

Sankcje nakładane na maklerów papierów wartościowych

Wstęp

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, tj. Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹, maklerem papierów wartościowych (dalej: makler) jest osoba fizyczna, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, korzystająca z pełnych praw publicznych. Maklerem nie może zostać osoba, która była uznana prawomocnym orzeczeniem za winnego przestępstwa skarbowego, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz za winnego przestępstw lub wykroczeń skarbowych. Oznacza to, że osobie, która ubiega się o wpis, a była skazana za inne przestępstwo lub za wykroczenie, nie można odmówić dokonania takiego wpisu. Wpis na listę maklerów uzależniony jest od pozytywnego wyniku używanego na egzaminie maklerskim. Oznacza to, że makler musi wykazać się wiedzą teoretyczną m.in. z takich dziedzin, jak: prawo cywilne, prawo gospodarcze, prawo podatkowe i dewizowe, prawo papierów wartościowych, instrumentów finansowych oraz obrotu tymi instrumentami. Ponadto musi posiadać wiedzę z zakresu rynku finansowego oraz rynku towarów giełdowych, ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia i funkcjonowania funduszy inwestycyjnych, komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, zarządzania portfelami czy działalności

¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 183, poz. 1538), dalej: u.o.i.f.

maklerskiej i powierniczej. Niezbędna jest przy tym wiedza i umiejętności z zakresu ekonomii i statystyki, systemu depozytowo-rozliczeniowego, rachunkowości, matematyki oraz analizy finansowej i strategii inwestycyjnych. Szeroki wachlarz zagadnień egzaminacyjnych uzupełnia znajomość etyki zawodowej².

Pozytywne złożenie egzaminu oznacza uzyskanie licencji do wykonywania tego zawodu. Należy podkreślić, że dostęp do tego zawodu jest reglamentowany. Wpisu na listę maklerów dokonuje Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) na wniosek zainteresowanego, z zachowaniem ustawowo określonego terminu. Wyjątkowo uzyskać wpis na listę maklerów bez przedstawienia egzaminu można w sytuacji posiadania dyplomu potwierdzającego ukończenie studiów wyższych realizowanych na podstawie umowy zawartej z uczelnią wyższą. W takiej sytuacji zwalnia się z części pisemnej egzaminu. Bez konieczności składania egzaminu wpis na listę maklerów mogą uzyskać również osoby, które posiadają tytuł nadany przez zagraniczną instytucję, odpowiadający zawodowi maklera pod względem wymaganej do jego uzyskania wiedzy oraz podstawowych zasad jego wykonania. Te kwalifikacje muszą jednak gwarantować, że osoby takie będą wykonywać zawód na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób należyty.

Lista osób, które uzyskały wpis na listę maklerów, jest ogłaszana w Dzienniku Urzędowym KNF. Osoba, która uzyska taki wpis, jest zobowiązana do niezwłocznego pisemnego informowania KNF o podstawowych danych dotyczących podjęcia wykonywania zawodu. Osoba taka musi wskazać datę podjęcia wykonywania zawodu, podstawowy zakres czynności oraz miejsce prowadzenia działalności maklerskiej. Musi również pamiętać o informowaniu KNF o każdorazowej zmianie tych danych. Czynności zawodowe maklera polegają na wykonywaniu funkcji w organach zarządzających lub nadzorczych firmy inwestycyjnej bądź wykonywaniu lub nadzorowaniu wykonywania czynności stanowiących działalność maklerską, związanych z rynkiem finansowych czynności niestanowiących działalności maklerskiej oraz innych czynności związanych z obsługą klientów lub dostępem do rachunków

² *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz 2014*, wyd. 2 <<http://www.lex.pl/>> [dostęp: 12.01.2018].

prowadzonych przez klientów³. Makler jest więc pośrednikiem w obrocie papierami wartościowymi. W swoim imieniu, ale na zlecenie klienta i na jego rachunek dokonuje kupna, sprzedaży oraz innych operacji na rynku papierów wartościowych. Przez wykonywanie zawodu maklera rozumie się również prowadzenie spraw spółki przez komplementariusza lub wspólnika w spółce osobowej będącej domem maklerskim.

