



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KBF.410.004.05.2016
P/16/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/007 – Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Jacek Cywiński główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/16/2016 z 28 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. Poprzednio: – Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r., – Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r., – Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2, 3)
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. oraz działania wcześniejsze, mające związek z zakresem przedmiotowym kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że pomimo upływu sześciu lat od zidentyfikowania potrzeby uregulowania działalność kantorów internetowych, Ministerstwo Finansów nie zakończyło prac legislacyjnych, których efektem byłoby uchwalenie stosownych przepisów. Głównym tego powodem był brak konsekwencji w rozstrzygnięciu rozbieżnych stanowisk pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów, co do charakteru działalności tych kantorów.

W Ministerstwie Finansów analizowano konsekwencje rozwoju rynku walut wirtualnych, w szczególności pod kątem przestrzegania prawa podatkowego i przeciwdziałania praniu pieniędzy. Nie zdecydowano jednak o zasadności przygotowania projektu przepisów regulujących status walut wirtualnych, tak jak w większości krajów Unii Europejskiej.

Ministerstwo Finansów nie zidentyfikowało potrzeby zmiany przepisów w celu ochrony klientów firm inwestycyjnych, oferujących usługi na rynku Forex. Wsparło natomiast propozycję zmian regulacji w tym zakresie przygotowaną przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Zmiany te weszły w życie z dniem 16 lipca 2015 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena niedawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Minister Finansów, w okresie od 2010 r. do 2 września 2016 r., nie doprowadził do opracowania i przedłożenia Radzie Ministrów rządowego projektu ustawy, określającej ramy prawne funkcjonowania kantorów internetowych.
W 2010 r. Ministerstwo Finansów prowadziło z Narodowym Bankiem Polskim wymianę korespondencji oraz odbywało spotkania, dotyczące działalności przedsiębiorców, polegającej na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży walut z wykorzystaniem internetu. Działalność kantorów internetowych była analizowana pod kątem warunków prowadzenia działalności kantorowej, określonych w ustawie Prawo dewizowe², w tym dopuszczalności wpisywania e-kantorów do rejestru działalności kantorowej, prowadzonego przez Prezesa NBP. W korespondencji sformułowana została konkluzja o zasadności podjęcia wspólnych prac w celu przygotowania propozycji zmian przepisów, doprecyzowujących zakres wykonywania działalności kantorowej. Kwestia prowadzenia działalności kupna i sprzedaży walut przez internet była także przedmiotem wymiany stanowisk pomiędzy Ministerstwem Finansów i NBP w kolejnych latach. W dniu 17 września 2012 r. Narodowy Bank Polski ponownie podkreślił brak jednoznacznego systemowego podejścia do rozwiązania problemu działalności internetowych platform wymiany walut. NBP zdefiniował ryzyka związane z prowadzeniem tej działalności, w tym: ryzyko utraty środków pieniężnych przez klientów tych instytucji oraz ryzyko prania pieniędzy. Kwestia uregulowania działalności kantorów internetowych była tematem spotkania w dniu 13 sierpnia 2012 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Urzędu Kontroli Nadzoru Finansowego i Narodowego Banku Polskiego. W trakcie tego spotkania oraz późniejszej korespondencji z KNF oraz NBP uwidoczniła się różnica podglądów, co do charakteru działalności kantorów internetowych, która sprowadzała się do ustalenia czy działalność ta bliższa jest funkcjonowaniu klasycznych kantorów stacjonarnych czy instytucji płatniczych, czy też ma charakter mieszany.

(dowód: akta kontroli str. 4-8, 14, 19-32, 44-49)

Spór o charakter działalności kantorów internetowych toczył się także w Ministerstwie Finansów pomiędzy Departamentem Unii Europejskiej i Departamentem Rozwoju Rynku Finansowego. Efektem prac prowadzonych w Ministerstwie były opracowania w formie notatek, opisujące charakter działalności prowadzonej przez kantory internetowe oraz rozważające możliwe sposoby uregulowania tej działalności. W dokumentach tych jako jedno ze zidentyfikowanych zagrożeń wymieniano możliwość utraty środków powierzonych przez klientów. Kolejne trzy wersje notatek nie zostały przedstawione członkom Kierownictwa Ministerstwa Finansów. Dopiero opracowanie z 21 lutego 2014 r. było przedmiotem uzgodnień z udziałem dwóch podsekretarzy stanu w Ministerstwie Finansów, nadzorujących te departamenty i zapoczątkowało rozpoczęcie prac nad przygotowaniem projektu zmian w ustawie Prawo dewizowe.

(dowód: akta kontroli str. 62-64, 81-142)

W dniu 15 lipca 2014 r. Ministerstwo Finansów wystąpiło do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu o wpisanie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo dewizowe oraz o zmianie niektórych innych

² Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 826 ze zm.).

ustaw. W dniu 15 października 2014 r. Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu negatywnie zaopiniował wniosek o włączenie projektu do wykazu prac Rady Ministrów, zalecając Ministrowi Finansów przegląd regulacji dotyczących obrotu dewizowego pod kątem zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, wynikających z obowiązującego prawa oraz zrównania obciążeń pomiędzy tradycyjnymi i elektronicznymi kantorami.

