

# **Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Uwagi ogólne

Celem pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaką rolę w osiągnięciu celów nadzoru finansowego pełnią akty *soft law* KNF i czy KNF może – jako organ władzy publicznej – ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za działanie bądź zaniechanie w przedmiocie regulowania rynku finansowego za pomocą tego rodzaju aktów? Postawienie tak zredagowanego pytania jest konieczne wobec coraz większej regulacji rynku finansowego bazującej na aktach prawa miękkiego, których status nie został dotychczas zbadany w prawie rynku finansowego. Luka w tym zakresie budzi zaś (uzasadnione) wątpliwości co do tego, czy krajowy organ nadzoru ponosi wobec uczestników rynku finansowego odpowiedzialność za szkody wynikłe z wydania (lub niewydania) rekomendacji bądź wytycznych oraz prowadzenia (lub nieprowadzenia) listy ostrzeżeń publicznych. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie umożliwi jednocześnie sformułowanie uwag *de lege lata* oraz *de lege ferenda* w odniesieniu do metod tworzenia i skutków stosowania aktów prawa miękkiego, jakie wydaje krajowy organ nadzoru, a także w przedmiocie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej KNF za działania bądź zaniechania wynikające z podjętych przez nią uchwał (rekomendacji i wytycznych) oraz czynności faktycznych.

W pracy nie uwzględniono aspektów prawnych odpowiedzialności KNF za szkody podmiotów nadzorowanych bądź konsumentów (klientów) wyrządzone przez wydanie aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej albo zaniechanie w tej materii. Komisja Nadzoru Finansowego nie ma kompetencji do wydawania aktów normatywnych, stąd badanie jej odpowiedzialności za szkody wyrządzone deliktami legislacyjnymi (czynnymi i biernymi) jest bezprzedmiotowe. Co do odpowiedzialności za szkody wyrządzone deliktami orzecznictwymi (chodzi tu głównie o decyzje administracyjne), zaakcentować trzeba natomiast, że ze względu na kompleksowość regulacji w tej materii (art. 417<sup>1</sup> § 2 KC) oraz ustawowe wskazanie na formę aktów administracyjnych KNF (art. 11 NadzRynFinU) zagadnienie to nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, wymagających pogłębionej refleksji. Zresztą owa problematyka nie dotyczy specyfiki regulacji rynku finansowego i została szeroko omówiona w doktrynie prawa cywilnego.

W pracy w całości pominięto też analizę w kontekście odpowiedzialności na zasadzie słuszności (z przyczyn wskazanych we Wprowadzeniu poniżej). W tym miejscu wyjaśnić należy tylko, że odpowiedzialność na zasadzie słuszności aktualizuje się wtedy, gdy brak jest podstaw do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego na zasadach ogólnych, ale istnieją ważne racje przemawiające za kompensacją szkody. Instytucja ta dotyczy bowiem szkód wynikających ze zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, co z jednej strony nie jest przedmiotem zainteresowania autorki, a z drugiej – wymaga odrębnego, indywidualnego podejścia metodologicznego. Poza tym, aby zrozumieć istotę tej ochrony najpierw należy ustalić, czy KNF w ogóle może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za działanie bądź zaniechanie w przedmiocie regulowania rynku finansowego za pomocą aktów *soft law*, co jest właśnie przedmiotem tej pracy.

