



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.01.2019

Pan
Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 grudnia 2019 r.

P/19/010 Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa (dalej: UKNF lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Marcin Pachucki, pełniący obowiązki Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego od 15 listopada 2018 r. do 22 listopada 2018 r.– Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 r.– Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 12 października 2011 r. do 12 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych i podjęte działania w celu wyeliminowania tych barier2. Wsparcie podmiotów wdrażających usługi FinTech i rezultaty udzielonej pomocy3. Uwzględnienie w sprawowanym nadzorze nowych ryzyk związanych z rozwojem usług FinTech
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/47/2019 z 24 czerwca 2019 r.2. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/44/2019 z 19 czerwca 2019 r.3. Kamil Moser, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/45/2019 z 19 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez UKNF były prawidłowo ukierunkowane na wsparcie rozwoju innowacji finansowych. Jednak brak konsekwencji w realizacji zaplanowanych działań i nieuzasadniona zmiana koncepcji roli UKNF we wspieraniu rozwoju FinTech miała wpływ na ograniczenie skuteczności udzielonego wsparcia. Spowodowało to m.in., że podejmowane działania były długotrwałe i niedostateczne wobec dużej dynamiki zmian zachodzących w tym obszarze. Tym samym UKNF w ograniczonym zakresie realizował cel Komisji związany z podejmowaniem działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego, określony w art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym³. UKNF w sprawowanym nadzorze uwzględniał zagadnienia związane z innowacjami finansowymi.

Od 2018 r. zagadnienia dotyczące wspierania rozwoju innowacji finansowych ujęte były w regulaminie organizacyjnym UKNF i realizowane od połowy maja przez nowo utworzony Departament Innowacji Finansowych. Wcześniej zadania te nie były formalnie uwzględnione w regulaminach organizacyjnych Urzędu i były podejmowane w ramach ogólnych kompetencji jednostek organizacyjnych UKNF. Urząd oprócz regulaminu Innovation Hub nie posiadał sformalizowanych procedur służących identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych.

Urząd był jednym z inicjatorów utworzenia w 2017 r. Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) i koordynował jego prace związane z usuwaniem barier w rozwoju innowacyjnych usług finansowych. Jednak po 1 marca 2018 r. UKNF nie monitorował postępów tych prac prowadzonych przez inne podmioty i instytucje. Zdaniem NIK, Urząd niecelowo zaniechał ustalenia z innymi instytucjami zasad współpracy i wymiany informacji w celu niezwłocznego rozwiązywania zidentyfikowanych problemów w rozwoju innowacji finansowych. UKNF zrealizował tylko część zadań związanych z usuwaniem barier w rozwoju FinTech wymienionych w rekomendacjach Zespołu roboczego, dla których został wskazany jako koordynator ich realizacji. W szczególności nieskuteczne były działania UKNF związane z usprawnieniem wymogów sprawozdawczych podmiotów nadzorowanych w oparciu o rozwiązania RegTech⁴ oraz w zakresie rozwiązań legislacyjnych umożliwiających ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług wobec zleceniodawcy za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a także możliwości ograniczenia odpowiedzialności wynikającej z dalszego podzlecenia wykonywania czynności.

UKNF podejmował niezbędne działania informacyjne w obszarze prawno-regulacyjnym dla podmiotów sektora innowacji finansowych. Urząd rzetelnie przygotował zasady programu Innovation Hub i realizował zadania z niego wynikające.

Zdaniem NIK, zawieszenie prac nad rozwiązaniem nazywanym Piaskownicą regulacyjną KNF, utworzoną w październiku 2018 r., spowodowało że nie zostało udzielone oczekiwane przez podmioty Fintech wsparcie, poprzez zapewnienie przyjaznego środowiska prawno-organizacyjnego w celu testowania innowacyjnych usług finansowych. Było to uzasadniane przez UKNF przemodelowaniem koncepcji działania w obszarze FinTech. Jednak decyzja ta nie była powiązana z określeniem,

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje w przedmiotowej kontroli trójstopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.

⁴ RegTech – technologie regulacyjne, które mają za zadanie zwiększenie efektywności instytucji finansowych poprzez oferowanie narzędzi zapewniających zgodność z wymogami i przepisami prawa.

jakie inne konkretne działania miałyby być realizowane. Ponadto decyzja ta została podjęta, pomimo że charakter Piaskownicy regulacyjnej wynikający z postanowień Regulaminu, zdaniem NIK, nie generował ryzyka utraty środków przez potencjalnych klientów, co zostało wskazane jako przesłanka do zawieszenia tego projektu.

UKNF terminowo rozpatrywał wnioski o wpis do rejestru małych instytucji płatniczych (dalej: MIP). Średni czas postępowania zakończony wpisem do Rejestru MIP wyniósł 73 dni i był o prawie sześć razy krótszy niż średni czas postępowania licencyjnego dla krajowych instytucji płatniczych.

UKNF analizował i kontrolował zagadnienia FinTech w instytucjach nadzorowanych w ramach badań tematycznych dotyczących m.in. wymogów związanych z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem IT, cyberbezpieczeństwem, zarządzaniem. Jednak w okresie objętym kontrolą nastąpił znaczący spadek liczby inspekcji w bankach, w których badane były zagadnienia z obszaru FinTech oraz całkowity brak kontroli/inspekcji w II i III kw. 2019 r. w instytucjach nadzorowanych w obszarach technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogły obejmować zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.

III. Opis stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych i podjęte działania w celu wyeliminowania tych barier

Opis stanu faktycznego

1.1. Uwzględnienie zagadnień FinTech w działalności UKNF

W 2018 r. w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego została utworzona oddzielna komórka organizacyjna – Departament Innowacji Finansowych FinTech (dalej: DFT), której zadania określone zostały w § 39 regulaminu organizacyjnego Urzędu z dnia 21 lutego 2018 r.⁶. Wcześniej zagadnienia z obszaru innowacji finansowych nie były wprost uwzględnione w regulaminie organizacyjnym UKNF. Podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego od 20 czerwca 2018 r. stało się nowym ustawowym⁷ zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego.

Zgodnie z regulaminem do zadań DFT należało inicjowanie i koordynacja działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacji finansowych FinTech poprzez m.in. opracowywanie i koordynację opracowywania projektów stanowisk i wytycznych dla uczestników rynku w zakresie innowacji finansowych FinTech, koordynacja podejmowanych form wsparcia podmiotów z sektora innowacji finansowych FinTech, w tym kwalifikacja podmiotów, weryfikacja i ocena zapytań z obszaru prawno-regulacyjnego, organizacja spotkań roboczych, udzielanie wyjaśnień i prowadzenie korespondencji. Od dnia 1 kwietnia 2019 r. w związku z nadaniem

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

⁶ Zarządzenie nr 4/2018 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

⁷ Zmiana art. 4 ust 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym określającego zadania Komisji Nadzoru Finansowego została wprowadzona przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1075).

nowego regulaminu⁸ do zadań DFT określonych w § 40 regulaminu organizacyjnego Urzędu należy podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego poprzez w szczególności wyznaczanie strategicznych obszarów dla rozwoju rynku finansowego z perspektywy nadzoru, opracowywanie strategii rozwoju nadzoru w oparciu o cyfrowe narzędzia finansowe, regulacyjne i nadzorcze wraz z inicjowaniem, wspieraniem oraz koordynacją działań na rzecz informatyzacji nadzoru.

(akta kontroli str. 14-181)

Zmiana zadań DFT po niecałym roku od utworzenia departamentu i odmienne zdefiniowanie roli UKNF w procesie wdrażania innowacji finansowych, spowodowało położenie większego nacisku na realizację zadań nadzorczych w obszarze FinTech, zmniejszając istotność wsparcia udzielanego w celu rozwoju innowacji finansowych. Wynikało to, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Zarządzającego Pionem Innowacji i Technologii (dalej: Dyrektor Zarządzający PIT) z rozwoju zaangażowania Urzędu w problematykę FinTech i zmian organizacyjnych wewnątrz Urzędu. Decyzja taka nie została poprzedzona analizą kosztów i korzyści związanych ze zmianą celów działalności UKNF w obszarze FinTech. Jedną z konsekwencji takiej decyzji było zaprzestanie realizacji działań mających promować Polskę jako FinTech Hub, które zostały zaplanowane w opracowaniu „Strategia promocji Polski jako FinTech Hub”. Koszt przygotowania opracowania przez podmiot zewnętrzny wyniósł 98,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 13,198-344, 402, 677-678, 751, 1537-1541, 3356-3357)

Departament faktycznie rozpoczął funkcjonowanie z chwilą powołania Dyrektora DFT i zatrudnienia pracowników, tj. od 15 maja 2018 r. Z tego względu formalny plan pracy departamentu na 2018 r. i mierniki służące ocenie realizacji zadań nie zostały opracowane. Do zadań realizowanych w 2018 r. należało m.in. prowadzenie Programu Innovation Hub (dalej: Program IH, Program), prowadzenie prac Grupy roboczej ds. blockchain, prace nad projektem programu piaskownicy regulacyjnej oraz przygotowanie wniosku unijnego do Programu Wsparcia Reform Strukturalnych o sfinansowanie prac nad piaskownicą regulacyjną oraz rozwojem nowych technologii na potrzeby nadzorcze (SupTech⁹). Ponadto DFT we współpracy z innymi departamentami merytorycznymi przygotował i uruchomił stronę internetową fintech.gov.pl, uczestniczył w pracach nad wyłonieniem podmiotu, który opracuje „Strategię promocji Polski jako FinTech Hub”, przygotował wstępne założenia funkcjonowania Centrum FinTech Hub oraz propozycje zmian legislacyjnych wspierających rozwój innowacji finansowych.

(akta kontroli str. 14, 194-197, 402, 673, 1585)

W planie działalności UKNF na 2019 r. jednym z najważniejszych celów do realizacji przez Urząd był m.in. rozwój sektora FinTech. Do zadań służących realizacji tego celu przyjęto uruchomienie Centrum FinTech Hub, kontynuację Programu Innovation Hub z uwzględnieniem technologii regulacyjno-nadzorczych na potrzeby Urzędu, wsparcie i nadzór wybranych projektów rządowych w zakresie budowy Polskiego Ekosystemu FinTech na podstawie porozumienia zawartego z Forum Innowacyjnego Rozwoju Gospodarczego działającego przy Agencji Rozwoju Przemysłu. Miernikiem określającym stopień realizacji celu był stan logiczny lub stopień realizacji, którego planowaną wartość na koniec roku określono wyrażeniem „tak (zrealizowano)”. NIK zwraca uwagę, że taki sposób sformułowania celu i przyjęcie miernika o wartości logicznej „tak (zrealizowano)” może utrudniać jego

⁸ Zarządzenie nr 32/2019 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

⁹ Supervisory Technology – technologia wykorzystująca innowacyjne rozwiązania w celu wspierania organów nadzoru.

właściwy pomiar, w szczególności w przypadku konieczności określenia wartości docelowej, do której dąży UKNF realizując ten cel.

