

ROLA KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W KARNEJ OCHRONIE RYNKU FINANSOWEGO

PIOTR OCHMAN

I. UWAGI OGÓLNE

Rynek finansowy stanowi platformę alokacji kapitału pieniężnego o różnych terminach zapadalności¹. Wzajemne zależności występujące pomiędzy rynkiem finansowym, jego poszczególnymi segmentami oraz systemem finansowym państwa, a także potrzeba ochrony interesów deponentów² stanowią argumenty na rzecz reglamentacji tego rynku. Ochrona ta realizowana jest w szczególności poprzez stwarzanie ekonomicznych i prawnych instrumentów stwarzających instytucjonalne i faktyczne podstawy bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do tego rynku. Po okresie tendencji deregulacyjnych, ostatni kryzys finansowy, zapoczątkowany impasem na rynku kredytów *subprime* w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej³, unaoczniał, że brak skutecznego nadzoru nad rynkiem finansowym nie sprzyja jego skutecznej ochronie. Istotnym instrumentem oddziaływania na właściwe funkcjonowanie rynku finansowego stanowią organy nadzoru⁴.

¹ I. Pyka, *Funkcjonowanie i organizacja rynku finansowego*, [w:] I. Pyka (red.), *Rynek finansowy*, Katowice 2010, s. 9; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 23–24; M. Lemmonier, *Europejskie modele instrumentów finansowych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 219; P. Zawadzka, *Pojęcie i zakres rynku finansowego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 476–477.

² Por. O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Warszawa 2008, s. 40–45; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego...*, s. 166–171; C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego. System prawa finansowego. Tom IV*, Warszawa 2010, s. 210. Zob. także przepis art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 614, zwana dalej „NRFU”).

³ Zob. K. Borowski, *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa 2008, s. 87–93.

⁴ Zob. D. Llewelyn, *The Economic Rationale for Financial Regulation*, FSA Occasional Paper, April 1999, *passim*.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli, jaką spełnia Komisja Nadzoru Finansowego⁵ w systemie karnej ochrony rynku finansowego. Zarysowany w ten sposób problem badawczy może się wydać *prima facie* kontrowersyjny, z uwagi na fakt, że – niezależnie od pojawiających się w literaturze fachowej wątpliwości odnośnie do statusu prawnego tego organu⁶ – nie posiada on statusu ani organu ścigania ani też organu wymiaru sprawiedliwości. Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, że z funkcjonowaniem KNF związane są także kompetencje, których realizacja wywiera bezpośredni lub pośredni wpływ na potencjalne lub toczące się postępowania karne w zakresie spraw dotyczących rynku finansowego⁷. W konsekwencji, analiza tych normatywnie określonych kompetencji jawi się jako uzasadniona⁸.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

1) KARNOPRAWNA OCHRONA RYNKU FINANSOWEGO W UJĘCIU SYSTEMOWYM

Już w opublikowanych na początku lat 80. ubiegłego wieku Zaleceniach Rady Europy dotyczących przestępstw gospodarczych⁹ podkreślono potrzebę wzmacniania pozakarnych środków eliminacji patologii gospodarczych¹⁰. Wśród właściwych w tym

⁵ Zwana w dalszej części opracowania także „KNF”. Podkreślenia wymaga, że niekiedy konkretne uprawnienia przysługują nie bezpośrednio KNF, lecz samoistnie jej Przewodniczącemu (lub zastępcy). W konsekwencji wskazywanie KNF jako podmiotu (instytucji) ochrony karnej rynku finansowego stanowi pewne uproszczenie.

⁶ Zob. szerzej: P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009, s. 148–168; Sz. Pawłowski, *Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 11–23, T. Nieborak, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku* (sygn. K 2/09), [w:] L. Etel, M. Tyniewicz (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 573–582; A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Nr 28, s. 145–153; M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 95–103; A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze Europejskiego Nadzoru Finansowego*, Warszawa 2014, s. 245–260.

⁷ W literaturze fachowej wskazuje się, że chodzi w tym przypadku o zagadnienia ze „styku stosowania przepisów prawa karnego”. Zob. M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 165.

⁸ W zakresie przedmiotowej problematyki zob. w szczególności M. Dyl, *Środki nadzoru...*, Warszawa 2012, s. 165–188; R. Blicharz, *Postępowanie wyjaśniające Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 201–216; M. Wierzbowski, *Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Papierów Wartościowych i Giełd*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, Nr 4, s. 12–14; A. Ochnio, *Blokada rachunku instrumentów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, Nr 1, s. 70–86; *eadem*, *Blokada rachunku i wstrzymanie transakcji jako środki przymusu w procesie karnym*, Warszawa 2015, *passim*.

⁹ Council of Europe Committee of Ministers, *Recommendation No. R (81) 12* z 25.06.1981 r.

¹⁰ Zob. na ten temat O. Górniok, *Problemy przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, Państwo i Prawo 1991, Nr 9, s. 45–54; *eadem*, *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, Nr 10, s. 24–31; *eadem*, *Przestępczość gospodar-*

zakresie instrumentów wskazywano na konieczność istnienia określonych wymogów kapitałowych oraz innych warunków tworzenia podmiotów gospodarczych, właściwego nadzoru nad tymi podmiotami, jak również propagowania pozaprawnych środków wzmacniających świadomość etyczną uczestników obrotu gospodarczego. Również w badaniach naukowych dotyczących środków przeciwdziałania przestępczości gospodarczej przeważa pogląd, że przepis karny nie może być jedynym instrumentem służącym do kształtowania polityki gospodarczej państwa¹¹. Akceptacja powyższej tezy nie powinna być jednak rozumiana na rzecz odrzucenia koncepcji ochrony rynku finansowego również za pomocą środków prawa karnego. Pomimo że, zgodnie z zasadą subsydiarności prawa karnego, ochrona dóbr prawnych nie może być absolutna i nieograniczona, w odniesieniu do dóbr prawnych mających szczególną wartość społeczną na ustawodawcy ciąży jednak obowiązek kryminalizacji zachowań je naruszających lub narażających na niebezpieczeństwo¹². Na marginesie, podkreślenia wymaga fakt, że nie sama przynależność „gałęziowa” danego instrumentu ochrony analizowana *in abstracto* stanowić może jedyną miarę stopnia dolegliwości stwarzanej przez daną regulację. Przykładowo, w kontekście problemu zastępowania odpowiedzialności karnej za przestępstwa gospodarcze przez odpowiedzialność administracyjną represyjną, wskazać można, że jakkolwiek ten drugi rodzaj odpowiedzialności może pozornie jawić się jako mniej dolegliwy dla jednostki, to jednak obecny stopień rozwoju regulacji dotyczących odpowiedzialności administracyjnej, a ściślej jego mankamenty w postaci braku zasad odpowiedzialności i zasad karania za delikty administracyjne (zasady wymiaru kary administracyjnej, przedawnienie karalności, przedawnienie wykonania kary, reguły pozwalające na rozstrzygnięcie zbiegu przestępstw (wykroczeń) i deliktów administracyjnych), mogą stwarzać *in concreto* dużo większą dolegliwość dla jednostki, aniżeli sankcje karne¹³.

cza i jej zwalczanie, Warszawa 1994, s. 163–167; *eadem*, *Pojęcie karnego prawa gospodarczego i jego szczególne problemy* [w:] O. Górniok (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 27–30.

¹¹ T. Cyprian, *Problemy kodyfikacyjne przestępstw gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 11, s. 747; *idem*, *Czy przepis karny jest instrumentem polityki gospodarczej*, „Nowe Prawo” 1958, Nr 3, s. 81; S. Gabryszewski, T. Oczkowski, *Zapobieganie i zwalczanie przestępczości gospodarczej*, „Prokuratura i Prawo” 1996, Nr 12, s. 51; J. Brol, M. Safjan, *Prawo wobec zjawisk patologicznych w gospodarce – propozycje rozwiązań*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, Nr 7–9, s. 145; R. Zawłocki, *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 8–9; *idem*, *Istota prawa karnego gospodarczego*, [w:] R. Zawłocki (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2012, s. 36; O. Górniok, *Istota karnego prawa gospodarczego...*, s. 6–12; *eadem*, *Rola karania w przeciwdziałaniu patologicznym zachowaniom gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, Nr 5, s. 12–15; S. Zótek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 94–135. Już W. Wolter pisał bowiem, że „każdy maksymalizm karny w dwóch kierunkach daje wyniki ujemne. Z jednej bowiem strony pokazuje, że inflacja przepisów karnych bynajmniej nie jest w stanie odpowiednio kierować życiem społecznym, z drugiej strony tego rodzaju inflacja wywołuje skutki wręcz szkodliwe, polegające na tym, że nieuniknioną konsekwencją nadmiaru zakazów karnych jest niemożliwość ich pełnego egzekwowania” (W. Wolter, *Granice i zakres prawa karania*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 2, s. 243–244).