Praca nie obejmuje ujęcia prawnoporównawczego tak co do odpowiedzialności innych instytucji tworzących krajową sieć bezpieczeństwa finansowego, jak i co do organów nadzoru funkcjonujących w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej czy poza nią. W Polsce bowiem KNF jest jedyną instytucją ochrony rynku finansowego, która posiada kompetencje do tworzenia prawa będącego sumą *lex viva* i *ius dispositivum*, adresowanego do profesjonalnych uczestników rynku finansowego w przedmiocie ujednoczenia praktyki działania podmiotów nadzorowanych, która ma być ostrożna i stabilna (uchwały KSF – który *notabene* nie ma statusu organu administracji publicznej i jako organ nie ponosi odpowiedzialności cywilnoprawnej – mogą być zaś kierowane wyłącznie do jego członków, tzw. podmiotów właściwych, a ich zakres nie dotyczy konkretnych ryzyk i zagrożeń zlokalizowanych w obrębie danego sektora). Od początku założeniem autorki nie było również omówienie instrumentarium nadzoru finansowego *sensu largo* obowiązujących w innych państwach, w tym przedstawienie ich specyfiki i metodyki działania. Dogłębna komparatystyka w tej materii jest natomiast możliwa dopiero po szczegółowym zweryfikowaniu i opisaniu krajowych rozwiązań. Zresztą takie ujęcie zdecydowanie spowodowałoby, że kluczowe dla pracy zagadnienia straciłyby na znaczeniu. Z tego powodu w pracy zrezygnowano z badania kultur prawnych, w szczególności regulacji anglosaskich, z których *soft law* się wywodzi. Sięganie do tradycji w tym przedmiocie nie ma sensu, zwłaszcza że prawo rynku finansowego w większości transferowane jest przez rozwiązania przyjęte na szczeblu Unii Europejskiej. Fakt, że prawo miękkie funkcjonuje w różnych porządkach prawnych (również w Europie kontynentalnej: we Francji, Holandii czy Niemczech) nie determinuje konieczności weryfikowania tego

zjawiska w ogólnym kontekście historycznym i teoretyczno-prawnym, skoro w pracy jest ono ściśle powiązane z polskim organem nadzoru, odpowiedzialnym za bezpieczeństwo rynku finansowego. Poza tym analizowanie różnych rozwiązań prawnych w tym względzie jest bezcelowe ze względu na umiejscowienie omawianego *soft law* wśród regulacji odnoszących się do lokalnego rynku finansowego (podlegającego nieustannym zmianom i przeobrażeniom strukturalnym). Ponadto nie bez znaczenia jest to, że użyteczność tego zabiegu jest znikoma dla osiągnięcia celu niniejszej pracy.

Problemy badawcze w zakresie obranej tematyki rozważań oraz postawionego celu pracy można sprowadzić do następujących pytań:

1. Czy oddziaływanie aktów prawa miękkiego na prawo rynku finansowego (prawo specyficzne ze względu na sposób, szybkość i formy jego tworzenia) zdezaktualizowało w tym obszarze podział na *hard law* i *soft law*?
2. Czy obecnie możliwe jest efektywne nadzorowanie rynku finansowego, w tym utrzymywanie zaufania do tego rynku przez wszystkich jego uczestników bez wydawania *soft law*?
3. Czy KNF jest jedynym organem w Polsce, który ma kompetencje do regulowania rynku finansowego za pośrednictwem aktów prawa miękkiego w przyjętym w pracy znaczeniu?
4. W jaki sposób specyfika prawa rynku finansowego, zwłaszcza w kontekście źródeł prawa, wpływa na kwalifikację prawną rekomendacji i wytycznych KNF?
5. Dlaczego nieujawnienie informacji na liście ostrzeżeń publicznych KNF godzi w należyte wypełnianie celów nadzoru finansowego?
6. Czy działania (zaniechania) KNF, co do regulowania rynku finansowego poprzez *soft law*, są objęte pojęciem wykonywania władzy publicznej?
7. Jakie znaczenie dla odpowiedzialności odszkodowawczej KNF ma fakt, że od 1.1.2019 r. stała się ona organem państwowej osoby prawnej?
8. W jaki sposób na gruncie prawa rynku finansowego powinno kształtować się pojęcie bezprawności?
9. Czy prawo dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w związku ze szkodą poniesioną na rynku finansowym w wyniku działań (zaniechań) organu nadzoru co do wprowadzenia *soft law* wymaga poczynienia nowych założeń w tej materii?

Udzielenie odpowiedzi na te pytania pozwoliło na: zweryfikowanie wpływu *soft law* na strukturę prawa rynku finansowego; ustalenie zakresu aktów prawa rynku finansowego; wyodrębnienie regulatora krajowego rynku finansowego,

w obowiązkach którego leży wypełnianie ustawowych celów nadzoru finansowego; wykazanie wpływu funkcji regulacyjnej nadzorcy na efektywność nadzoru finansowego; scharakteryzowanie i szczegółowe omówienie przesłanek odpowiedzialności KNF wobec instytucji finansowych *sensu largo* oraz konsumentów (klientów) usług finansowych za działania nadzorcze o charakterze „miękkim”.