(akta kontroli str. 182-186, 733, 740, 905)

Analiza realizacji planu działalności UKNF dokonywana jest raz do roku w sprawozdaniu. W przypadku niezrealizowania celu, stopień jego wykonania określany jest procentowo. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych regulamin Programu Innovation Hub nie został rozszerzony o podmioty zajmujące się rozwiązaniami z obszaru technologii regulacyjnych i nadzorczych. Decyzje dotyczące budowy Centrum FinTech Hub nie zostały podjęte i będą stanowiły jedną z propozycji budżetowych DFT na 2020 r. W odniesieniu do projektu Polski Ekosystem FinTech, stanowiącego inicjatywę Forum Innowacyjnego Rozwoju Gospodarczego, UKNF w maju 2019 r. wystąpił z propozycją współpracy, która do 30 września 2019 r. nie była ponawiana i pozostała bez odpowiedzi. Tym samym dwa spośród trzech zadań, służących realizacji celu UKNF, na koniec 2019 r. nie będą zrealizowane.

(akta kontroli str. 349, 616-617, 671, 733)

W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2019 r. nie obowiązywał formalny plan pracy DFT na 2019 r., co związane było z planowanymi zmianami struktury organizacyjnej UKNF. Zadania DFT były wykonywane na podstawie nieformalnego planu działań departamentu przygotowanego przez Dyrektora DFT i stanowiły kontynuację zadań podejmowanych w 2018 r. W planie pracy DFT na 2019 r. obowiązującym od 1 kwietnia 2019 r. przyjęto 11 zadań, w tym zadaniem o charakterze priorytetowym była budowa piaskownicy regulacyjnej oraz rozwijanie narzędzi SupTech w strukturach UKNF w ramach unijnego Programu Wspierania Reform Strukturalnych. Do pozostałych zadań zaplanowanych do realizacji należało w szczególności podejmowanie we współpracy z Departamentem Informatyki (dalej: DIT) i Departamentem Cyberbezpieczeństwa (dalej: DCB) działań na rzecz rozwoju nadzoru w oparciu o cyfrowe narzędzia finansowe, działań na rzecz rozwoju infrastruktury finansowej w oparciu o nowe rozwiązania technologiczne (FinTech, RegTech, SupTech), podejmowanie działań na rzecz rozwoju ekosystemu FinTech, prowadzenie i dalszy rozwój Programu Innovation Hub, budowa strategicznych kompetencji nadzoru w obszarze innowacji finansowych. W planie pracy określono czynności do wykonania w ramach danego zadania, przy czym w przypadku 10 zadań termin ich realizacji nie był konkretnie zdefiniowany. Podano, że zadania są ciągle realizowane, zgodnie z harmonogramem prac lub w zależności od zgłoszeń, potrzeb i procedowanych spraw. DFT nie przedstawił szczegółowych harmonogramów prac przyjętych do realizacji poszczególnych zadań. W przypadku zadania związanego z budową piaskownicy regulacyjnej w ramach unijnego Programu Wspierania Reform Strukturalnych rozpoczęcie projektu przewidziano na III kwartał 2019 r., a cały projekt zaplanowano na maksymalnie 18 miesięcy od daty jego uruchomienia.

Zgodnie z § 14 regulaminu organizacyjnego¹⁰ DFT przekazał półroczny raport z realizacji zadań do Gabinetu Komisji. Pełniąca obowiązki Dyrektora DFT nie przedstawiła dowodów potwierdzających prowadzenie bieżącego monitoringu zadań realizowanych przez DFT.

(akta kontroli str. 14, 187-197, 345-346, 906-941, 952-976)

¹⁰ Zarządzenie nr 32/2019 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, wcześniej § 12 zarządzenia nr 4/2018 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

Zdaniem NIK, brak ustalenia szczegółowych harmonogramów realizacji zadań zawartych w planie pracy DFT utrudnia ocenę postępu prac i ich rozliczalność w trakcie realizacji. Poza Programem Innovation Hub, w ramach którego Departament w 2019 r. obsłużył 37 zgłoszeń, a KNF wydała sześć indywidualnych interpretacji na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym dotyczących produktów i usług, które mają na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego, trudno ocenić jaki efekt i kiedy powinien osiągnąć DFT, realizując konkretne zadania.

(akta kontroli str. 1673-1693)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 9 grudnia 2016 r. z inicjatywy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju powołano Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce (dalej: Zespół roboczy, Zespół). Zespół składał się z przedstawicieli 22 instytucji publicznych oraz podmiotów związanych z rynkiem innowacji finansowych. Prace Zespołu roboczego koordynowane były z ramienia UKNF przez Departament Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (dalej: DIB). Celem prac Zespołu była identyfikacja barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej dla rozwoju FinTech w Polsce oraz przygotowanie propozycji sposobów ich eliminacji. Pierwsze spotkanie Zespołu odbyło się 13 stycznia 2017 r. w siedzibie UKNF, na którym ustalono zasady współpracy i ramowy harmonogram prac, który zakładał przygotowanie raportu końcowego z prac Zespołu do końca 2017 r. Z uwagi na szeroki zakres tematyczny zidentyfikowanych barier dla rozwoju sektora FinTech w ramach prac Zespołu wyodrębniono 6 podgrup roboczych: systemową, płatniczą, kapitałową, ubezpieczeniową, konsumencką i przetwarzania danych oraz crowdfundingową. Przydziału zadań związanych z realizacją wniosków z likwidacji barier, dokonywano na podstawie właściwości merytorycznej organów administracji publicznej, w tym zakresu posiadanej inicjatywy legislacyjnej oraz w przypadku podmiotów rynkowych przydzielono zadania w powiązaniu z posiadaną wiedzą specjalistyczną, jak również spełnianą funkcją dla wybranych uczestników rynku finansowego. Każda podgrupa pracowała nad zestawem określonych barier dla rozwoju sektora FinTech w celu ich eliminacji lub ograniczenia. Spotkania poszczególnych podgrup roboczych organizowane były na bieżąco przez DIB w zależności od potrzeb. Po każdym spotkaniu DIB przysyłał w trybie roboczym do członków podgrup ustalenia co do dalszych działań w zakresie określonych barier. W trakcie prac Zespół na bieżąco podejmował działania w celu eliminacji i ograniczenia barier, w szczególności poprzez wprowadzanie, przez właściwe podmioty, odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i procesowych, wypracowywanie stanowisk w celu zwiększenia pewności prawnej oraz zgłaszanie propozycji zmian przepisów prawa w toczących się procesach legislacyjnych. Efektem prac był *Raport z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)* (dalej: Raport końcowy), który został opublikowany przez UKNF w dniu 17 listopada 2017 r. W raporcie przedstawiono zidentyfikowane bariery, działania podjęte przez Zespół w celu ich usunięcia oraz propozycje rozwiązań i rekomendowanych dalszych działań po stronie właściwych organów i podmiotów, które mogłyby przyczynić się do stworzenia w Polsce przyjaznego środowiska regulacyjno-nadzorczego dla rozwoju sektora innowacji finansowych.

W marcu 2018 r., UKNF na stronie internetowej zamieścił informację na temat statusu prac w zakresie eliminacji barier w okresie od listopada 2017 r. do 1 marca 2018 r. UKNF po 1 marca 2018 r. nie koordynował prac związanych z eliminowaniem barier, a informacje dotyczące statusu prac nie były aktualizowane.

(akta kontroli str. 13, 347-348, 403-425, 530, 599, 1213-1536)

2. Zgodnie ze wskazaniem bariery 2 zawartym w zestawieniu sporządzonym przez DIB według stanu na dzień 1 marca 2018 r. zawierającym ocenę stanu realizacji rekomendacji Zespołu roboczego (dalej: ocena realizacji rekomendacji Zespołu roboczego), UKNF miał przygotować list intencyjny w celu określenia zasad współpracy w zakresie FinTech z innymi instytucjami. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że wymiana informacji pomiędzy instytucjami publicznymi w zakresie FinTech realizowana jest w ramach Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech (dalej: Komitet Sterujący, Komitet) powołanego w celu współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, które realizują zadania związane z promocją i rozwojem innowacji finansowych w Polsce.

(akta kontroli str. 13, 404, 426, 601, 752)

W styczniu 2019 r. z inicjatywy UKNF odbyło się pierwsze spotkanie Komitetu Sterującego. Zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Zastępcę Przewodniczącego KNF współpraca w ramach Komitetu miała pozwolić na ujednoczenie kierunków rozwoju sektora FinTech, wypracowanie jednolitych mechanizmów pomocowych, podjęcie działań na rzecz promocji polskiego sektora FinTech w kraju i za granicą. Koordynatorem prac Komitetu został Dyrektor Departamentu Innowacji Finansowych FinTech w UKNF. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele UKNF, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowego Banku Polskiego. Uczestnicy pierwszego posiedzenia ustalili, że spotkania Komitetu będą odbywały się regularnie, w odstępach miesięcznych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych odbyły się 3 spotkania Komitetu; w styczniu, lutym i kwietniu 2019 r.

Uczestnikom pierwszego spotkania Komitetu Sterującego przekazano listę kontaktową z adresami poczty elektronicznej przedstawicieli poszczególnych instytucji. Oprócz danych kontaktowych w postaci adresów poczty elektronicznej załączony dokument nie zawierał opracowanych zasad współpracy w zakresie FinTech.

