

JACEK JASTRZĘBSKI

KAMIL MROCZKA

ORCID: 0000-0001-8219-5208

ORCID: 0000-0003-3809-3479

DOI: 10.4467/20801335PBW.22.048.16939

Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa

Abstrakt

Celem artykułu jest zanalizowanie uwarunkowań, standardów i zasad współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Jest to szczególnie istotne w kontekście dynamicznego rozwoju rynku finansowego, wyzwań płynących z informatyzacji tego rynku w dobie pandemii oraz sytuacji geopolitycznej związanej z wojną w Ukrainie. Autorzy przyjęli hipotezę, że skuteczność współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zależy z jednej strony od właściwych podstaw prawnych, a z drugiej od czynników miękkich, takich jak wzajemne zaufanie, wspólnota celów oraz kompetencje pracowników i funkcjonariuszy instytucji publicznych. Artykuł ma charakter przeglądowy z komponentem teoretyczno-empirycznym. Dokonano w nim analizy dorobku doktryny i aktów prawnych oraz przeanalizowano zgromadzony materiał empiryczny. Na potrzeby prowadzonych rozważań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę materiałów źródłowych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego.

Słowa kluczowe

Komisja Nadzoru Finansowego, nadzór finansowy, bezpieczeństwo państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Krajowa Administracja Skarbowa, Narodowy Bank Polski.

Współczesny rynek finansowy cechują z jednej strony wysoki poziom skomplikowania pod względem oferowanych produktów, duża liczba podmiotów na nim funkcjonujących (zarówno nadzorowanych, jak i nienadzorowanych) oraz sieciowe powiązania wielu interesariuszy, z drugiej – niski poziom wiedzy ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Czynnikiem wpływającym na kondycję współczesnego rynku finansowego jest również wysoki poziom rozwoju cyfrowego i innowacyjności. Produkty i usługi finansowe są oferowane przez różnego rodzaju podmioty, co powoduje, że ich jakość bywa różna. Na rynku finansowym funkcjonują podmioty profesjonalne świadczące usługi na wysokim poziomie jakościowym i pomnażające korzyści dla klientów. Należy jednak pamiętać, że są na nim obecne również podmioty prowadzące działalność nakierowaną wyłącznie na maksymalizację własnych zysków bez dbałości o legalność działania, które nie zachowują odpowiednich standardów w kształtowaniu relacji z klientami. Można wręcz stwierdzić, że celem ich funkcjonowania jest oszukiwanie klientów, a więc działalność przestępcza.

Problem nieuczciwości niektórych podmiotów finansowych jest obecny praktycznie na każdym rynku finansowym, w tym na rynkach wysoko rozwiniętych. Wynika to w dużej mierze zarówno z poziomu wiedzy ekonomicznej społeczeństwa, które nie zawsze nadąża za rozwojem rynku finansowego, jak i z chęci podmiotów do maksymalizacji stopy zwrotu z inwestycji. Uczestnicy rynku finansowego, mamieni obietnicami wysokiej stopy zwrotu z kapitału, często inwestują oszczędności całego życia w produkty i usługi obarczone wysokim ryzykiem, a do tego wątpliwe z prawnego punktu widzenia. Można wymienić wiele przykładów takich sytuacji, jednak nie to stanowi główny cel tego artykułu. Autorzy skupili się w nim przede wszystkim na próbie przedstawienia uwarunkowań, standardów i mechanizmów współpracy Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), a także Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Przyjęcie takiego celu jest uzasadnione z kilku powodów.

Po pierwsze, jak już wspomniano, dzisiejszy rynek finansowy cechuje wysoki poziom usieciowienia. Produkty i usługi świadczone na rynku finansowym są oferowane przez tysiące różnego rodzaju podmiotów, często także w kooperacji z więcej niż jednym podmiotem (jeden podmiot może być twórcą produktu, drugi jego dystrybutorem lub innego rodzaju pośrednikiem). Wiele tych podmiotów jest nadzorowanych przez KNF lub inne instytucje władzy publicznej, jednak spory ich odsetek nie podlega żadnej kontroli organów publicznych. Można wręcz stwierdzić, że część podmiotów działa w „szarej strefie”, nieobjętej wyspecjalizowanymi regulacjami ani nadzorem.

Po drugie, w nowoczesnych państwach nadzór nad rynkiem finansowym, w ramach systemu instytucjonalnego, sprawuje wiele podmiotów. Tak jest również w Polsce, gdzie oprócz wielu obszarów nadzorczych znajdujących się w kompetencji

KNF, za niektóre aspekty nadzoru odpowiadają m.in.: Narodowy Bank Polski (NBP), Ministerstwo Finansów, w tym Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) i Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), a także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Rzecznik Finansowy, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) oraz Policja.

Po trzecie, rynek usług finansowych świadczonych w Polsce ma charakter transgraniczny, z uwagi na korzyści płynące z integracji europejskiej, a także ze względu na zmiany w nawykach i oczekiwaniach klientów rezygnujących stopniowo z bezpośrednich kontaktów z pracownikami instytucji finansowych, np. w ich oddziałach lub w innych placówkach, na co dodatkowy wpływ miała pandemia koronawirusa. Coraz więcej produktów i usług oferują podmioty, których siedziby są ulokowane w innych państwach. Nadzór nad tymi podmiotami sprawują zazwyczaj organy państwa macierzystego danego podmiotu, a nie państwa przyjmującego. Z tego powodu mandat polskiego organu nadzoru jest często ograniczony. Organ nadzorujący może nie mieć podstaw prawnych do pozyskiwania i analizowania niezbędnych danych. Działalność zagranicznych podmiotów może jednak stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa systemu ekonomicznego państwa polskiego. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kolejnych sankcji zastosowanych przez instytucje UE wobec podmiotów powiązanych kapitałowo lub osobowo z Federacją Rosyjską.