1. Obowiązki maklera i skutki ich naruszenia

Polskie prawo oraz zwyczaje dotyczące wykonywania zawodu maklera są zgodne z międzynarodowymi standardami i powinny zapewniać bezpieczeństwo transakcji dokonywanych na rynku papierów wartościowych⁴. W związku z tym wykonywanie zawodu maklera wiąże się z licznymi obowiązkami. Makler musi wykonywać swój zawód zgodnie z przepisami prawa i regulaminami oraz innymi przepisami wewnętrznymi. Musi on także przestrzegać zasad uczciwego obrotu oraz mieć na względzie słuszne interesy klientów. Naruszenie tych obowiązków może skutkować zawieszeniem jego uprawnień do wykonywania zawodu, a nawet skreśleniem z listy maklera. Kompetencje do takich czynności ma KNF. Niezbędne jest przy tym sprawdzenie każdorazowo, czy dana osoba była w ogóle zobowiązana do przestrzegania określonych przepisów. Może się bowiem okazać, że określone normy prawne nie znajdowały do niej zastosowania.

Zagadnienie, o którym mowa, skłania do podjęcia rozważań dotyczących tajemnicy zawodowej maklera. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zadać pytanie, czy naruszenie tej tajemnicy oznacza pociągnięcie do odpowiedzialności, której skutkiem będzie skreślenie z listy maklerów lub zawieszenie wykonywania czynności zawodowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku

³ Makler papierów wartościowych <https://www.pfron.org.pl/fileadmin/files/m/4037_Makler_papierow_warto_ciwych.pdf> [dostęp: 12.01.2018].

⁴ M. Bartkowiak, *Etyka zawodowa maklerów papierów wartościowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 3, s. 153.

z dnia 14 sierpnia 2007 r.⁵ stwierdził, że ani na gruncie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi⁶, ani na gruncie u.o.i.f. organ nadzoru nie ma kompetencji do stwierdzenia naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez maklera.

Warto zwrócić uwagę na to, że zawieszenie wykonywania czynności maklerskich czy skreślenie z listy maklera przez KNF ma charakter fakultatywny, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę zwrot „Komisja może”. Oznacza to bez wątplenia charakter uznaniowy. Zgodnie z orzecznictwem⁷ powody, dla których KNF przyznano uprawnienia do skreślenia z list maklerów to przede wszystkim ochrona fundamentalnych zasad obrotu instrumentami finansowymi. Należy podkreślić, że art. 130 u.o.i.f. stanowi materialno-prawną podstawę obu rozstrzygnięć organu nadzoru. W orzecznictwie podkreśla się, że publiczny obrót papierami wartościowymi ma szczególnego rodzaju charakter⁸. Ważną rolę odgrywa w tym przypadku zasada transparentności (przejrzystości) rynku oraz zasada gwarancji uczciwości obrotu i konkurencji na rynku kapitałowym.

KNF może skreślić maklera z listy lub zawiesić go w wykonywaniu zawodu maklera na okres od 3 miesięcy do 2 lat. Uprawnienie to ma szczególnego rodzaju charakter prawny, jest bowiem wydawane w formie decyzji administracyjnej, która podlega kontroli sądowej, w ramach procedury sądownoadministracyjnej. Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności, co oznacza, że z chwilą jej wydania powstaje obowiązek nałożenia sankcji. Warto zwrócić również uwagę, że KNF wydaje decyzję administracyjną dopiero po przeprowadzeniu rozprawy. Ma to zapewniać zainteresowanemu ochronę jego praw. Stronie przysługują bowiem wszystkie uprawnienia

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., VII SA/Wa986/07, Legalis nr 100077.