(dowód: akta kontroli str. 143-160)

W czerwcu 2015 r., opracowany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, uwzględniający częściowo zalecenia Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 15 października 2014 r., wniesiony został do Sejmu RP jako projekt poselski. Projekt przewidywał m.in. nową definicję działalności kantorowej, obejmującą różne typy transakcji wymiany walut, w tym dokonywane z wykorzystaniem internetu. W uzasadnieniu projektu zaznaczono, że działalność kantorowa będzie podlegała kontroli Prezesa NBP. Projekt ten został skierowany do opiniowania. Do końca VII kadencji Sejmu RP projekt nie został skierowany do pierwszego czytania.

(dowód: akta kontroli str. 11, 82, 161-175)

Według stanu na dzień 2 września 2016 r. w Ministerstwie Finansów nadal trwały prace legislacyjne związane z uregulowaniem funkcjonowania kantorów internetowych, w tym objęcia nadzorem ich działalności oraz ochroną ich klientów. W związku z opublikowaniem w dniu 23 grudnia 2015 r. tzw. drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych³ Departament Współpracy Międzynarodowej, od stycznia do maja 2016 r., prowadził prace analityczne, dotyczące między innymi uregulowania, zgodnie z powyższą dyrektywą, działalności kantorów internetowych. Proponowany sposób unormowania tych zagadnień nadal stanowił przedmiot rozbieżności ze stanowiskiem prezentowanym przez Departament Rozwoju Rynku Finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 18)

Ministerstwo Finansów nie opracowało wiarygodnych metod pozyskiwania informacji o skali działalności prowadzonej przez kantory internetowe. Informacje o wartości obrotów tych podmiotów pozyskiwane były na podstawie ogólnodostępnych źródeł, w tym informacji zamieszczanych przez niektóre kantory internetowe.

(dowód: akta kontroli str. 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie fakt, że przez sześć lat nie zostały zakończone prace legislacyjne nad uregulowaniem działalności kantorów internetowych, choć jest to celowe z uwagi na istotne ryzyka, jakie ta działalność generuje dla uczestników transakcji. Wydłużenie prac nad przygotowaniem projektów legislacyjnych, regulujących zasady działalności kantorów internetowych, spowodowane było m.in. długotrwałym rozstrzygnięciem rozbieżności pomiędzy departamentami Ministerstwa Finansów zajmującymi się tą tematyką.

2. W Polsce brak jest przepisów dotyczących dopuszczania do obrotu i regulujących obrót walutami wirtualnymi.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz. Urz. UE L 337 z 23.12.2015 r. str. 35).

Ministerstwo Finansów obserwowało doświadczenia i decyzje innych krajów związane z funkcjonowaniem walut wirtualnych. Obserwacje te nie doprowadziły do sformułowania wniosku o konieczności uregulowania w Polsce zasad obrotu tymi walutami w celu zapewnienia ochrony praw konsumentów. Także poprzez monitoring rynku walut wirtualnych, prowadzony przez Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie pod kątem przestrzegania prawa podatkowego, nie zidentyfikowano ryzyka wystąpienia potencjalnych oszustw podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 198-216)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Polsce funkcjonują giełdy kryptowalut⁴. Ich działania generują ryzyka zbliżone do ryzyk identyfikowanych w funkcjonowaniu kantorów internetowych. Z informacji medialnych wynika, że występują na nich incydenty związane z bezpieczeństwem obrotu⁵. Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno przeprowadzić analizę zasadności objęcia tej działalności nadzorem, np. poprzez zrównanie z działalnością kantorów internetowych.

3. Problematyka związana z oferowaniem instrumentów pochodnych, w tym za pośrednictwem platform transakcyjnych na rynku Forex, nie była przedmiotem projektów legislacyjnych, opracowanych w Ministerstwie Finansów. Minister Finansów pozytywnie ocenił i wsparł inicjatywę Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, dotyczącą ograniczenia możliwości stosowania zbyt wysokich dźwigni finansowych dla klientów indywidualnych, dotyczących między innymi rynku Forex.

Ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw⁶, z dniem 16 lipca 2015 r., zmieniono art. 73 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁷ (dodanie ust. 2a-2d). Zmiana ta wprowadziła minimalną wysokość wymaganego depozytu zabezpieczającego do zlecenia nabycia lub zbycia instrumentów pochodnych równą 1% wartości nominalnej tego instrumentu, tj. ograniczenie tzw. dźwigni finansowej do poziomu 1:100.

(dowód: akta kontroli str. 176-177)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o sfinalizowanie prac nad przygotowaniem projektu przepisów regulujących działalność kantorów internetowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁴ Według BitcoinCharts do największych giełd w Polsce należą BitCurex, BitMarket, BitStar oraz BitBuy.

⁵ <http://bitcoin.pl/wiadomosci/bezpieczenstwo/950-nieudany-atak-na-gielde-bitbay-net>

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 73

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 z zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia października 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
Podpis