zasad sprawowania ustawowych funkcji i kompetencji administracyjnych wobec podmiotów rynku finansowego. W kolejnych częściach rozprawy zostały zidentyfikowane i scharakteryzowane najważniejsze zagadnienia problemowe, istotne dla oceny funkcjonalności Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) i analizy jej znaczenia dla sprawności, stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego w Polsce.

W części pierwszej przedstawione zostały zagadnienia dotyczące polityki finansowej państwa, kształtującej rynek finansowy i wpływającej na jego funkcjonowanie. Państwo, jako organizacja szczególnego rodzaju, dla swej funkcjonalności wymaga istnienia sprawnie działającego systemu porządkującego stosunki społeczne, prawne, a także finansowe. Odpowiada to możliwości sprawnej realizacji podstawowych funkcji państwa jako struktury politycznej. Polityka finansowa, realizowana w celu stworzenia sprawnie działającego systemu finansowego, jest elementem polityki gospodarczej państwa i wyznacza ramy możliwości jej realizacji, a tym samym postrzegania pozycji danego państwa na arenie międzynarodowej. Jej użyteczny charakter decyduje o ścisłym związku z realizacją najważniejszych celów (politycznych, gospodarczych, społecznych) i wpisanych w nie zadań państwa jako struktury. Składowe elementy każdej polityki finansowej państwa to polityka monetarna oraz fiskalna, mające własne cele i odrębne mechanizmy. Oba łącznie wpływają na atrakcyjność finansową danego państwa, współtworząc jego pozycję na globalnych rynkach finansowych. Polityka fiskalna państwa realizuje bardzo ważne funkcje, związane ze stabilizacją ekonomiczną, alokacją dóbr czy ich redystrybucją, potwierdzając, że jest ona skutecznym instrumentem dla państwa jako

kreatora polityki finansowej. Jest ona również podstawą zapewniania środków w budżecie państwa, wydatkowanych z kolei na realizację określonych zadań. Polityka monetarna zabezpiecza pozycję narodowej waluty, przeciwdziałając niekorzystnym zjawiskom inflacji, destrukcyjnie wpływającej na stabilność rynku finansowego.

Kompleksowo postrzegana polityka finansowa państwa, regulowana ustawowo, ściśle odnosi się do rynku finansowego, na który oddziałuje i który powinna skutecznie kształtować. Struktura i właściwości każdego rynku finansowego mają bezpośredni związek z realiami historycznymi i ekonomicznymi, uwarunkowaniami prawnymi i gospodarczymi każdego państwa. Od pozycji ekonomicznej i możliwości rozwoju danej gospodarki zależą najważniejsze trendy rozwojowe poszczególnych narzędzi rynku finansowego, a także jego uczestników, szczególnie tych instytucjonalnych. Kształtowane w warunkach gospodarki rynkowej pod wpływem konkurencji, odzwierciedlają one istotny etap rozwoju danego rynku finansowego, informując o jego potencjale rozwojowym.

Różnorodne typologie podziałów i klasyfikacji rynków finansowych umożliwiają tworzenie czytelnych opisów funkcjonowania rynków finansowych, co z kolei wskazuje na rozległy charakter zadań wpisanych w obszar polityki finansowej państwa. Podstawowe klasyfikacje rynków finansowych uwzględniają kryterium operacyjne (rodzaj instrumentów będących przedmiotem obrotu), kryterium rodzaju kontrahenta, a także kryterium zasięgu terytorialnego. Na podstawie tak wyróżnionych kryteriów można analizować szczegółowo rynek pieniężny, kapitałowy i rynek instrumentów pochodnych, a także rynek pierwotny i wtórny oraz rynek krajowy, regionalny i ogólnosiwiatowy.

Przyjąć też można, że najważniejszym kryterium analizy funkcjonalności rynku finansowego i jego charakterystyki jest kryterium operacyjne, ponieważ pozwala ono na ukazywanie całej struktury rynku, uwzględniającej złożoność i odrębność istniejących na nim instrumentów. Są nimi w obszarze rynku pieniężnego lokaty, bony komercyjne, certyfikaty depozytowe i weksle. Na rynku kapitałowym to akcje, obligacje różnego rodzaju (skarbowe, komunalne, przedsiębiorstw), certyfikaty inwestycyjne oraz kwity depozytowe, a na rynku instrumentów pochodnych: kontrakty forwards, futures, opcje walutowe i swapy. W zależności od przyjętej systematyki

klasyfikacji dokonywane są różnorodne analizy rynku finansowego, podporządkowane zarówno jego ujęciom kompleksowym, jak i fragmentarycznym, obrazującym znaczenie poszczególnych instrumentów finansowych, a także wpływ poszczególnych instytucji (podmiotów) tego rynku na jego funkcjonowanie.

Rynek kapitałowy (pierwotny i wtórny) jest źródłem instrumentów średnio- i długoterminowych, służących pozyskiwaniu środków finansowych związanych głównie z inwestycjami. Najbardziej rozpowszechnionymi instrumentami tego rynku są akcje i obligacje, różniące się swą istotą i wskazanym rodzajem zobowiązania. Kluczowym podmiotem w obszarze rynku kapitałowego w Polsce jest warszawska Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. (dalej: GPW), umożliwiająca obrót papierów wartościowych między wszystkimi uczestnikami rynku. Rynek pieniężny to obszar rynku finansowego, na którym przedmiotem obrotu są instrumenty krótkookresowe, kumulujący nadwyżki pieniądza. Najważniejszymi jego instrumentami są: lokaty międzybankowe oraz bony skarbowe i pieniężne, choć ukształtowały się tu także tzw. instrumenty pochodne, czyli opcje, kontrakty swap oraz kontrakty terminowe (futures, forward). Rynek walutowy jest segmentem rynku finansowego, związanym z transakcjami wymiany walut (transakcje natychmiastowe i terminowe), a najpopularniejszymi jego instrumentami są swapy walutowe i transakcje terminowe.

Dla skutecznego i sprawnego funkcjonowania rynku finansowego niezbędne jest istnienie odpowiednich instytucji nadzoru, zwłaszcza w realiach gospodarki rynkowej, uniezależnionej od modelu centralnego planowania i sterowania. Nadzór państwa nad rynkiem finansowym, choć niejednoznacznie definiowany, interpretowany jest bez większych trudności jako sfera oddziaływania państwa na obszar jego funkcjonowania kluczowy z punktu widzenia rozwoju państwa, jego stabilności i możliwości funkcjonowania w rynkowym otoczeniu. Jest on niezbędny dla zabezpieczenia zarówno samego państwa, jak i społeczeństwa korzystającego z usług finansowych oferowanych przez różne podmioty działające na tym rynku. Stanowi on także formę „interwencjonizmu państwowego” w funkcjonowanie rynku, służącą zabezpieczeniu jego podstaw, tj. bezpieczeństwa rynku, podmiotów na nim działających, jak i klientów (konsumentów).