¹² Zob. L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 98.

¹³ Zob. szerzej W. Radecki, *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] *Współczesne problemy nauk penalnych*, Wrocław 1994, s. 13–22; *idem*, *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi*

Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej mogą być klasyfikowane na wiele sposobów. Biorąc pod uwagę sposób ich oddziaływania, można wyróżnić środki o charakterze prewencyjnym, gdzie na plan pierwszy wysuwa się zapobieganie określonym patologiom w obrocie gospodarczym, oraz środki o charakterze represyjnym, gdzie pierwszoplanowym elementem jest represja¹⁴. Z kolei, z punktu widzenia statusu gałęziowego określonych instrumentów, wyróżnić można karne i pozakarne środki zapobiegania przestępczości gospodarczej¹⁵. Wśród instrumentów pozakarnych wyróżnia się środki osobowe (personalne) oraz rzeczowe. Środki osobowe mają na celu zapobieganie uczestnictwu w obrocie gospodarczym osób niedających rękami należytego wypełniania powierzonych im obowiązków¹⁶. Natomiast zasadniczy cel środków rzeczowych stanowi utrudnienie wykorzystywania działalności gospodarczej do popełniania przestępstw¹⁷. Jeszcze inny podział wskazuje na mieszany, trójstopniowy model ochrony obrotu gospodarczego, w ramach którego wyróżnić można¹⁸ środki ochrony cywilnoprawnej, instytucjonalnej oraz karnoprawnej¹⁹. W powyższym ujęciu KNF stanowi element instytucjonalnej ochrony rynku finansowego, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do tego rynku.

2) KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO JAKO ORGAN INSTYTUCJONALNEJ OCHRONY RYNKU FINANSOWEGO

Komisja Nadzoru Finansowego została powołana na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Wejście w życie powołanej ustawy zapoczątkowało proces przebudowy modelu nadzoru nad polskim rynkiem finansowym w kierunku nadzoru zintegrowanego²⁰. Aktualnie, nadzór sprawowany przez

Tadeuszowi Bojarskiemu, Lublin 2011, s. 531–547; *idem*, *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, Nr 9, s. 5–28; T. Oczkowski [w:] *Delikty administracyjne jako szczególna forma represji publicznej. Próba określenia przyczyn coraz większego znaczenia sankcji administracyjnych*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, K. Nazar-Gutowska, J. Piórkowska-Flieger, D. Firkowski (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Materiały z konferencji naukowej. Lublin. 26–27 września 2011*, Lublin 2011, s. 173–186; *idem*, *Problematyka deliktów administracyjnych – rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 249–254; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 68–72. Zob. także M. Dyl [w:] A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2012, s. 19; P. Ochman, *Karnoprawna ochrona rynku kapitałowego. Przepisy karne ustaw polskiego rynku kapitałowego*, Londyn 2014, s. 49–51.

¹⁴ L. Lernell, *Przestępczość gospodarcza*, Warszawa 1968, s. 184–185.

¹⁵ S. Gabryszewski, T. Oczkowski, *Zapobieganie i zwalczanie...*, s. 51.

¹⁶ *Ibidem*, s. 53. Zob. także przykładowo P. Ochman, *Z problematyki zakazu pełnienia funkcji piastuna organu w spółkach handlowych – uwagi na marginesie przepisu art. 18 § 2 k.s.h.*, Rejent 2012, Nr 12, s. 49–69.

¹⁷ S. Gabryszewski, T. Oczkowski, *Zapobieganie i zwalczanie...*, s. 54.

¹⁸ Zob. R. Kuciński, *op. cit.*, s. 47. Por. T. Żółtek, *Prawo karne...*, s. 229.

¹⁹ Zob. także P. Ochman, *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*, Warszawa 2011, s. 115–128.

²⁰ Przed wejściem w życie NRFU, tj. 19 września 2006 roku, nadzór nad rynkiem finansowym poddany był organom sektorowym, tj. Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Komisji Nadzoru Bankowego. Wejście w życie NRFU spowodowało z mocy prawa zniesienie dwóch pierwszych centralnych organów administracji rządowej.

Komisję Nadzoru Finansowego obejmuje²¹: nadzór bankowy²², nadzór emerytalny²³, nadzór ubezpieczeniowy²⁴, nadzór nad rynkiem kapitałowym²⁵, nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego²⁶, nadzór nad agencjami ratingowymi²⁷, nadzór uzupełniający²⁸, oraz nadzór nad spółdzielczymi kasami

Z kolei, włączenie nadzoru bankowego w zakres kompetencji KNF, wraz z uprzednim zniesieniem Komisji Nadzoru Bankowego, nastąpiło od 1 stycznia 2008 roku.

²¹ Zakres nadzoru KNF określony w przepisie art. 1 ust. 1 NRFU wyznaczony jest zarówno poprzez sektorowe wskazanie nadzorowanych segmentów rynku finansowego, jak również specyfikę oddziaływania nadzorczego wynikającą, przykładowo, z funkcjonowania podmiotów rynku finansowego w ramach konglomeratów finansowych.

²² Nadzór bankowy sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm., zwana dalej PrB), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2013 r. poz. 908, z późn. zm., zwana dalej „NBPU”), ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2014 r. poz. 109, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Ur. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, z późn. zm.).

²³ Nadzór emerytalny sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm., zwanej dalej „OFFEU”), ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 710, zwanej dalej „PPEU”), ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1147, zwanej dalej „IKEU”), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 290, z późn. zm., zwana dalej „NUEU”) oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1097, zwana dalej „EKU”).

²⁴ Nadzór ubezpieczeniowy sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy nadzór ubezpieczeniowy, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. poz. 1844, zwana dalej „DUU”), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1450, z późn. zm., zwana dalej „PUU”), ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2015 r. poz. 577).

²⁵ Nadzór nad rynkiem kapitałowym sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2014 r., poz. 94, z późn. zm., zwana dalej „OIFU”), ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1382, z późn. zm., zwana dalej „OPU”), ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 157, z późn. zm., zwana dalej „FIU”), ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 197, z późn. zm., zwana dalej „GTU”) oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1537, z późn. zm., zwana dalej „NRKU”).

²⁶ Nadzór nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2014 r., poz. 873, z późn. zm., zwana dalej „UPU”).

²⁷ Nadzór nad agencjami ratingowymi sprawowany jest w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych (Dz.Ur. WE L 302 z 17.11.2009, str. 1, zwane dalej Rozporządzeniem w sprawie agencji ratingowych).

²⁸ Nadzór uzupełniający sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1406, z późn. zm.).

oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową²⁹. Podkreślenia wymaga fakt, że kształt polskiego rynku finansowego, w tym także nadzoru nad tym rynkiem sprawowanego przez KNF współwyznaczany jest (bezpośrednio³⁰ lub pośrednio³¹) również poprzez regulacje prawa unijnego³². Uniwersalne, tj. wspólne dla całego rynku finansowego, cele nadzoru sprawowanego przez KNF zostały określone w przepisie art. 2 NRFU. Stanowią je *verba legis*: zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku. Szczegółowe (sektorowe) cele nadzoru nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego wskazane zostały poprzez odniesienie do aktów prawnych regulujących

²⁹ Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi i Krajową Kasą Oszczędnościowo-Kredytową sprawowany jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, z późn. zm., zwana dalej „SKOKU”).

³⁰ Np. w odniesieniu do agencji ratingowych, z uwagi na konieczność bezpośredniego stosowania przepisów Rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych.