Wymienione wyzwania powodują, że niezbędne jest ustanowienie i wdrożenie skutecznych i efektywnych mechanizmów współpracy KNF z innymi, wspomnianymi wcześniej, instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa polskiego. Analiza tego zagadnienia stanowi główny problem badawczy niniejszego artykułu. Hipotezą przyjętą w prowadzonych rozważaniach jest twierdzenie, że skuteczność współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zależy z jednej strony od wdrożenia właściwych podstaw prawnych oraz odpowiedniej ich operacjonalizacji (np. przyjęcia porozumień określających zasady współpracy międzyinstytucjonalnej), z drugiej – od czynników miękkich, takich jak wzajemne zaufanie, wspólnota celów oraz odpowiednie kompetencje pracowników instytucji publicznych i funkcjonariuszy. Hipoteza będzie weryfikowana przy wykorzystaniu następujących pytań badawczych: jaką rolę w systemie bezpieczeństwa państwa odgrywa KNF? Jakie są zadania i cele tej instytucji? Jaki jest zakres odpowiedzialności KNF za poszczególne obszary rynku finansowego? Czy w prawodawstwie ustanowiono odpowiednie podstawy prawne dające możliwość współpracy z innymi podmiotami i organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa? Jaka jest praktyczna skuteczność tych mechanizmów? Jakie są bariery utrudniające współpracę? Czy, w ujęciu systemowym, wypracowano standardy tej współpracy? Jakie są główne wyzwania w związku z postępującą informatyzacją

produktów i usług oferowanych przez podmioty rynku finansowego? Jakie rekomendacje można sformułować na podstawie dotychczasowych doświadczeń?

Artykuł ma charakter przeglądowy. Autorzy dokonali analizy zarówno dorobku prawnego doktryny, jak i materiału empirycznego zgromadzonego w procesie badawczym, zwłaszcza porozumień zawartych w ramach przepisów ustanawiających ogólne podstawy współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym wymiany informacji. Na potrzeby prowadzonych rozważań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę materiałów źródłowych KNF oraz UKNF. Nie bez znaczenia pozostają bezpośrednie doświadczenia autorów zdobyte podczas pracy zawodowej w nadzorze finansowym, w tym w ramach współpracy UKNF z innymi instytucjami państwa.

Komisja Nadzoru Finansowego w systemie bezpieczeństwa państwa

Organizację i zasady funkcjonowania KNF i UKNF, a także zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym zdefiniowano w *Ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* (dalej: u.n.r.f.)¹. Literatura dotycząca kompetencji i zadań tego organu jest obszerna, wobec czego rozważania autorów zostaną ograniczone do najistotniejszych zagadnień.

Zgodnie z intencją ustawodawcy zdefiniowaną w art. 2 u.n.r.f. nadzór nad rynkiem finansowym ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także ochronę interesów uczestników tego rynku również dzięki rzetelnej informacji dotyczącej jego funkcjonowania. Osiągnięcie tych celów jest możliwe dzięki realizacji zadań określonych w ustawodawstwie szczególnym². W doktrynie słusznie się podkreśla, że:

¹ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 660, ze zm.

² Przywołany przepis wskazuje m.in. na: *Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 2439, ze zm.), *Ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym* (t.j. DzU z 2019 r. poz. 207), *Ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego* (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1413), *Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 837, ze zm.), *Ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 924, ze zm.) oraz *Ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1907, ze zm.).

(...) cele nadzoru finansowego to podstawowe wartości, do których ochrony organ nadzoru powinien zmierzać, natomiast (...) wymienione cele mają charakter ciągły, oznacza to, że nawet jeśli w ocenie KNF rynek działa prawidłowo, organ ten nie może zaprzestać swojej działalności i dążenia do stałego urzeczywistniania się wymienionych celów. Każde pojedyncze działanie podejmowane przez KNF ma prowadzić do urzeczywistnienia wartości wymienionych w art. 2 (ustawy z 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym – dop. aut.) i do realizacji tamże określonych celów. Cała działalność KNF ma zatem charakter celowy³.

Problematyce związanej z organizacją nadzoru nad rynkiem finansowym poświęcono rozdział 2 analizowanej ustawy. W art. 3 u.n.r.f. zapisano, że UKNF (...) jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi KNF i Przewodniczącego KNF. Zgodnie z ustawą organami UKNF są: KNF, właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, oraz Przewodniczący KNF, który kieruje działalnością UKNF i reprezentuje ten urząd na zewnątrz. Dodatkowo Przewodniczący KNF kieruje pracami Komisji i reprezentuje ją na zewnątrz. Zgodnie z intencją ustawodawcy nadzór nad UKNF sprawuje Prezes Rady Ministrów. Zdaniem Pawła Wajdy kształt i charakter przepisów definiujących (...) kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania nadzoru nad działalnością KNF wskazuje, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie wpływu, jaki Prezes Rady Ministrów może wywierać na KNF, do stosowania wyłącznie niewładczych form działania⁴. Jest to zasadny pogląd, jeśli uwzględni się pozostałe przepisy ustawy, gwarantujące m.in. kadencyjność Przewodniczącemu KNF. W praktyce nadzór premiera ma wymiar organizacyjny i finansowy, a nie merytoryczny.

W skład KNF wchodzi: przewodniczący, trzech zastępców przewodniczącego i dziewięciu członków. Członkami KNF – zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 2 u.n.r.f. – są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw gospodarki albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania

³ P. Wajda, *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 6, s. 78–89.

⁴ P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 136–146.

działalności służb specjalnych, a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów⁵. Zgodnie z intencją ustawodawcy w posiedzeniach KNF mogą również uczestniczyć, z głosem doradczym, wskazani przez KNF przedstawiciele izb gospodarczych zrzeszających banki.

Zadania KNF stypizowano w art. 4 u.n.r.f. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu należy do nich: 1) sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym; 2) podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego; 3) podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności; 4) podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego; 5) podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim obecnych w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, zwłaszcza przez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie określonym przez KNF – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji w rozumieniu przepisów *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*⁶; 6) udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym; 7) stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, szczególnie sporów wynikających ze stosunków umownych pomiędzy podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty; 8) współpraca z Polską Agencją Nadzoru Audytowego oraz 9) wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Przywołany powyżej katalog zadań (mający charakter otwarty) pozwala wyodrębnić następujące funkcje KNF: licencyjną, regulacyjną, kontrolno-nadzorczą, informacyjną oraz policyjną (nakładanie kar i weryfikacja wymogów formalnych osób ubiegających się o wpis do rejestrów)⁷.

Sferę działania KNF w ujęciu materialnym zdefiniowano w art. 11 ust. 1 u.n.r.f. W myśl tego przepisu KNF (...) *w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych*. Sprawy związane z charakterem podejmowanych uchwał budzą wątpliwości, jednak omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania⁸.