⁶ T.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 118, poz. 754 ze zm., dalej: u.o.p.w.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., VII SA/Wa986/07.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 2 grudnia 2005 r., FSK 2626/04, CBOSA <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E89947B0B>> [dostęp: 12.01.2018].

zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego⁹. Ma ona m.in. prawo czynnego udziału w postępowaniu, może więc sama wskazać, że nie dopuściła się naruszenia przepisów prawa. Jeśli natomiast nie uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym nie ze swojej winy, może nastąpić wznowienie postępowania administracyjnego wraz z uchyleniem orzeczenia. Ważnym aspektem jest również to, że KNF nie może zrezygnować z przeprowadzenia rozprawy w celu przyspieszenia postępowania. Rozprawa ma bowiem charakter obligatoryjny, a jej nieprzeprowadzenie stanowi naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy i powodujące uchylenie decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jest to więc rażące naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności decyzji albo wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją. Co ważne, w postępowaniu administracyjnym, w kwestii nałożenia sankcji administracyjnej, nie jest zainteresowana osoba, która zawiadomiła KNF np. o nagannych czynach maklera. KNF działa w tym przypadku z urzędu, bez warunkującego związku z zawiadomieniem¹⁰. W razie konieczności zabezpieczenia interesu publicznego KNF może zawiesić uprawnienia maklera – od chwili wszczęcia postępowania w jego sprawie do czasu wydania decyzji. W takiej sytuacji wymóg przeprowadzenia rozprawy nie jest konieczny, natomiast zawieszenie nie może być dłuższe niż 6 miesięcy. W trybie natychmiastowym można jednak zawiesić wykonywanie czynności maklerskich tylko w przypadku zabezpieczenia interesu publicznego. Ustawodawca uznał bowiem wyższość interesu publicznego nad interesem maklera. Co więcej, wyrażenie „zabezpieczenie interesu publicznego” ma charakter nieostry, jego interpretacja będzie więc generowała znaczący luz decyzyjny.

Warto zwrócić również uwagę, że ustawodawca nie wskazuje, w jakiej formie KNF wydaje orzeczenie o warunkowym zawieszeniu uprawnień do wykonywania zawodu maklera. Pod rządami u.o.p.w.,

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.), dalej: k.p.a.

¹⁰ A. Michoń, *Komentarz do art. 130*, [w:] T. Sójka (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz Lex*, Warszawa 2015, s. 1146.

istniał w tej kwestii spór w doktrynie. Wyłoniły się tu dwa stanowiska. W ramach pierwszego stanowiska, które zajął m.in. M. Wierzbowski, omawiane zawieszenie powinno być wydawane w formie decyzji administracyjnej, a nie postanowienia, ponieważ zawieszenie nie stanowiło kwestii incydentalnej ani procesowej. Reprezentantem drugiego stanowiska był M. Romanowski, który podnosił, że najlepszą formą w tym przypadku będzie postanowienie. Swoją poglądy argumentował tym, że zawieszenie uprawnień nie rozstrzygało sprawy co do istoty ani w całości, ani w części, a także nie kończyło postępowania w sprawie. Uważał, że zawieszenie miało charakter wyłącznie czasowy i dotyczyło poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania¹¹. Analiza powyższych poglądów pozwala przyjąć, że właściwszą formą jest decyzja administracyjna. Wskazana forma orzeczenia dotyczy bowiem praw jednostki, powinna więc podlegać kontroli. Co więcej, analiza aktów prawnych wydanych przez KNF również jednoznacznie wskazuje, że natychmiastowe zawieszenie odbywa się w formie decyzji administracyjnej. Natomiast w sytuacji, gdy KNF wyda decyzję o zawieszeniu uprawnień maklera do wykonywania zawodu, okres zawieszenia wydany w trybie natychmiastowym wlicza się do okresu zawieszenia uprawnień związanych z wykonywaniem zawodu maklera. Maksymalny okres zawieszenia wynosi jednak w każdym przypadku 2 lata i nie może zostać wydłużony poprzez zsumowanie tych okresów o kolejne 6 miesięcy. Jest to więc analogiczna sytuacja jak w przypadku zaliczenia kary lub środka karnego w postępowaniu karnym lub karnoskarbowym. Po upływie okresu, na który zostały zastosowane wobec maklera te środki, odzyskuje on w pełni posiadane uprawnienia. Warto też zwrócić również uwagę na to, że przytoczony okres 6 miesięcy nie jest sankcją. Stanowi on swego rodzaju zabezpieczenie interesu publicznego przed wydaniem deliktu przez KNF. Należy także zauważyć, że możliwe jest przedłużenie terminu zawieszenia. Wywołuje to jednak spore wątpliwości, dopuszczalne jest bowiem przedłużenie terminu zawieszenia na podstawie