³¹ Poprzez konieczność implementacji stosownych przepisów prawa unijnego. Wśród podstawowych aktów prawa unijnego w tym zakresie wymienić należy w szczególności:

- **sektor bankowy**: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE seria L Nr 176, s. 1, tzw. CRR) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE seria L, Nr 176, s. 338, tzw. CRD IV), dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającą dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającą dyrektywę 2000/46/WE (Dz.Urz. UE seria L, Nr 267, s. 7) oraz dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającą dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE (Dz.Urz. UE seria L, Nr 319, s. 1),
- **sektor kapitałowy**: dyrektywę 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków finansowych zmieniającą dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.Urz. UE seria L, Nr 145, s. 1, tzw. dyrektywa MiFID) oraz dyrektywę 2009/65/WE z 13.7.2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (Dz.Urz. UE seria L, Nr 302, s. 32, tzw. dyrektywa UCITS IV) oraz dyrektywę 2011/61/UE Parlamentu i Rady z 8.6.2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) Nr 1060/2009 i (UE) Nr 1095/2010 (Dz.Urz. UE seria L, Nr 174, s. 1, tzw. dyrektywa AIFMD),
- **sektor ubezpieczeniowy i emerytalny**: dyrektywa 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.11.2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.Urz. UE seria L, Nr 335, s. 1, tzw. dyrektywa Solvency II), dyrektywa 2002/92/WE z 9.12.2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego (Dz.Urz. UE seria L z 2003 r., Nr 9, s. 3), dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.6.2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.Urz. UE seria L, Nr 235, s. 10).

³² Zob. C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego...*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Prawo walutowe...*, s. 212–213; J. Bąk, A. Stepanów, *Europejskie prawo finansowe*, Warszawa 2013, *passim*.

poszczególne segmenty rynku finansowego³³. Słusznie wskazuje się w literaturze fachowej, że bliższa analiza przedmiotowych celów nadzoru pozwala na stwierdzenie, iż aktywność KNF służyć ma zarówno ochronie dóbr publicznych, jak i prywatnych³⁴.

³³ Normatywnie określone cele nadzoru, w odniesieniu do poszczególnych segmentów rynku finansowego, przedstawiają się następująco:

- **nadzór bankowy** (art. 133 ust. 1 PrB): bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, zgodności działalności banków z przepisami PrB, rozporządzenia nr 575/2013, NBPU, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku, a także zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 OIFU z przepisami OIFU oraz PrB i statutem;
- **nadzór nad sektorem usług płatniczych** (art. 99 ust. 2 UPU): *(w odniesieniu do krajowych instytucji płatniczych, w tym przez ich agentów i innych przedsiębiorców, za pośrednictwem których krajowa instytucja płatnicza świadczy usługi płatnicze lub dokonuje wykupu pieniądza elektronicznego, oraz podmiotów wykonujących niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 86 ust. 1 UPU)*: bezpieczeństwo finansowe krajowych instytucji płatniczych, zgodność działalności krajowych instytucji płatniczych, w tym prowadzonej przez ich agentów i innych przedsiębiorców, za pośrednictwem których krajowa instytucja płatnicza świadczy usługi płatnicze lub dokonuje wykupu pieniądza elektronicznego, oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 86 ust. 1, z przepisami UPU, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 924/2009”) i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 (zwanego dalej „rozporządzeniem 260/2012”) oraz zezwoleniem, o którym mowa w art. 60 ust. 1 UPU, a także ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego; *(w odniesieniu do biur usług płatniczych – art. 129 ust. 2 UPU)*: zapewnienie zgodności działalności biur usług płatniczych z przepisami UPU oraz ochrona interesów użytkowników usług płatniczych; *(w odniesieniu do krajowych instytucji pieniądza elektronicznego – art. 132z ust. 2 UPU)*: zapewnienie bezpieczeństwa finansowego krajowych instytucji pieniądza elektronicznego, zapewnienie zgodności działalności krajowych instytucji pieniądza elektronicznego, w tym prowadzonej przez ich agentów i innych przedsiębiorców, za pośrednictwem których krajowa instytucja pieniądza elektronicznego świadczy usługi płatnicze lub dokonuje wykupu pieniądza elektronicznego, oraz podmioty wykonujące niektóre czynności operacyjne na podstawie umowy, o której mowa w art. 132v ust. 1 UPU, z przepisami UPU, rozporządzenia nr 924/2009, rozporządzenia nr 260/2012 oraz zezwoleniem, o którym mowa w art. 132a ust. 1 UPU, ochrona interesów użytkowników i posiadaczy pieniądza elektronicznego;
- **nadzór nad rynkiem kapitałowym** (art. 4 ust. 1 NRKU): prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwo obrotu oraz ochrona inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzeganie reguł uczciwego obrotu;
- **nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny** (art. 3 NUEU): ochrona interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych;
- **nadzór nad agencjami ratingowymi**: ochrona stabilności rynków finansowych i inwestorów;
- **nadzór uzupełniający** (art. 2 ust. 1 NUU): ochrona stabilności finansowej instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji i firm inwestycyjnych wchodzących w skład konglomeratu finansowego;
- **nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo – kredytowymi** (art. 61 ust. 1 SKOKU): zapewnienie stabilności finansowej kas, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas z przepisami SKOKU;
- **nadzór nad Kasą Krajową** (art. 61 ust. 2 SKOKU): zapewnienie stabilności finansowej Kasy Krajowej, prawidłowości wykorzystania funduszu stabilizacyjnego oraz innych środków deponowanych przez kasy w Kasie Krajowej, zgodności działalności Kasy Krajowej z przepisami SKOKU.

³⁴ J. Monkiewicz, *Wybrane problemy kształtowania nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce w minionym piętnastolecu*, Rozprawy Ubezpieczeniowe 2007, Nr 1, s. 5–6.

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego oraz czterech członków³⁵. Wśród instrumentów prawnych, które posiada KNF wyróżnić należy środki o charakterze władczym, niewładczym oraz mieszanym³⁶. Organ ten współtworzy również sieć bezpieczeństwa finansowego (tzw. *financial safety net*), czyli zespół instytucji i regulacji prawnych mających na celu ochronę systemu finansowego przed jego destabilizacją³⁷. Instrumenty z zakresu karnej ochrony stosowane na rynku finansowym przez KNF mają przede wszystkim na celu ochronę stabilności, bezpieczeństwa i zaufania do tego rynku, a także ochronę jego uczestników. W konsekwencji, biorąc pod uwagę zadania znajdujące się w zakresie kompetencji KNF, udział tego organu w systemie ochrony karnej rynku finansowego jest jak najbardziej uzasadniony. Podkreślenia wymaga również fakt, że niekiedy – pomimo kolegialnego charakteru KNF – określone uprawnienia lub obowiązki z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym przysługiwać mogą samoistnie Przewodniczącemu KNF lub jego zastępcom. Taki stan rzeczy wynika z dualistycznego statusu Przewodniczącego KNF³⁸. Z jednej strony podmiot ten upoważniony jest do reprezentowania KNF oraz kierowania jej pracami³⁹, z drugiej natomiast, przysługują mu samoistne uprawnienia (przyznane wprost lub na mocy upoważnienia KNF), stanowiące podstawę do działania jednoosobowego⁴⁰. Wskazany stan rzeczy rzutuje także na sposób realizacji określonych uprawnień i obowiązków z zakresu karnej ochrony rynku finansowego.

3) INSTRUMENTY KARNEJ OCHRONY RYNKU FINANSOWEGO

Wśród instrumentów prawnych przysługujących KNF w zakresie karnej ochrony rynku finansowego wskazać należy na następujące:

- a) złożenie zawiadomienia o przestępstwie,
- b) uzyskanie statusu pokrzywdzonego,
- c) podanie do publicznej wiadomości informacji o przestępstwie,

³⁵ Członkami Komisji są minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego oraz przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Zob. szerzej M. Dyl, *Środki nadzoru...*, Warszawa 2012, s. 204–297.

³⁷ Zob. szerzej A. Nadolska, *Komisja Nadzoru finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze Europejskiej Nadzoru Finansowego*, Warszawa 2014, s. 335–394. Zob. także ustawę z dnia 7 listopada 2008 o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317 z późn. zm.). Do zadań Komitetu, zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 powołanej ustawy należy w szczególności: dokonywanie ocen sytuacji w krajowym systemie finansowym i na rynkach międzynarodowych oraz zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu dotyczących istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego; opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego oraz koordynowanie działań członków Komitetu w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego.

³⁸ Na temat statusu Przewodniczącego KNF zob. w szczególności A. Michór, *Z problematyki statusu Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego*, Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2008, Nr 4, s. 87–97.

³⁹ W razie nieobecności przewodniczącego KNF kompetencje te może uzyskać upoważniony przez niego zastępca (art. 13 NRFU).