(akta kontroli str. 349, 352, 600, 752-754)

Na posiedzeniach Komitetu omawiana była m.in. propozycja zmian legislacyjnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw w związku z rozwojem innowacji finansowych. Propozycja legislacyjna miała na celu utworzenie Piaskownicy Regulacyjnej 2.0, w której możliwe będzie dokonywanie przez KNF wpisów ograniczonych, tj. dokonywanych na okres 3-18 miesięcy w celu umożliwienia podmiotom innowacyjnym przetestowania nowoczesnych rozwiązań z bezpiecznym środowisku. Ponadto projekt zakładał wprowadzenie Małej Instytucji Pieniądza Elektronicznego, stworzenie platform finansowania społecznego (tzw. platform crowdfundingowych), umożliwienie prowadzenia działalności w formie małego zakładu ubezpieczeń wyłączanego z Dyrektywy Solvency II, wprowadzenie zmian w Prawie bankowym umożliwiających korzystanie przez banki z rozwiązań związanych z przetwarzaniem danych w chmurze¹¹ oraz zmniejszających ograniczenia związane z outsourcingiem

¹¹ Chmura obliczeniowa – przetwarzanie danych w oparciu o usługi dostarczane przez usługodawcę.

i podoutsourcingiem. Przedstawiono również propozycję budowy Centrum Informacyjno-Operacyjnego FinTech, propozycję stworzenia Polskiego Pawilonu FinTech we współpracy z Polską Agencją Inwestycji i Handlu S.A., poinformowano o dalszym rozwijaniu strony internetowej fintech.gov.pl, prowadzeniu wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji i Narodowym Bankiem Polskim (dalej: NBP) testowego projektu związanego z zastosowaniem trwałego nośnika i systemu raportowania opartego o blockchain. Ponadto poruszano zagadnienia związane z umożliwieniem dostępu do Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej transmisji danych przez krajowe instytucje płatnicze oraz skierowano zapytanie do przedstawiciela z Ministerstwa Finansów na temat etapu prac nad rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej. Rozporządzenie przestało obowiązywać 21 grudnia 2018 r. i na dzień zakończenia czynności kontrolnych jego projekt znajdował się na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

(akta kontroli str. 195-197, 350-400, 616, 619, 626, 979-1025)

Podczas trzeciego, kwietniowego spotkania Komitetu, p.o. Dyrektora DFT poinformowała o nowych priorytetach nadzoru, który skupi swoją działalność na rozwiązaniach RegTech i SupTech usprawniających funkcjonowanie nadzoru poprzez przewidywane przeprowadzenie procesu jego elektronicznej.

(akta kontroli str. 397-400, 600)

Zmiana priorytetów UKNF w stosunku do zagadnień FinTech spowodowała w praktyce opóźnienia lub zaprzestanie prac nad większością ww. projektów omawianych podczas posiedzeń Komitetu Sterującego.

W odniesieniu do propozycji legislacyjnych, które UKNF przekazał do dyskusji podmiotom uczestniczącym na pierwszym posiedzeniu Komitetu Sterującego Urząd postanowił o zaprzestaniu dalszego procedowania przedmiotowych zmian. Uruchomiona w listopadzie 2018 r. strona internetowa fintech.gov.pl po raz ostatni zaktualizowana została 10 stycznia 2019 r. Dyrektor Zarządzający PIT podał, że prowadzenie strony informacyjnej, publikującej aktualizacje z działań organów administracji rządowej na rzecz ekosystemu FinTech wydaje się zasadne, lecz obecne priorytety departamentu DFT związane z przebudową struktury, przeformulowaniem celów, opracowaniem planu działań w zakresie usprawnień i optymalizacji funkcji nadzorczych (SupTech) wraz z niezbędnym planem wydatków budżetowych oraz rekrutacją pracowników do realizacji nowych zadań stanowią główne osie priorytetowe departamentu DFT. W dniu 3 września 2019 r. strona fintech.gov.pl przestała funkcjonować i została przekierowana do zakładki na stronie internetowej UKNF.

(akta kontroli str. 609-617, 977)

Realizując postanowienia Komitetu Sterującego w UKNF prowadzono prace nad optymalizacją postępowań licencyjnych dla obszaru FinTech. Skupiały się one na utworzeniu dedykowanych „checklist” licencyjnych. W dniu 18 grudnia 2018 r. na stronie knf.gov.pl opublikowane zostały „checklisty” dotyczące postępowań o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej/krajowej instytucji pieniądza elektronicznego, zezwolenia na prowadzenie działalności maklerskiej, zezwolenia na działalność dystrybutora funduszy inwestycyjnych oraz zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w formie (małego) towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Ponadto opracowano formularz dla wnioskodawców ubiegających się o wpis małej instytucji płatniczej do rejestru dostawców usług płatniczych i wydawców pieniądza

elektronicznego. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządzającego PIT dalsza optymalizacja postępowań licencyjnych będzie wiązała się m.in. z pozyskaniem zasobów osobowych, które pozwolą przyspieszyć procedowanie wniosków.

(akta kontroli str. 617)

Nie została zrealizowana założona współpraca z Ministerstwem Cyfryzacji i Narodowym Bankiem Polskim dotycząca testowego projektu związanego z zastosowaniem trwałego nośnika i systemu raportowania opartego o blockchain.

Zapowiadany podczas posiedzenia Komitetu projekt wykorzystania technologii blockchain w Urzędzie kontynuowano we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową i Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych na mocy zawartych w lipcu i sierpniu 2019 r. porozumień. Obszar współpracy określony w porozumieniach dotyczył m.in. wsparcia realizacji projektów informatyzacji sprawozdawczości regulacyjnej, wdrażania technologii w obszarach regulacyjnych i nadzorczych, tworzenia rozwiązań wspierających podmioty rynku kapitałowego i finansowego w spełnianiu wymogów ochrony danych osobowych, związanych z identyfikacją klienta i stosowaniu procedur przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy.

(akta kontroli str. 452-459, 617-618)

W celu omówienia możliwości dostępu do Rejestru Dowodów Osobistych w drodze ograniczonej teletransmisji przez krajowe instytucje płatnicze przedstawiciele UKNF w lutym 2019 r. skierowali propozycję spotkania do Ministerstwa Cyfryzacji, które pozostało bez odpowiedzi. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych UKNF nie ponawiał takiej propozycji.

(akta kontroli str. 618, 1026-1030)

3. Informacje o pojawiających się problemach/barierach natury prawno-regulacyjnej po stronie uczestników rynku, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Zarządzającego PIT, pozyskiwane są w UKNF w wyniku monitoringu źródeł prasowych i portali internetowych, raportów w zakresie FinTech przygotowywanych przez europejskie organy nadzoru (EBA, ESMA, EIOPA)¹² oraz instytucje międzynarodowe. Identyfikacja barier związanych z rozwojem innowacji finansowych odbywała się w UKNF także w trakcie spotkań z podmiotami w ramach Programu Innovation Hub. W przypadku pojawiających się barier wynikających z niejasności w zakresie interpretacji przepisów prawa wydawane były przez KNF i UKNF komunikaty i stanowiska. W latach 2017-2019 wydano komunikaty m.in. w sprawie sprzedaży tzw. monet lub tokenów, w sprawie funkcjonowania giełd i kantorów kryptowalut i w sprawie zwolnienia z tzw. opcji fallback oraz stanowisko dotyczące definicji usługi oferowania instrumentów finansowych zawartej w art. 72 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

Departament Innowacji Finansowych nie prowadził sformalizowanych procesów analizy i monitoringu trendów rozwoju innowacji finansowych w Polsce i na świecie, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe. W celu ułatwienia wymiany informacji na temat FinTech, aktualnych trendów, zagrożeń oraz wypracowania rozwiązań, które będą wspierać rozwój podmiotów z obszaru FinTech, UKNF w 2017 r. i 2018 r. zawarł porozumienia o współpracy w zakresie FinTech z zagranicznymi organami nadzoru. Podjęto współpracę z Monetary Authority of Singapore, The Hong Kong Monetary Authority, Financial Supervisory Commission, Taiwan. W ramach współpracy UKNF otrzymał projekt tajwańskiej ustawy stwarzającej warunki

¹² European Securities and Markets Authority - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych; European Banking Authority - Europejski Urząd Nadzoru Bankowego; European Insurance and Occupational Pensions Authority - Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

do testowania innowacyjnych technologii finansowych w ramach piaskownicy regulacyjnej. Projekt pomocniczo wykorzystywany był przez Urząd podczas prac nad przygotowaniem założeń funkcjonowania piaskownicy wirtualnej. W czerwcu 2019 r. UKNF podpisał porozumienie z Centrum Badań nad Prawnymi Aspektami Technologii Blockchain, które ma zapewnić naukową analizę zagadnień prawnych dotyczących rejestrów rozproszonych, w tym wymianę wiedzy i doświadczeń.

(akta kontroli str. 13, 401-402, 427-459, 618, 894-904)

Pomimo wydania w dniu 29 marca 2019 r. stanowiska w zakresie interpretacji art. 72 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi do UKNF wpływały sygnały, które wskazywały na możliwe nieprawidłowości w funkcjonowaniu platform finansowania społecznego. W związku z tym w Urzędzie prowadzone były analizy dotyczące crowdfundingu w Polsce oraz prace nad przygotowaniem komunikatu, który będzie jednoznacznie wyznaczał granice regulacyjne dla prowadzenia tej działalności. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT dokument ten będzie odnosił się do zakresu właściwości UKNF i ewentualne naruszenie wskazanych tam wytycznych będzie podstawą do podjęcia ewentualnych działań nadzorczych w przypadkach, w których będzie to możliwe, ponieważ co do zasady ta działalność nie jest regulowana i może być podejmowana na zasadach ogólnych. Wydanie komunikatu zaplanowano na październik 2019 r.

Poprzednie stanowisko stanowiło realizację rekomendacji w zakresie eliminacji bariery 85 Raportu końcowego Zespołu roboczego ds. innowacji finansowych dotyczącej braku pewności prawnej w zakresie działania platform crowdfundingowych z Polsce.

Oznacza to, że kolejne działania związane z rozwianiem wątpliwości interpretacyjnych w zakresie zasad funkcjonowania platform crowdfundingu podjęte zostaną przez UKNF po blisko dwóch latach od czasu opublikowania Raportu końcowego, w którym wskazywano na istnienie tej bariery, co potwierdziły także informacje wpływające do Urzędu w postaci skarg.

(akta kontroli str. 978, 1178-1210, 3916-3922, 4046-4047, 4055, 4087-4092, 5209-5219)

W marcu i czerwcu 2019 r. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa przesłała do UKNF kompleksowe postulaty legislacyjne zmierzające do usunięcia barier technologicznych w rozwoju kas, w tym m.in. dotyczące umożliwienia osobom przystępującym do SKOK złożenia deklaracji członkowskiej w postaci elektronicznej oraz zaoferowania członkom nowoczesnych usług finansowych (w ramach zamkniętego katalogu usług, oferowanych przez SKOK). Proponowane przez KSKOK zmiany były przedmiotem analizy pod względem wpływu na stabilność sektora SKOK i poszczególnych kas oraz omawiane na spotkaniach roboczych z KSKOK. Do dnia 30 września 2019 r. UKNF nie zakończył prac nad propozycjami przedstawionymi przez KSKOK.