Przedstawiona powyżej problematyka ujęta w pytania badawcze stała się podstawą do sformułowania poniższych tez pracy:

- I. *Soft law* rynku finansowego odgrywają kluczową rolę w regulowaniu tego rynku, co nie pozostaje bez znaczenia dla ich kwalifikacji jako środków nadzorczych *sensu largo*, najpełniej urzeczywistniających wartości nadzorcze.
- II. Nienormatywne akty nadzorcze (rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych) są źródłem praw lub obowiązków uczestników rynku finansowego (zarówno profesjonalnych, jak i nieprofesjonalnych) oraz mają – poza listą ostrzeżeń publicznych, która jest czynnością materialno-techniczną wykonywaną na mocy ustawowego obowiązku nadzorcy – charakter wiążący co do oznaczonego w ich treści skutku, dla tego wszystkie one podlegają kontroli sądowej.
- III. Komisja Nadzoru Finansowego jako organ władzy publicznej ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą *ex delicto* na zasadach wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 ust. 1 KC wobec wszystkich uczestników rynku finansowego z uwagi na działanie lub zaniechanie dotyczące wydania nienormatywnych aktów nadzorczych, będących źródłem ich szkody.
- IV. Aby możliwa była realizacja prawa uczestników rynku finansowego do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądem cywilnym konieczne jest, by przesłanka „związku przyczynowego” w ramach odpowiedzialności deliktowej KNF została zobiektywizowana.

Przeprowadzenie formalnego rozumowania zdeterminowało układ tej pracy, która składa się z 4 rozdziałów obejmujących – odpowiednio – następującą materię:

- reguły, zasady i standardy autonomicznego prawa rynku finansowego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki *soft law* rynku finansowego co do metod, podstaw oraz skutków ich tworzenia, obowiązywania i stosowania (rozd. I);
- nienormotwórcze instrumenty nadzoru *sensu largo* KNF w postaci aktów prawa miękkiego (rekomendacje i wytyczne) oraz czynności ma-

terialno-technicznej (lista ostrzeżeń publicznych) wykorzystywane do osiągnięcia ustawowego celu nadzoru finansowego, adresowane odpowiednio do podmiotów nadzorowanych oraz konsumentów (klientów) usług finansowych (rozdz. II);

- status prawny KNF ze szczególnym odniesieniem do zmian wprowadzonych ZmWzmNadzU18 na gruncie właściwych przepisów prawa rynku finansowego i prawa cywilnego (rozdz. III);
- ramy prawne, zakres i przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto* KNF za szkody powstałe na rynku finansowym w związku z wydaniem uchwał (rekomendacji i wytycznych) bądź wpisem na listę ostrzeżeń publicznych KNF (rozdz. IV).

Dysertacja kończy się przedstawieniem wniosków.

Podane obszary badawcze przesądziły o szerokim zastosowaniu w pracy prawniczych metod badawczych: ogólnoteoretycznej – w celu wyjaśnienia i stworzenia własnych definicji z zakresu prawa finansowego i administracyjnego; formalno-dogmatycznej – w celu analizy przepisów prawnych oraz orzeczeń TSUE, TK, SN oraz sądów powszechnych i sądów administracyjnych; prawno-porównawczej – w celu zweryfikowania *ratio iuris* badanych instytucji. W znacznej mierze posłużono się także metodą aksjologiczną, użyteczną zwłaszcza przy rozważaniach poświęconych bieżącym problemom interpretacyjnym. Oprócz tego w rozprawie uwzględniono tzw. metodę funkcjonalną, opartą na pragmatycznym punkcie widzenia, a mianowicie analizowaniu instytucji prawnych pod kątem funkcji, jakie mogą w istocie pełnić z uwagi na występujące potrzeby. Poza tym w ograniczonym zakresie (co do ustalenia modelu zachowania nieprofesjonalnego uczestnika rynku finansowego) wykorzystano metodę socjologiczną.

Nowatorski charakter badanej problematyki i jej aktualność, a także jej wyjątkowe znaczenie oraz brak krajowych monograficznych ujęć źródeł prawa rynku finansowego, nienormatywnych aktów nadzorczych czy odpowiedzialności odszkodowawczej KNF sprawiły, że przeprowadzenie kompleksowej i wieloaspektowej analizy tej materii jest potrzebne oraz niezwykle interesujące z naukowego, jak i praktycznego punktu widzenia.

[Przejdź do księgarni →](#)