⁴⁰ M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 85.

- d) przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego,
- e) wystąpienie o dokonanie blokady rachunku.

a) Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego⁴¹ przewidują społeczny (art. 304 § 1 k.p.k.) oraz prawny (art. 304 § 2 k.p.k.) obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu⁴². Społeczny obowiązek zawiadomienia o takim przestępstwie spoczywa na każdym, kto dowiedział się o jego popełnieniu⁴³. Z kolei, adresatami przedmiotowego prawnego obowiązku są instytucje państwowe lub samorządowe⁴⁴. Niezależnie od kontrowersji, odnośnie do prawnego statusu KNF, zwrócić należy uwagę na fakt, że posiada ona regulowany przepisem art. 304 § 2 k.p.k. status „instytucji państwowej”, a w konsekwencji jest ona adresatem wskazanego w tym przepisie obowiązku. Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, przynajmniej *prima facie*, nie jest ograniczony do określonego katalogu przestępstw, w tym zwłaszcza przestępstw rynku finansowego, lecz do przestępstw ściganych z urzędu, o których podmiot obowiązany (KNF) powziął wie-

⁴¹ Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm., zwana dalej „k.p.k.”.

⁴² Zob. w szczególności na ten temat: M. Szewczyk, *Zawiadomienie o przestępstwie – obowiązek i uprawnienie*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1972, Tom V, s. 101–114; P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, Nr 7/8, s. 5–41; S. Cora, *Z problematyki zawiadomienia o przestępstwie*, [w:] M. Płachta (red.), *Aktualne problemy prawa i procesu karnego. Księga ofiarowana Prof. J. Grajewskiemu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, Nr 11, s. 265–276; *idem*, *Zawiadomienie o przestępstwie jako obowiązek i uprawnienie*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 6, s. 77–87. Zwrócić także należy uwagę na wynikający z przepisu art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm., zwany dalej „KK”) powszechny prawny obowiązek zawiadomienia o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, 118a, 120–124, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166, 189, 252 KK lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Ponadto, niekiedy również ustawy szczególne (np. art. 106a PrB) nakładają na określone kategorie podmiotów obowiązki zawiadomienia o przestępstwach związanych z działalnością tych podmiotów (zob. przykładowo: T. Czech, *Obowiązek denuncjacji na podstawie art. 106a prawa bankowego*, „Prawo Bankowe” 2007, Nr 2 s. 45–63; J. Grajewski [w:] L. K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.

⁴³ Zob. M. Szewczyk, *Zawiadomienie o przestępstwie...*, s. 101–114; J. Łupiński, *Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 2009, Nr 1, s. 129–153; S. Cora, *Podstawy społecznego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie. Problematyka art. 304 § 1 k.p.k., art. 113 § 1 k.k.s. i art. 4 § 1 i 2 u.p.n.*, [w:] W. Cieślak, S. Steinborn (red.), *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, Warszawa 2013, s. 681–696; J. Kosonoga, *Przejawy udziału czynnika społecznego w procesie karnym – zagadnienia wybrane*, [w:] K. Ślebzak (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom VI*, Warszawa 2012, s. 376–379. Zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2014 r., sygn. SDI 28/14, opubl. SIP Legalis.

⁴⁴ Zob. przykładowo: wyrok SN z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. WA 1/08, opubl. OSNKW 2008 nr 4, poz. 31, s. 71; uchwała SN z dnia 23 sierpnia 2007 r., sygn. SN) 42/07, opubl. OSNSD 2007 nr 1, poz. 61. Naruszenie tego obowiązku stanowić może przestępstwo (np. art. 244 KK lub 231 KK). Zob. także W. Sych, *Wpływ pokrzywdzonego na tok postępowania przygotowawczego w polskim procesie karnym*, Zakamycze 2006, s. 70; P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy...*, s. 5–41; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467*, Warszawa 2014, s. 1039; J. Grajewski [w:] L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany...*; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do przepisów o postępowaniu przygotowawczym*, Warszawa 2003, SIP LEX; K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 548.

dzę w związku ze swoją działalnością⁴⁵. W tym kontekście powstaje wątpliwość, czy przepis art. 304 § 2 k.p.k. odnosi się do wszystkich przestępstw ściganych z urzędu, co do których stosowną wiedzę powzięła instytucja obowiązana, czy może wyłącznie do przestępstw objętych zakresem kompetencyjnym tej instytucji⁴⁶ (np. wynikającym z przepisu art. 3 ust. 2 NRFU)? Interpretując przepis art. 304 § 2 k.p.k. literalnie, można by dojść do wniosku, że to pierwsze stanowisko jest prawidłowe. Właściwsze jednak wydaje się stanowisko drugie⁴⁷. Argumentem przemawiającym za jego trafnością może być treść przepisu art. 304 § 2 k.p.k. *in fine*, zgodnie z którym instytucja, na której ciąży ten prawny obowiązek zobowiązana jest do podjęcia stosownych czynności, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa⁴⁸. Nałożenie takiej dodatkowej powinności na instytucje zobowiązane wynika z ich profesjonalnego charakteru w zakresie dotyczącym przestępstw, do których popełnienia doszło w bezpośrednim związku z ich działalnością. Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że prawny obowiązek zawiadomienia przez KNF o przestępstwie ścigającym z urzędu odnosi się do przestępstwa, do którego popełnienia doszło w związku ze sprawowanym przez KNF nadzorem nad rynkiem finansowym, przy czym niekoniecznie popełnionego na szkodę tej instytucji⁴⁹. Realizacja przedmiotowego, prawnego obowiązku nastąpić powinna przez osoby pełniące funkcje kierownicze w instytucjach obowiązanych, jak również osoby upoważnione do ich reprezentowania⁵⁰. W odniesieniu do KNF status ten posiada Przewodniczący KNF⁵¹. Jednakże z kręgu podmiotów uprawnionych nie należy wyłączać również innych osób działających z upoważnienia Przewodniczącego KNF lub też upoważnienia KNF. Zawiadomienie prokuratora lub Policji o przestępstwie, w trybie przepisu art. 304 § 2 k.p.k., powinno nastąpić *verba legis* niezwłocznie⁵². W literaturze fachowej wyrażony został pogląd, że „w takim przypadku wystarczające jest posiadanie informacji wskazujących na popełnienie przestępstwa; nie musi się to wiązać w żadnym z zakresie ze zbieraniem materiału dowodowego”⁵³. Podkreślenia wymaga jednak, iż jakkolwiek, zgodnie z słownikowym znaczeniem „niezwłocznie” oznacza „bez odkładania na później, bez zwłoki, natychmiast, zaraz, bezzwłocznie”⁵⁴,

⁴⁵ R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁴⁶ Zob. A. Wąsek, *Odpowiedzialność karna za nieprzeszkodzenie przestępstwu*, Warszawa 1973, s. 130–131, przypis 207.

⁴⁷ Zob. *ibidem*, s. 131, przypis 207; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁴⁸ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297–467. Tom II*, Warszawa 2011, s. 47–48; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁴⁹ Zob. M.O. Piaskowska, *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa 2014, s. 56–57; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁵⁰ K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 549; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁵¹ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2007 roku, sygn. SNO 42/07, opubl. OSNSD 2007, Nr 1, poz. 61.

⁵² Zob. W. Sych, *Wpływ pokrzywdzonego...*, s. 71.

⁵³ M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 174.