(akta kontroli str. 757-793, 796-797, 1081)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach koordynacji prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych ostatnie działania związane z aktualizacją statusów barier UKNF podjął w pierwszym kwartale 2018 r. Skutkiem tego była informacja, opublikowana w dniu 7 marca 2018 r. przedstawiająca statusy prac w zakresie realizacji rekomendacji Zespołu w odniesieniu do listy określonych barier

zawartych w Raporcie końcowym. Po tym terminie UKNF nie koordynował prac związanych z likwidacją zidentyfikowanych barier rozwoju innowacji finansowych. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że członkowie Zespołu nie wskazywali na potrzebę organizacji spotkań w celu monitorowania postępu eliminacji barier bądź omówienia możliwości usunięcia kolejnych zidentyfikowanych barier.

(akta kontroli str. 525, 530)

Zdaniem NIK, zaniechanie dalszego monitoringu postępów w eliminowaniu barier był działaniem niecelowym i spowodowało, że UKNF będący inicjatorem powołania Zespołu roboczego i koordynatorem jego prac nie posiada informacji o tym, jak poszczególne instytucje realizowały będące w ich kompetencji zadania związane z eliminowaniem wskazanych w Raporcie końcowym barier.

2. UKNF nie ustanowił sformalizowanego kanału komunikacji w celu współpracy z innymi instytucjami w zakresie rozwoju innowacji finansowych. Zasady wymiany informacji określone były doraźnie na użytek realizacji poszczególnych projektów/działań. Wprowadzie wymiana informacji pomiędzy instytucjami publicznymi w zakresie FinTech miała być realizowana w ramach Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech, jednak po kwietniowym posiedzeniu prace Komitetu nie były kontynuowane, a zasady współpracy nie zostały ustalone. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT spotkania będą wznowione na przełomie września i października 2019 r., natomiast wymiana informacji w zakresie rozwoju FinTech następuje bezpośrednio pomiędzy instytucjami, bez udziału i wiedzy UKNF. Ponadto Dyrektor Zarządzający podał, że formuła działania Komitetu z założenia ma charakter niesformalizowany stanowiąc platformę komunikacji i koordynacji działań, nie zaś typowe narzędzie do zarządzania konkretnym projektem. Zadaniem organu nadzoru we wspieraniu innowacyjności rynku usług finansowych jest jego wkład w obszarze właściwym dla organu nadzoru, czyli dostosowań nadzorczo-regulacyjnych w postaci zmniejszania niepewności regulacyjnej w dialogu rynkowym, tworzenia miękkiego prawa (wytyczne, standardy, interpretacje, stanowiska, komunikaty) lub zgłaszania propozycji zmian legislacyjnych do regulatora rynku, przy zapewnieniu zgodności z priorytetowymi, ustawowymi celami nadzoru nad rynkiem finansowym. Nie jest rolą nadzoru promowanie przedsiębiorczości, pobudzanie aktywności inwestycyjnej, transformowanie gałęzi przemysłu czy systemowe zarządzanie ekosystemami innowacji.

(akta kontroli str. 600-608, 615-616, 752)

W ocenie NIK brak zdefiniowania zasad współpracy i komunikacji pomiędzy UKNF i innymi podmiotami realizującymi zadania dotyczące rozwoju FinTech jest niekorzystne ze względu na sprawność identyfikacji problemów związanych z rozwojem tego sektora i ich eliminowaniem.

1.3. Działania podjęte w celu wyeliminowania barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu faktycznego

1. Realizując rekomendacje zawarte w Raporcie końcowym Zespołu roboczego, UKNF we współpracy z Fundacją FinTech Poland, Koalicją na rzecz Polskich Innowacji oraz Izłąą Domów Maklerskich, przygotował m.in. propozycję legislacyjną zmieniającą brzmienie art. 81c ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i umożliwiającą ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług (insourcera) względem firmy inwestycyjnej za szkody wyrządzone klientom wskutek

niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Z kolei zmiana art. 81f tej ustawy dopuszczała podoutsourcing czynności przez firmy inwestycyjne. Na podstawie art. 70 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi regulacje te objęły również banki prowadzące działalność, o której mowa w art. 70 ust. 2 tej ustawy. Przedmiotowa propozycja została ujęta w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw¹³.

(akta kontroli str. 13, 406, 460, 686)

Oprócz zaproponowania powyższych zmian, zgodnie z oceną realizacji rekomendacji Zespołu roboczego, UKNF odpowiedzialny był za przygotowanie propozycji legislacyjnych także do innych ustaw sektorowych w celu usunięcia bariery 11 i 12, tj. dotyczącej braku możliwości ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług (insourcera) wobec zleceniodawcy, a także możliwości stosowania dalszego zlecenia (podoutsourcingu) wykonywania czynności outsourcingowych przez dostawcę usług. W kwietniu 2018 r. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego przekazał do Ministerstwa Finansów propozycje zmian legislacyjnych w pozostałych sektorach rynku finansowego (sektor bankowy, sektor usług płatniczych - instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego, sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych) oraz w zakresie sektora bankowego propozycje zmian przepisów pozwalających bankom na stosowanie podoutsourcingu. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT, proponowane zmiany nie były konsultowane z innymi podmiotami, ponieważ organem właściwym do przygotowania projektu przepisów oraz ich konsultacji jest Minister Finansów. Ograniczenie propozycji w zakresie stosowania podoutsourcingu do zmian w Prawie bankowym wynikało z tego, że jedynie środowisko banków sygnalizowało potrzebę usunięcia barier w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z treścią rekomendacji do bariery 12, wprowadzenie stosownych zmian przepisów pozwalających na powierzanie czynności na dalszych poziomach miało dotyczyć banków, zakładów ubezpieczeń i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Dalsze prace nad eliminacją barier związanych z możliwością stosowania outsourcingu i podoutsourcingu nie były prowadzone. Kolejna propozycja legislacyjna dotycząca możliwości stosowania outsourcingu i podoutsourcingu usług zawarta została w przygotowanym przez UKNF projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw w związku z rozwojem innowacji finansowych, omawianym w styczniu 2019 r. na pierwszym posiedzeniu Komitetu Sterującego. UKNF po otrzymaniu od uczestników posiedzenia uwag to tego dokumentu, nie kontynuował dalszych prac w tym zakresie.

(akta kontroli str. 460-497, 616, 686-723, 725-726, 942-943)

W związku z zaprzestaniem powyższych prac przez UKNF i nawiązując do zagadnień poruszanych na pierwszym posiedzeniu Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech, Ministerstwo Finansów pismem z czerwca 2019 r. zwróciło się o przekazanie informacji na temat toczących się w UKNF prac dotyczących wykorzystania rozwiązań chmurowych oraz uzależniło prace legislacyjne związane z tematyką podoutsourcingu od wyników konsultacji z UKNF, w tym dokonania przez Urząd oceny praktycznych doświadczeń podmiotów nadzorowanych z zasadami dostępu do chmury obliczeniowej, związanych m.in. z komunikatem UKNF z dnia 23 kwietnia 2017 r. dotyczącym korzystania przez podmioty nadzorowane z usług przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej.

¹³ Dz. U. poz. 685.

UKNF od czerwca 2019 r. prowadził prace nad przygotowaniem dokumentu definiującego podejście do budowy modelu referencyjnego zastosowania przez podmioty nadzorowane chmury obliczeniowej do przetwarzania informacji prawnie chronionych. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Dyrektora Zarządzającego PIT, do końca 2019 r. przewiduje się wydanie komunikatu UKNF, który zastąpi komunikat z dnia 23 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli str. 727-729, 740, 1107-1177)

2. UKNF podjął działania w celu dokonania analizy prawnego statusu technologii blockchain. W tym celu rozpoczął dialog z przedstawicielami rynku i instytucji publicznych na temat właściwych uregulowań prawnych i odpowiedniego stanowiska UKNF w tym zakresie. W czerwcu 2018 r. odbyło się pierwsze spotkanie powołanej przez UKNF Grupy roboczej ds. blockchain (dalej: Grupa), działającej w ramach Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych.

(akta kontroli str. 194-195, 530-532, 670, 756)

Założeniem prac Grupy było dokonanie przeglądu istotnych aspektów operacyjnych i prawnych związanych z rozwojem technologii rozproszonych rejestrów oraz przygotowanie raportu, który będzie podstawą do dalszych prac legislacyjnych w zakresie problematyki DLT¹⁴/blockchain. W trakcie prac analizowano możliwości technologii DLT/blockchain na rynku finansowym, w tym wykorzystanie jej do rozwiązania problemu trwałego nośnika lub wdrożenia w zakresie usług płatniczych. Omawiano problematykę rynku kapitałowego i emisji instrumentów finansowych oraz uregulowania zjawiska Initial Coin Offering¹⁵ i Security Token Offering¹⁶. Zgodnie z pierwotnymi założeniami rezultatem prac Grupy miał być raport końcowy składający się z czterech rozdziałów. W marcu 2019 r. przygotowano projekt pierwszych trzech rozdziałów. UKNF przeprowadził wstępne konsultacje projektu czwartego rozdziału raportu, którego zakończenie ujawniło problemy uzgodnieniowe natury prawno-regulacyjnej i wymagało dalszych prac w ramach UKNF we współpracy ze środowiskiem akademickim. Z tego względu prace nad publikacją raportu zostały wstrzymane do czasu wypracowania stanowiska nadzoru m.in. w zakresie klasyfikacji aktywów cyfrowych i statusu prawnego ofert kryptoaktywów na platformach blockchain. Przygotowanie raportu końcowego z prac Grupy planowane jest na pierwszy kwartał 2020 r. W ramach tych prac UKNF przygotował projekt komunikatu w sprawie wydawania i obrotu aktywami cyfrowymi, który ma stanowić podstawę interpretacyjną dla podmiotów, które zamierzają je wykorzystywać.