⁵ Przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych uczestniczą w posiedzeniach KNF wyłącznie z głosem doradczym.

⁶ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1722.

⁷ A. Szelałowska, *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, druk sejmowy nr 2812, Sejm VIII kadencji, Warszawa, 17 września 2018 r.

⁸ T. Czech uważa, że uchwały KNF, które „(...) ustalają normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym, nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego”. Zdaniem tego autora przepisy materialne, które

Obowiązki informacyjne Przewodniczącego KNF wobec Prezesa Rady Ministrów

Analizując zagadnienia związane z wymianą informacji dotyczących bezpieczeństwa rynku finansowego, nie sposób pominąć tematyki współpracy, zwłaszcza przekazywania informacji na linii KNF–Prezes Rady Ministrów. *Ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku*⁹ wprowadzono do u.n.r.f. art. 17aa. Zgodnie z tym przepisem Przewodniczący KNF ma obowiązek poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zidentyfikowaniu ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu, w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*¹⁰ oraz o każdym zdarzeniu, które może zagrozić bezpieczeństwu lub skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa rynku finansowego, w tym zagrożeniu lub naruszeniu interesów znacznej liczby inwestorów indywidualnych w rozumieniu *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)*¹¹, a także działaniach podjętych przez KNF w związku z takim ryzykiem lub zdarzeniem.

Wprowadzenie tego obowiązkowego mechanizmu miało na celu zwiększenie odporności systemu bezpieczeństwa państwa. Opiera się on na założeniu, że narzędzia, kompetencje i możliwości oddziaływania Prezesa Rady Ministrów na poszczególne instytucje wykonujące zadania związane z bezpieczeństwem państwa są zdecydowanie większe niż kompetencje Przewodniczącego KNF. Ustawodawca, wprowadzając analizowany przepis, zobowiązał w praktyce Przewodniczącego KNF i podległy mu aparat urzędniczy do dokonywania bieżących analiz związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego. Takie podejście ma pozwolić na identyfikację i minimalizowanie różnego rodzaju ryzyka systemowego na możliwie wczesnym etapie, tak aby uniknąć negatywnych konsekwencji dla rynku i jego interesariuszy.

nadają KNF „(...) kompetencję normotwórczą do wydawania uchwał o charakterze abstrakcyjno-generalnym, są sprzeczne z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP”. Zob. T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 70–82. Por. w tej kwestii także P. Wajda, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, w: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 165–179.

⁹ DzU z 2018 r. poz. 2243, ze zm.

¹⁰ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 963, ze zm.

¹¹ Dz. Urz. UE L 352/1 z 9 XII 2014 r.

Wydaje się, że ta konstrukcja sprawdza się w praktyce, ponieważ w ciągu ostatnich kilku lat wiele razy informowano Prezesa Rady Ministrów o zidentyfikowanych obszarach ryzyka systemowego. Brak ich materializacji świadczy o skuteczności podjętych działań.

Należy również podkreślić, że w art. 16a u.n.r.f. ustawodawca ustanowił mechanizm udostępniania przez Przewodniczącego KNF i jego zastępców Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacji uzyskanych w związku z ich uczestnictwem w pracach KNF, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw. Żądanie, tak samo jak odpowiedź na nie, ma co do zasady formę pisemną. W przypadku przekazania informacji w innej formie Przewodniczący KNF sporządza notatkę, której kopię niezwłocznie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów.

Mechanizm dotyczący obowiązku przekazywania Prezesowi Rady Ministrów informacji należy postrzegać jako uzupełnienie mechanizmów zwiększających odporność systemu bezpieczeństwa. Prezes Rady Ministrów ma bez wątpienia szerszy ogląd potencjalnych obszarów ryzyka związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego i jego bezpieczeństwem. Praktyka funkcjonowania centrum rządowego wskazuje jednoznacznie, że do premiera praktycznie każdego dnia wpływają informacje i sygnały związane z różnymi obszarami funkcjonowania państwa. Część z nich swoim zakresem obejmuje funkcjonowanie rynku finansowego. Analiza tych informacji i sygnałów może powodować, że niezbędne będzie zasięgnięcie opinii Przewodniczącego KNF. Niewykluczona jest również konieczność zażądania konkretnych dokumentów i informacji. W tym celu ustawodawca wprowadził wspomniany mechanizm.

Uwarunkowania prawne współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa

Najważniejsze mechanizmy i rozwiązania dotyczące prowadzonych w niniejszym artykule rozważań przyjęto w art. 17 i art. 17ca u.n.r.f. Zgodnie w pierwszym z powołanych przepisów w ust. 1 KNF i NBP przekazują sobie dokumenty i informacje, w tym chronione, na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań. Możliwość przekazywania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji zadań dotyczy również Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Rzecznika Finansowego oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Określenie zasad współpracy i przekazywania dokumentów i informacji między tymi podmiotami następuje w drodze zawarcia porozumienia oraz odpowiednich umów.

W doktrynie podkreśla się, że regulacje zawarte w art. 17 u.n.r.f. wprowadzono do ustawy

(...) w następstwie uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Europejski Bank Centralny (EBC) do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Europejski Bank Centralny w opinii z 9 marca 2006 r. (CON/2006/15) stwierdził, iż Bazylejskie Zasady Kluczowe dla Skutecznego Nadzoru Bankowego kładą nacisk na zapewnienie systemu współpracy i wymiany potrzebnych informacji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym między poszczególnymi organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego. Europejski Bank Centralny zauważył, że KNF i NBP powinny ściśle współpracować we wszystkich obszarach wspólnego zainteresowania, w celu należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Ta zasada współpracy, zdaniem EBC, powinna znaleźć odzwierciedlenie w ogólnym przepisie ustanawiającym obowiązek współpracy pomiędzy wskazanymi organami, przy czym realizacja takiego postanowienia powinna obejmować opracowanie skutecznych, odpowiadających potrzebom praktyki umów o współpracy oraz o wymianie informacji między NBP a KNF¹².

Przywołany przepis wyznacza ustawowe ramy współpracy KNF z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Jego wprowadzenie ma zabezpieczyć interesy państwa w ujęciu systemowym. Trzeba bowiem pamiętać, że zakres odpowiedzialności i cel funkcjonowania każdej instytucji jest różny. Wspólna pozostaje jednak odpowiedzialność za budowanie odporności państwa i jego instytucji.