⁵⁴ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego. Tom Piąty*, Warszawa 1963, s. 309.

to jednak w perspektywie celu przepisu art. 304 § 2 k.p.k. termin ten nie może być rozumiany jako „*bezrefleksyjnie*”. Trafnie bowiem wskazuje się, że „doniesienie o przestępstwie nie może ograniczać się do gołosłownych sformułowań, lecz powinno być poparte konkretnymi dowodami”⁵⁵. W konsekwencji, złożenie stosownego zawiadomienia o przestępstwie poprzedzone być powinno dokonaniem stosownych ustaleń we własnym zakresie przez KNF.

b) Uprawnieniem, przysługującym wyłącznie Przewodniczącemu KNF, jest możliwość uzyskania praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w sprawach o przestępstwa rynku finansowego⁵⁶. Szczególną podstawę prawną w tym zakresie stanowi przepis art. 6 ust. 2 NRFU, który wprowadza *sui generis* wyjątek od definicji pokrzywdzonego przewidzianej w k.p.k.⁵⁷. O karnoprocesowym statusie pokrzywdzonego – w myśl przepisu art. 49 § 1 k.p.k. – decydują bowiem: charakter prawny podmiotu, dobro prawne oraz stopień jego naruszenia⁵⁸. W konsekwencji, zgodnie z przepisem art. 49 § 1 k.p.k. status pokrzywdzonego posiadają: osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo⁵⁹. Status ten posiadają także niemająca osobowości prawnej instytucja państwowa lub samorządowa, a także inna jednostka organizacyjna, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną (art. 49 § 2 k.p.k.). Centralnym elementem tak określonej definicji pokrzywdzonego jest pojęcie dobra prawnego. To jego naruszenie lub zagrożenie – co do zasady – determinuje możliwość osiągnięcia relewantnego karnoprocesowo statusu. W konsekwencji, potencjalny krąg pokrzywdzonych wyznaczany jest i ograniczany zarazem poprzez zespół ustawowych znamion określonego czynu zabronionego oraz czynów współukaranych stanowiących przedmiot postępowania karnego⁶⁰. Zwrócić jednak należy uwagę na

⁵⁵ R.A. Stefański, *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, SIP LEX.

⁵⁶ Podkreślenia wymaga fakt, że Przewodniczący KNF nie jest pokrzywdzonym, lecz jest uprawniony do wykonywania praw tego uczestnika procesu karnego. Zob. także M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 166–168.

⁵⁷ W konsekwencji, Przewodniczący KNF pomimo że nie posiada karnoprocesowego statusu pokrzywdzonego, do wykonywania praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym jest uprawniony.

⁵⁸ Zob. także R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2001 rok*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, Nr 2, s. 88; W. Daszkiewicz, *Pokrzywdzony przestępstwem*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze. Zeszyt 14*, Warszawa 1998, s. 148; W. Posnow, *Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w polskim procesie karnym*, Wrocław 1991, s. 10; A. Muszyńska, *Naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem*, Warszawa 2010, s. 101; S. Szotucha [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 185; K.T. Boratyńska [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 129; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 254–255.

⁵⁹ W orzecznictwie sądowym akceptowany jest pogląd o możliwości posiadania statusu pokrzywdzonego przez osobowe spółki handlowe. Zob. w odniesieniu do spółki jawnej: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. I KZP 7/11, opubl. OSNKW 2011, Nr 8, poz. 67.

⁶⁰ Zob. przykładowo uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1999 r., sygn. I KZP 26/99, opubl. OSNKW 1999, z. 11–12, poz. 69; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2003 r., sygn. I KZP 29/03, opubl. OSNKW 2003, z. 11–12, poz. 94 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. II KK 108/05, opubl. R – OSNKW 2005, poz. 2094; postanowienie Sądu Najwyższego z 17 lutego 2010 r., sygn. III K 292/09, opubl. OSNwSK 2010, Nr 1, poz. 35; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2013 r., sygn. IV KK 209/13, opubl. SIP Legalis Nr 7381111.

fakt, że przestępstwa rynku finansowego to w większości tzw. przestępstwa bez ofiar⁶¹. Do ich istoty należy bowiem naruszenie (narażenie na niebezpieczeństwo) interesów ponadindywidualnych w sferze gospodarowania (stabilność, bezpieczeństwo, zaufanie do rynku finansowego)⁶². Ich popełnienie nie będzie najczęściej wiązało się z możliwością zidentyfikowania⁶³. Kodeks postępowania karnego przewiduje jednak przypadki, w których określony podmiot, pomimo że nie posiada statusu pokrzywdzonego, jako pokrzywdzony jest traktowany⁶⁴, bądź też do wykonywania praw pokrzywdzonego jest uprawniony⁶⁵. Do tej ostatniej sytuacji zbliżona jest regulacja przepisu art. 6 ust. 2 NRFU, z mocy którego „*uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym*” mogą przysługiwać Przewodniczącemu KNF. Aktualizacja tych uprawnień uzależniona jest jednak od spełnienia kilku warunków. Uzyskanie uprawnień pokrzywdzonego przez Przewodniczącego KNF ograniczone jest do przestępstw wymienionych w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 1 lub 2 NRKU. Chodzić będzie o przestępstwa stypizowane w: OFFEU, PrB, GTU, DUU, PUU, PPEU, IKEU, FIU, OIFU, OPU, EKU oraz UPU. Taki zamknięty katalog przestępstw rynku finansowego może budzić jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, pomimo wymienienia w katalogu z art. 6 ust. 2 pkt 1 NRFU ustawy o emeryturach kapitałowych, nie zawiera ona przepisów karnych! Po drugie, zwraca uwagę pominięcie przez ustawodawcę przestępstw stypizowanych w ustawach niewymienionych w przedmiotowym katalogu, a określających zakres nadzoru nad rynkiem finansowym, zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 NRFU (np. przestępstw określonych w NRKU). Po trzecie, wątpliwości budzi brak w katalogu określonym w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 1 NRFU przestępstw stypizowanych w ustawach niewymienionych co prawda w przepisie art. 1 ust. 2 NRFU, lecz niewątpliwie regulujących funkcjonowanie polskiego rynku finansowego (np. określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych⁶⁶, ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁶⁷, czy też ustawie z dnia 5 listopada r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych). Ewentualne negatywne skutki tego stanu rzeczy mogą być w pewnym stopniu zniwelowane poprzez rozciągnięcie uprawnienia do uzyskania statusu pokrzywdzonego przez Przewodniczącego KNF również na przestępstwa „*dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku, pozostają-*

⁶¹ Zob. O. Górnioł, *Wiktymologiczne problemy przestępczości gospodarczej*, Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne 1988, t. 19, s. 31–44; L. Falandysz, *Wiktymologia*, Warszawa 1979, s. 52–56.

⁶² Por. P. Ochman, *Karnoprawna ochrona rynku kapitałowego...*, s. 42–46.

⁶³ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2006, s. 295–296.

⁶⁴ Sytuacja taka odnosi się do zakładu ubezpieczeń, który uważany jest za pokrzywdzonego w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia (art. 49 § 3 KPK).

⁶⁵ W sprawach o przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, o których mowa w art. 218–221 oraz w art. 225 § 2 Kodeksu karnego, organy Państwowej Inspekcji Pracy mogą wykonywać prawa pokrzywdzonego, jeżeli w zakresie swego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania (art. 49 § 3a KPK). Ponadto, w sprawach o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji lub jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 49 § 2 KPK, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji lub jednostki organizacyjnej, prawa pokrzywdzonego mogą wykonywać organy kontroli państwowej, które w zakresie swojego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania (art. 49 § 4 KPK).

⁶⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919, z późn. zm., zwana dalej „LZU”.

⁶⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 1866, z późn. zm., zwana dalej „BFGU”.

cych w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku” (art. 6 ust. 2 pkt 2 NRFU). W kontekście tak (nie)określonego zakresu przedmiotowego uprawnienia, powstaje jednak pytanie o rodzaj rynku⁶⁸, jego uczestników i podmiotów, o których mowa w cytowanym przepisie? Brak precyzji ustawodawcy w tym zakresie może stanowić jedną z przyczyn ograniczonego stosowania tej podstawy „nabycia” przez Przewodniczącego KNF uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. Warunkiem formalnym skorzystania z przedmiotowych uprawnień przez Przewodniczącego KNF, zarówno określonych w ust. 1, jak i 2 art. 6 NRFU, jest złożenie stosownego „wniosku”. Jak się wskazuje w literaturze fachowej, w świetle posłużenia się przez ustawodawcę sformułowaniem „na jego wniosek” może powstać sytuacja, w której wniosek Przewodniczącego KNF o skorzystanie z uprawnień pokrzywdzonego może zostać nieuwzględniony⁶⁹. W odniesieniu do przestępstw wymienionych w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 1 NRFU – z uwagi na zamknięty katalog przestępstw – brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do nieuwzględnienia ewentualnego wniosku. Ewentualny brak jego uwzględnienia może podlegać kontroli w ramach postępowania zażaleniowego⁷⁰.