(akta kontroli str. 529, 533-594, 752, 756, 1031-1083, 1085-1104, 4143, 4163)

NIK zwraca uwagę, że od momentu powołania Grupy roboczej ds. blockchain do czasu przewidywanego opublikowania raportu końcowego z jego prac, upłynie czas około 21 miesięcy, natomiast od ostatniego komunikatu KNF z 22 listopada 2017 r.¹⁷, w którym Komisja zwróciła uwagę na wysokie ryzyko występujące przy inwestowaniu w kryptoaktywa do czasu publikacji raportu minie ponad 2 lata.

Na potrzebę uregulowania obszaru aktywów cyfrowych zwrócił także uwagę Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, który w sierpniu 2019 r. skierował do UKNF pismo zawierające propozycje możliwego podejścia regulacyjnego

¹⁴ Distributed Ledger Technology – technologia rozproszonych rejestrów.

¹⁵ Metoda pozyskiwania kapitału w sposób publiczny w postaci kryptowalut lub tokenów w celu sfinansowania przedsięwzięcia.

¹⁶ Sposób pozyskiwania finansowania poprzez emisję tokenów, które dają prawo kupującemu tokeny do uczestnictwa w zyskach przedsiębiorstwa lub gwarantują stałą stopę zwrotu z inwestycji.

¹⁷ Komunikat KNF w sprawie sprzedaży tzw. monet lub tokenów (ang. Initial Token Offerings – ITOs lub Initial Coin Offerings - ICOs).

dotyczącego rynku kryptowalut wraz z wnioskiem o przedstawienie stanowiska urzędu do przedstawionych propozycji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Urząd nie przesłał odpowiedzi na powyższe pismo do Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 595-598)

3. UKNF nie uczestniczył w opracowaniu strategii wspierania rozwoju innowacji finansowych, której konieczność przygotowania postulowano w ramach bariery 13 Raportu końcowego. W lipcu 2018 r. przedstawiciele UKNF uczestniczyli w dwóch spotkaniach zorganizowanych w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii, na których omawiano działania, jakie powinny zostać podjęte w celu dynamicznego rozwoju sektora FinTech i stworzenia konkretnych założeń zawartych w Strategii Produktywności, stanowiącej dokument wykonawczy do tworzonej w Ministerstwie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). W spotkaniach tych uczestniczyli także przedstawiciele firm, startupów i banków komercyjnych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych prace nad dokumentem nie zostały zakończone.

Projekt *Strategii Produktywności* zawierał obszerny fragment dotyczący piaskownicy regulacyjnej. Tymczasem UKNF nie poinformował Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, że projekt piaskownicy regulacyjnej rozpoczęty przez UKNF w 2018 r. w ramach definiowania nowego podejścia organu nadzoru do tematyki innowacji finansowych ostatecznie nie wszedł w fazę operacyjną, został poddany rewizji i będzie przemodelowany. Oznacza to, że fragment poświęcony piaskownicy w projekcie *Strategii Produktywności* w zakresie szczegółowych rozwiązań był nieaktualny.

(akta kontroli str. 349, 525, 527)

W lutym 2019 r. do UKNF wpłynęło pismo z Ministerstwa Finansów w sprawie zgłoszenia uwag do projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (dalej: SRRK). Strategia miała być dokumentem określającym m.in. działania służące wsparciu rozwoju nowych spółek FinTech i wdrażaniu nowych technologii na rynku kapitałowym. W maju i czerwcu 2019 r. przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w konferencjach uzgodnieniowych dotyczących SRRK, na których omawiano uwagi zgłoszone przez instytucje rynku finansowego. W dniu 1 października 2019 r. Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego została uchwalona przez Radę Ministrów.

(akta kontroli str. 525, 528, 627-669)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

UKNF od listopada 2017 r. nie zakończył prac nad propozycjami legislacyjnymi wspierającymi rozwiązania FinTech, w tym m.in. w zakresie liberalizacji zasad korzystania z rozwiązań chmurowych, outsourcingu i podoutsourcingu. Tym samym rekomendacje Zespołu roboczego dotyczące likwidacji barier związanych z brakiem możliwości ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług wobec zleceniodawcy, a także możliwości stosowania dalszego zlecenia wykonywania czynności outsourcingowych przez dostawcę usług nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządzającego Pionem PIT postanowiono o zaprzestaniu procedowania przedmiotowych zmian z uwagi na szereg nieścisłości i brak kierunkowej akceptacji projektu przez Departament Prawny.

(akta kontroli str. 741-750)

1.4. Działania w zakresie ograniczenia nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Rekomendacją Zespołu roboczego w zakresie eliminacji bariery 10 związanej z nadmiernymi i uciążliwymi wymogami sprawozdawczymi było rozważenie przez właściwe organy publiczne (w tym KNF) możliwości optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań z zakresu RegTech, zgłaszane przez uczestników rynku. Fundacja FinTech Poland przygotowała propozycje obszarów w zakresie ograniczenia obowiązków sprawozdawczych zawarte w raporcie „RegTech – znaczenie innowacji regulacyjnych dla sektora finansowego i państwa”, które miały być analizowane przez UKNF, a następnie skonsultowane z właściwymi instytucjami i organami, których zmiany miałyby dotyczyć.

(akta kontroli str. 406)

Urząd nie prowadził konsultacji z Fundacją w zakresie ograniczenia obowiązków sprawozdawczych. W celu usprawnienia procesów sprawozdawczych oraz zgodności regulacyjnej UKNF planował rozszerzyć Program Innovation Hub o nowy krąg odbiorców z sektora technologii regulacyjno-nadzorczych, co ma pozwolić na rozpoznanie potrzeb podmiotów nadzorowanych oraz planujących prowadzenie działalności nadzorowanej. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT rozszerzenie programu będzie stanowić odpowiedni sygnał dla jego uczestników w celu pobudzenia rozwoju określonych segmentów rynku. Pozwoli to rozpocząć otwarty dialog z uczestnikami rynku prowadzącymi działalność w zakresie projektowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań usprawniających procesy raportowe i zapewnienia zgodności, ale również poprawiających efektywność i wydajność kanałów wymiany informacji z organem nadzoru. UKNF podjął również prace w celu stworzenia koncepcji API¹⁸ „nadzorczego”, za pośrednictwem którego podmioty rynkowe mogłyby w czasie rzeczywistym udostępniać Urzędowi informacje wymagane powszechnie obowiązującymi przepisami. Powyższy pomysł na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie został doprecyzowany i zgodnie z wyjaśnieniami znajdował się na etapie przedkonceptyjnym. Oznacza to, że przez okres ponad dwóch lat od opublikowania raportu Fundacji FinTech Poland nie osiągnięto żadnego postępu w tworzeniu środowiska umożliwiającego ułatwienie raportowania przez podmioty nadzorowane.

(akta kontroli str. 13, 498-521, 721, 950, 1211-1212)

W okresie objętym kontrolą UKNF podejmował współpracę ze Związkiem Banków Polskich (dalej: ZBP) i Narodowym Bankiem Polskim w celu optymalizacji zakresu obowiązkowej sprawozdawczości sektora bankowego. W wyniku konsultacji wewnętrznych przeprowadzonych w UKNF dokonano przeglądu pakietu FINREP i przekazano do NBP propozycje zmian zakresu raportowanych danych. Prowadzone konsultacje wynikały z postulatu sektora bankowego i pisma skierowanego do Urzędu przez ZBP w listopadzie 2018 r. i nie były związane z rekomendacjami działań zgłoszonymi podczas prac Zespołu roboczego. W okresie objętym kontrolą UKNF dostosowywał także swoje wymogi w zakresie obciążeń pozasprawozdawczych (badania cykliczne), jednak zmiany te wynikały z bieżących potrzeb Urzędu dotyczących pozyskiwania określonych danych.

(akta kontroli str. 498, 796, 823-849)

¹⁸ Application Programming Interface – rozwiązanie informatyczne umożliwiające komunikowanie się aplikacjom między sobą, w tym np. wykorzystywanie funkcjonalności udostępnianych przez inną aplikację.

W celu usprawnień raportowych na rynku kapitałowym, UKNF zgłosił propozycję rezygnacji z przekazywania części raportów wymaganych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze¹⁹. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Prawnego UKNF rozporządzenie²⁰ co do zasady uwzględnia uwagi Urzędu zgłoszone w toku prac legislacyjnych. Z propozycji uchylenia obowiązku przekazywania pięciu rodzajów raportów dotyczących działalności domów maklerskich ostatecznie obowiązek ten utrzymano w stosunku do jednego rodzaju raportu.

(akta kontroli str. 499, 795,803-815, 850-881)

Dla poprawy warunków sprawozdawczych rynku usług płatniczych UKNF zgłaszał propozycje zmian do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych. Zmiany zaproponowane przez UKNF dotyczyły w szczególności ograniczenia obowiązków sprawozdawczych (z kwartalnej na roczną) dotyczących biur usług płatniczych. Zmiany te zostały uwzględnione w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych²¹. Ponadto w odpowiedzi na postulat stanowiący barierę 42 Raportu końcowego, zgłoszoną przez Polską Organizację Niebankowych Instytucji Płatności (dalej: PONIP), UKNF umieścił na stronach internetowych informacje o podmiotach z Europejskiego Obszaru Gospodarczego świadczących usługi płatnicze i wydawcach pieniądza elektronicznego działających w Polsce na podstawie notyfikacji.

(akta kontroli str. 499, 730, 796, 798-800)

W odniesieniu do usprawnień w zakresie sprawozdawczości w sektorze ubezpieczeniowym, których inicjatorem był UKNF, zostały one uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatkowych sprawozdań finansowych i statystycznych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji²² i dotyczyły rezygnacji z formy papierowej sporządzania części A dodatkowego sprawozdania finansowego i statystycznego na rzecz wyłącznie postaci elektronicznej oraz opatrywania tych sprawozdań kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym przez osoby do tego uprawnione. Ponadto zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji zostały zwolnione z obowiązku przekazywania raportu z badania wraz z opinią biegłego rewidenta, o których mowa w art. 65 ust. 1 ustawy o rachunkowości, sprawozdania z działalności jednostki, o którym mowa w art. 45 ust. 4 ustawy o rachunkowości, informacji dodatkowej określonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji²³, sporządzonego w formie aktu notarialnego protokołu z walnego zgromadzenia, na którym została przyjęta uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego, dowodu złożenia sprawozdania finansowego, dowodu potwierdzającego wniesienie opłaty za publikację sprawozdania finansowego, o których mowa w art. 45 ustawy o rachunkowości. Uzasadnieniem do rezygnacji z przekazywania ww. informacji przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji

¹⁹ Dz. U. poz. 531.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania Komisji Nadzoru Finansowego informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze (Dz. U. poz. 531).