Mechanizmy współpracy i przekazywania informacji szefom służb i organom urzędów centralnych ustawodawca zdefiniował w art. 17ca u.n.r.f. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że:

Przewodniczący Komisji przekazuje Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, Komendantowi Głównemu Policji oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Policji oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹² L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 17 u.n.r.f., <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [dostęp: 12 IX 2022].

W ust. 2 przywołanego przepisu ustawodawca zobowiązał szefów ABW, CBA, KAS oraz GIIF, Komendanta Głównego Policji i prezesa UOKiK do przekazywania Przewodniczącemu KNF dokumentów i informacji – w tym tych chronionych na podstawie odrębnych przepisów – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań KNF. W ust. 2a 17ca u.n.r.f., dodanym w 2021 r., sprecyzowano, że informacje przekazywane przez Szefa ABW zgodnie z ust. 2 tego artykułu nie obejmują informacji, o których mowa w art. 39 ust. 3 *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*¹³.

Dla klarowności wyводу niezbędne jest sygnalne przywołanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego art. 39 ustawy o ABW oraz AW. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania, mogą zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom Agencji oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w Agencji, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, na przekazywanie informacji niejawniej określonej osobie lub instytucji. W ust. 3 tego artykułu sprecyzowano, że omówione powyżej zezwolenie nie może dotyczyć udzielenia informacji o: 1) osobie, jeżeli zostały one uzyskane w wyniku prowadzonych przez Agencje albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych; 2) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności oraz o środkach i metodach stosowanych w związku z ich prowadzeniem; 3) osobie udzielającej pomocy Agencji oraz 4) osobie udzielającej pomocy Urzędowi Ochrony Państwa w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W piśmiennictwie trafnie podkreślono, że w ramach zarządzania informacjami gromadzonymi przez ABW i AW szefowie tych instytucji pełnią funkcję swoich „strażników tych informacji”¹⁴. Należy zgodzić się w tym miejscu z poglądem Martina Bożka, który uważa, że (...) *decyzje w sprawie udostępniania pewnej szczególnej kategorii informacji niejawnym podmiotom zewnętrznym szef ABW podejmuje całkowicie autonomicznie oraz że (...) pewne szczególne informacje niejawne w ogóle nie mogą być przekazywane poza struktury ABW, co czyni szefa ABW ich jedynym depozytariuszem*¹⁵.

Takiego mechanizmu nie wprowadzono w u.n.r.f. w przypadku CBA. Jednak w art. 28 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*¹⁶ ustawodawca przewidział możliwość udzielenia (z pewnymi wyjątkami)

¹³ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 557, ze zm.

¹⁴ M. Bożek, *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 3, s. 97.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1900.

funkcjonariuszom i pracownikom CBA oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w CBA, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, zezwolenia na przekazanie informacji niejawnej określonej osobie lub instytucji¹⁷.

Analiza materiału źródłowego (umowy i porozumienia)

Jak już wspomniano, w u.n.r.f wskazuje się, że zasady współpracy i przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy wymienionymi instytucjami publicznymi są określane w porozumieniach i umowach zawieranych przez KNF. Analiza wybranych umów i porozumień stanowi zasadniczy cel niniejszej części artykułu. Autorzy dokonali oceny następujących dokumentów:

- 1) umowy z 14 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a Komisją Nadzoru Finansowego¹⁸;
- 2) porozumienia z 4 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Ministra Finansów z Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie wykonywania przez Komisję Nadzoru Finansowego niektórych zadań właściwego organu w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012;
- 3) porozumienia zawartego 16 sierpnia 2019 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji;
- 4) porozumienia z 10 grudnia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego;
- 5) porozumienia z 6 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego;
- 6) porozumienia z 22 stycznia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego.

¹⁷ Zob. szerzej: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 28 ustawy o CBA, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [dostęp: 12 IX 2022].

¹⁸ Umowa zmieniona aneksem nr 1 z 26 stycznia 2011 r., aneksem nr 2 z 16 listopada 2015 r., aneksem nr 3 z 7 kwietnia 2017 r. oraz aneksem nr 4 z 31 lipca 2020 r.

Najbardziej rozbudowanym dokumentem jest umowa pomiędzy NBP a KNF. Narodowy Bank Polski jest instytucją umocowaną w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*¹⁹ i zgodnie z brzmieniem art. 227 ustawy zasadniczej jest to centralny bank państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim*²⁰. W doktrynie precyzuje się, że NBP jest

(...) instytucją państwową, posiadającą osobowość prawną, niepodlegającą jednak wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Obszarem działania NBP jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą – miasto stołeczne Warszawa. Kapitał NBP w całości należy do państwa. Bank centralny ma kluczowe znaczenie dla realizacji polityki pieniężnej kraju i stabilności sektora bankowego. NBP prowadzi odrębną gospodarkę finansową, a zysk z jego działalności odprowadzany jest do budżetu państwa²¹.

Rację ma również Rafał Sura, który wskazuje za innymi przedstawicielami doktryny, że pozycja ustrojowa i mandat NBP sprawiają, że nie mieści się on w klasycznej strukturze trójpodziału władz, jednak dysponuje dwojakiego rodzaju osobowością prawną, tj. publicznoprawną i prywatnoprawną, a co najistotniejsze – jest obdarzony przymiotem niezależności²². Szczegółowa analiza pozycji i kompetencji NBP wykracza poza przyjęte w artykule zamierzenia badawcze, dlatego też przywołano wyłącznie najważniejsze informacje dotyczące tej instytucji. Bez wątpienia jest to podstawowy podmiot systemu bezpieczeństwa państwa w wymiarze ekonomicznym.

W preambule do umowy z 14 grudnia 2007 r. podkreślono, że Prezes NBP i Przewodniczący KNF zawarli umowę (...) *wyrażając tym samym wolę harmonijnej współpracy i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowo określonych zadań* obu instytucji. W § 1 ust. 2 omawianej umowy doprecyzowano, że NBP i KNF przekazują sobie posiadane informacje, w tym

¹⁹ DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.

²⁰ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 492, ze zm.

²¹ P. Dziekański, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 124.