c) Istotną kompetencją KNF, również z uwagi na jej walor informacyjny, edukacyjny i ostrzegawczy dla uczestników rynku finansowego, jest informowanie o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw rynku finansowego. Obowiązek ten odnosi się do przestępstw określonych w art. 215 OFFEU (przestępstwo bezprawnego używania nazw „fundusz emerytalny”, „powszechnie towarzystwo emerytalne” lub „pracownicze towarzystwo emerytalne”) i 216 OFFEU (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności funduszu emerytalnego lub towarzystwa emerytalnego), art. 171 ust. 1–3 PrB (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności bankowej oraz przestępstwo bezprawnego używania nazw „bank” lub „kasa”), art. 56a GTU (przestępstwo bezprawnego nabycia lub proponowania nabycia towarów giełdowych) i 57 GTU (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności instytucji rynku towarów giełdowych), art. 430 DUU (przestępstwo bezprawnego wykonywania czynności ubezpieczeniowych lub działalności reasekuracyjnej), art. 47 PUU (przestępstwo bezprawnego wykonywania działalności lub czynności z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego) i 48 PUU (przestępstwo bezprawnego używania określeń wskazujących na wykonywanie czynności agencyjnych albo czynności brokerskich w zakresie ubezpieczeń lub reasekuracji), art. 50 ust. 1 i 2 PPEU (przestępstwo bezprawnego używania określenia „program emerytalny”), art. 40 IKEU (przestępstwo bezprawnego używania określeń „indywidualne konto emerytalne” lub „indywidualne konto zabezpieczenia emerytal-

⁶⁸ Ustawodawca w przepisie art. 6 ust. 2 NRFU nie wskazuje bowiem *expressis verbis*, że chodzi tu o rynek finansowy. Jakkolwiek, biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy NRFU, rynek finansowy uznać należy za „rynek” w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 2 NRFU. Trywialność powyższego wniosku wcale jednak nie powinna stanowić argumentu przeciwko konieczności dbałości o poprawność legislacyjną tekstu prawnego, której niewątpliwym zaprzeczeniem jest brzmienie przepisu art. 6 ust. 2 NRFU. Zob. M. Wędrychowski [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1400.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 1400–1401.

⁷⁰ Np. w konsekwencji wydanego zarządzenia w przedmiocie odmowy uznania za podmiot uprawniony do wykonywania praw pokrzywdzonego lub zarządzenia o odmowie przyjęcia zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia ze względu na wniesienie przez osobę nieuprawnioną.

nego” albo skrótów „IKE” lub „IKZE”), art. 287 FIU (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności lokacyjnej), 290–291 FIU (przestępstwa bezprawnego zbywania tytułów uczestnictwa funduszy inwestycyjnych), 292 FIU (przestępstwo bezprawnego tworzenia oddziałów spółek zarządzających), 293 FIU (przestępstwo bezprawnego wykonywania działalności spółek zarządzających), 294 FIU (przestępstwo bezprawnego tworzenia oddziałów spółek, które zarządzają funduszami inwestycyjnymi), 295 FIU (przestępstwo bezprawnego wykonywania działalności towarzystwa funduszy inwestycyjnych), art. 296 FIU (przestępstwo bezprawnego używania określeń „fundusz inwestycyjny”, „towarzystwo funduszy inwestycyjnych” lub ich skrótów), art. 178 OIFU (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności w zakresie obrotu instrumentami finansowymi), art. 99 i art. 99a OPU (przestępstwa bezprawnego dokonywania oferty publicznej) oraz art. 150 UPU (przestępstwo bezprawnego prowadzenia działalności w zakresie usług płatniczych lub wydawania pieniądza elektronicznego oraz przestępstwo bezprawnego używania określeń „usługi płatnicze”, „wydawanie pieniądza elektronicznego”, „instytucja płatnicza”, „biuro usług płatniczych”, „instytucja pieniądza elektronicznego” albo „oddział zagranicznej instytucji płatniczej” i art. 151 UPU (przestępstwo bezprawnego zawierania umowy o usługę płatniczą). W realizacji wskazanego obowiązku, na wyodrębnionej stronie internetowej pod nazwą „Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego”⁷¹, podaje się do publicznej wiadomości firmę (nazwę) podmiotu, w związku z działalnością którego złożone zostało zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a w przypadku gdy podmiot ten prowadzi działalność pod innym oznaczeniem, do publicznej wiadomości podaje się także to oznaczenie. Podawane przez KNF informacje nie mogą zawierać danych osobowych, przy czym zakazu tego nie narusza podanie do publicznej wiadomości firmy (nazwy), pod którą prowadzi działalność osoba fizyczna. Wskazane informacje powinny być każdorazowo uzupełniane o wzmiankę o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o prawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o wzmiankę o prawomocnym orzeczeniu sądu. Jeśli natomiast postępowanie przygotowawcze prowadzone jest w konsekwencji zawiadomienia o przestępstwie pochodzącego od podmiotu innego niż KNF lub zostało wszczęte z urzędu, przepis art. 6b ust. 6 NRFU nakłada na prokuratora obowiązek zawiadomienia KNF o tym fakcie. W tym przypadku, informacja o prowadzeniu postępowania karnego umieszczana jest na liście ostrzeżeń publicznych wyłącznie wówczas, gdy w ślad za informacją uzyskaną od prokuratora, Przewodniczący KNF skorzysta z uprawnień pokrzywdzonego. Wskazaną regulację, wprowadzoną stosunkowo niedawno⁷², ocenić należy pozytywnie, zwłaszcza biorąc pod uwagę jej funkcję informacyjną dla uczestników rynku finansowego. Zwraca jednak uwagę brak określenia w przepisie art. 6b jakiegokolwiek terminu, w którym KNF, jak i prokurator wykonać winny nałożone na te instytucje obowiązki.

⁷¹ Dostępna jest pod adresem: http://www.knf.gov.pl/o_nas/ostrezenia_publiczne/lista_ostrezenia.html.

⁷² Przepis art. 6b NRFU został dodany na podstawie przepisu art. 1 pkt 3 ustawy z 23 października 2013 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1567).

d) Niejako komplementarne⁷³ wobec prawnego obowiązku złożenia zawiadomienia o przestępstwie określonego w przepisie art. 304 § 2 k.p.k. jest uprawnienie KNF do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego⁷⁴. Przedmiotowe uprawnienie odnosi się jednak wyłącznie do podmiotów funkcjonujących na rynku kapitałowym. Jego istotą jest w szczególności ustalenie, czy istnieją podstawy do złożenia przez KNF zawiadomienia o przestępstwie⁷⁵. Możliwość wszczęcia postępowania wyjaśniającego w powyższym zakresie uzależniona jest jednak od rodzaju przestępstwa, co do którego popełnienia KNF powzięła wiedzę. Zgodnie bowiem z przepisem art. 38 ust. 1 NRKU wszczęcie przedmiotowego postępowania możliwe jest w odniesieniu do przestępstw stypizowanych w OPU, OIFU, FIU, GTU, a także innych ustawach – w zakresie dotyczącym czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku kapitałowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów nadzorowanych. Podkreślenia wymaga fakt, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego nie stanowi warunku *sine qua non* złożenia zawiadomienia o przestępstwie. Niekiedy bowiem, sprawdzenie zasadności złożenia takiego zawiadomienia nie będzie konieczne. Słusznie wskazuje się jednak w literaturze fachowej, że stopień skomplikowania przestępstw rynku kapitałowego powoduje zazwyczaj konieczność uzupełnienia pozyskanych dowodów właśnie z wykorzystaniem tego instrumentu prawnego⁷⁶. Postępowanie wyjaśniające nie stanowi niepoddanego żadnym regułom przejawu działalności organu nadzoru, lecz jest sformalizowane i ograniczone dowodowo. Może być ono prowadzone wyłącznie przez upoważnionego pracownika urzędu KNF i nie powinno trwać dłużej niż 6 miesięcy. W ramach tego rodzaju postępowania administracyjnego przewidziane zostały ograniczenia dowodowe w postaci: zakazu przeprowadzania dowodu z opinii biegłego, przesłuchania osoby oraz dokonywania innych czynności wymagających spisania protokołu, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁷. W toku postępowania wyjaśniającego możliwe jest natomiast dokonanie

⁷³ Za nietrafne uznać należy stanowisko, zgodnie z którym możliwość prowadzenia postępowania wyjaśniającego stanowi wyjątek od obowiązku niezwłocznego zawiadomienia o przestępstwie określonego w przepisie art. 304 § 2 KPK (tak: M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 174–175; por. B. Wojno [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 1534). W literaturze fachowej trafnie bowiem wskazuje się, że złożenie takiego zawiadomienia nie może być gołosłowne i powinno być poprzedzone stosownym sprawdzeniem informacji posiadanych przez obowiązującą instytucję (zob. przypis 47).