¹¹ D. Opalska, *Komentarz do art. 130, [w:] M. Wierzbowski (red.), Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi. Komentarz 2014*, wyd. 2 <[www. sip.legalis.pl](http://www.sip.legalis.pl)> [dostęp: 14.01.2018].

art. 130 ust. 3 u.o.i.f., jeżeli jest ono stosowane na tej samej podstawie prawnej. Warunkiem jest tutaj nieprzekraczalny okres 6 miesięcy, liczony łącznie dla wszystkich zawiesznień. Natomiast zgodnie z art. 130 ust. 4 u.o.i.f. możliwe jest również dokonanie zawieszenia uprawnień jako sankcji, następującej po zawieszeniu zastosowanym jako środek zapobiegawczy. Należy jednak mieć na względzie, że niedopuszczalne jest przedłużenie okresu zawieszenia uprawnień jako przejawu odpowiedzialności administracyjnej, gdyż nie można orzekać sankcji administracyjnej za ten sam czyn na tej samej podstawie. Rozwiązaniem w takiej sytuacji mogłoby być jedynie ponowienie sankcji zawieszenia uprawnień, ale już za inny, choć tożsamy gatunkowo czyn, na tej samej podstawie prawnej. Może wystąpić jednak i sytuacja, w której KNF stwierdzi brak podstaw do nałożenia sankcji, należy wtedy umorzyć postępowanie administracyjne, a nie orzekać o odstąpieniu od wymierzenia skarżącemu sankcji¹².

W przypadku gdy KNF wyda decyzję o skreśleniu z listy maklerów lub o zawieszeniu wykonywania zawodu maklera, taka osoba musi liczyć się z poważnymi konsekwencjami. Wybranie łagodniejszego wariantu, tj. zawieszenia uprawnień, będzie oznaczało w praktyce czasowy zakaz wykonywania zawodu. Omawiany zakaz ma charakter represyjny, a przewidujące go przepisy muszą być interpretowane w sposób ścisły. Jest to więc swoisty środek dyscyplinujący. Natomiast w sytuacji podjęcia przez KNF decyzji o skreśleniu z listy maklera, taka osoba objęta zostaje całkowitym zakazem wykonywania zawodu. Wspomniany zakaz wykonywania zawodu może być orzeczony jako kara lub środek karny.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego¹³, żeby można było mówić o karze, musi wystąpić subiektywny element zawinienia. Do kary administracyjnej czy też dyscyplinarnej ma bowiem w pełni zastosowanie zasada prawa karnego *nulla poena sine lege*, co oznacza, że nie można stosować w tym postępowaniu środków nieprzewidzianych wyraźnie w ustawie. Co za tym idzie, podmiot, który

¹² Wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II GSK 492/09, Legalis nr 215761.

¹³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności¹⁴. Zakaz wykonywania zawodu może zostać orzeczony jako środek karny również w przypadku, gdy sprawca nadużył wykonywanego zawodu przy popełnianiu przestępstwa lub gdy okazał, że dalsze wykonywanie przez niego zawodu zagraża istotnym dobrom prawnie chronionym.