²¹ Dz. U. poz. 1495.

²² Dz. U. poz. 1187.

²³ Dz. U. poz. 562.

był fakt, że podmioty udostępniają w KRS te informacje, w związku z tym są one publicznie dostępne, w tym również dla organu nadzoru.

Ponadto w maju 2019 r. UKNF przesłał do Ministerstwa Finansów propozycje zmian dotyczące sposobu przekazywania danych do organu nadzoru w ramach Programu Badań Statystyki Publicznej na rok 2020. Zaproponowano rezygnację z formy papierowej danych statystycznych przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń/reasekuracji na rzecz wersji elektronicznej oraz wykorzystanie podpisu elektronicznego do potwierdzania tych danych.

(akta kontroli str. 499-501, 681-682, 794-795, 798-800, 816-822, 882-890, 1211)

W zakresie optymalizacji wymogów sprawozdawczych dla funduszy inwestycyjnych, UKNF współpracował z Ministerstwem Finansów oraz odbył spotkanie robocze z przedstawicielami Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami w zakresie dotyczącym nowego zakresu i formy obowiązków informacyjnych funduszy inwestycyjnych oraz towarzystw funduszy inwestycyjnych (dalej: TFI), w tym zapewnienia odpowiedniego poziomu standaryzacji struktury i formy plików sprawozdawczych, tj. wykorzystujących pliki w formacie XML. Wymogi te określone zostaną w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, a określone wymagania w sposób znaczący mają zmodyfikować zakres oraz strukturę obowiązków informacyjnych ciążyących na tych podmiotach w porównaniu do obowiązków mających zastosowanie w chwili obecnej. Prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystwa funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego nie zostały zakończone. Ponadto w UKNF trwają prace dotyczące obowiązków raportowych instytucji finansowych prowadzących Pracownicze Plany Kapitałowe (dalej: PPK), które dla Urzędu stanowią priorytet w porównaniu do prac dotyczących rozporządzenia regulującego obowiązki informacyjne funduszy inwestycyjnych i TFI, ponieważ wymagają zbudowania nowego systemu sprawozdawczego. Z tego względu termin zakończenia prac legislacyjnych dotyczących rozporządzenia wykonawczego do ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi determinowany był przez tempo procedowania narzucone przez Ministerstwo Finansów, a w zakresie wewnętrznych uwarunkowań UKNF od uprzedniej realizacji prac dotyczących obowiązków informacyjnych instytucji finansowych prowadzących PPK. Związane jest to między innymi z trwającymi pracami legislacyjnymi dotyczącymi ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne. W odniesieniu do problemów technicznych związanych z obsługą systemu ESPI (Elektroniczny System Przekazywania Informacji) stanowiących barierę 59 z Raportu końcowego, UKNF planuje wyeliminowanie zgłoszonych trudności po wdrożeniu nowego systemu sprawozdawczego i dokonaniu stosownych zmian w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystwa funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego.

Ze względu na planowane zmiany prawne w działalności funduszy emerytalnych, polegające na przekształceniu Powszechnych Towarzystw Emerytalnych w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych oraz Otwartych Funduszy Emerytalnych i Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych w Specjalistyczne Fundusze Inwestycyjne

Otwarte, UNKF nie planuje podejmowania działań zmierzających do zmian w sprawozdawczości tych podmiotów.

(akta kontroli str. 501-502, 683-685, 730-731, 794, 801-802)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgłaszane propozycje zmian legislacyjnych w zakresie ograniczania nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych miały charakter dostosowawczy do nowelizowanych ustaw, zmieniających się przepisów wykonawczych lub prowadzone były w ramach uzgodnień międzyresortowych w toku procesu legislacyjnego. Podejmowane działania nie były natomiast związane z wdrażaniem rozwiązań zapewniających gotowość Urzędu do pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o innowacyjne rozwiązania z zakresu RegTech. Wskazane przez UKNF działania związane z optymalizacją wymogów sprawozdawczych nie stanowiły sformułowanego w opisie bariery¹⁰ z Raportu końcowego Zespołu roboczego działania w celu optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań RegTech. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT, zgodnie z rekomendacją Zespołu roboczego Urząd miał rozważyć możliwość optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań z zakresu RegTech zgłaszane przez uczestników rynku. W związku z brakiem takich zgłoszeń, nie było możliwości implementacji przez UKNF konkretnych rozwiązań.

(akta kontroli str. 503-521, 686-723)

Zdaniem NIK od czasu opublikowania Raportu końcowego z prac Zespołu roboczego UKNF nie stworzył podmiotom innowacyjnym warunków umożliwiających przetestowanie swoich rozwiązań i dostosowanie ich do oczekiwań organu nadzoru, co może mieć wpływ na sygnalizowany brak zgłoszeń.

2. W celu rezygnacji z wymogu przechowywania przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne papierowych kopii raportów i umożliwienia wprowadzenia archiwizacji elektronicznej, w ramach prac Zespołu roboczego UKNF przygotował, we współpracy z Izbą Zarządzających Funduszami i Aktywami, propozycję zmiany przepisów § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Rekomendacją Zespołu roboczego było uwzględnienie przez Ministerstwo Finansów powyższej propozycji legislacyjnej. Zgodnie ze statusem realizacji rekomendacji Zespołu roboczego na dzień 1 marca 2018 r. kwestia zmian tej regulacji wymagała ustaleń bilateralnych pomiędzy Ministerstwem Finansów i UKNF. Tymczasem pomimo, iż proponowana zmiana nie została wprowadzona przez Ministerstwo Finansów do projektu rozporządzenia, UKNF podczas uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania tego dokumentu w lipcu 2019 r. nie zgłosiło uwagi wskazującej na celowość uwzględnienia tego przepisu.

Zdaniem NIK, jeżeli nie zaszły nowe okoliczności zmieniające rekomendację bariery⁶¹, UKNF jako wskazany w raporcie Zespołu roboczego do dokonania ustaleń roboczych z Ministerstwem Finansów powinien wspierać dokonanie tej zmiany. W tej sytuacji niewłaściwe jest stanowisko Departamentu Prawnego UKNF oddalające odpowiedzialność organu nadzoru za udział

we wprowadzeniu tej regulacji, poprzez wskazanie, że ustalenia Zespołu roboczego były znane Ministerstwu Finansów, którego przedstawiciele brali udział w jego pracach.

(akta kontroli str. 1546-1554)

3. UKNF nie zrealizował rekomendacji Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych związanej w potrzebą modyfikacji Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji. Wskutek tego bariera dotycząca problemów technicznych przy obsłudze przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych systemu ESPI nie została usunięta. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT wprowadzanie zmian do obecnie istniejącego systemu obarczone jest nieproporcjonalnym nakładem pracy i środków i jest ekonomicznie nieuzasadnione, dlatego też wprowadzenie zmian przesunięto na czas powstania nowego systemu, zintegrowanego ze wspólnym środowiskiem przetwarzania danych, obsługującego ten obszar dziedzinowy.

(akta kontroli str. 730-731, 951, 1545)

OCENA CZĄSTKOWA

UKNF rzetelnie uwzględnił w swojej działalności zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych. Jednak część działań podejmowanych w celu eliminacji stwierdzonych barier i udzielenia wsparcia podmiotom FinTech nie była w pełni skuteczna.

UKNF podejmował działania w celu identyfikacji barier w rozwoju innowacji finansowych, a w szczególności był współinicjatorem utworzenia Zespołu roboczego oraz koordynował jego prace. Do lutego 2018 r. zadania związane z FinTech nie były wprost przypisane żadnej jednostce organizacyjnej UKNF, a od tej daty są one realizowane przez nowo utworzony Departament Innowacji Finansowych. Zagadnienia z zakresu innowacji finansowych ujęte zostały w planie działalności DFT na 2019 r., jednak ich realizacja nie była rzetelnie monitorowana. W ocenie NIK monitoring realizacji planu mógł być utrudniony ze względu na brak harmonogramów realizacji poszczególnych zadań. Zdaniem NIK, niecelowe było zaniechanie przez Departament Innowacji Finansowych, będący koordynatorem prac Zespołu roboczego, monitorowania postępu prac innych instytucji i podmiotów w eliminowaniu barier wskazanych w raporcie końcowym. Ostatni dokument przedstawiający ocenę stanu realizacji prac sporządzony został na dzień 1 marca 2018 r.

Urząd nie ustanowił sformalizowanego kanału komunikacji z innymi instytucjami w celu współpracy w zakresie rozwoju innowacji finansowych. Częściowo zostały wyeliminowane bariery, dla których Urząd wskazany został jako koordynator, jednak działania związane z rozwianiem wątpliwości interpretacyjnych w zakresie funkcjonowania platform crowdfundingu i statusu prawnego kryptoaktywów były długotrwałe. W toku prac Zespołu roboczego uwzględniono postulat związany z ograniczeniem odpowiedzialności dostawcy usług wobec firmy inwestycyjnej za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, co znalazło wyraz w zmienionym art. 81c ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Natomiast w art. 81f tej ustawy dopuszczony został podoutsourcing czynności przez firmy inwestycyjne. Regulacje te dotyczyły również banków prowadzących działalność, o której mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Jednak propozycje legislacyjne dotyczące pozostałych nadzorowanych sektorów w zakresie możliwości stosowania outsourcingu i podoutsourcingu nie zostały skierowane przez UKNF do dalszych prac legislacyjnych. Składane propozycje legislacyjne stanowiły odpowiedź

na korespondencję Ministerstwa Finansów dotyczącą konieczności odbiurokratyzowania gospodarki oraz redukcji obciążeń administracyjnych lub były wynikiem bieżących postulatów Związku Banków Polskich dotyczących możliwych uproszczeń w systemie sprawozdawczości, nie stanowiły one własnej inicjatywy Urzędu mającej na celu usunięcie bariery związanej ze stosowaniem nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych. UKNF nie podjął skutecznych działań w celu modyfikacji systemu raportowania ESPI oraz nowelizacji § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zgodnie z rekomendacjami Zespołu roboczego, Urząd umieścił na stronach internetowych listę podmiotów z obszaru EOG świadczących usługi płatnicze na podstawie notyfikacji, a także opublikował wytyczne dotyczące stosowania art. 72 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

OBSZAR

2. Wsparcie podmiotów wdrażających usługi Fintech i rezultaty udzielonej pomocy

2.1. Program Innovation Hub

Opis stanu faktycznego

Program Innovation Hub (dalej: Program) zaczął być formalnie realizowany od dnia 5 stycznia 2018 r., tj. daty wejścia w życie Regulaminu Programu Innovation Hub (dalej: Regulamin IH). Prace koncepcyjne nad stworzeniem Programu rozpoczęte zostały przez UKNF w kwietniu 2017 r. Regulamin IH wzorowany był na innych istniejących już programach wspierania innowacji m.in. Australian Securities & Investment Commission Innovation Hub. Konsultacje Regulaminu IH przeprowadzono w ramach Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych. Członkowie Zespołu nie zgłosili uwag do projektu Regulaminu. W dniu 19 września 2018 r. UKNF opublikował na swojej stronie internetowej zaktualizowaną wersję Regulaminu IH uwzględniającą wcześniejsze doświadczenia związane z obsługą Programu.