⁷⁴ Na temat postępowania wyjaśniającego zob. w szczególności R. Blicharz, *Postępowanie wyjaśniające Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 201–216; M. Wierzbowski, *Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Papierów Wartościowych i Giełd*, Przegląd Prawa Handlowego 2005, Nr 4, s. 12–14.

⁷⁵ Z uwagi na cel artykułu, przedmiotu dalszych rozważań nie będzie stanowić postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi KNF.

⁷⁶ B. Wojno [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 1533–1534.

⁷⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm. Czynnościami takimi są, zgodnie z przepisem art. 67 § 2 powołanej ustawy: przyjęcie wniesionego ustnie podania; przesłuchanie strony, świadka i biegłego; oględziny i ekspertyza dokonywane przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej; rozprawa; ustne ogłoszenie decyzji i postanowienia. Powołany katalog czynności protokołowanych nie stanowi jednak katalogu zamkniętego (zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 339).

zajęcia dokumentu lub innego nośnika informacji niezbędnych dla dalszego postępowania. Ponadto, przewidziane zostało uprawnienie do żądania przez Przewodniczącego KNF informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną (od podmiotu świadczącego usługi telekomunikacyjne) lub tajemnicę skarbową (od Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Co istotne, pozytywna weryfikacja wstępnych podejrzeń odnośnie do możliwości popełnienia przestępstwa stanowi obowiązek złożenia przez Przewodniczącego KNF zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 304 § 2 k.p.k.)⁷⁸. W przeciwnym wypadku – o ile postępowanie wyjaśniające nie dostarczy podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi KNF – Przewodniczący KNF zobligowany jest do zamknięcia postępowania wyjaśniającego (art. 38 ust. 6 NRKU).

e) Instrumentem prawnym przysługującym KNF, który dotkliwie ingeruje w sferę praw i wolności jednostki jest możliwość złożenia wniosku o dokonanie blokady rachunku⁷⁹. Zastosowanie tego instrumentu powoduje czasowe uniemożliwienie dysponowania i korzystania z całości lub części instrumentów finansowych lub środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku, w tym również przez podmiot nadzorowany, z wyłączeniem dokonania rozliczeń w instrumentach finansowych lub środkach pieniężnych wynikających z transakcji zawartych i zobowiązań wynikających z nabytych instrumentów finansowych przed otrzymaniem żądania dokonania blokady rachunku. Charakter prawny blokady rachunku dokonywanej na podstawie przepisu art. 39 NRKU budzi w literaturze wątpliwości⁸⁰. Wskazuje się bowiem, że instrument ten rozważany może być jako środek *sui generis*, zwykła forma zabezpieczenia majątkowego, *quasi* zabezpieczenie majątku osoby podejrzewanej o dokonanie przestępstw⁸¹. Zastosowanie blokady rachunku może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy z uzyskanych przez KNF informacji, uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa określonego w art. 181–183 OIFU, wynika, że transakcja, która została dokonana lub ma zostać dokonana, może mieć związek z popełnieniem tego przestępstwa. Dokonanie blokady rachunku następuje na podstawie żądania Przewodniczącego KNF lub jego zastępcy⁸², które powinno zawierać datę wystąpienia z żądaniem, zakres oraz termin dokonania blokady rachunku i przeprowadzane jest bezpośrednio przez podmiot nadzorowany przez KNF⁸³. Czas trwania blokady nie może wynosić więcej niż 48 godzin od momentu

⁷⁸ Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 6 NRKU po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Przewodniczący Komisji składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wszczyna postępowanie administracyjne albo zarządza zamknięcie postępowania wyjaśniającego.

⁷⁹ Zob. szerzej A. Ochnio, *Blokada rachunku instrumentów...*, s. 70–86; *eadem*, *Blokada rachunku i wstrzymanie transakcji, passim*.

⁸⁰ M. Wędrychowski [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego...*, s. 1540.

⁸¹ Zob. A. Ochnio, *Blokada rachunku instrumentów...*, s. 72. Zob. także M. Dyl [w:] *Środki nadzoru...*, s. 185.

⁸² Zastrzeżenia w przedmiocie takiej dychotomii podmiotów uprawnionych przedstawia M. Dyl [w:] *Środki nadzoru...*, s. 182.

⁸³ W konsekwencji przedmiotowego żądania podmiot nadzorowany jest obowiązany do dokonania blokady prowadzonego przez siebie rachunku papierów wartościowych lub rachunku zbiorczego, innego rachunku, na którym są zapisywane instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi lub rachunku pieniężnego. Niedopełnienie obowiązku blokady rachunku stanowi przestępstwo. Zob. sze-

wskazanego w żądaniu. Równocześnie z żądaniem przeprowadzenia blokady rachunku kierowanym do podmiotu nadzorowanego Przewodniczący KNF lub jego zastępca jest obowiązany do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Złożenie takiego zawiadomienia stanowić będzie podstawę do przedłużenia stosowania przedmiotowej blokady przez prokuratora w trybie art. 40 NRKU oraz przepisów k.p.k.

III. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Dokonana analiza pokazuje, że wśród instrumentów prawnych pozwalających Komisji Nadzoru Finansowego na współkształtowanie karnej ochrony rynku finansowego wyróżnić można środki: przysługujące bezpośrednio KNF (np. obowiązek zawiadomienia o przestępstwie) lub jej Przewodniczącemu (np. uzyskanie statusu pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa rynku finansowego), przysługujące KNF wyłącznie (np. podanie do publicznej wiadomości informacji o złożeniu zawiadomienia o przestępstwie) albo jako jednemu z ogólnie uprawnionych podmiotów (np. prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie), odnoszące się do całego rynku finansowego (np. uzyskanie statusu pokrzywdzonego) lub do jego wyodrębnionych sektorów (np. dokonanie blokady rachunku), inkwizycyjne (np. przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego) lub sygnalizacyjne (np. podanie do publicznej wiadomości informacji o złożeniu zawiadomienia o przestępstwie).

Realizacja przez Komisję Nadzoru Finansowego wskazanych wyżej instrumentów prawnych stanowi istotny element w systemie ochrony bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do tego rynku finansowego, a także ochrony jego uczestników. Organ ten monitorując rynek finansowy pozyskuje oraz weryfikuje informacje dotyczące patologii związanych z jego funkcjonowaniem. W konsekwencji, profesjonalny charakter organu, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego, stanowić może istotne wsparcie dla organów ścigania oraz organów wymiaru sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw rynku finansowego, stanowiących rodzaj przestępstw gospodarczych.

BIBLIOGRAFIA

- Bąk J., Stepanów A., *Europejskie prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Blicharz R., *Postępowanie wyjaśniające Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2006.
- Boratyńska K.T. [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

rzej P. Ochman, *Karnoprawna ochrona rynku kapitałowego...*, s. 270–274; M. Dyl, *Środki nadzoru...*, s. 187–188.

- Borowski K., *Kryzys na rynku kredytów subprime i jego skutki*, [w:] J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa 2008.
- Brol J., Safjan M., *Prawo wobec zjawisk patologicznych w gospodarce – propozycje rozwiązań*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1992, Nr 7–9.
- Cora S., *Z problematyki zawiadomienia o przestępstwie*, [w:] M. Płachta (red.), *Aktualne problemy prawa i procesu karnego. Księga ofiarowana Prof. J. Grajewskiemu*, Gdańskie Studia Prawnicze 2003, Nr 11.
- Cora S., *Zawiadomienie o przestępstwie jako obowiązek i uprawnienie*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 6.
- Cora S., *Podstawy społecznego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie. Problematyka art. 304 § 1 k.p.k., art. 113 § 1 k.k.s. i art. 4 § 1 i 2 u.p.n.*, [w:] W. Cieślak, S. Steinborn (red.), *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, Warszawa 2013.
- Cyprian T., *Czy przepis karny jest instrumentem polityki gospodarczej*, „Nowe Prawo” 1958, Nr 3.
- Cyprian T., *Problemy kodyfikacyjne przestępstw gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 11.
- Czech T., *Obowiązek denuncjacji na podstawie art. 106a prawa bankowego*, „Prawo Bankowe” 2007, Nr 2.
- Daszkiewicz W., *Pokrzywdzony przestępstwem*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze. Zeszyt 14*, Warszawa 1998.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom Piąty*, Warszawa 1963.
- Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- Dyl M. [w:] A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2012.
- Falandysz L., *Wiktymologia*, Warszawa 1979.
- Gabryszewski S., Oczkowski T., *Zapobieganie i zwalczanie przestępczości gospodarczej*, „Prokuratura i Prawo” 1996, Nr 12.
- Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990.
- Górniok O., *Wiktymologiczne problemy przestępczości gospodarczej*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1988, t. 19.
- Górniok O., *Problemy przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1991, Nr 9.
- Górniok O., *Środki zapobiegania przestępczości gospodarczej w zaleceniach Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1992, Nr 10.
- Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
- Górniok O., *Rola karania w przeciwdziałaniu patologicznym zachowaniom gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, Nr 5.
- Górniok O., *Pojęcie karnego prawa gospodarczego i jego szczególne problemy*, [w:] O. Górniok (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Grajewski J. [w:] L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, LEX 2015.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467*, Warszawa 2014.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297–467. Tom II*, Warszawa 2011.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, Nr 28.
- Kardas P., *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, „Prokuratura i Prawo” 2007, Nr 7/8.