Sam nadzór ze strony państwa nie jest instytucją stworzoną wspólnie, lecz mającą ugruntowaną pozycję już w średniowieczu, ukształtowaną następnie w XVIII–XIX wieku. Nadzór państwa nad rynkiem finansowym umiejscawiany być musi w obszarze działalności administracji publicznej, mimo wszelkich różnic widniejących tu w porównaniu z pozostałymi obszarami działania tej administracji. Celowo zorganizowany i sprawnie działający nadzór państwa nad rynkiem finansowym wiąże się z koniecznością jego klasyfikowania w zależności od kryterium momentu sprawowania, jak i rodzaju wykorzystanych środków prawnych.

Tym samym wyróżnić należy nadzór wstępny, bieżący i następczy, a także nadzór oparty na decyzji administracyjnej i innych formach oddziaływania prawnego, choć bez wątplenia właśnie ta pierwsza ma dla niego zasadnicze znaczenie. Instytucja nadzoru finansowego, realizowana przez państwo, spełnia również trzy podstawowe funkcje: nadzoru makroostrożnościowego, mikroostrożnościowego i ochrony konsumentów, co ściśle wiąże się z celem istnienia nadzoru finansowego.

Istniejące we współczesności modele nadzoru nad rynkiem ukształtowały się w wyniku ewolucji podejmowanych wzorów realizacji w tym zakresie. Ocena stosowanych rozwiązań pozwala wyróżniać nadzór zróżnicowany (sektorowy), będący modelem tradycyjnym (w zasadzie realizującym tylko nadzór mikroostrożnościowy), oraz model zintegrowany, w którym wszystkie funkcje nadzoru i pełny nadzór nad całym rynkiem finansowym są skupione w ręku jednego podmiotu – instytucji powołanej specjalnie do pełnienia tego celu. Dodatkowo wyróżniany jest także tzw. model częściowo zintegrowany, będący formą pośrednią między przedstawionymi powyżej, którą traktować trzeba jedynie jako stadium pośrednie na drodze ewolucji do realizacji modelu zintegrowanego nadzoru.

Kwestie organizacji nadzoru nad rynkiem finansowym wiążą się zawsze z czynnikami natury politycznej, ekonomicznej i historycznej, które cechują daną organizację państwową. Wybór określonych rozwiązań jest zawsze ich wypadkową, choć nie bez znaczenia jest ocena skuteczności wdrażanych na świecie rozwiązań i ich wzorcowe oddziaływanie. W odniesieniu do państw obszaru Unii Europejskiej (dalej: UE) modelem dominującym jest model zintegrowany nadzoru finansowego, wprowadzany coraz szerzej na obszarze Wspólnoty Europejskiej od końca lat

osiemdziesiątych XX wieku, choć jego obowiązywanie nie ma znamion przymusu – brak bowiem jednoznacznych wytycznych prawnych w tym zakresie czy wspólnych norm. Mimo przewagi tej formy organizacyjnej nadzoru nad rynkiem finansowym w dalszym ciągu omawiane są różne rozwiązania i warianty dla tego modelu, jak choćby kwestia niezależności organów centralnych (banku centralnego) i jego miejsca w strukturze realizowanego nadzoru. W tym celu wdrażane są różne rozwiązania służące poprawie spójności nadzoru w państwach UE, a tworzone instytucje międzynarodowe działają na rzecz osiągnięcia tego celu i zapewnienia skutecznej koordynacji i współpracy instytucji nadzoru w poszczególnych państwach członkowskich.

Analizowane na tle tych przemian przekształcenia modelu nadzoru nad rynkiem finansowym w III Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP) potwierdzają istotną ewolucję, która dokonała się od momentu rozpoczęcia przemian ustrojowych (po 1989 r.) aż do chwili obecnej. Zachowanym kierunkiem ewolucji polskiego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym było objęcie rynku finansowego modelem w pełni zintegrowanym, który obowiązuje obecnie. Nadzór ten obejmował przy tym działanie wszystkich podstawowych instytucji rynku finansowego i podmiotów na nim działających, tworzonych zgodnie z normami prawa przekształcanego po 1989 r. Dało to impuls do rozwoju sektora bankowego, sektora ubezpieczeń i rynku emerytalnego, a także sektora rynku kapitałowego. Wszystkie te obszary rynku finansowego dopiero w III RP zyskały możliwość działania i rozwoju, wpływając także na rozwój polskiego rynku finansowego, odzwierciedlającego rozwój gospodarczy kraju. W okresie od początku lat dziewięćdziesiątych do końca pierwszej dekady XXI wieku ustabilizowała się liczba poszczególnych podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego. Na przestrzeni tych lat, które można uznać za okres formowania się i ewoluowania polskiego rynku finansowego do właściwego mu kształtu, odpowiadającego potrzebom rynku, ujawniły się zjawiska polegające zarówno na dynamicznym wzroście liczby podmiotów danego sektora, jak i ich stabilizacji. Tendencje te były szczególnie widoczne w sektorze bankowym, którego uwolnienie od przymusu państwowego spowodowało ogromny wzrost liczby wszystkich podmiotów tej branży na rynku na początku i w połowie lat dziewięćdziesiątych (najpóźniej nastąpił rozwój spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych,

najpóźniej też włączonych w obszar nadzoru bankowego). Od końca lat dziewięćdziesiątych można już zauważyć stabilizację struktury tego sektora, potwierdzającą oddziaływanie mechanizmów rynkowych na podmioty w nim działające, jak i skuteczność realizowanego nadzoru nad rynkiem finansowym. Podobną tendencję, jak i podobne umiejscowienie w czasie, można zauważyć w odniesieniu do pozostałych sektorów i podmiotów rynku finansowego – funduszy inwestycyjnych, venture capital i funduszy emerytalnych, a także zakładów ubezpieczeń (tu stabilizacja nastąpiła nieco później, bo od pierwszej dekady XXI wieku). W parze z rozwojem i przekształceniami struktury ilościowej rynku finansowego w Polsce w okresie III RP znajdował się rozwój jego możliwości, ukazywanych poprzez poprawiającą się kondycję finansową poszczególnych podmiotów i tego rynku.

