

Niezależność Komisji Nadzoru Finansowego

Komisja Nadzoru Finansowego jako organ realizujący koncepcję nadzoru zintegrowanego¹ nad rynkiem finansowym, aby spełniać swoją rolę, powinna być przede wszystkim organem niezależnym.

Słowo komisja, użyte w nazwie organu, nawiązuje do oznaczenia ministerstwa, resortu w dawnym systemie organów administracji I Rzeczypospolitej, co wskazuje na jej samodzielność i niezależność w kreowaniu polityki w obszarze rynku finansowego, równocześnie zaś na kolegialny charakter².

Podczas prac nad ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym³ podnoszono, że w zakresie sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym i wykonywania wszystkich swoich zadań Komisja Nadzoru Finansowego będzie organem **niezależnym**, sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym w sposób **autonomiczny**, a wszyscy członkowie Komisji, w tym przedstawiciel NBP, **będą równi**, natomiast brak zdefiniowania charakteru Komisji ma na celu podkreślenie faktu, że Komisja nie jest organem rządowym⁴. Brak jednoznacznego określenia w ustawie charakteru prawnego KNF, łącznie z przepisem stanowiącym, że nadzór nad działalnością Komisji sprawuje Prezes Rady Ministrów (dalej PRM)⁵, budził spory co do usytuowania Komisji Nadzoru Finansowego w strukturze administracji publicznej⁶. Jest to bowiem niewątpliwie organ administracji

¹ Szerzej na temat nadzoru zintegrowanego zob.: L. Góral, *Zintegrowany model publiczno-prawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

² R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 181.

³ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.); dalej: u.n.r.f.

⁴ Biuletyn nr 856/V oraz 888/V, Komisja Finansów Publicznych (nr 73 i 74) 13 lipca 2006r.

⁵ Art. 3 ust. 3 u.n.r.f.

⁶ Por. np. A. Jurkowska-Zeidler, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Nowe uwarunkowania*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych* J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Lublin 2007, s.150-151; P. Stanisławiszyn, *Nadzór i kontrola nad Komisją Nadzoru Finansowego*, [w:] *Rynek finansowy. Inspiracje z integracji europejskiej*, P. Karpuś, J. Węclawski (red.) Lublin 2008, s. 35 i n.; P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2009, nr 7-8, s. 138-149; J. Jagielski, uwagi do art. 2, [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 36-38; T. Nieborak, uwagi do rozdziału 1. Przepisy ogólne [w:] T. Nieborak, T. Sójka, *Ustawa o nadzorze nad*

publicznej, jednak już zakwalifikowanie go do struktur administracji rządowej – na co mogła by wskazywać treść przepisu art. 3 ust. 3 u.n.r.f. – budzi wiele wątpliwości.

Kwestia nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad KNF jest istotna ze względu na usytuowanie tego organu w odpowiednich strukturach co bezpośrednio przekłada się na jego niezależność.

Samo stwierdzenie w ustawie, że określony organ administracji nadzoruje inne podmioty, nie daje jeszcze organowi nadzorującemu żadnych uprawnień do władczego oddziaływania⁷. Aby uznać dany organ za nadzorczy należy wskazać konkretne przepisy stanowiące podstawę prawną dla jego określonych działań nadzorczych⁸. W ramach omawiania nadzoru nad działalnością Komisji konsekwentnie więc należy wskazać środki prawne umożliwiające organowi nadzorującemu, władcze, nadzorcze oddziaływanie na organ nadzorowany. Należy przy tym pamiętać, że organ nadzorujący może stosować tylko te środki oddziaływania, jakie przyznały mu przepisy, i tylko w celach określonych przez te przepisy. Organ nie może sobie uzurpować prawa do dysponowania środkami oddziaływania, które nie są mu przyznane. W doktrynie przyjmuje się⁹, że w sytuacji gdy przepisy postanawiają, że jeden z organów nadzoruje inną jednostkę bez określenia, jakie środki temu organowi przysługują, może on stosować tylko środki niewładcze. Jednostka nadzorowana powinna jednak powstrzymać się od działań, rozumianych również jako bezczynność, które uniemożliwiłyby temu organowi wykonanie nakazu ustawowego.