²² R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 108; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 122 i nast.

dane, opinie i analizy w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych zadań ustawą. W § 8 umowy zdefiniowano zasady przekazywania informacji (...) *na żądanie w celu realizacji ustawowych zadań Narodowego Banku Polskiego związanych z udzielaniem kredytów bankom i Krajowej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej.*

W części określającej zasady i tryb przekazywania informacji przewiduje się jego cztery podstawowe tryby: 1) cyklicznie; 2) na wniosek; 3) z własnej inicjatywy; 4) na żądanie. Wymiana informacji pocztą elektroniczną między NBP a KNF następuje po zastosowaniu kryptograficznych metod ochrony informacji. Przepis ten ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa dostarczania informacji, co z pewnością należy uznać za właściwy kierunek.

Informacje przekazywane cyklicznie zdefiniowano w załącznikach do umowy. Dotyczą one m.in. danych o: uczestnikach systemów rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych, podmiotach prowadzących działalność maklerską i bankach powierniczych; funduszach emerytalnych i towarzystwach emerytalnych, zakładach ubezpieczeń, a także dane niezbędne do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego oraz dane o sektorze bankowym z systemów nadzorczo-informacyjnych KNF.

Przekazywanie informacji na wniosek którejkolwiek ze stron umowy (lub upoważnionych przedstawicieli) może odbywać się w dowolnym czasie. Wniosek powinien zawierać wskazanie: rodzaju i zakresu informacji, terminu i sposobu ich dostarczania oraz celu przekazania. Wniosek może zostać złożony w formie elektronicznej. Strony umowy mają prawo do odmowy udzielenia informacji w przypadku, gdy nie spełnia on wymogów formalnych i nie został uzupełniony oraz gdy informacje, o które się wnioskuje, nie znajdują się w posiadaniu udzielającego informacji. Obowiązkiem stron umowy jest poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odmowy udzielenia informacji. W sytuacji, w której informacje przekazane przez stronę umowy okażą się niesatysfakcjonujące dla wnioskodawcy, ma on prawo do zwrócenia się z wnioskiem o udzielenie dodatkowych informacji. W takim wniosku powinien być sprecyzowany ich zakres i rodzaj oraz termin ich udostępnienia.

Kolejny tryb zakłada możliwość przekazywania informacji między instytucjami z własnej inicjatywy. W § 7 umowy ustalono, że jeżeli w toku wykonywania ustawowych zadań strona umowy uzyska informacje, które uzna za niezbędne dla drugiej strony umowy do prawidłowego wykonywania jej zadań, to powinna te informacje przekazać z własnej inicjatywy. O zastosowaniu tego trybu decydują odpowiednio Przewodniczący KNF i Prezes NBP.

Najbardziej rozbudowana sekcja umowy dotyczy przekazywania informacji na żądanie NBP. W ust. 1 § 8 umowy wskazano, że dostarczanie informacji następuje na pisemne żądanie Prezesa NBP lub upoważnionych przez niego przedstawicieli. Upoważnienie musi być udzielone w formie pisemnej i przekazane do KNF

do wiadomości. Tym samym z tego szczególnego uprawnienia nie może skorzystać każdy z pracowników NBP. Warunkiem koniecznym jest posiadanie odpowiedniego upoważnienia.

Sporządzana przez KNF informacja dotycząca banków powinna zawierać odpowiednio do treści żądania: 1) opinię KNF dotyczącą zdolności banku do spłaty środków pozyskanych z NBP wraz z odsetkami; 2) informację KNF na temat znaczenia banku w systemie bankowym; 3) informacje szacunkowe na temat kształtowania się sytuacji płynnościowej banku w najbliższych dniach (te informacje powinny obejmować również przewidywane kwoty/salda zapadalności należności i wymagalności zobowiązań banku na rynku międzybankowym; 4) informacje na temat właściciela strategicznego oraz podjętych i zamierzonych przez niego działań, a także przewidywanych skutków tych działań; 5) informację o udziale aktywów banku w aktywach grupy kapitałowej; 6) informację na temat strategii dotyczącej finansowania banku w ramach grupy oraz finansowania zewnętrznego, w tym dostępnych linii kredytowych oraz gwarancji uzyskanych od inwestora strategicznego oraz innych instytucji; 7) kserokopie dokumentów potwierdzających posiadane przez bank deklaracje dotyczące wsparcia płynności ze strony podmiotu dominującego, w tym zakres ewentualnej pomocy płynnościowej i okres objęty deklaracją; 8) szacunkowe dane na temat skutków upadłości banku i ocenę kosztów upadłości banku dla systemu bankowego, w tym wpływ upadłości banku na bieżące wyniki finansowe banków; 9) ocenę portfela kredytowego banku, przede wszystkim wierzycelności stanowiących zabezpieczenie kredytu udzielanego przez NBP; 10) informacje o podstawowych liniach biznesowych banku; 11) wskazanie rynków, na których bank jest aktywny (walutowy, swapowy, repo, inne); 12) informację o pełnieniu przez bank funkcji depozytariusza; 13) informację, czy bank jest aktywny w rozliczeniach transakcji giełdowych; 14) listę kontaktową do kierownictwa banku (członków zarządu, osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, osób odpowiedzialnych za zarządzanie płynnością, zabezpieczeniami); 15) listę kontaktową do nadzorcy konsolidującego (w przypadku grupy bankowej); 16) kopie pism zawierających omówienie wyników inspekcji z zaleceniami nadzorczymi kierowanymi do banków systemowo ważnych; 17) raport wskaźników ekonomiczno-finansowych za ostatnie pięć kwartałów; 18) raport wskaźników ekonomiczno-finansowych za ostatnie pięć miesięcy; 19) inne informacje, które zostały objęte żądaniem NBP, z uwagi na specyfikę sytuacji.

Przesłanie powyższych informacji następuje niezwłocznie pocztą elektroniczną. W celu bezpiecznej wymiany utworzono dedykowane skrzynki mailowe, które mają zapewnić sprawność wymiany informacji.

Po przeanalizowaniu treści umowy między KNF a NBP można wyciągnąć wnioski, że ma ona charakter kompleksowy i pozwala na sprawną realizację zadań

przez obie instytucje. Umowa w części dotyczącej wniosku przez Prezesa NBP o dane związane z bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi ma charakter asymetryczny, definiuje bowiem obowiązki wyłącznie jednej ze stron umowy. Zapewne wynika to z pozycji ustrojowej NBP, który jest umocowany konstytucyjnie i ma szeroki mandat ustawowy.