W rozdziale drugim przedstawiona została charakterystyka ogólna KNF) jako organu administracji publicznej nadzorującego rynek finansowy. W genezie powstania KNF ujawnia się potrzeba stworzenia tego typu instytucji nadzoru głównie w związku z rozwojem rynku finansowego, a co za tym idzie, z poszerzaniem skali jego oddziaływania, w tym także możliwych zagrożeń dla stabilności rynku, jak i bezpieczeństwa konsumentów. Powstanie KNF w 2006 roku umiejscowiło tę instytucję w obszarze nadzoru obok dwóch innych podmiotów spełniających tę funkcję: Ministerstwa Finansów oraz Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP). Było to też potwierdzeniem wdrożenia zintegrowanego modelu nadzoru finansowego nad rynkiem, stosowanego najczęściej w krajach Europy i postrzeganego w literaturze, jak i na podstawie praktycznych doniesień z jego funkcjonowania, jako najbardziej skutecznego rozwiązania w aspekcie nadzoru nad rynkiem finansowym. Powołanie KNF oznaczało także ewolucję polskiego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym, która była wymuszona oceną istniejących rozwiązań i potrzeb rynku finansowego w III RP. We wcześniejszej strukturze instytucjonalnej nadzoru finansowego poszczególne sektory tego rynku podlegały nadzorowi ze strony różnych podmiotów odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. W początkowym okresie, tj. od 1989 roku, nadzór nad rynkiem finansowym był powierzony NBP i dotyczył sektora bankowego. Realizował go najpierw Departament Nadzoru Bankowego, a od 1990 r. Generalny

Inspektor Nadzoru Bankowego, działający w imieniu NBP jako jego oddzielny organ. Instytucja ta sprawowała nadzór wstępny, udzielając licencji na działalność bankową w Polsce, przy czym stosowana przez nią elastyczność w podejściu do oceny składanych wniosków odpowiadała realizacji idei demonopolizacji rynku i zamierzeniu znacznego poszerzenia struktury ilościowej tego sektora. Przełożyło się to na znaczny rozwój sektora bankowego w tym okresie. W 1997 r. powołano Komisję Nadzoru Bankowego jako strukturę wydzieloną z NBP, której organem wykonawczym był Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego, pozostający nadal w strukturze NBP.

W sektorze rynku kapitałowego od 1991 r. nadzór był sprawowany przez kolejną, co prawda, instytucję nadzorczą, ale jednocześnie był to pierwszy organ wyspecjalizowany, powołany specjalnie do pełnienia tych funkcji. Była to Komisja Papierów Wartościowych, która w 1997 r. przekształcona została w Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (dalej: KPWiG), czuwającą nad rozwojem i działaniem rynku kapitałowego.

W sektorze ubezpieczeń nadzór sprawowany był początkowo (do 1990 r.), przez Ministerstwo Finansów, później wyodrębniono Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych, a w 1993 r. Departament Ubezpieczeń, funkcjonujący do 1995 r. W 1996 r. powołano Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (dalej: PUNU), który nie posiadał jednak całościowych uprawnień nadzorczych (kompetencje licencyjne pozostawały w ręku Ministerstwa Finansów). PUNU w 2002 r. połączył się z Urzędem Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (dalej: UNFE), powołanym w 1998 r. dla potrzeb sektora emerytalnego. Miał on jedynie uprawnienia nadzorcze i opiniodawcze bez funkcji regulacyjnych. Powstała wówczas z tego połączenia Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (dalej: KNUiFE), co uznaje się za pierwszy krok w kierunku konsolidowania instytucji nadzorczych rynku finansowego w Polsce.

Dla konsolidowania instytucji nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce istotne znaczenie miała akcesja do UE i okres przedakcesyjny, związany z koniecznością tworzenia istotnych uregulowań prawnych, przybliżających polskie przepisy w wielu zakresach, w tym prawa finansowego, do regulacji UE. Istniejące dyrektywy bankowe (lata: 1977, 1989, 1991) normowały zakres działalności instytucji

sektora finansowego, wskazując także zasady ich licencjonowania, tworzenia regulacji ostrożnościowych i sprawowania kontroli, co stało się obszarem istotnych wytycznych dla polskiego ustawodawstwa i przyjmowanych kolejno wzorów nadzoru nad rynkiem finansowym.

Połączenie PUNU z UNFE (2002 r.) oraz powstanie KNUiFE umożliwiło integrację nadzoru w zakresie sektora ubezpieczeń i sektora emerytalnego. Pozostała już tylko do rozwiązania kwestia integracji nadzoru bankowego i kapitałowego, co nastąpiło dzięki powołaniu KNF (2006 r.). Wraz z powstaniem KNF, rozwiązaniu uległy dotychczasowe instytucje nadzorujące sektor kapitałowy oraz ubezpieczeniowy i emerytalny, czyli odpowiednio KPWiG oraz KNUiFE. Z końcem zaś 2007 r. zlikwidowana została Komisja Nadzoru Bankowego i nadzór nad tym sektorem przeszedł od 2008 r. w kompetencje KNF.

W przyjętym kształcie sprawowanego nadzoru nad rynkiem zastosowano dla KNF wiele rozwiązań z działania najsprawniejszej, najdłużej istniejącej i najbardziej podobnej w sensie organizacyjnym instytucji nadzorczej, jaką była KPWiG. Powołana instytucja skonsolidowanego nadzoru nad rynkiem finansowym została ustawowo wyposażona w pakiet kompetencji rozstrzygających wszystkie obszary nadzoru finansowego, począwszy od funkcji licencyjnych, przez kontrolne, aż do funkcji legislacyjnych i informacyjnych, budujących wiarygodność społeczną do instytucji sektora finansów. Stworzony organ uzyskał w pełni ustawową niezależność finansową, personalną i decyzyjną, co było podstawą do właściwej realizacji funkcji nadzorczych.

W strukturze stworzonego siedmioosobowego organu przyjęto udział przedstawicieli różnych instytucji i organów związanych z rynkiem finansowym (przedstawiciel ministra finansów, ministra pracy i polityki społecznej, prezydenta RP, a także prezes NBP lub wskazana przez niego osoba). Dominującą pozycję posiadał przewodniczący KNF, któremu podlegało dwóch zastępców, a wszyscy oni byli powoływani na te stanowiska przez Prezesa Rady Ministrów. Określono wobec nich istotne wymagania personalne, a także zasady powoływania i odwoływania, wskazując jednak ustawowo na niezależność tego podmiotu oraz związane z tym ograniczenia nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów, których nie sposób jednak oceniać jako w

pełni odpowiadających niezależności ustawowej tego organu. Ustawodawca nakreślił przy tym także zasady finansowania nadzoru nad rynkiem, mające również gwarantować niezależność powołanemu organowi.

Struktura organizacyjna KNF została precyzyjnie powiązana z koniecznością realizacji wszystkich zadań w obszarze zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym, stąd wyodrębniono w niej poszczególne departamenty, zajmujące się odrębnymi obszarami rynku finansowego i różnymi zadaniami. Oprócz tego wyodrębniono także Departament Ochrony Klientów zajmujący się wyjaśnianiem skarg klientów odnoszących się do różnych instytucji i ich działań, a także Departament Komunikacji Społecznej, odpowiedzialny za komunikację z mediami i politykę informacyjną KNF. Wobec wszystkich tych jednostek zachowano nadrzędną rolę przewodniczącego KNF, kształtującego zakres zadań i sposób ich wypełniania przez podległy mu organ.