Treść nadzoru PRM nie jest w ustawie odpowiednio sprecyzowana tj. brakuje przepisu, który określałby wprost, co składa się na ten nadzór, a więc jaki jest jego zakres, kryteria, środki prawne itd. Nie oznacza to wszakże, że wskazanie w przepisie na nadzór Prezesa Rady Ministrów nad KNF jest pustą formułą, niemającą żadnego znaczenia z punktu widzenia określenia usytuowania prawnego-organizacyjnego Komisji. Ustanowienie przez ustawę tego nadzoru wyznacza ogólny kierunek powiązania organizacyjnego z naczelnym organem administracji poziomu rządowego, jakim jest Prezes Rady Mi-

rynkiem kapitałowym. Komentarz, Warszawa 2011, s. 67-69; mianem agendy rządowej nazwał KNF E. Kostro, *Wprowadzenie do numeru specjalnego Prawa Bankowego*, Prawo Bankowe 2007, nr 4; organem administracji rządowej KNF została nazwana również we wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 10 ust. 3 oraz art. 74 ust. 2 i 3 u.n.r.f. Rzecznika Praw Obywatelskich, z poglądem tym nie zgodził się jednak Trybunał Konstytucyjny (patrz wyrok TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl), dalej jako wyrok TK.

⁷ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 89.

⁸ R. Blicharz, *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz- Katowice 2009, s. 40-41.

⁹ M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 90.

nistrów. Kwestia nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad KNF nie zamyka się jedynie w ustanowieniu owego ogólnego kierunku powiązania organizacyjnego. Jest on potwierdzony przez wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w określone w ustawie kompetencje – acz niewiązane przez przepisy bezpośrednio z nadzorem – do oddziaływania w stosunku do Komisji¹⁰.

Samo ustanowienie nad KNF nadzoru i jego zakres mogą stać w sprzeczności z niezależnością tego organu. Wysoki stopień niezależności organów sprawujących nadzór nad rynkiem finansowym stanowi bowiem współcześnie standard tak w Stanach Zjednoczonych Ameryki, jak i w państwach europejskich, i powszechnie jest uważany za warunek *sine qua non* skutecznego nadzoru¹¹. Znaczenie niezależności organu nadzoru dla stabilności finansowej przyrównuje się w literaturze do roli niezależności banku centralnego dla stabilności cen. Jednakże równocześnie w doktrynie podkreśla się, iż niezależność organu nadzoru powinna iść w parze z jego odpowiedzialnością za prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego. Z uwagi na rangę tego celu nadzoru odpowiedzialność powinna być zapewniona przez zestaw kompetencji kontrolnych, sprawiających, że działalność organu nadzoru finansowego wprawdzie nie podlega kontroli, ale organ ten znajduje się pod kontrolą.¹²

Środki nadzoru czy też raczej kompetencje Prezesa Rady Ministrów w stosunku do Komisji obejmują: ustawowo zagwarantowany wpływ na obsadę stanowisk kierowniczych w KNF¹³, wpływ na strukturę organizacyjną Urzędu KNF¹⁴ oraz wpływ na sposób wynagradzania członków komisji oraz pracowników Urzędu Komisji¹⁵, a także ustawy obowiązek składania przez komisję do Prezesa Rady Ministrów rocznego sprawozdania z działalności¹⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, niezależność Komisji Nadzoru Finansowego można omówić w trzech aspektach: personalnym, funkcjonalnym i finansowym.

Środki nadzoru personalnego umożliwiają sprawowanie nadzoru nad Komisją w zakresie władczego oddziaływania na jej substrat osobowy, tj. na obsadę stanowisk

¹⁰ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

¹¹ Zob. R Mroczkowski, *op. cit.*, s. 183-184 oraz powoływane tam pozycje.