Porozumienia między KNF a ABW, CBA i Policją są w dużej mierze podobnie skonstruowane, wobec czego zostaną przeanalizowane łącznie. Każde z porozumień określa zasady współpracy pomiędzy KNF a wymienionymi instytucjami, mechanizmy i zasady przekazywania informacji i dokumentów w zakresie niezbędnym do realizacji zadań każdej z instytucji.

Wszystkie porozumienia z wymienionymi instytucjami zawarto w 2020 r. Wskazano w nich jednoznacznie, że informacje, dane i dokumenty zgromadzone w związku z realizacją porozumienia mogą być wykorzystywane wyłącznie w celu realizacji ustawowych zadań każdej z tych instytucji, tj. ABW, CBA i Policji. Podkreślono również, że uzyskane informacje i dane nie mogą być przekazywane podmiotom trzecim bez uzyskania zgody dysponenta informacji lub dokumentu. W przypadku porozumienia między KNF a ABW wprowadzono dodatkowe obostrzenie. Zakłada ono, że przekazywanie przez Szefa ABW dokumentów i informacji będzie następowało wyłącznie w formie przetworzonej, uniemożliwiającej ujawnienie informacji o środkach, formach i metodach realizacji zadań ABW, zgromadzonych informacjach oraz własnych obiektach i danych identyfikujących funkcjonariuszy ABW.

W analizowanych porozumieniach – niezależnie od realizacji wzajemnych obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 17ca u.n.r.f. – przewiduje się mechanizmy szerszej współpracy mającej na celu m.in.: 1) ujawnianie, zwalczanie naruszeń prawa pozostającym w związku z prowadzeniem działalności na rynku finansowym oraz zapobieganie im; 2) współdziałanie w zakresie wydawania przez KNF rekomendacji i wytycznych odnoszących się do spraw pozostających w zainteresowaniu ABW; 3) wymianę doświadczeń w zakresie szkoleń podmiotów rynku finansowego dotyczących przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i proliferacji; 4) identyfikowanie i rozpoznawanie oraz zwalczanie zagrożeń wynikających z przestępstw na rynku finansowym; 5) udzielanie pomocy technicznej i analitycznej; 6) doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych; 7) organizowanie wspólnych konferencji, spotkań oraz szkoleń.

Porozumienie zawarte przez Przewodniczącego KNF i Szefa KAS w 2019 r. wpisuje się w rozwiązanie przewidziane w art. 17ca ust. 3 u.n.r.f. Określa ono zasady współpracy i wymiany informacji. Definiuje ono jednak odmiennie mechanizmy oceny, czy dane informacje i dokumenty są niezbędne do realizacji ustawowych zadań obu instytucji. W § 3 porozumienia z 16 sierpnia 2019 r. zapisano jednoznacznie, że dokumenty i informacje przekazywane z inicjatywy własnej Przewodniczącego

KNF są uznawane za niezbędne do realizacji ustawowych zadań KAS, jeśli zostały pozyskane w toku sprawowanego nadzoru oraz odnoszą się do zidentyfikowanych i udokumentowanych przez UKNF stanów faktycznych. Takim stanem faktycznym była działalność danego podmiotu nadzorowanego przez KNF nosząca znamiona angażowania się w operacje gospodarcze, w przypadku których stwierdzono prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa będących we właściwości KAS, a jednocześnie zgodnie z wiedzą Przewodniczącego KNF te dokumenty i informacje nie znajdują się lub mogą nie znajdować się w posiadaniu KAS.

W ust. 2 przywołanego przepisu jest mowa o tym, że nie uznaje się za niezbędne przekazanie z inicjatywy Przewodniczącego KNF informacji i dokumentów innych niż określone w ust. 1, zwłaszcza danych statystycznych na temat charakterystyk podmiotów nadzorowanych, które mogą być przydatne w czynnościach analitycznych natury ogólnej, chyba że niezbędność tych dokumentów i informacji do wykonywania ustawowych zadań KAS została wyraźnie stwierdzona przez Szefa KAS. W takich sytuacjach przekazuje on Przewodniczącemu KNF pismo określające zakres dokumentów i informacji wraz z uzasadnieniem. Na jego podstawie Przewodniczący KNF może uznać zasadność przekazania Szefowi KAS tych dokumentów i informacji.

Praktycznie identyczne zapisy działają w przypadku relacji Szefa KAS z Przewodniczącym KNF. Różnica dotyczy podmiotu. W przypadku KNF jest mowa o podmiotach nadzorowanych, a w przypadku KAS o podatnikach.

Zgodnie z wolą stron analizowanego porozumienia przekazywanie dokumentów i informacji utrwalonych na materialnych nośnikach, w tym dokumentów i informacji w postaci elektronicznej, następuje za pośrednictwem pracowników lub funkcjonariuszy KAS albo pracowników UKNF. Przewidziano również możliwość wymiany informacji, danych i dokumentów z wykorzystaniem poczty elektronicznej, przy czym zastrzeżono, że warunkiem *sine qua non* jest zastosowanie uzgodnionych technik kryptograficznych. Uwzględniając dynamikę zmian zachodzących w otoczeniu, w porozumieniu zawarto również możliwość dokonywania dodatkowych ustaleń co do formy i trybu przekazywania dokumentów i informacji.

Nie ulega wątpliwości, że obie instytucje dysponują informacjami i danymi wrażliwymi oraz dokumentami zawierającymi różnego rodzaju tajemnice, jednak szczegółowe analizowanie tego zagadnienia nie było celem autorów. Należy jednak podkreślić, że każda ze stron omawianego porozumienia jest zobowiązana do ochrony informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw i ponosi odpowiedzialność za ich ujawnienie osobom nieuprawnionym. W treści porozumienia wskazano jednoznacznie, że dokumenty i informacje zgromadzone na podstawie porozumienia nie mogą być przekazywane podmiotom trzecim bez uzyskania uprzedniej zgody ich dysponenta. Wyjątkiem jest sytuacja, w której żądanie

przekazania danych, informacji lub dokumentów wynika wprost z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa.