KNF została uprawniona także do współpracy z różnymi instytucjami sektora finansów w UE w celu tworzenia wspólnych rozwiązań, wdrażania istotnych działań i wzorów postępowania w obszarze nadzoru nad rynkami finansowymi. Wiązało się to ściśle z przynależnością Polski do UE i koniecznością, chociażby, wdrażania przyjmowanych regulacji UE, w tym dyrektyw ściśle odnoszących się do rynku finansowego. Uczestnictwo przedstawicieli KNF w międzynarodowych strukturach i spotkaniach, konferencjach organizowanych przez ważne instytucje nadzoru w obszarze Wspólnoty owocowało jej wkładem w tworzenie istotnych modeli postępowania, opracowywanie pakietów regulacji dla rynku finansowego czy zasad nadzoru. KNF uczestniczyła w pracach i spotkaniach Rady Organów Nadzoru (EBA), Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), a także Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB). Oprócz tego KNF współpracuje także z wieloma organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się funkcjonowaniem poszczególnych sektorów rynku finansowego, jak choćby z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Nadzorców Ubezpieczeniowych, Międzynarodową Organizacją Komisji Papierów Wartościowych, Międzynarodową Organizacją Nadzorców Emerytalnych czy

Bazytlejskim Komitetem Nadzoru Bankowego. Uczestnictwo KNF w pracach wielu międzynarodowych organizacji rynku finansowego, współtworzenie stanowionego prawa i wkład w usprawnianie modelu nadzoru nad rynkiem finansowym ściśle wiąże się z ideą jednolitego wspólnego rynku oraz jednolitego zintegrowanego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym UE.

Jednym z kluczowych obszarów działalności KNF jest nadzór wstępny nad rynkiem, realizowany poprzez funkcje licencyjne. Ten aspekt nadzoru jest szczególnie istotny dla bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego, a poprzez działania w tym zakresie KNF może już na wstępnym etapie dokonywać właściwej oceny finansowej podmiotów ubiegających się o możliwość funkcjonowania na rynku finansowym. Prawne umocowanie KNF w tym zakresie stanowi przedmiotowa ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz przepisy prawa administracyjnego, normującego działalność organów administracji publicznej, którym podlega także KNF. Dla tego obszaru działalności KNF przypisane zostało posługiwanie się ustawowymi źródłami prawa, jak i tworzenie decyzji administracyjnych, stanowiących wyraz realizacji funkcji nadzorczych przez KNF. Decyzja administracyjna, na mocy której KNF udziela (bądź nie) licencji w przedmiotowej sprawie, odzwierciedla istotę jej kompetencji, ale także konieczność ich tworzenia w oparciu o ustanowione zasady prawne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, gwarancji wolności gospodarczej, zasada proporcjonalności, subsydiarności oraz konkurencyjności i konkurencji. Wydawane decyzje administracyjne muszą wykazywać także zgodność z konstytucją i modelem liberalnego prawa nadzoru nad działaniem gospodarki. Stosowanie tych zasad jest warunkiem zgodności z prawem i skuteczności nadzoru realizowanego przez KNF zgodnie z posiadanymi przez nią kompetencjami.

W realizacji tych kompetencji nadzorczych KNF nie tylko czerpie z obowiązujących norm prawa powszechnie stanowionego w Polsce, ale zgodnie z konstytucyjnym znaczeniem przypisanym prawu unijnemu, przestrzega także wymogów ostrożnościowych zawieranych w odniesieniu do licencjonowania podmiotów finansowych, formułowanych przez instytucje nadzoru i organy UE.

Poprzez realizację kompetencji licencyjnych KNF w wysokim stopniu realizuje zasadę ochrony rynku i bezpieczeństwa tak systemu, jak i jego klientów, zatem

działania tu podejmowane w istotnym stopniu odnoszą się do podstawowego celu istnienia tej instytucji. Odpowiada to także przyjętemu założeniu ustawodawcy o wyłączeniu tego typu działalności z obowiązywania zasady wolności gospodarczej i podporządkowania jej wymogowi uzyskania stosownej licencji zezwalającej na jej wykonywanie.

Decyzje administracyjne KNF, związane z tymi uprawnieniami, mają charakter decyzji prewencyjnych, a także pierwotny charakter wobec innych środków nadzorczych. Podlegają one natychmiastowemu wykonaniu. Działalność licencyjna KNF spełnia również funkcje regulacyjne i reglamentacyjne wobec rynku finansowego. Zgodnie z podziałem kompetencji KNF w ramach jej struktury jest ona realizowana przez różne jednostki, powołane dla wykonywania zadań w poszczególnych sektorach rynku finansowego. Funkcje te wypełniają: Departament Licencji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych, Departament Licencji Ubezpieczeniowych i Emerytalnych oraz Departament Firm Inwestycyjnych i Infrastruktury Rynku Kapitałowego.

Realizowany przez KNF model licencjonowania działalności instytucji finansowych w Polsce jest potwierdzeniem stosowania przez nią procedur wskazywanych w UE jako skuteczne, celowe i właściwe, zatem model ten w pełni odpowiada modelowi licencyjnemu, realizowanemu w UE. Dla uzyskania przedmiotowej licencji odpowiednie podmioty, ubiegające się o jej uzyskanie, muszą spełnić podstawowe przesłanki normatywne. Oznacza to, że ocenie KNF podlegają trzy obszary: kapitałowy, personalny i ekonomiczny, które są weryfikowane pod kątem ich cech oraz gwarancji dla sprawności działania przyszłej instytucji, jak i jej zgodności z prawem, tak ogólnym, jak i ściśle związanym z sektorem rynku finansowego, w którym dana instytucja ma działać. W obszarze kapitałowym następuje oszacowanie niezbędnych dla danej działalności zasobów kapitałowych ubiegającego się o licencję podmiotu. W obszarze personalnym następuje zbadanie kompetencji przez osoby związane z tymi podmiotami, zaś w obszarze ekonomicznym – zweryfikowana zostaje gwarancja ich stabilności. Dopiero spełnienie wszystkich trzech przesłanek jest podstawą do wydania decyzji administracyjnej udzielającej zgody na działalność na rynku finansowym. Wszystkie podmioty ubiegające się o

możliwość prowadzenia danej działalności na rynku finansowym muszą wystąpić ze stosownym wnioskiem do KNF, przy czym musi on zawierać opis unormowanych szczegółowo treści stanowiących istotę tego wniosku (między innymi dane założycieli i członków zarządu, dane o strukturze organizacyjnej i formie prawnej, dane o kapitale założycielskim, projekt statutu wraz z planem finansowym na najbliższą perspektywę). Na podstawie szczegółowych przepisów adekwatnych ustaw unormowane zostały te wymogi w odniesieniu do sektora bankowego, ubezpieczeniowego, kapitałowego i emerytalnego. Na tym etapie KNF ocenia zgodność z prawem treści ujętych we wnioskach oraz weryfikuje ich zgodność ze stanem rzeczywistym. Ocenia także poprawność tworzonych rozwiązań formalnych, również pod kątem ich przydatności dla rynku finansowego.