Zastosowanie przez KNF jednego z dwóch wskazanych rozwiązań może być traktowane jako stopniowanie sankcji, ponieważ w odniesieniu do wcześniejszej regulacji u.o.i.f. (tj. u.o.p.w.) wskazano, że KNF może stopniować sankcje, podejmując najpierw decyzję o zawieszeniu uprawnień na wskazany w ustawie okres, a następnie, jeżeli nie będzie to wystarczające, wydać decyzję o skreśleniu z listy. Przytoczone zawieszenie stanowi więc swoistą formę upomnienia lub ostrzeżenia przed ewentualnym zastosowaniem sankcji ostatecznej, polegającej na skreśleniu danej osoby z listy maklerów. Założenie to jest jednak trafne o tyle, o ile skreślenie z listy nastąpi z innych przyczyn niż te, ze względu na które doszło do zastosowania sankcji administracyjnej. W innym przypadku doszłoby bowiem do naruszenia zasady *ne bis in idem* – ten sam organ administracji publicznej wymierzałby sankcje za to samo naruszenie, na podstawie tego samego przepisu¹⁵.

Ustawodawca rozwiązał również problem ponownego wpisu na listę maklerów. Zgodnie z art. 130 ust. 5 u.o.i.f. osoba, która została skreślona z listy maklerów z przyczyn wymienionych w art. 130 ust. 1 lub w art. 131 pkt 3 u.o.i.f., nie może być ponownie wpisana na listę maklerów przed upływem 10 lat od dnia wydania decyzji. Jeżeli skreślenie nastąpiło z powodu uznania prawomocnym orzeczeniem za winnego przestępstw określonych w art. 131 pkt 3 u.o.i.f., tj. przestępstwa skarbowego, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz przestępstw lub wykroczeń określonych w art. 305, 307 i 308 Ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności

¹⁴ D. Opalska, *Komentarz do art. 130*, op. cit.

¹⁵ A. Michoń, op. cit., s. 1145–1146.

przemysłowej¹⁶, przestępstw określonych w Ustawie z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych¹⁷, ustawie o funduszach inwestycyjnych¹⁸, ustawie o ofercie publicznej¹⁹ lub przestępstw określonych w omawianej ustawie, ponowne wpisanie nie może nastąpić wcześniej, niż nastąpi zatarcie skazania za przestępstwo, którego popełnienie stanowiło podstawę wydania decyzji o skreśleniu z listy maklerów. Sama instytucja zatarcia skazania uregulowana jest w Kodeksie karnym²⁰; powoduje ona, że skazanie należy uznać za niebyłe, co w konsekwencji oznacza, że taka osoba uważana jest za niekaraną. Czasowy zakaz ma na celu wyeliminowanie możliwości wykonywania zawodu przez osoby niedające rękojmi należytego wykonywania zawodu maklera.

Komisja Nadzoru Finansowego ma również kompetencje do tego, by wydając decyzję o skreśleniu z listy maklerów, skrócić dziesięcioletni termin oczekiwania na ponowny wpis na listę. W przypadku złożenia wniosku o wpis na listę przed upływem powyższego terminu KNF zobowiązana będzie wydać decyzję odmowną. Jednak samo złożenie wniosku o wpis nie stanowi czynu niezgodnego z prawem.

2. Skreślenie z listy maklerów – przesłanki

Warto zwrócić również uwagę na przesłanki skreślenia z listy maklerów. Mają one charakter obligatoryjny, co oznacza, że KNF w przypadku ich wystąpienia jest zobowiązana do skreślenia z listy maklerów. Przesłanki te można podzielić na dwie grupy:

1. dokonywane na wniosek maklera wpisanego na listę,
2. wydawane z urzędu, po zajściu określonego zdarzenia.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 49, poz. 508 ze zm.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2000 r., Nr 103, poz. 1099 ze zm.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 146, poz. 1546 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 184, poz. 1539 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.).