¹² *Ibidem*, s. 184.

¹³ Powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego oraz jego Zastępców, oraz desygnacja ministrów.

¹⁴ Mowa tu o kompetencji PRM do nadania w drodze zarządzenia statutu Urzędowi Komisji.

¹⁵ Art. 20 u.n.r.f.

¹⁶ Art. 4 ust. 2 u.n.r.f.

w organie nadzorowanym. Do środków takich w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów można zaliczyć prawo powoływania i odwoływania Przewodniczącego Komisji, jego zastępców oraz wpływ (desygnacja) na obsadzenie stanowisk ministrów wchodzących w skład Komisji.

Według niektórych opinii tryb obsady stanowiska Przewodniczącego KNF nie gwarantuje niezależności w sprawowaniu przez niego urzędu. Przewodniczącego powołuje bowiem Prezes Rady Ministrów, a kompetencja ta stanowi wyraz hierarchicznego podporządkowania administracji rządowej Prezesowi Rady Ministrów. Ustawodawca odszedł w ten sposób od sprawdzonych wzorców powoływania przewodniczących kolegialnych organów nadzoru, jakimi były KNB, KPWiG, KNUiFE, w złożonym trybie zapewniającym wystarczający stopień niezależności i samodzielności w wykonywaniu ich ustawowych zadań. W konsekwencji niezależność personalna Przewodniczącego KNF nie posiada wystarczających gwarancji ustawowych¹⁷.

Pewne gwarancje kwalifikacji etycznych i zawodowych zapewnia przepis u.n.r.f. określający zakres wymagań w stosunku do osób ubiegających się o stanowisko przewodniczącego KNF¹⁸.

Jednoznacznie negatywna ocena regulacji dotyczących Przewodniczącego KNF nie jest jednak możliwa z uwagi na fakt, że wprowadzono kadencyjność funkcji Przewodniczącego Komisji oraz zamknięty katalog sytuacji w których Prezes Rady Ministrów może odwołać Przewodniczącego Komisji przed upływem kadencji.¹⁹ Przypadki te nie mają charakteru ocenego, sformułowane są również w sposób uniemożliwiający rozszerzającą interpretację. Nie jest dopuszczalne odwołanie Przewodniczącego Komisji z powodu negatywnej oceny działalności jego lub KNF, naruszenia prawa albo nierealizowania polityki rządu.²⁰

¹⁷ R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 184.

¹⁸ Mowa tu o art. 7 u.n.r.f. który stanowi, że na stanowisko Przewodniczącego Komisji może zostać powołana osoba, która: posiada obywatelstwo polskie, korzysta z pełni praw publicznych, posiada wyższe wykształcenie prawnicze bądź ekonomiczne, posiada odpowiednią wiedzę w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym w RP oraz doświadczenie zawodowe uzyskane w trakcie pracy naukowej, pracy w podmiotach wykonujących działalność na rynku finansowym bądź pracy w organie nadzoru nad rynkiem finansowym, posiada co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach kierowniczych, nie była karana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, cieszy się nieposzlakowaną opinią i daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań.

¹⁹ Art. 8 u.n.r.f.

²⁰ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

Jednocześnie brak ograniczeń w zakresie reelekcji przewodniczącego, co oznacza, że ta sama osoba może pełnić tę funkcję przez dowolną liczbę kadencji, może wskazywać na dążność ustawodawcy do zmniejszenia niezależności organu nad rynkiem finansowym²¹.

Pewne gwarancje niezależności zostały również stworzone w odniesieniu do Zastępców Przewodniczącego, gdyż są oni powoływani i odwoływani przez Premiera, jednak koniecznym warunkiem tych decyzji jest uprzedni wniosek Przewodniczącego Komisji. Prawodawca nie określił natomiast przyczyn, które powodują odwołanie Zastępców Przewodniczącego KNF. Może to wzbudzać poważne obawy, ponieważ w praktyce może prowadzić do nadmiernego podporządkowania Zastępców Przewodniczącemu, co godzi w niezależność w wykonywaniu ustawowych zadań²².