W obszarze kompetencji licencyjnych KNF mieszczą się także jej uprawnienia związane z wydawaniem decyzji administracyjnych udzielających zgody na wszelkie zmiany personalne we władzach nadzorowanych podmiotów, a także zmiany organizacyjno-formalne. Łączy się to ściśle z zakresem rozstrzygnięć, odnoszących się do pierwotnie składanych wniosków licencyjnych przez różne podmioty. To decyduje o tym, że żadna zmiana organizacyjna i funkcjonalna w strukturze podmiotów, do których istnienie KNF wyraziła zgodę, nie może nastąpić bez jej udziału w obszarze ich oceny i bez jej zgody na tę zmianę. Model licencjonowania działalności, realizowany przez KNF, oceniany jest jako bardziej restrykcyjny aniżeli model wdrażany w krajach UE, choć osadzony jest na tych samych podstawach formalnych. Potwierdza to, że KNF dba o bezpieczeństwo powierzonego jej do nadzoru rynku finansowego w wysokim stopniu zabezpieczającym jego interesy.

O wpływie KNF na rynek finansowy w Polsce w kontekście realizacji funkcji licencyjno-autoryzacyjnych świadczą dane obrazujące tempo i skalę rozwoju tego rynku. Rokrocznie KNF otrzymywała wnioski o udzielenie zgody na prowadzenie działalności na rynku finansowym, przy czym, jak wykazała analiza danych za lata 2006–2013, największa ich liczba dotyczyła rynku kapitałowego, choć ostatnie lata ujawniły już wyraźne zmniejszenie tempa wzrostu liczby działających podmiotów. Od początku funkcjonowania KNF rokrocznie otrzymywała kilkadziesiąt wniosków o udzielenie zgody na prowadzenie działalności przez towarzystwa funduszy

inwestycyjnych, a największa ich liczba przypadła na lata 2008–2010 (115–130 wydawanych rocznie licencji). Od 2010 roku nastąpiło zmniejszenie tempa przyrostu nowych podmiotów w tej branży: w 2012 r. KNF wydała 4 nowe pozwolenia, a w 2013 r. już tylko jedno. Systematycznie napływały też wnioski o zgodę na prowadzenie działalności maklerskiej, głównie przez domy maklerskie, choć też skala tego zjawiska była znacznie mniejsza. W latach objętych analizą KNF rokrocznie wydawała kilka nowych pozwoleń (największa ich liczba – 10 – wydana została w 2011 r.).

Pozostałe sektory rynku finansowego w znacznie mniejszym stopniu absorbowały uwagę KNF w zakresie realizacji jej kompetencji licencyjnych. W sektorze emerytalnym we wszystkich latach, poza ostatnimi (lata 2012–2013), nie następowały żadne przekształcenia strukturalne i ilościowe. Ustabilizowana liczba działających otwartych funduszy emerytalnych i zarządzających nimi powszechnych towarzystw emerytalnych, potwierdzała bardzo silną stabilizację rynku w tym sektorze. W 2012 r. KNF wydała zgodę na powstanie dziewięciu dobrowolnych funduszy emerytalnych. W 2013 r. nastąpiło ograniczenie liczby działających OFE w wyniku połączenia OFE Polsat i PKO BP Bankowy OFE, na co KNF wydała przedmiotową zgodę.

Sektor ubezpieczeń był równie stabilny, co sektor emerytalny. W latach 2009 oraz 2011–2013 nie nastąpiły tu żadne zmiany. KNF nie rozstrzygała żadnych nowych wniosków i nie udzielała pozwoleń na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej.

W sektorze bankowym także licencjonowanie działalności nie wiązało się z powstawaniem znacznej liczby nowych podmiotów. Przedmiotowe zgody KNF wydała jedynie w latach 2008–2010 (pojedyncze zgody na powstanie nowych podmiotów) oraz w 2012 r. (cztery zgody na połączenie istniejących banków, między innymi BZ WBK SA i Kredyt Bank). W związku ze zmianami stanowionego prawa w sektorze, od 2012 r. wyodrębnione zostały krajowe instytucje płatnicze (KIP) oraz biura usług płatniczych (jeszcze w 2012 r. KNF wydała trzy zgody na powstanie KIP).

Prowadzona przez KNF działalność licencyjna wobec podmiotów sektora rynku finansowego doprowadziła do ustalenia następującego stanu faktycznego na koniec 2013 r.: 13 otwartych funduszy emerytalnych - OFE i 13 powszechnych towarzystw

emerytalnych - PTE, 59 krajowych zakładów ubezpieczeń, 645 banków (w tym: 41 w formie spółek akcyjnych, 571 banków spółdzielczych, 55 spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych - SKOK), 19 krajowych instytucji płatniczych i 1315 biur usług płatniczych, 84 podmioty na rynku kapitałowym: 57 domów maklerskich, 14 banków prowadzących działalność maklerską i 13 banków powierniczych, 55 towarzystw funduszy inwestycyjnych - TFI i 639 funduszy inwestycyjnych.

Podkreślić należy zwłaszcza słuszość objęcia tym nadzorem instytucji najpóźniej włączonych w obszar nadzoru KNF, czyli spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Jako postulat wysuwa się konieczność objęcia tym nadzorem także doradców finansowych i pośredników finansowych, głównie z racji ich przynależności do rynku, a także z uwagi na stały wzrost liczby dokonywanych przez nich działań. Aspekt licencjonowania działalności przez KNF jest również bardzo ważny dla sektora kapitałowego, zwłaszcza w odniesieniu do osób wykonujących zawód maklera papierów wartościowych i doradcy inwestycyjnego, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo klientów.

Kolejnym obszarem kompetencji nadzorczych KNF było tworzenie regulacji ostrożnościowych i funkcje legislacyjne. Działania te służyły zapewnieniu stabilności rynku finansowego dzięki poprawianiu i korygowaniu istniejących ustaleń w zakresie wymogów i zasad funkcjonowania różnych podmiotów rynku finansowego. Ten obszar działalności KNF był przez nią realizowany za pomocą uchwał związanych z ogłaszaniem i wdrażaniem różnego rodzaju rekomendacji, a także w związku z uczestnictwem przedstawicieli KNF w pracach legislacyjnych na różnych szczeblach, czy też tworzeniem własnych projektów zmian ustaw regulujących funkcjonowanie rynku finansowego w Polsce. Kompetencje te wpisywały się w obszar nadzoru makroostrożnościowego i dotyczyły zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom na rynku, jak i ochrony interesu publicznego (zapewnienie wiarygodności i zaufania do instytucji finansowych).