Współpraca KNF z KAS obejmuje również inne typy aktywności. Porozumienie przewiduje m.in.: 1) koordynację działań, w przypadku gdy dotyczą one osób, podmiotów lub obiektów objętych jednoczesnymi działaniami KAS oraz KNF; 2) organizowanie wspólnych konferencji, seminariów, warsztatów oraz szkoleń pracowników i funkcjonariuszy KAS oraz pracowników UKNF, wymianę materiałów szkoleniowych, a także, w miarę potrzeb i możliwości, wzajemne udostępnianie baz szkoleniowych oraz specjalistycznych pomieszczeń dydaktycznych; 3) współpracę w zakresie doskonalenia metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych, w tym wymianę opracowań koncepcyjnych, analiz i prognoz; 4) zapewnienie ochrony technicznej pomieszczeń będących w dyspozycji UKNF, polegającej na przeprowadzeniu przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej sprawdzenia antypodłuchowego we wskazanych pomieszczeniach.

W porozumieniu między KAS a KNF zakłada się również możliwość powoływania stałych lub tymczasowych zespołów roboczych. Ma to na celu poprawienie jakości współpracy na poziomie roboczym, a tym samym budowanie skuteczności działania instytucji państwa w ujęciu holistycznym.

Współpraca KNF z wybranymi podmiotami – analiza danych empirycznych za lata 2020–2021

Analiza sprawozdań z działalności UKNF w latach 2020²³–2021²⁴ potwierdza tezę, że ustalone mechanizmy współpracy i wymiany informacji są wykorzystywane w praktyce. Jak napisano w dokumencie dotyczącym 2021 r., na podstawie przepisu art. 17ca u.n.r.f. zintensyfikowano współpracę z centralnymi urzędami oraz jednostkami służb i agencji państwowych w zakresie wymiany dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji celów ustawowych w obszarze zapobiegania i wykrywania przestępstw na rynku finansowym²⁵. W ramach wymienionego w tym artykule uprawnienia UKNF przekazał ponad 50 wystąpień dotyczących zjawisk

²³ *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2021 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf [dostęp: 12 IX 2022].

²⁴ *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2022 r., https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf [dostęp: 12 IX 2022].

²⁵ Tamże, s. 188.

i podmiotów działających nielegalnie na rynku finansowym lub podszywających się pod podmioty licencjonowane. W 2020 r. takich wystąpień było ponad 60.

W związku z realizacją ustawowych zadań UKNF w trybie art. 83 ust. 1 *Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*²⁶ przekazał również do GIIF 9 powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 299 § 1 Kodeksu karnego, które następnie posłużyły do formułowania kierowanych do prokuratur zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wymiana informacji z ww. organami jest związana ze stałym wzmocnieniem organizacyjnym komórek UKNF odpowiedzialnych za prowadzenie czynności w sprawach karnych, jak również usprawniania działań związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o obserwowanych zjawiskach przestępczych na rynku finansowym.

W 2021 r. UKNF kontynuował współpracę z organami ścigania w zakresie wykrywania i zwalczania przestępstw prowadzenia nielegalnej działalności na rynku finansowym.

Współpraca odbywała się zarówno na poziomie ogólnym, mającym na celu wypracowanie optymalnego modelu kooperacji, jak i skupiała się na konkretnych sprawach. Aktywność ta, wobec nasilania zjawiska prowadzenia nielegalnej działalności na rynku finansowym, koncentrowała się m.in. na zagadnieniu nielegalnego pośrednictwa w inwestycjach na rynku kapitałowym i wsparciu organów ścigania w zakresie identyfikacji schematów wykorzystywanych w takim procederze. Spośród 98 zawiadomień złożonych w 2021 r. do prokuratury wszczęto 83 postępowania przygotowawcze, 9 spośród nich następnie umorzono, w 8 przypadkach złożono zażalenie. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. 5 zażaleń oczekiwało na rozpoznanie przez sąd, w 6 sprawach odmówiono wszczęcia dochodzenia (w 1 sprawie złożono zażalenie). Pozostałe zawiadomienia oczekiwały na decyzję prokuratora co do dalszego toku postępowania.

Podsumowanie i wnioski

Analiza przepisów prawa oraz materiałów źródłowych, jakimi są porozumienia zawarte przez Przewodniczącego KNF z szefami wybranych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca w ostatnich kilku latach zintensyfikował wymianę informacji międzyinstytucjonalnej oraz stworzył solidne podstawy do wypracowania mechanizmów współpracy. Jest to szczególnie istotne w kontekście rosnącej liczby wyzwań związanych

²⁶ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 593, ze zm.

z funkcjonowaniem rynku finansowego w Polsce. Informacje o ryzykach i zagrożeniach jego funkcjonowania muszą być przekazywane w ramach bieżącej współpracy niemal natychmiast. Każde opóźnienie związane z przekazaniem informacji może mieć negatywne konsekwencje dla rynku finansowego i jego interesariuszy, a także dla państwa i jego instytucji.

Istotnym czynnikiem wpływającym na sprawność i efektywność współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi, zwłaszcza tymi z grupy służb specjalnych, jest zaufanie. Na podstawie doświadczeń autorów niniejszego artykułu można stwierdzić, że zaufanie we współpracy ze służbami specjalnymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa buduje się w dłuższym horyzoncie czasowym. Dla pracowników wielu instytucji publicznych, w tym KNF, współpraca ze służbami specjalnymi nie zawsze jest oczywista. Często obserwuje się lęk pracowników KNF przed jej nawiązaniem oraz wymianą informacji. Towarzyszą temu odczucia związane z niepewnością co do celowości i zakresu takiego współdziałania. Pracownicy niepokoją się również o to, że przekazane przez nich informacje mogą zostać wykorzystane przeciw nim. To z kolei usztywnia współpracę oraz powoduje, że zostaje ona przeniesiona na poziom kadry kierowniczej. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, czy istnieje remedium na taki stan rzeczy. Prawdopodobnie nie. Współdziałanie ze służbami specjalnymi, niezależnie od tego, czy dotyczy pracowników sektora publicznego czy prywatnego, nie jest naturalne i powoduje strach.