W skład KNF wchodzi również minister właściwy do spraw instytucji finansowych oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego lub ich przedstawiciele²³.

Według art. 148 Konstytucji²⁴ Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Do Premiera należy faktyczny wpływ na skład personalny gabinetu, wprowadzie to Prezydent formalnie dokonuje zmian w składzie RM, jednak uzależnione jest to od wniosku szefa rządu²⁵. W przypadku gdy wniosek ten spełnia wszystkie wymagania formalne Prezydent nie może postąpić wbrew jego treści²⁶.

W odniesieniu do niezależności personalnej Komisji Nadzoru Finansowego szczególnie rolę odgrywa wymóg posiadania przez jej członków najwyższych kwalifikacji do sprawowania funkcji. Obecna regulacja pod tym względem, biorąc pod uwagę polityczny klucz doboru członków Komisji, może rodzić słuszne wątpliwości²⁷. Wadą tak określonego składu KNF może być jej nadmierne upolitycznienie, groźba taka istnieje zwłaszcza w sytuacji, gdy członkami Komisji będą bezpośrednio ministrowie, którzy z natury rzeczy są w pierwszej kolejności politykami, albo gdy powoływani przez ministrów ich przedstawiciele nie będą reprezentowali odpowiedniego stopnia fachowości i niezależności w prezentowaniu stanowiska w ramach komisji²⁸.

²¹ R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 185.

²² R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 186.

²³ Art. 5 ust 2 pkt 1 i 2 u.n.r.f.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483); dalej Konstytucja.

²⁵ Art. 161 Konstytucji.

²⁶ L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 283.

²⁷ R. Blicharz, *op. cit.*, s. 44.

²⁸ E. Jasiuk, *Nowy kształt nadzoru bankowego w Polsce, materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Nałęczów – Zdrój 3-5.10.2008*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2008, s. 129-130.

Osoby wchodzące w skład Komisji mają realny wpływ na jej działalność przez współuczestniczenie w procesie podejmowania rozstrzygnięć Komisji²⁹. W obecnej sytuacji pięciu z siedmiu członków KNF jest wybieranych przez stronę rządową, jeden przez Prezydenta, a tylko jedna osoba pozostaje niezależna – jest nią Prezes NBP lub delegowany przez niego Wiceprezes NBP.

Można twierdzić, że po powołaniu Przewodniczącego i Zastępców Przewodniczącego KNF na stanowiska osoby te uniezależniają się od Prezesa Rady Ministrów, który nie ma możliwości ich dowolnego odwoływania, wydawani poleceń czy też uchylania wydawanych przez nie aktów³⁰.

Sprzeciwianiu się ewentualnym negatywnym wpływom Prezesa RM na podejmowane decyzje sprzyja także sposób podejmowania uchwał przewidziany w ustawie, zgodnie z którym Komisja podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w skład Komisji, w tym Przewodniczącego Komisji lub jego Zastępcy; w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Komisji³¹.

Jednak nie można nie zauważyć, że koncentracja władzy nad rynkiem finansowym w rękach osób zaangażowanych lub uzależnionych politycznie i powoływanie ich w drodze decyzji premiera, rodzą ryzyko wywierania politycznego wpływu na organ nadzoru i pomijanie lub drugoplanowe traktowanie merytorycznych przesłanek decyzji. Wydaje się również że przepis art. 7 ustawy nie reguluje w sposób wystarczająco precyzyjny kryteriów fachowości Przewodniczącego KNF i jego Zastępców.

Trudno nie zauważyć, że jedyną osobą w pełni niezależną – co jest zagwarantowane poprzez sposób powoływania tej osoby – w składzie KNF jest Prezes NBP lub delegowany przez niego wiceprezes NBP.