Program jest skierowany do dwóch grup podmiotów sektora innowacji finansowych FinTech: podmiotów wykonujących działalność na podstawie przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz podmiotów zamierzających wykonywać działalność na podstawie przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zgodnie z punktem 2.1 zaktualizowanego Regulaminu IH udział w Programie należało zgłosić poprzez wysłanie formularza kontaktowego drogą elektroniczną. Warunkiem uczestnictwa w Programie było spełnienie kryteriów dotyczących innowacyjnego charakteru rozwiązania, przedstawienia interpretacji otoczenia regulacyjno-prawnego oraz realnej potrzeby wsparcia.

W zaktualizowanej wersji Regulaminu IH w punkcie 1.4 wprowadzono zapis, że w ramach Programu podmiot pytający może uzyskać m.in. wydawaną na podstawie art. 11 b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym interpretację co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie w ich indywidualnej sprawie. W związku z tym istnieją dwie zbliżone do siebie formy wsparcia w ramach Programu – wspomniane złożenie wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji UKNF związane z opłatą w wysokości 1 tys. zł oraz skorzystanie nieodpłatnie z formularza kontaktowego Programu. Najważniejszą cechą interpretacji Komisji odróżniającą ją od zwykłej pisemnej odpowiedzi jest wymóg wydania jej przez KNF w terminie do 30 dni (do 45 dni w sprawach

szczególnie skomplikowanych) określony w art. 11 b ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Niedotrzymanie tego terminu, zgodnie z art. 11b ust. 7 tej ustawy, skutkuje potwierdzeniem stanowiska przedstawionego w interpretacji przez podmiot wnioskujący. Ponadto pomimo iż interpretacja Komisji zgodnie z art. 11b ust. 8 jest niewiążąca dla wnioskodawcy, jak i Komisji, to działania wnioskującego podmiotu w zakresie, w jakim zastosował się do interpretacji Komisji nie mogą stanowić podstaw do nałożenia przez Komisję sankcji administracyjnej. Zaletą interpretacji KNF jest również fakt, że dzięki sformalizowanej postaci, podmioty mogą ją wykorzystywać w negocjacjach biznesowych m.in. w przypadku chęci pozyskania inwestora.

(akta kontroli str. 1586-1672)

W okresie od 5 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. o wzięcie udziału w Programie wnioskowało 101 podmiotów, które skierowały do UKNF w tym okresie łącznie 108 zapytań. Osiem podmiotów zgłoszonych do Programu, w momencie przystąpienia, wykonywało działalność na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Podmioty te w ramach Programu zgłosiły 15 zapytań do Urzędu. Pozostałe 93 podmioty planowały rozpoczęcie działalności na rynku regulowanym w obszarze usług finansowych i we wskazanym wyżej okresie zgłosiły łącznie 93 zapytania do UKNF.

Obszar tematyczny zgłoszonych przez podmioty zapytań dotyczył głównie rynku bankowego – 67 zapytań (62%) i rynku kapitałowego – 28 zapytań (26%).

Średni czas udzielenia odpowiedzi, włączając w to odpowiedzi udzielane na spotkaniach, wyniósł około 28 dni. W zaktualizowanej wersji Regulaminu punkt 2.12 wskazuje, że udzielenie podmiotowi pytającemu odpowiedzi w ramach Programu lub interpretacji Komisji następuje w terminie miesiąca od wystąpienia przez podmiot pytający z zapytaniem uwzględniającym wszystkie niezbędne informacje, a w sprawie szczególnie skomplikowanej w terminie 45 dni. NIK zauważa, że w sześciu przypadkach termin ten został przekroczony i odpowiedzi zostały udzielone w terminach od 51 do 90 dni od wpłynięcia wniosku.

(akta kontroli str. 1673-1695)

Odpowiedzi Urzędu w ramach obsługi programu Innovation Hub były udzielane drogą elektroniczną lub telefonicznie oraz podczas spotkań z podmiotami. Odpowiedzi udzielane telefonicznie nie były dokumentowane i nie są uwzględniane w statystykach Urzędu, natomiast z większości spotkań były tworzone notatki. Spotkania z podmiotami były najczęściej wykorzystywaną formą komunikacji z uczestnikami Programu i zgodnie z wyjaśnieniami DFT pozwalały na skuteczne wyjaśnienie wszystkich wątpliwości, które mogą wiązać się z przedstawianymi przez podmioty rozwiązaniami. Z przedstawionego przez DFT zestawienia wynikało, że odbyły się co najmniej 74 spotkania z podmiotami.

W ramach działalności Programu wystąpiły przypadki, w których podmioty nie uzupełniły braków w zapytaniach wskazanych przez UKNF. W takich sprawach nie były podejmowane dalsze działania po stronie Urzędu w celu udzielenia odpowiedzi. Spośród 108 zapytań w okresie od 5 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. wystąpiło siedem takich przypadków. Ponadto w tym okresie wystąpiły przypadki, w których podmioty kierujące zapytania w ramach Programu nie spełniały wymogów dotyczących udziału w tym programie i wówczas podmiot nie był wzywany przez UKNF do uzupełnienia braków formalnych wniosków.

(akta kontroli str. 1607, 1698, 1703-1820)

UKNF nie publikował na stronie internetowej KNF zanonimizowanych informacji, stanowiących część odpowiedzi udzielanych na pytania uczestników Programu, co mogłoby wyeliminować zadawanie powtarzających się często zapytań. Zdaniem UKNF koncepcje prezentowane przez uczestników Programu stanowią unikalne modele biznesowe podlegające ochronie tajemnicy przedsiębiorstwa. Ich przedwczesne upowszechnienie obniżałoby przewagę konkurencyjną pomysłu i podważałoby zaufanie do Programu. NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku ustalonego podejścia UKNF do niektórych zagadnień rozwiązanie polegające na opublikowaniu najczęstszych pytań i odpowiedzi stanowiłoby ułatwienie dla podmiotów zgłaszających się do Programu, jak również ograniczyłoby konieczność odpowiedzi UKNF w przypadku powtarzających się wątpliwości prawnych pytających.

(akta kontroli str. 1699-1700)

NIK wybrała do badania 18 zapytań zadanych w ramach programu. Zapytania zostały wybrane w taki sposób, aby uwzględnić różny sposób ich rozpatrzenia. Spośród nich, na 11 zapytań UKNF udzielił pisemnej odpowiedzi podmiotom, z czego w dwóch przypadkach DFT konsultował odpowiedź z departamentami merytorycznymi – Departamentem Prawnym oraz Departamentem Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych. W jednym przypadku UKNF wydał na wniosek podmiotu indywidualną interpretację na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze finansowym. Ponadto UKNF dwukrotnie zaprosił podmioty na spotkanie w UKNF bez udzielania pisemnej odpowiedzi. W dwóch przypadkach UKNF nie udzielił odpowiedzi na pytania z uwagi na fakt, że podczas projektowania odpowiedzi na podmioty wpłynęły zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. W trzech kolejnych przypadkach UKNF nie udzielił odpowiedzi podmiotom pytającym m.in. o problematykę piaskownicy wirtualnej oraz trwałego nośnika. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że na ówczesnym etapie w UKNF nie były prowadzone prace związane z budową piaskownicy wirtualnej oraz że zagadnienie dotyczące trwałego nośnika pozostawało we właściwości Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Podkreślił również, że Regulamin Programu nie nakłada obowiązku udzielenia pytającemu odpowiedzi o braku akceptacji jego wniosku w przypadku niespełnienia wymogów zawartych w tym regulaminie.

(akta kontroli str. 1854-2015)

W okresie objętym kontrolą do UKNF wpłynęło 20 wniosków o wydanie interpretacji w trybie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W 2018 r. KNF wydała trzy interpretacje, natomiast w 2019 r. sześć interpretacji. Dodatkowo w czterech przypadkach UKNF, z uwagi na brak innowacyjnego charakteru, sporządził ocenę wniosku, która nie stanowiła interpretacji Komisji w rozumieniu art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W dwóch sprawach KNF nie wydała interpretacji, co zgodnie z art. 11b ust. 7 oznaczało potwierdzenie stanowiska zawartego we wniosku. W jednym przypadku wniosek pozostał bez rozpoznania z uwagi na nieusunięcie braków przez wnioskującego, a cztery sprawy dotyczące wydania indywidualnej interpretacji na dzień zakończenia kontroli, tj. 30 września 2019 r. były w toku.

Spośród 20 wniosków o wydanie indywidualnych interpretacji w trybie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w przypadku czterech podmiotów KNF wydała interpretacje potwierdzające stanowiska przedstawione przez podmioty po terminie wskazanym w art. 11b ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym lub określonym w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu przesłanych do podmiotów przez UKNF. Zgodnie z art. 11b ust. 7 tej ustawy niewydanie

interpretacji Komisji w terminach określonych w ust. 4 uznaje się za potwierdzenie stanowiska podmiotu.