Prawo KNF do podejmowania uchwał zawierających rekomendacje odnoszące się do różnych obszarów rynku w celu zmniejszenia ryzyka na nim i zwiększenia jego stabilności zostało zapisane ustawowo. Uprawnienia te zostały oznaczone jako „dobre praktyki ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami”, ale mimo tego ich znaczenie

dla funkcjonowania rynku finansowego było porównywalne z oddziaływaniem istniejących norm prawa powszechnie stanowionego. Rekomendacje KNF, zaliczane do tzw. miękkiego prawa (*soft law*), potwierdzały tym samym znaczenie i możliwości rozwoju tej formy nadzoru ostrożnościowego nad rynkiem, mimo braku ich uwzględnienia w katalogu konstytucyjnie umocowanych norm prawnych. Ta forma nadzoru jest także w UE znacznie bardziej rozpowszechniona niż w Polsce i popierane przez najważniejsze instytucje nadzorcze UE. Ich stosowanie przez KNF potwierdza zatem śledzenie przez nią bieżących trendów nadzoru w UE i stosowanie „niedyrektywnych” i elastycznych form oddziaływania na rynek finansowy jako metody skutecznej w jego kontroli i nadzorowaniu różnych aspektów działalności.

W większości rekomendacje są postrzegane jako akty prawa wewnętrznego i zaliczane do wewnętrznych aktów normatywnych w rozumieniu Konstytucji RP, a także w kategorii nienormatywnych form działania administracji. Choć nie mają w sensie prawnym mocy wiążącej, okazały się bardzo skutecznymi narzędziami nadzoru nad rynkiem finansowym. KNF przyjęła bowiem zasadę kontroli wdrażania tych regulacji przez nadzorowane podmioty, a nieuwzględnianie wytycznych w nich zawartych było zazwyczaj podstawą wydawania zaleceń dotyczących uzupełnienia tych braków i wpływało na obniżenie oceny kontrolnej, wydawanej przez KNF.

Ten aspekt kompetencji nadzorczych KNF zrealizowała wobec sektora bankowego i tylko w tym sektorze rynku finansowego przyjmowała ona właściwe postanowienia tej rangi. Z uwagi na to, że rekomendacje te, odnosiły się do całego sektora, miały charakter generalny, a potrzeba normalizacji tego sektora wiązała się z jego istotnym oddziaływaniem na bezpieczeństwo całego systemu i bezpieczeństwo klientów.

KNF rozpoczęła stosowanie regulacji ostrożnościowych dla sektora bankowego od 2008 roku, przy czym pierwszą przyjętą rekomendacją była rekomendacja S (II), rozszerzająca rekomendację S dotyczącą dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, wydaną w 2006 roku przez Komisję Nadzoru Bankowego, zajmującego się wówczas jeszcze nadzorem nad sektorem bankowym.

W kolejnych latach KNF wydała istotne rekomendacje dotyczące zasad i procedur badania zdolności kredytowej (T), zarządzania ryzykiem w związku z transakcjami na rynku instrumentów pochodnych (A), zarządzania ryzykiem walutowym w bankach (I) czy zarządzania ryzykiem operacyjnym (M), a także zasad identyfikacji bilansowych ekspozycji kredytowych, które straciły wartość (R). Opracowano także rekomendację dotyczącą tworzenia przez banki baz danych odnoszących się do rynku nieruchomości w związku z kredytami hipotecznymi (rekomendacja J). Opracowano wiele rekomendacji dotyczących organizacji działalności przez banki, jak rekomendacja H (kontrola wewnętrzna w banku) czy rekomendacja D, dotycząca bezpieczeństwa teleinformatycznego i zarządzania obszarami technologii informacyjnych w bankach.

Cykl tworzenia rekomendacji dla rynku najczęściej wykraczał poza okres jednego roku. Opracowywane projekty były następnie konsultowane z bankami, rozsyłane w celu analizy i ustosunkowania się do nich zainteresowanych podmiotów, a następnie, po ewentualnych korektach, ogłaszane jako stanowisko i zalecenia KNF w danej kwestii. Istotnym, wspólnym celem tych działań KNF było usprawnienie organizacji działalności bankowej, poprawa jej efektywności, zwiększenie bezpieczeństwa sektora, a zarazem całego rynku finansowego, zwłaszcza w kontekście skutków kryzysu tego sektora, który miał miejsce w 2008 roku.

W sferze działalności legislacyjnej KNF również potwierdziła swe kompetencje nadzorcze, uczestnicząc w procesie tworzenia prawa dotyczącego rynku finansowego i działalności na nim poszczególnych podmiotów w różnych jego sektorach. Najczęściej KNF uczestniczyła w opiniowaniu lub tworzeniu projektów rządowych zmian różnych ustaw. Opiniując je czy nanosząc do nich poprawki, KNF kierowała się przede wszystkim potrzebą zapewnienia stabilności rynku finansowego i eliminowania istniejących na nim luk prawnych, tworzących możliwości nadużyć. Istotnym źródłem dla wprowadzanych zmian była również konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawa unijnego, jego implementacji, zgodnie z obowiązkiem ciążącymi na państwie członkowskim UE.

Analizowany okres działalności KNF wiązał się z wieloma zmianami stanu prawnego w zakresie odnoszącym się do charakteryzowanego rynku, zatem i

uczestnictwo KNF w procesie stanowienia tego prawa miało istotne znaczenie dla oceny jej działalności. W okresie tym wielokrotnie zmieniane były również te same ustawy, co potwierdzało konieczność zmian dostosowawczych do prawa UE, jak i zmiany funkcjonalne, wynikające ze stosowania już istniejącego prawa w pierwotnie uchwalonym zakresie.

W zakresie rynku kapitałowego Komisja uczestniczyła w przygotowaniu projektów zmian ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do obrotu, a także o funduszach inwestycyjnych. Tworzyła projekt zmian ustawy o obligacjach.

W zakresie rynku ubezpieczeń KNF brała udział w pracach nad nowelizacją ustawy o OFE, opracowaniu projektu zmian ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Uczestniczyła w opracowywaniu zmian do ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych, a także o emeryturach kapitałowych, w procesie legislacyjnym ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Oprócz tego tworzyła projekt zmian ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym oraz uczestniczyła w opracowaniu projektów założeń do projektu ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. KNF współtworzyła projekt ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, jak i jego zmian w późniejszym czasie.

W sektorze bankowym aktywność KNF w badanym zakresie dotyczyła uczestnictwa w procesie zmian ustawy - Prawo bankowe, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a także ustawy o rachunkowości. Uczestniczyła w tworzeniu projektu ustawy o usługach płatniczych, a także projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Projektowała zmiany ustawy o kredycie konsumenckim, a także projekt założeń do ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym i projekt zmian ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych.