Kolegialny i zawodowy charakter Komisji stanowi ustrojową gwarancję niezależności i poziomu kompetencji w wykonywaniu jej ustawowych zadań. Tę samą funkcję pełnią przepisy³² ustanawiające w stosunku do Przewodniczącego Komisji, jego Zastępców, członków Komisji oraz pracowników Urzędu Komisji zakaz działalności zawodowej mogącej mieć negatywny wpływ na wykonywane zadania³³.

²⁹ R. Blicharz, *op. cit.*, s. 40 i 43.

³⁰ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

³¹ Art. 11 ust. 2 u.n.r.f.

³² Art. 15 i art. 16 u.n.r.f.

³³ R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 186.

W ramach środków oddziaływania merytorycznego Prezesa Rady Ministrów na działalność Komisji można wymienić przede wszystkim prawo nadawania statutu Urzędowi Komisji czy obowiązek przekazywania rocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Przedstawienie przez Komisję corocznego sprawozdania z działalności ma służyć zapewnieniu Prezesa Rady Ministrów informacji o jej funkcjonowaniu w danym roku. W świetle ustawy ze składaniem owego sprawozdania nie wiążą się żadne konsekwencje prawne. W szczególności ustawa nie przewiduje akceptowania takiego sprawozdania ani nie łączy z brakiem jego akceptacji negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania Komisji albo jej kierownictwa.³⁴

Prezes Rady Ministrów nie posiada kompetencji do zawieszania, zmiany, uchylania lub zaskarżania decyzji i innych uchwał Komisji. Nie jest też organem odwoławczym od decyzji wydanych przez Komisję w pierwszej instancji³⁵. Na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej może natomiast stosować środki oddziaływania pozbawione władczego charakteru. Jest zatem uprawniony do sprawowania funkcji kontrolnych, w których ramach może proponować stosowanie określonych praktyk, zwracać uwagę na zaistniałe nieprawidłowości, wydawać zalecenia pokontrolne.

Prezes Rady Ministrów nie ma możliwości wiązania KNF wytycznymi lub poleceniami. Komisja nie została włączona do katalogu organów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów zawartego w art. 33a ustawy o działach administracji rządowej. Z kolei kompetencje Prezesa RM do nadania statutu Urzędu KNF oraz rozstrzygnięcia kwestii wynagrodzeń pracowników tego urzędu są instrumentami nadzoru instytucjonalnego nad niezależnym funkcjonalnie organem i stanowią wyjątek od zasady, a zatem muszą być interpretowane wąsko³⁶.

Pod względem funkcjonalnym Komisja Nadzoru Finansowego jest organem w pełni niezależnym³⁷. Żaden inny organ administracji publicznej nie ma bowiem kompetencji do bezpośredniego wpływania na decyzje i uchwały podejmowane przez KNF, a obowiązek składania corocznego sprawozdania Prezesowi RM ma jedynie znaczenie informacyjne.

³⁴ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

³⁵ R. Mroczkowski, *op. cit.*, s. 183.

³⁶ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

³⁷ Patrz uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 czerwca 2011 r., Sygn. akt. K 2/09, sentencja ogłoszona 29 czerwca 2011 r (Dz. U. Nr 134, poz. 788), uzasadnienie dostępne na stronie www.trybunal.gov.pl.

Prezes RM nie dysponuje żadnymi środkami nadzoru merytorycznego nad rozstrzygnięciami KNF. Z uwagi na ograniczony katalog środków, za pomocą których Prezes RM może oddziaływać na Komisję, w literaturze podnosi się³⁸, że bardziej poprawne byłoby posługiwanie się raczej pojęciem kontrola nad Komisją niż nadzór, opisując relacje między PRM a KNF.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 19 u.n.r.f wydatki stanowiące koszty działalności KNF i jego urzędu, w wysokości określonej w ustawie budżetowej, w tym wynagrodzenia i nagrody dla Przewodniczącego Komisji, jego Zastępców oraz pracowników Urzędu Komisji, są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane w wysokości i na zasadach określonych w przepisach ustaw dotyczących poszczególnych sektorów rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję.

