



Warszawa, dnia 28 października 2019 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
INWESTYCJI I ROZWOJU**

FN3.056.5.2019

Ogłoszenie o sposobie załatwienia petycji wielokrotnej

Szanowni Państwo,

działając na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w odpowiedzi na objęte procedurą petycji wielokrotnej petycje o nadanie najwyższego priorytetu dla prac w Ministerstwie Finansów celem utworzenia Funduszu dla osób pokrzywdzonych, lub wdrożenia innego rozwiązania przez Ministerstwo Finansów, na mocy którego środki finansowe egzekwowane z nałożonych kar na firmy będą trafiać docelowo do pokrzywdzonych, uprzejmie informuję co następuje.

W sprawie propozycji utworzenia przedmiotowego Funduszu lub wdrożenia innego rozwiązania, Ministerstwo Finansów udzieliło wyjaśnień i odpowiedzi Prezesowi Zarządu Stowarzyszenia, które złożyło do Ministerstwa Finansów „projekt koncepcji Ustawy Fundusz dla pokrzywdzonych w Aferze”.

Na wstępie pragnę podkreślić, iż Ministerstwo Finansów za zasadny uznaje postulat przedmiotowego Stowarzyszenia, zgodnie z którym, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w obrocie gospodarczym, należy dążyć do naprawienia szkody wyrządzonej osobom pokrzywdzonym w jak największym stopniu. Tym bardziej, iż nierzadko sprawy te dotyczą szkód o znaczeniu pozafinansowym, którym towarzyszy utrata życiowych oszczędności. W związku z tym propozycja Stowarzyszenia, aby środki finansowe egzekwowane z administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podmioty oferujące w sposób niezgodny z prawem produkty finansowe oraz innych beneficjentów tego procesu docelowo trafiały do pokrzywdzonych, zasługuje na rozważenie.

Niezależnie od powyższego zauważenia wymagają pewne aspekty, które powinny zostać uwzględnione w toku dalszej dyskusji nad proponowanym rozwiązaniem. W szczególności należy zauważyć, że wartość majątku zabezpieczonego w postępowaniach dotyczących spółki, której działalność spowodowała szkody, i podmiotów ze spółką tą współpracujących, stanowi ułamek szkody poniesionej przez poszkodowanych. Dodatkowo z analiz przeprowadzonych po zgłoszeniu przez Stowarzyszenie propozycji utworzenia funduszu rekompensacyjnego nie wynika, aby utworzenie takiego funduszu pozwoliło na istotną zmianę tej proporcji. Należy bowiem mieć na uwadze, iż łączna kwota administracyjnych kar pieniężnych nałożonych przez Komisję Nadzoru Finansowego w roku 2018 na podmioty rynku kapitałowego wyniosła niespełna 25 mln zł. W odniesieniu do liczby osób znajdujących się w posiadaniu produktów finansowych spółki, której działalność spowodowała szkody, szacowanej na ponad 9 tys., a tym

bardziej w świetle wartości tych produktów finansowych, kwoty kar mogą pozostać bez realnego znaczenia. Tym bardziej, iż karom nakładanym przez KNF niejednokrotnie towarzyszą decyzje o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności, w związku z czym pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do możliwości skutecznej egzekucji tych kar. Należy przy tym pamiętać, iż ewentualny fundusz nie byłby dedykowany jedynie poszkodowanym w związku z działalnością konkretnej spółki i stanowiłby źródło zaspokojenia również innych osób poszkodowanych przez nieuczciwych uczestników rynku kapitałowego.

Spośród istniejących rozwiązań międzynarodowych o zbliżonym charakterze, przede wszystkim należy wspomnieć o obowiązkowych systemach rekompensat wprowadzonych do unijnego porządku prawnego przez dyrektywę 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów. Na krajowym rynku kapitałowym system taki jest prowadzony przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, a jego celem jest zapewnienie inwestorom wypłat rekompensat za utracone środki pieniężne i instrumenty finansowe w sytuacji niewypłacalności domu maklerskiego świadczącego usługi maklerskie objęte ochroną. Natomiast w odniesieniu do funduszu w rozumieniu proponowanym przez Stowarzyszenie, należy podkreślić, że Ministerstwu nie są znane rozwiązania tego typu, które funkcjonowałyby w Unii Europejskiej. Według dostępnych informacji wpływy z pieniężnych kar administracyjnych nakładanych przez właściwe organy nadzoru w Państwach Członkowskich, co do zasady, zasilają budżety tych państw. Jedynie w Wielkiej Brytanii funkcjonuje tzw. *Financial Penalty Scheme*, w myśl którego niektóre z kar nakładanych przez brytyjski organ nadzoru (*Financial Conduct Authority*) zasilają budżet tego organu, skutkiem czego podmioty nadzorowane inne niż ten, na który nałożono karę, w kolejnym roku budżetowym wnoszą niższą składkę z tytułu nadzoru. Najbardziej zbliżone do proponowanych przez Stowarzyszenie rozwiązania funkcjonują w Stanach Zjednoczonych, w formułach tzw. *Civil Penalty Fund*, prowadzonego przy organie administracji dedykowanym ochronie konsumentów (*Consumer Financial Protection Bureau*) oraz tzw. *Fair Fund*, prowadzonego przy amerykańskim organie nadzoru (*Securities and Exchange Commission*). Jednakże wprowadzenie podobnych rozwiązań w kraju wydaje się być problematyczne, przede wszystkim ze względu na różnice w poziomie rozwoju rynku kapitałowego i powszechności dostępu do tego rynku, co skutkuje znaczącymi różnicami w wysokości egzekwowanych kar (zgodnie z publicznie dostępnym sprawozdaniem wpływy *Civil Penalty Fund* w roku 2018 przekroczyły 500 mln USD). Nie bez znaczenia jest również specyfika amerykańskiego systemu prawa, gdzie kary pieniężne orzekane w postępowaniu administracyjnym mogą uwzględniać element odszkodowawczy. Podobne do proponowanego przez Stowarzyszenie rozwiązanie, polegające na utworzeniu funduszu rekompensacyjnego, było rozważane na etapie projektowania przepisów ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku. Powołanie takiego funduszu okazało się jednak utrudnione z uwagi na obowiązujące uwarunkowania prawne, w ramach których fundusz taki musiałby funkcjonować. Z art. 45 Konstytucji RP wynika prawo do sądów, które uprawnia osoby poszkodowane do dochodzenia roszczeń w drodze postępowania sądowego. Fundusz o charakterze rekompensacyjnym, w ocenie Ministerstwa Finansów, nie może zastępować wskazanego prawa. Wynikające z tego uprawnienia osób poszkodowanych,