W przypadku skreślenia z listy maklerów na wniosek osoby wpisanej na listę nie ma obowiązku podania powodu takiej decyzji. KNF ma obowiązek skreślenia z listy bez podania uzasadnienia. Warto przy tym zaznaczyć, że uprawniona do złożenia takiego wniosku jest tylko osoba, której dane wykreślenie ma dotyczyć. Nie może więc dokonać tego osoba trzecia. Istnieje jednak pewien wyjątek – osoba trzecia może złożyć taki wniosek, działając na podstawie art. 131 u.o.i.f., np. w razie ubezwłasnowolnienia maklera, którego sprawa dotyczy. KNF ma obowiązek zbadać sprawę i w razie faktycznego wystąpienia przesłanki skreślić obligatoryjnie z listy maklerów. Do przesłanek wykreślenia z listy maklerów należy: całkowite lub częściowe ubezwłasnowolnienie, na skutek uznania prawomocnym orzeczeniem za winnego przestępstwa wymienionego w art. 131 pkt 3 u.o.i.f., na skutek śmierci osoby wpisanej na listę oraz w przypadkach, o których mowa w art. 130 ust. 1 u.o.i.f. W przypadku ubezwłasnowolnienia taka osoba traci pełną zdolność do czynności prawnych, zanika więc w tym momencie obowiązująca przesłanka pozwalająca na wpis na listę maklerów. Orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu ma charakter konstytutywny, a jego skutki występują z chwilą uprawomocnienia się postępowania orzekającego ubezwłasnowolnienie. Orzeczenie wywołuje więc skutek *ex nunc*²¹. W przypadku, gdyby dana osoba odzyskała pełną zdolność do czynności prawnych, może ona ponownie złożyć wniosek o wpis na listę maklerów pod warunkiem spełnienia wszystkich pozostałych przesłanek ujętych w ustawie.

Natomiast jeśli chodzi o skreślenie na skutek uznania za winnego popełnienia przestępstwa, wyrok musi być prawomocny, a skreślenie takiej osoby z listy ma zwiększyć bezpieczeństwo obrotu. Makler, wykonując swoje zadania, powinien wykazywać się najwyższą starannością i zachowywać wysoki standard moralny, gdyż zawód ten należy do profesji szczególnego zaufania. Skreślenie z listy może nastąpić także w związku ze śmiercią maklera, wraz ze śmiercią człowieka następuje bowiem utrata czynności prawnych, a co za tym idzie, brak jest przesłanki pozwalającej na wpis.

²¹ D. Opalska, *Komentarz do art. 131*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa...*

Wymienione wyżej przesłanki wskazują zatem, że skreślenie z listy nie stanowi przejawu odpowiedzialności administracyjnej, gdyż to sąd powszechny, a nie KNF decyduje o tym, czy określona osoba zostanie skreślona z listy maklerów. Wyjątek stanowi art. 131 pkt 5 u.o.i.f., który ma charakter fakultatywny. Odwołuje się on bowiem do przesłanek z art. 130 ust. 1 u.o.i.f., na podstawie których rozstrzygnięcia KNF mają charakter uznaniowy.

Analiza doktryny wskazuje, że szczególną rolę odgrywają dokumenty o charakterze wewnętrznym, sporządzone przez Komisję Nadzoru Finansowego (czy wcześniej Komisję Papierów Wartościowych i Giełd), a przede wszystkim „notatki”, które mają istotny wpływ na decyzję dotyczącą skreślenia z listy maklerów. Kwestią sporną pozostaje, czy przedmiotowy dokument (notatka) powinien być udostępniany stronie przed rozprawą, tak by miała ona możliwość ustosunkowania się do tego dokumentu. Powstaje wątpliwość, czy nieudostępnienie stronie tej notatki wewnętrznej, pomimo złożenia stosownego wniosku, jest naruszeniem procedury administracyjnej, a zwłaszcza art. 10 k.p.a. Zgodnie z tą normą prawną organy administracji publicznej są zobowiązane zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednak w tym przypadku, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2008 r.²², notatka wewnętrzna – sporządzana na posiedzeniu KNF – nie stanowi części materiału dowodowego postępowania. Ma ona wyłącznie status dokumentu pomocniczego w procesie podejmowania decyzji przez KNF. W związku z powyższym odmowa udostępnienia notatki wewnętrznej nie narusza zasady wyrażonej w art. 10 k.p.a.