Wśród ustaw ogólnie odnoszących się do całego rynku finansowego KNF współuczestniczyła w tworzeniu ustawy o Komitecie Stabilności Finansowej, ustawy o biegłych rewidentach, a także ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców oraz projektu założeń do ustawy Prawo antykorupcyjne.

Uczestniczyła w opracowywaniu projektu zmian ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, a także ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. KNF miała udział w przyjęciu ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, ceł i należności pieniężnych. Uczestniczyła także w pracach nad projektem ustawy dotyczącej nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń i reasekuracji, firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego. Pracowała także nad projektowanymi przepisami ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów.

Tworzone regulacje, zarówno ostrożnościowe w postaci rekomendacji, jak i normy prawne przyjmowane w aktach o randze ustaw implementujących przepisy UE, jak i dokonujących istotnych zmian w prawie z uwagi na przekształcenia na rynku finansowym i zmiany społeczno-gospodarcze, potwierdzały niekwestionowany udział KNF jako organu nadzoru w procesie tworzenia ram prawnych i formalnych dla funkcjonowania rynku finansowego. Szczególnie uwidoczniło się tu oddziaływanie rekomendacji KNF, jako instrumentu, który potwierdził znaczenie tego środka nadzorczego dla realizacji funkcji nadzoru nad rynkiem finansowym.

Ostatnim aspektem funkcjonalnym działalności KNF, ściśle związanym z jej ustawowymi kompetencjami wobec rynku finansowego, była kontrola działających na nim podmiotów. Można uznać ją nie tylko za celowy element nadzoru, ale i jeden z najważniejszych składników systemowej pozycji KNF. Przyjęte rozumienie procesu kontroli, zaczerpnięte z teorii zarządzania organizacjami, wiąże się z traktowaniem go jako spójnego z innymi działaniami obszaru celowej i świadomej działalności, wpisanej w nadane kompetencje. Kontrola jest niezbędna do tego, by stwierdzać na bieżąco zasadność wdrażanych rozwiązań, przyjmowanych wytycznych i wzorów postępowania. Kontrola jest niezbędna do tego, by na bieżąco lub w określonych przedziałach czasowych dokonywać weryfikacji i oceny działalności nadzorowanych podmiotów, zwłaszcza na tak ważnym obszarze rynku, jakim jest rynek finansowy.

Realizowana przez KNF kontrola, potwierdza spełnianie przez nią nadzoru bieżącego, jak i następczego, ściśle odnoszącego się do już stwierdzonych uchybień i niezgodności. Funkcje te wypełniały również nadzór mikroostroostrożnościowy,

przekładający się w rezultacie na bezpieczeństwo całego systemu i jego użytkowników.

Funkcje kontrolne są niezbędne dla zapewnienia prawidłowości działania instytucji finansowych i są wpisane w istniejący model nadzoru nad tym rynkiem. Niezbędne jest osiągnięcie właściwej równowagi między kompetencjami i pozycją organu kontrolującego a pozycją podmiotów kontrolowanych. Funkcje kontrolne wypełniane przez KNF pozostają w związku z zasadami prawnymi i kompetencjami ustawowymi KNF.

Kontrola przebiega w dwóch etapach: pierwszy to weryfikacja stanu faktycznego, a drugi to nadzór bieżący sensu stricto, rozpoczynany w momencie stwierdzenia pewnych uchybień, niezgodności i nieprawidłowości w działaniu nadzorowanego podmiotu. Wszczynane wówczas z urzędu postępowanie kontrolne prowadzi do ustalenia przyczyn tych niezgodności i zmierza do ustalenia mechanizmu ich usunięcia oraz poprawy stanu faktycznego. Wykonywanie nadzoru bieżącego przez KNF jest oparte na zasadzie oficjalności, przy czym posługuje się dwiema metodami: informacjami uzyskiwanymi przez organ nadzoru na podstawie sprawozdań finansowych oraz bezpośrednimi inspekcjami, prowadzonymi w siedzibie nadzorowanych podmiotów. Obie metody są usankcjonowane prawnie i wpisane w zakres kompetencji ustawowych KNF. Podmioty działające na rynku finansowym zostały wolą ustawodawcy zobligowane do składania obowiązkowych sprawozdań z działalności w cyklach rozliczeniowych, wymaganych przez organ nadzoru, jak i zostały zobowiązane do udostępnienia KNF swych siedzib i dokumentów w celu przeprowadzenia przedmiotowej inspekcji.

Dla funkcjonalności realizowanego nadzoru wprowadzone zostały jako obowiązkowe Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej, dzięki którym możliwe jest sprawne porównywanie danych umieszczanych w sprawozdaniach, a także porównywanie różnych sektorów rynku. Posługiwanie się tymi standardami i związane z nimi wymogi, wdrożone również w Polsce, mają swoje ugruntowanie w zasadach prawdy i rzetelności, będącej podstawą rachunkowości. W tym zakresie również normy wdrażane w Polsce w zakresie standardów rachunkowości w sektorze finansowym, były potwierdzeniem wdrażania prawa UE i

stanowionych tam dyrektyw, odnoszących się do skonsolidowanych sprawozdań finansowych (VII i VIII dyrektywa).

Jako druga metoda pozyskiwania informacji i realizowania w siedzibach nadzorowanych podmiotów kontroli przez KNF podejmowane są kontrole kompleksowe lub problemowe, dotyczące jedynie kilku wybranych (najczęściej jednego do trzech) obszarów działania danego podmiotu. Obie formy kontroli są stosowane przez KNF. Kontrole kompleksowe obejmują całe spectrum działania nadzorowanych instytucji: od sfery organizacji i struktury funkcjonalnej poprzez prowadzenie działalności operacyjnej, jej standardy oraz norm, aż do wzorców kontroli wewnętrznej i zasad postępowania w przypadku samodzielnie stwierdzanych nieprawidłowości. Uzyskiwana ocena, odnosząca się do poszczególnych obszarów kontroli, dawała podstawę do ogólnej oceny kontrolowanego podmiotu, a tym samym określania wobec niego istotnych zaleceń pokontrolnych. Kontrole problemowe, coraz częstsze w ostatnich latach w sektorze bankowym, dotyczyły konkretnych aspektów poddawanych w danym okresie ocenie ze strony KNF (np. wdrażanie określonych dyrektyw i stosowanie przyjmowanych w nich kryteriów ostrożnościowych).

Widoczną tendencją, w tym segmencie działalności KNF jest również ujednolicanie procedur kontroli i inspekcji wobec wszystkich podmiotów, bez względu na sektor, który reprezentują. KNF przestrzegała tu także nie tylko ustawowych ram dla tej czynności, ale także stosowała wytyczne międzynarodowych instytucji nadzoru w zakresie kontroli rynku finansowego.