- Kosikowski C., Olszak M., *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego. System prawa finansowego. Tom IV*, Warszawa 2010.
- Kosonoga J., *Przejawy udziału czynnika społecznego w procesie karnym – zagadnienia wybrane*, [w:] K. Ślęzak (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom VI*, Warszawa 2012.
- Lemmonier M., *Europejskie modele instrumentów finansowych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011, s. 219.
- Lernell L., *Przestępczość gospodarcza*, Warszawa 1968.
- Llewelyn D., *The Economic Rationale for Financial Regulation*, FSA Occasional Paper, April 1999.
- Łupiński J., *Spółeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 2009, Nr 1.
- Michór A., *Z problematyki statusu Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2008, Nr 4.
- Monkiewicz J., *Wybrane problemy kształtowania nadzoru ubezpieczeniowego w Polsce w minionym piętnastolecium*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2007, Nr 1.
- Muszyńska A., *Naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem*, Warszawa 2010.
- Nadolska A., *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze Europejskiego Nadzoru Finansowego*, Warszawa 2014.
- Nieborak T., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku (sygn. K 2/09)*, [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012.
- Ochman P., *Ochrona działalności bankowej w prawie karnym gospodarczym. Przepisy karne ustaw bankowych*, Warszawa 2011.
- Ochman P., *Z problematyki zakazu pełnienia funkcji piastuna organu w spółkach handlowych - uwagi na marginesie przepisu art. 18 § 2 k.s.h.*, „Rejent” 2012, Nr 12.
- Ochman P., *Karnoprawna ochrona rynku kapitałowego. Przepisy karne ustaw polskiego rynku kapitałowego*, Londyn 2014.
- Ochnio A., *Blokada rachunku instrumentów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, Nr 1.
- Ochnio A., *Blokada rachunku i wstrzymanie transakcji jako środki przymusu w procesie karnym*, Warszawa 2015.
- Oczkowski T. [w:] *Delikty administracyjne jako szczególna forma represji publicznej. Próba określenia przyczyn coraz większego znaczenia sankcji administracyjnych*, [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, K. Nazar-Gutowska, J. Piórkowska-Flieger, D. Firkowski (red.), *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Materiały z konferencji naukowej. Lublin. 26–27 września 2011*, Lublin 2011.
- Oczkowski T., *Problematyka deliktów administracyjnych – rozważania o represji za naruszenie norm prawa administracyjnego*, [w:] A. Marek, T. Oczkowski (red.), *Problem spójności prawa karnego z perspektywy jego nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Pawłowski Sz., *Pozycja ustrojowa Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
- Piaskowska M.O., *Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym*, Warszawa 2014.
- Posnow W., *Sytuacja pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w polskim procesie karnym*, Wrocław 1991.
- Pyka I., *Funkcjonowanie i organizacja rynku finansowego*, [w:] I. Pyka (red.), *Rynek finansowy*, Katowice 2010.

- Radecki W., *Kilka uwag o zastępowaniu odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną*, [w:] *Współczesne problemy nauk penalnych*, Wrocław 1994.
- Radecki W., *Zastępowanie odpowiedzialności karnej odpowiedzialnością administracyjną na przykładzie prawnej ochrony środowiska*, [w:] A. Michalska-Warias, I. Nowikowski, J. Piórkowska-Flieger, *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, Lublin 2011.
- Radecki W., *Dezintegracja polskiego prawa penalnego*, „Prokuratura i Prawo” 2014, Nr 9.
- Stefański R.A., *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2001 rok*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, Nr 2.
- Stefański R.A., *Komentarz do art. 304*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do przepisów o postępowaniu przygotowawczym*, Warszawa 2003, SIP LEX.
- Sych W., *Wpływ pokrzywdzonego na tok postępowania przygotowawczego w polskim procesie karnym*, Zakamycze 2006.
- Szewczyk M., *Zawiadomienie o przestępstwie - obowiązek i uprawnienie*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1972, Tom V.
- Szczeptańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Warszawa 2008.
- Szołucha S. [w:] J. Skorpka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Wajda P., *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2009.
- Wąsek A., *Odpowiedzialność karna za nieprzeszkodzenie przestępstwu*, Warszawa 1973.
- Wierzbowski M., *Postępowanie wyjaśniające przed Komisją Papierów Wartościowych i Giełd*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, Nr 4.
- Wędrzychowski M. [w:] M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wolter W., *Granice i zakres prawa karania*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 2.
- Zawadzka P., *Pojęcie i zakres rynku finansowego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.
- Zawłocki R., *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2007.
- Zawłocki R., *Istota prawa karnego gospodarczego*, [w:] R. Zawłocki (red.), *Prawo karne gospodarcze*, Warszawa 2012.
- Żółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.

ROLA KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO W KARNEJ OCHRONIE RYNKU FINANSOWEGO

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia roli, jaką spełnia Komisja Nadzoru Finansowego w systemie karnej ochrony rynku finansowego. Komisja Nadzoru Finansowego, nie posiadając statusu, ani organu ścigania ani także organu wymiaru sprawiedliwości, posiada jednak kompetencje, których realizacja wywiera bezpośredni lub pośredni wpływ na potencjalne lub toczące się postępowania karne w zakresie spraw dotyczących rynku finansowego. Dla realizacji zamierzonego celu badawczego dokonano analizy aktualnych uregulowań prawnych, a także literatury fachowej, w szczególności z zakresu prawa karnego i prawa finansowego. W konsekwencji przeprowadzonych rozważań uznano, że Komisja Nadzoru Finansowego posiada instrumenty

prawne pozwalające temu organowi na współkształtowanie karnej ochrony rynku finansowego. Ich status jest zróżnicowany, gdyż można wśród nich wyróżnić środki przysługujące bezpośrednio KNF lub jej Przewodniczącemu, przysługujące temu organowi wyłącznie albo jako jednemu z ogólnie uprawnionych podmiotów, odnoszące się do całego rynku finansowego lub do jego wyodrębnionych sektorów. Zaprezentowane w artykule kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego stanowią istotną komponentę systemu ochrony bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do tego rynku finansowego, a także ochrony jego uczestników.

Słowa kluczowe: *Komisja Nadzoru Finansowego, Rynek Finansowy, postępowanie karne, prawo karne, prawo finansowe*

ROLE OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY IN THE PENAL PROTECTION OF THE FINANCIAL MARKET

Summary

The article is an attempt to present the role of the Polish Financial Supervision Authority in the system of penal protection of the financial market. The Polish Financial Supervision Authority, although it does not have a status of a law enforcement agency or a justice execution organ, has competences that can be used to exert direct or indirect influence on the potential or pending criminal proceedings concerning the financial market. In order to fulfil the planned research objective, current regulations and literature were analysed, especially those concerning criminal law and financial law. As a result of the considerations, it was decided that the Polish Financial Supervision Authority has legal instruments enabling this organ to co-develop penal protection of the financial market. Their status is varied because some measures are the competences of the PFSA and some are the competences of its Chairman; some are vested in this organ exclusively or as one of the entitled organs; some refer to the whole financial market or to some of its selected sectors. The competences of the Polish Financial Supervision Authority presented in the article constitute a substantial component of the system of security, stability and trust in the financial market as well as the protection of its members.

Key words: *Polish Financial Supervision Authority, financial market, criminal procedure, criminal law, financial law*