Analizując zagadnienie pozbawienia uprawnień zawodowych, należy zauważyć, że art. 130 u.o.i.f. przewiduje stosowanie specyficznego rodzaju sankcji administracyjnych. Ich zastosowanie jest formą nadzoru administracyjnego nad wykonywaniem tej profesji, a więc

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2008 r., VI SA/Wa 785/08, Legalis nr 273760.

sferą podporządkowania władzy państwowej. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 października 2009 r.²³, nie jest dopuszczalne zawieszenie wykonywania łącznie uprawnień zawodu maklera giełdowego i uprawnień doradcy inwestycyjnego. Organ nadzoru może zastosować środek prawny, jeżeli naruszenie przepisów prawa nastąpiło podczas i w związku z wykonywaniem jednego z tych zawodów. Nie można w tym przypadku mówić o uznaniowości organu co do zakresu sankcji, w konsekwencji czego nie ma podstaw do pozbawienia lub zawieszenia prawa do wykonywania zawodu maklera lub doradcy inwestycyjnego. Należy także pamiętać, że następstwa prawne zdarzeń, z którymi związana jest dolegliwość karna, mających miejsce pod rządami dawnych przepisów, należy rozpatrywać na podstawie tych zasad, nawet jeżeli w chwili dokonywania oceny obowiązują już nowe normy prawne.

Podsumowanie

Zawód maklera należy do zawodów zastrzeżonych. Z tego względu musi podlegać szczególnego rodzaju rygorom i warunkom zarówno formalnym, jak i materialnym. Makler powinien wykazać się szerokim zakresem wiedzy teoretycznej i praktycznej, zdać egzamin, uzyskać wpis na listę maklerów i zatrudnić się w ramach określonej umowy. Zawód maklera nie należy do wolnych zawodów, nie można go więc wykonywać pod własną firmą. Utrata możliwości wykonywania tego zawodu skutkuje głównie utrudnionym powrotem do zawodu. Zestaw obowiązków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o uzyskanie tytułu maklera i wykonywanie zawodu, jest tak obszerny, że wiele osób rezygnuje z tego rodzaju aktywności zawodowej. Pozbawienie uprawnień zawodowych maklerów ma więc niewątpliwie charakter represyjny, skoro utrata lub zawieszenie prawa do wykonywania zawodu stanowi dolegliwość dla osób wykonujących ten zawód.

Należy podkreślić, że rynek papierów wartościowych powinien się odznaczać przede wszystkim bezpieczeństwem i uczciwością.

²³ Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r., II GSK 487/09, Legalis nr 212963.

Zapewnienie tych elementów zależy w dużej mierze od fachowego przygotowania maklerów, ale także od ich cech osobowych. Na rynku kapitałowym nierzadko przeprowadzane są transakcje opiewające na wysokie kwoty, co zwiększa ryzyko zachowań nieetycznych. Makler papierów wartościowych powinien swoją postawą stać na straży podstawowych wartości i cech, które rządzą tym rynkiem.

Z powyższych rozważań wynika, że wachlarz sankcji stosowanych w odniesieniu do maklerów jest niewielki, ale są to sankcje, które wywołują właściwy skutek. W tym przypadku represyjny charakter sankcji zostaje spełniony.

Sanctions on securities brokers

Summary

The modern capital market in Poland is a young market, which has been developing only since 1991 and at the same time constitutes one of the foundations of the national economy. This market has a complex structure and is divided into several segments. It is a regulated market and is subject to the supervision of the Polish Financial Supervision Authority.

It should be noted that organized securities transactions are carried out through professional brokers who professionally act as intermediaries in the buying and selling of securities.

The present paper analyses the legal regulations relating to sanctions imposed on securities brokers. An analytical method was used as the basic test method. Existing legislation, literature and case law were analyzed. The purpose of the following considerations was to present the legal status of a securities broker, his/her obligations and sanctions for their non-performance.