Nie ulega jednak wątpliwości, że instytucjom publicznym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa musi przyświecać wspólny cel. Jest nim realizacja zadań i obowiązków wykonywanych w ramach przypisanych im kompetencji w taki sposób, aby przyczyniał się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa państwa zarówno w wymiarze rozwiązań systemowych, jak i wykonawczym. Każda z instytucji posiada zdefiniowany w prawie mandat, określający jej odpowiedzialność w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem państwa. Mandat ten bywa różnie precyzowany przez ustawodawcę, co często powoduje problemy interpretacyjne i wyzwania związane z powstawaniem tzw. instytucjonalnych luk kompetencyjnych. Zjawisko to może wywołać negatywny skutek w postaci powstawania niezagospodarowanych obszarów, które są wykorzystywane przez przestępców. Nieprecyzyjne wskazanie granic odpowiedzialności poszczególnych instytucji stwarza ryzyko, że każda z nich zawęzi postrzeganie swojego mandatu, licząc, że zaistniałym problemem zajmie się inna instytucja. To z kolei niesie ryzyko systemowe, w rzeczywistości bowiem żadna z nich nie podejmie oczekiwanych działań.

W kontekście wspólnoty celów niezbędne jest również zwrócenie uwagi na to, że w polskich realiach wspólnotę postrzega się wąsko, z perspektywy własnej organizacji, a nie kompleksowo – z perspektywy państwa jako całości. Pracownicy i funkcjonariusze poszczególnych instytucji przede wszystkim identyfikują się

z celami własnej organizacji, a nie państwa jako swoistej metaorganizacji. Partykularyzm połączony z wąskim postrzeganiem celów własnej instytucji niesie istotne ryzyko dla bezpieczeństwa w ujęciu systemowym.

Zdaniem autorów rozwiązania w zakresie wymiany informacji wprowadzone w 2018 r. idą w dobrym kierunku. W przyszłości należy rozważyć wdrożenie mechanizmów, które pozwalałyby na szerszą wymianę informacji nie tylko pomiędzy instytucjami, lecz także pozostałymi uczestnikami rynku finansowego. Dotyczyć to może m.in. wymiany informacji związanych z cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce, bezpieczeństwem fizycznym oraz zagrożeniami związanymi z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W ocenie autorów takie wszechstronne spojrzenie na zagadnienia związane z bezpieczeństwem może przyczynić się do zwiększenia odporności państwa polskiego na różnego rodzaju zagrożenia. Okazuje się to szczególnie istotne przy rozpatrywaniu wyzwań, których źródłem jest skomplikowana sytuacja geopolityczna wynikająca m.in. z agresji rosyjskiej w Ukrainie.

Sformułowana we wstępie hipoteza zakładała konieczność wystąpienia korelacji czynników stricte prawnych (właściwe podstawy prawne do wymiany informacji) oraz czynników ściśle jakościowych. Oprócz zaufania potrzebnego przy budowaniu sprawnych i efektywnych mechanizmów współpracy niezbędne jest wystąpienie dodatkowych czynników, takich jak wspólnota celów oraz jakość kadr urzędniczych realizujących zadania publiczne związane z bezpieczeństwem państwa. Dopiero zaistnienie tych wszystkich czynników może przyczynić się do uzyskania efektu synergii instytucjonalnej oraz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa państwa w ujęciu systemowym. Spojrzenie na działanie poszczególnych instytucji, funkcjonujących w modelu połączonych równorzędnie działów organizacyjnych (tzw. silosów), jest szczególnie niebezpieczne w obecnej sytuacji geopolitycznej, w sytuacji wojny w Ukrainie oraz w związku z możliwymi zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Skuteczna walka z przestępcami, zarówno w świecie rzeczywistym, jak i wirtualnym, wymaga efektywnej i skutecznej współpracy. Dlatego też partykularne i wąskie podejście do mandatu instytucji bezpieczeństwa nie powinno być akceptowane zarówno w przypadku decydentów politycznych, jak i społeczeństwa.

Po przeanalizowaniu współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa nie sposób pominąć ryzyka związanego z rywalizacją w wymiarze instytucjonalnym. Obserwując funkcjonowanie organizacji publicznych, można stwierdzić, że częstym zjawiskiem jest konkurowanie poszczególnych instytucji o „medialne i polityczne sukcesy”. Prowadzi to do powstawania napięć pomiędzy pracownikami tych instytucji, a w konsekwencji wpływa negatywnie na współpracę w przyszłości. Ryzyko to można zminimalizować dzięki promowaniu sukcesów międzyinstytucjonalnych i docenieniu współpracy na każdym poziomie. Taką

praktykę muszą jednak prezentować przedstawiciele ścisłego kierownictwa poszczególnych instytucji. Ich rola jest nie do przecenienia, gdyż współzawodnictwo na szczeblu kierowniczym będzie powielane na niższych poziomach organizacji. Bez wątplenia zadania związane z bezpieczeństwem wymagają rozwijania mechanizmów współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w różnych wymiarach.

Zadanie, przed którym stoją instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, to również zaprojektowanie i stworzenie wspólnego narzędzia (platformy) wymiany informacji, danych i dokumentów, które sprostałoby wyzwaniom mogącym pojawić się w najbliższych latach. Zbudowanie środowiska odpornego na cyberataki jest niezbędne. Tylko takie podejście może zapewnić korzyści w wymiarze systemowym.

Bibliografia

Bożek M., *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 77–106.

Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 101–109.

Dziekański P., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 120–135.

Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113–126.

Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 105–122.

Szelągowska A., *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, druk sejmowy nr 2812, Sejm VIII kadencji, Warszawa, 17 IX 2018 r.

Wajda P., *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 6, s. 78–89.

Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 136–146.

Wajda P., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, w: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.

Źródła internetowe

Góral L., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 17 u.n.r.f., <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [dostęp: 12 IX 2022].

Hoc S., Szustakiewicz P., *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 28 ustawy o CBA, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [dostęp: 12 IX 2022].

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2021, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf [dostęp: 12 IX 2022].

Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf [dostęp: 12 IX 2022].

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz. Urz. UE L 352/1 z 9 XII 2014 r.).

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (DzU z 2018 r. poz. 2243, ze zm.).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. DzU z 2022 r., poz. 593, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 963, ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1907, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. DzU z 2022 r. poz. 924, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 660, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1900).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 837, ze zm.).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1413).

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. DzU z 2019 r. poz. 207).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. DzU z 2022 r. poz. 557, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. DzU z 2022 r. poz. 492, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. DzU z 2021 r. poz. 2439, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1722).