Przyjęcie takich rozwiązań prawnych pozwala na sformułowanie tezy, że Urząd komisji jest – chociaż nie wynika to wprost z ustawy – państwową jednostką budżetową³⁹. Wydatki Urzędu są bowiem pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa, a dochody Urzędu są dochodami budżetowymi odprowadzanymi na rachunek budżetu państwa. Jako podmiot sektora finansów publicznych Urząd prowadzi gospodarkę finansową zgodnie z przepisami prawa, w szczególności ustawy o finansach publicznych⁴⁰, ustawy – Prawo zamówień publicznych⁴¹ i ustawy budżetowej oraz zgodnie z rocznym planem finansowym. Koszty państwowego nadzoru nad poszczególnymi rynkami ponoszą jego uczestnicy⁴². Takie rozwiązanie, mianowicie powiązanie kosztów działalności KNF i jego Urzędu z wpłatami wnoszonymi przez podmioty nadzorowane przez Komisję może budzić pewne zastrzeżenia. Przyjęta alokacja środków w tym zakresie, chociaż dokonuje się przez budżet państwa, rodzi pokusę częstego nakładania kar finansowych na podmioty nadzorowane, a ponadto może wywierać wpływ na ich wysokość⁴³. Rozwiązanie to wydaje się jednak bardziej racjonalne, ponieważ koszty sprawowania nadzoru ponoszą dzięki temu osoby będące klientami nadzorowanych instytucji (w szerokim tego słowa znaczeniu), nie zaś wszyscy obywatele, jak w przypadku finansowania nadzoru z budżetu państwa⁴⁴.

³⁸ R. Blicharz, *op. cit.*, s. 40-41.

³⁹ L. Góral, *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 134 i n.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁴¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

⁴² L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 135.

⁴³ R. Blicharz, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁴ E. Jasiuk, *op. cit.*, s. 132.

Podejście to z punktu widzenia zasad funkcjonowania organu prawa publicznego, a taki status ma niewątpliwie Komisja Nadzoru Finansowego, może również być z pewnych przyczyn nie akceptowane⁴⁵. Tanie państwo nie polega bowiem na przerzucaniu kosztów wypełniania zadań publicznych na podmioty prawa prywatnego działające na rynku finansowym. Pozorne oszczędności budżetowe mogą skutkować podniesieniem kosztów usług finansowych świadczonych przez nadzorowane podmioty rynku finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego jako organ wykonujący zadania państwa powinna być finansowana ze środków publicznych a nie prywatnych⁴⁶.

Podnosi się również⁴⁷, że ustawa nie pozwala określić rozkładu kosztów nadzoru pomiędzy poszczególnych uczestników rynku. Te proporcje, w związku z tym, że koszty funkcjonowania nadzoru są pokrywane przez uczestników różnych segmentów rynku powinny zostać wskazane na poziomie ustawowym. Teoretycznie bowiem mogłaby się zdarzyć sytuacja, że organ nadzoru byłby utrzymywany przez jedną grupę podmiotów. Ustawa (nie rozporządzenie) powinna określać te proporcje, bądź przynajmniej mechanizmy ich ustalania⁴⁸.