Połączenie obu metod, tj. kontroli sprawozdań finansowych i kontroli bezpośrednich w nadzorowanych podmiotach, jest słusznym rozwiązaniem, dającym KNF rzetelny obraz działania danej instytucji finansowej. Pozwala na wyeliminowanie możliwych niezgodności i zafałszowania obrazu, który może wynikać jedynie ze sprawozdań finansowych.

Dla oceny poszczególnych podmiotów różnych sektorów rynku finansowego KNF przyjęła model oceny właściwych im wskaźników działania, ściśle związanych z wyznacznikami ich aktywności (wskaźniki operacyjne płynności, rezerw kapitału, zaangażowania w różnego rodzaju ekspozycje, wypłacalność). Oceniano realizowaną politykę, w tym także politykę informacyjną i relacje z klientami. W przypadku

stwierdzenia istotnych uchybień KNF wdraża postępowanie naprawcze, które musi być przystosowane do zgłoszonego postępowania (w przypadku jego braku ustala je samodzielnie i wdraża na tej samej zasadzie). W systemie oceny wobec podmiotów rynku finansowego KNF stosowała różne metodyki, w tym CAEL oraz BION. Pierwsza opierała się na analizie wskaźników adekwatności kapitałowej, jakości aktywów, wyniku finansowego i płynności, druga dotyczyła analizy ryzyka.

Realizacja przez KNF funkcji kontrolnych w sektorze bankowym potwierdziła najczęstsze stosowanie inspekcji o charakterze kompleksowym. W rezultacie oceny kondycji finansowej nadzorowanych podmiotów wdrażała postępowanie naprawcze, a widoczną tendencją była stała liczba banków komercyjnych poddawanych temu procesowi oraz wzrastająca liczba banków spółdzielczych, w których takie postępowanie należało wdrożyć. W rezultacie przeprowadzanych kontroli nie tylko wdrażano postępowanie naprawcze, ale również wydawano zalecenia pokontrolne czy upomnienia (szczególnie wobec banków spółdzielczych). Wszystkie podmioty sektora na koniec 2013 r. zostały objęte oceną w ramach metodyki CAEL.

Podobny trend w zakresie charakteru realizowanych kontroli dotyczył sektora ubezpieczeń, ale jedynie w początkowym okresie. Od 2008 r. ujawniła się przewaga kontroli problemowych w tych podmiotach. W rezultacie przeprowadzanych kontroli w tym sektorze KNF wydawała zalecenia pokontrolne, nakładała na kontrolowane zakłady ubezpieczeń obowiązki dostosowania działalności do przepisów prawa lub też nakładała kary pieniężne. W odniesieniu do analizy sprawozdań finansowych najczęściej żądała uzupełnień lub korekt, znacznie rzadziej wszczynane były z urzędu postępowania o nałożenie kary.

W sektorze emerytalnym KNF rocznie przeprowadzała od kilku do kilkunastu kontroli. Podlegały im zarówno powszechne towarzystwa emerytalne, jak i otwarte fundusze emerytalne oraz powiązane z nimi podmioty, jak banki –depozytariusze i osoby trzecie. W czasie kontroli weryfikowane były zwłaszcza progi limitów inwestycyjnych OFE, jak i prawidłowość sprawozdawczości rachunkowej. Odsetek wdrażanych postępowań w związku ze stwierdzanymi nieprawidłowościami był w kolejnych latach coraz wyższy. KNF wdrażała również postępowania pokontrolne w stosunku do około połowy spośród kontrolowanych w danym czasie podmiotów. W

ostatnich latach wskaźnik ten uległ podwyższeniu, co świadczyło o stwierdzanej większej liczbie nieprawidłowości.

W sektorze kapitałowym KNF przeprowadzała kontrole w siedzibach głównych podmiotów tego rynku: GPW, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. oraz spółki BondSpot, a także w siedzibach towarzystw funduszy inwestycyjnych, firmach inwestycyjnych i bankach powierniczych. Średnia liczba kontroli ogółem wynosiła kilkanaście, a najczęściej kontrolowane były domy maklerskie. Rezultatem wdrożonych kontroli były zarówno postępowania administracyjne, jak i wdrożenie systemu nadzoru nad obrotem oraz żądanie zawieszenia obrotu akcjami w przypadku stwierdzenia niezgodnej z prawem manipulacji instrumentem finansowym.

Stosowanie przez KNF w toku czynności kontrolnych różnych środków nadzorczych kontroli podlegało unormowaniom ustawowym i ściśle wiązało się z ustawowymi ramami swobody przewidzianymi dla organów administracji publicznej. Wybór określonych środków kontroli był zawsze podyktowany oceną bieżącej sytuacji i dążeniem uzyskania maksymalnej efektywności nadzoru, jak i jego skuteczności dla bezpiecznego funkcjonowania rynku finansowego. Stosowane środki nadzoru miały zarówno charakter generalny (stanowienie prawa), jak i indywidualny, związany z rolą decyzji administracyjnych jako środka prawnego nadzoru. Decyzje administracyjne nakładające na poszczególne podmioty rynku finansowego określone sankcje o zróżnicowanym charakterze, zarówno finansowym, jak i personalnym, odnosiły się przede wszystkim do podmiotów sektora kapitałowego. Drugi sektor, w którym były one często podejmowane, to sektor ubezpieczeń. Stwierdzane uchybienia i związane z nimi sankcje w postaci kar finansowych dotyczyły naruszenia obowiązków wynikających z ustawy o działalności ubezpieczeniowej w różnych obszarach. Było to zarówno przekroczenie dozwolonego progu kapitału gwarancyjnego, jak i zmiana jednostronna warunków umów czy niewłaściwe ujęcie środków finansowych w bilansie sprawozdawczym oraz niedopełnienie obowiązków informacyjnych wobec Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. W sektorze bankowym, jak i emerytalnym były one stosunkowo rzadkie. Różny był też stopień ich uciążliwości dla nadzorowanych podmiotów. Jako najbardziej radykalne należy uznawać decyzje o charakterze personalnym, skutkujące odebraniem pozwolenia KNF na wykonywanie

określonej działalności. W toku analizy ujawniły się one w odniesieniu do maklerów papierów wartościowych i doradców inwestycyjnych różnych podmiotów rynku.

Wszystkie decyzje administracyjne KNF podejmowane były zgodnie z zasadą swobodnego uznania, wyznaczającą pozycję tej instytucji w nadzorze nad rynkiem finansowym. Zabezpieczeniem interesów nadzorowanych podmiotów była powinność precyzyjnego uzasadnienia przez KNF podejmowanych decyzji rozstrzygających, wykluczająca bezzasadność merytoryczną.

Wykorzystywane przez KNF środki nadzorcze były istotnym elementem realizowania przez nią uprawnień kontrolnych, potwierdzając znaczenie tego obszaru nadzoru dla specyfiki nadzoru nad instytucjami finansowymi, rozumianego w sposób jak najbardziej kompleksowy i spójny.