jak również uprawnienia przysługujące stronie postępowania administracyjnego w istotny sposób wydłużą termin ewentualnej wypłaty rekompensaty, ponieważ sprawią, że nałożenie kary pieniężnej przez organ nadzoru nie będzie mogło skutkować automatycznym jej rozdystrybuowaniem wśród osób poszkodowanych. Sprawiedliwy podział środków funduszu wymaga bowiem, aby środki te wypłacane były po wyczerpaniu przez osobę poszkodowaną wszystkich przewidzianych prawem sposobów dochodzenia roszczeń, tak aby wyeliminować przypadki, gdzie osoba poszkodowana otrzymuje rekompensatę z funduszu, a następnie dochodzi w sądzie lub w postępowaniu reklamacyjnym zwrotu całości utraconych środków. Z drugiej strony podmiotowi, na który została nałożona administracyjna kara pieniężna przysługuje prawo odwołania, albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie prawo zaskarżenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej do sądu administracyjnego, przy czym od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, podmiotowi przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W trakcie przedstawionego procesu może dojść zarówno do zmniejszenia wysokości kary pieniężnej, jak i jej unieważnienia – dlatego zanim decyzja o nałożeniu kary pieniężnej stanie się ostateczna, co może potrwać kilka lat, środki z tej kary nie mogą być przekazywane poszkodowanym. Podobnymi problemami skutkuje postępowanie restrukturyzacyjne emitenta, w trakcie którego mogą zostać zmienione warunki wykupu instrumentów finansowych, a co za tym idzie wielkość świadczenia przysługującego z funduszu rekompensacyjnego.

Niezależnie od długotrwałego charakteru wspomnianych środków prawnych przysługujących zarówno poszkodowanym, jak i podmiotowi, na który nałożona została kara pieniężna, fundamentalną trudność sprawia określenie momentu podziału środków funduszu. Powinien on zostać wyznaczony po zakończeniu wszystkich spraw sądowych wszczętych przez osoby poszkodowane, wszystkich spraw sądowo-administracyjnych wobec wszystkich podmiotów, na które została nałożona administracyjna kara pieniężna oraz postępowania restrukturyzacyjnego emitenta. W efekcie określenie tego momentu wydaje się niemożliwe, z uwagi choćby na indywidualny charakter spraw sądowych.

Kolejnym zagadnieniem problematycznym, jakie uwidoczniło się w toku prac nad koncepcją funduszu restrukturyzacyjnego, jest trudność wystarczająco precyzyjnego zdefiniowania pojęcia straty. Należy bowiem mieć na uwadze, że ryzyko i stanowiąca jego konsekwencję strata stanowią immanentny element każdej działalności na rynku kapitałowym. Co więcej, straty mogą występować w związku z normalną działalnością, jako konsekwencja niewłaściwych decyzji czy nieprzewidzianych zmian w otoczeniu, a nawet w związku z upływem czasu. Precyzyjne wyszczególnienie przyczyn poniesionej przez poszkodowanych straty i wyliczenie jej wysokości, nawet w przypadku udowodnionych nieprawidłowości, może być problematyczne. W odniesieniu do sytuacji pokrzywdzonych w związku z działalnością spółki, której dotyczą petycje, należało mieć również na uwadze toczące się postępowanie restrukturyzacyjne, które sprawiało, iż w rozumieniu formalnoprawnym przynajmniej w części straty nie zostały jeszcze zrealizowane. Wyżej wymienione kwestie sprawiły, iż w trakcie prac nad 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, odstąpiono od

pomysłu utworzenia funduszu rekompensacyjnego. W zamian przyjęto rozwiązanie systemowe o charakterze prewencyjnym, w postaci utworzenia Funduszu Edukacji Finansowej, którego głównym zadaniem jest zwiększenie świadomości finansowej Polaków, w tym wiedzy o oferowanych produktach inwestycyjnych, oraz Rady Edukacji Finansowej, która wyznacza kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej, sprawuje nadzór nad realizacją zadań tego Funduszu oraz sprawuje nadzór nad gospodarowaniem jego środkami. Fundusz Edukacji Finansowej, poprzez zwiększenie świadomości finansowej Polaków, powinien przyczynić się do niwelowania różnic w poziomie wiedzy sprzedawców i nabywców produktów finansowych. Przy okazji należy podkreślić, iż w aktualnym stanie prawnym administracyjne kary pieniężne nakładane przez KNF nie zasilają Skarbu Państwa, ale trafiają do funduszu o charakterze edukacyjnym.

Mając na uwadze powyższe, ze względu na liczne kwestie problematyczne, które pojawiły się w toku analizy koncepcji funduszu rekompensacyjnego, w opinii Ministerstwa Finansów, niezbędne są dalsze prace w tym zakresie.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju

Katarzyna Przewalska

Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/