Wysokość wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym i kapitałowym, sposób obliczania wpłat i terminy ich uiszczania określa Minister Finansów w formie rozporządzenia. Dochodami budżetu państwa, nieprzeznaczonymi na pokrycie kosztów nadzoru, są opłaty pobierane przez Urząd KNF za dokonywane czynności urzędowe związane z egzaminami brokerskimi i aktuarialnymi⁴⁹. Ponadto dochodami budżetu państwa są kary finansowe za działalność niezgodną z prawem nakładane przez KNF na nadzorowane podmioty oraz na członków ich organów. W przypadku podmiotów działających na rynku bankowym przepis art. 131a Prawa Bankowego⁵⁰ stanowi, iż banki są zobowiązane do wnoszenia wpłat z tytułu nadzoru bankowego, stanowiących iloczyn sumy aktywów bilansowych banków i stawki nieprzekraczającej 0,024%. Terminy uiszczania, wysokość i sposób obliczania wpłat określa w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów. Należność z tytułu wpłat na finansowanie kosztów nadzoru podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁴⁵ L. Góral, *Opinia do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym*, druk nr 654, Łódź 4 lipca 2006 r., Biuro Analiz Sejmowych.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ A. Chłopecki, *Opinia o projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym*, druk nr 654, Warszawa 4 lipca 2006 r., Biuro analiz sejmowych.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Zob. L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 135.

⁵⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe (t.j.: Dz. U. 2002 r. Nr 72, poz. 665).

Prezes Rady Ministrów określa ponadto w drodze rozporządzenia wysokość wynagrodzeń i nagród dla Przewodniczącego Komisji i jego Zastępców oraz pracowników Urzędu Komisji⁵¹. Delegację ustawową do wydania rozporządzenia kształtującego warunki wynagrodzenia trudno uznać za środek nadzorczy *sensu stricto*, jednak kompetencja ta może być wykorzystywana do oddziaływania na prace Komisji i Urzędu, co przyznaje ustawodawca wymieniając ją w uzasadnieniu do projektu ustawy obok innych środków nadzoru przysługujących PRM⁵².

Jak wynika z powyższego, niezależność finansowa Komisji Nadzoru Finansowego może budzić uzasadnione wątpliwości. Należałoby się zastanowić, czy delegacje ustawowe do wydawania rozporządzeń wpływających na wysokość kształtowania się dochodów KNF i UKNF nie powinny zostać zastąpione przepisami rangi ustawowej, co stanowiłoby gwarancję stabilności tych przepisów. Jak zostało już wcześniej zaznaczone, również delegacja do wydania rozporządzenia kształtującego warunki wynagrodzeń również wpływa negatywnie na odbiór KNF jako organu niezależnego finansowo.

Podstawowym standardem prawnym, jaki spełnia organizacyjny model nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym – z uwagi na cele i zadania, jakie ten nadzór realizuje wobec niezależnych podmiotów działających na tym rynku – jest niezależność organu nadzoru od rządu w kreowaniu i realizowaniu polityki nadzorczej, niezależność zarówno w aspekcie personalnym, funkcjonalnym, jak i finansowym. Unormowania prawne ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zapewniają KNF jedynie niezależność w aspekcie funkcjonalnym. Cechą charakterystyczną polskiego modelu nadzoru jest bowiem- a przesądza o tym skład Komisji oraz nadzór Komisji ze strony Prezesa Rady Ministrów- daleko idące uwrażliwienie na koncepcje polityczne, które zazwyczaj niewiele mają wspólnego z celami nadzoru, a także istotą rynku finansowego, i które umożliwić mogą wykorzystywanie KNF jako narzędzia realizowania polityki finansowej rządu⁵³. Istnieje pogląd, że zasadne byłoby ze strony prawodawcy podjęcie działań służących zwiększeniu niezależności KNF od Prezesa Rady Ministrów i w tym celu należałoby uwzględnić w składzie KNF przedstawicieli podmiotów nadzorowanych, przedstawicieli reprezentujących usługobiorców usług świadczonych przez instytucje rynku finansowego, a także osoby wybrane z uwagi na ich wiedzę w dziedzinie bankowości i finansów⁵⁴.

⁵¹ Art. 20 ust. 2 u.n.r.f.

⁵² Por. R. Mroczkowski, *op.cit.*, s. 183.

⁵³ L. Góral, *Zintegrowany...*, s. 144.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 145.