(akta kontroli str. 4628-5208)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. KNF nie dotrzymała terminu na wydanie interpretacji wskazanego w zawiadomieniu o klasyfikacji problemu jako szczególnie skomplikowany w związku z wnioskiem [...] ²⁴ o wydanie indywidualnej interpretacji na podstawie art. 11b ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W powyższym zawiadomieniu termin załatwienia sprawy został określony na dzień 1 kwietnia 2019 r. natomiast interpretacja KNF w indywidualnej sprawie przedstawionej przez wskazany wyżej podmiot została wydana w dniu 7 maja 2019 r., tj. 36 dni po terminie. Art. 11b ust. 7 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazuje, że niewydanie interpretacji Komisji w terminach określonych w ustawie uznaje się za potwierdzenie stanowiska podmiotu wnioskującego. W związku z faktem, że KNF nie podzieliła stanowiska spółki wskazanego we wniosku, istnieje ryzyko, iż spółka przyjmując domniemaną akceptację jej stanowiska mogła podjąć działania naruszające obowiązujące regulacje. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że pomimo potwierdzenia stanowiska podmiotu z mocy prawa, podmiot posiada ograniczone możliwości udowodnienia tego faktu, ze względu na brak pisemnej interpretacji Komisji. Zdaniem NIK, takie podejście stanowi zaprzeczenie ustawowego celu działalności KNF mającego polegać na wsparciu innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym.

(akta kontroli str. 4625-4627, 5005-5043)

2. UKNF nie we wszystkich przypadkach dokumentował spotkania z podmiotami w ramach Programu Innovation Hub. Na co najmniej 74 spotkania od początku funkcjonowania Programu w nie mniej niż 17 przypadkach notatka ze spotkania nie została sporządzona. Zdaniem NIK, takie działanie jest nierzetelne ze względu na fakt, że brak dokumentacji sprawy może wpływać negatywnie na zapewnianie spójności stanowisk Urzędu. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że brak notatek wynikał w początkowej fazie z braków kadrowych, jak również ilości wykonywanych obowiązków. Ponadto dodał, że UKNF zapewniał spójność prezentowanych stanowisk poprzez wydelegowanie konkretnych pracowników do obsługi Programu, zarówno z DFT, jak również z innych departamentów merytorycznych. NIK zauważa jednak, że brak dokumentacji nie dotyczy jedynie spotkań w początkowym okresie. Ostatnie spotkanie, z którego notatka nie została sporządzona odbyło się w dniu 30 stycznia 2019 r. Skutkiem tej nieprawidłowości jest ryzyko niejednolitego podejścia Urzędu do poszczególnych zagadnień oraz brak możliwości udokumentowania stanowiska UKNF w konkretnych sprawach.

(akta kontroli str. 1677-1693, 1697)

2.2. Program piaskownicy regulacyjnej

*Opis stanu
faktycznego*

Utworzenie piaskownicy regulacyjnej miało na celu usunięcie bariery 4 wskazanej w raporcie końcowym z prac Zespołu. Prace koncepcyjne w UKNF nad Piaskownicą regulacyjną rozpoczęły się w maju 2018 r., kiedy przygotowano wstępny projekt założeń. W dniu 12 czerwca 2018 r. odbyło się pierwsze spotkanie

²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 j.t.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy wnioskodawcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

konsultacyjne z przedstawicielami rynku, na którym dyskutowano na temat oczekiwań co do projektu oraz warunków, jakie powinna spełniać Piaskownica regulacyjna. W dniu 15 lipca 2018 r. w UKNF odbyło się spotkanie, na którym omawiano założenia Piaskownicy regulacyjnej z podmiotami wspomagającymi start-up'y (akceleratorami). Po kolejnych spotkaniach konsultacyjnych, w dniu 31 sierpnia 2018 r., DFT przekazał departamentom UKNF do konsultacji dokument *Wymagania dla Wirtualnej Piaskownicy Regulacyjnej KNF*. Po zebraniu i analizie uwag materiał został skierowany na posiedzenie KNF w dniu 18 września 2018 r. Po zaakceptowaniu koncepcji przez KNF, podjęto w DFT prace nad przygotowaniem regulaminu programu Piaskownicy Regulacyjnej (dalej także regulamin Piaskownicy) oraz regulaminu kwalifikacji podmiotu do roli Operatora Piaskownicy Regulacyjnej. W dniu 25 października 2018 r. UKNF opublikował na swojej stronie internetowej regulamin Piaskownicy oraz ogłosił, że w terminie do dnia 9 listopada 2018 r. mogą zgłosić się podmioty zainteresowane pełnieniem funkcji Operatora Piaskownicy.

(akta kontroli str. 2026-2047)

Piaskownicą regulacyjną KNF w rozumieniu regulaminu Piaskownicy miało być działające w modelu zdecentralizowanym środowisko informatyczne, służące do przeprowadzania testów innowacyjnych rozwiązań finansowych, wdrażanych przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, udostępniane Podmiotom Testującym przez Operatora Piaskownicy, nad którym UKNF miał sprawować patronat.

Zgłoszenia do pełnienia roli Operatorów Piaskownicy regulacyjnej KNF przesłało 10 podmiotów. UKNF odrzucił wnioski dwóch z tych podmiotów z uwagi na brak w przesłanych zgłoszeniach kompletnego opisu planowanej działalności Piaskownicy oraz brak wykazania wystarczającego doświadczenia w procesie akceleracji podmiotów z sektora FinTech. Lista wybranych ośmiu Operatorów piaskownicy została opublikowana w Komunikacie KNF z dnia 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 2026-2027, 2036-2040, 2285, 2289-2651)

W obowiązującym w UKNF do dnia 31 marca 2019 r. *Planie działań Departamentu Innowacji Finansowych FinTech Komisji Nadzoru Finansowego*, piaskownica regulacyjna była wymieniana jako jeden z głównych obszarów planowanych działań Departamentu w 2019 r. Pomimo tego, zgodnie z informacjami przekazanymi przez DFT projekt Piaskownicy regulacyjnej rozpoczęty w UKNF w 2018 r. ostatecznie nie wszedł w fazę operacyjną, został poddany rewizji i miał być przemodelowany. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządzającego PIT Piaskownica regulacyjna KNF była projektem, który był niewłaściwie komunikowany, ponieważ piaskownica regulacyjna jest to rozwiązanie o charakterze prawnym, które daje możliwość testowania na określonych w ustawie zasadach, w tym również z wykorzystaniem rzeczywistych środków finansowych. W odróżnieniu od piaskownicy regulacyjnej w przypadku piaskownicy wirtualnej, uczestnicy testują rozwiązania w środowisku wirtualnym udostępnianym przez operatorów piaskownicy bez ponoszenia ryzyka utraty środków przez klientów. W Regulaminie piaskownicy w punktach 5.2-5.3 zawarto informacje, że podmiot testuje rozwiązania na środkach wirtualnych lub na środkach rzeczywistych przekazanych klientom testowym przez Podmiot Testujący oraz że Podmiot Testujący w okresie testów nie może pobierać od klientów testowych żadnych środków finansowych lub innego świadczenia o charakterze finansowym. W związku z tym, zdaniem NIK, Piaskownica regulacyjna KNF miała charakter bliższy piaskownicy wirtualnej i jako taka nie miała ograniczeń w stosowaniu, jakie były związane ze stosowaniem piaskownicy regulacyjnej.

Powyższe, zdaniem NIK, pozwala stwierdzić, że zakończenie tego projektu nie było konieczne, a powstałe wątpliwości były możliwe do wyeliminowania poprzez dostosowanie nazwy projektu do jego faktycznego charakteru.

Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił również, że w UKNF we współpracy z Ministerstwem Finansów kontynuowane są prace nad projektem realizowanym ze środków europejskich w ramach trzeciej rundy Programu Wspierania Reform Strukturalnych (PWRS) na lata 2017-2020. Wniosek w sprawie tego projektu został wysłany do Komisji Europejskiej w październiku 2018 r. i dotyczył wsparcia w dwóch obszarach. Pierwszy obszar obejmował identyfikację oraz usunięcie barier regulacyjnych i nadzorczych uniemożliwiających tworzenie innowacyjnych rozwiązań na polskim rynku finansowym i zadania te realizowane mają być przez Ministerstwo Finansów. Obszar drugi obejmował zadania realizowane przez KNF, które polegały na stworzeniu piaskownicy regulacyjnej przy wykorzystaniu ekspertów biznesowych, prawnych i technologicznych zakontraktowanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który jest podmiotem odpowiedzialnym za nadzór nad całym projektem. W dniu 1 marca 2019 r. UKNF wraz z Ministerstwem Finansów otrzymał potwierdzenie wsparcia projektu z EBOR²⁵.

Zgodnie z założeniami tego projektu UKNF i Ministerstwo Finansów nie otrzymują środków finansowych lecz usługę w postaci przeprowadzenia analizy rozwiązań funkcjonujących w innych krajach i zaproponowania konkretnego modelu, który mógłby funkcjonować w Polsce. W późniejszym etapie prac wykonawca usługi ma przygotować propozycję zmian legislacyjnych oraz opracować procedury i dokumenty niezbędne do operacyjnego uruchomienia piaskownicy regulacyjnej.

Według harmonogramu opracowanego przez EBOR, w trzecim kwartale 2019 r. powinny rozpocząć się prace nad tworzeniem modelu piaskownicy regulacyjnej. Z informacji przekazanych przez UKNF na dzień 27 sierpnia 2019 r. projekt znajdował się w fazie ewaluacji ofert konsultantów złożonych w przetargu zorganizowanym przez EBOR, chociaż wybór konsultantów planowano wstępnie na czerwiec 2019 r. W dniu 16 sierpnia 2019 r. p.o. Dyrektora DFT przekazała do EBOR drogą elektroniczną uwagi dotyczące proponowanych wykonawców analiz wraz ze wskazaniem trzech najlepszych w jej opinii ofert. W dniu 24 września 2019 r. EBOR poinformował UKNF o wyborze wykonawcy, którym został jeden z podmiotów wyróżnionych przez p.o. Dyrektora DFT. Zakończenie projektu zostało zaplanowane w harmonogramie na trzeci kwartał 2020 r., przy czym termin ten nie obejmuje procesu legislacyjnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Zarządzającego PIT, rządowy proces legislacyjny potrwa około roku do półtora roku, zgodnie z praktyką wynikającą z czasu trwania dotychczasowych procesów. Oznacza to, że w optymistycznym wariantcie piaskownica regulacyjna może rozpocząć działalność pod koniec 2021 r.

(akta kontroli str. 918-941, 2026-2287)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zdaniem NIK, działania KNF w celu wsparcia sektora FinTech były dotychczas nieskuteczne. Przyczyniło się do tego odstępianie od wdrażania koncepcji Piaskownicy regulacyjnej w rozumieniu regulaminu Piaskownicy, choć UKNF nie

²⁵ Pełna nazwa projektu brzmi „Feasibility study on innovative technological solutions in the Polish financial market and identification of any legal, regulatory and supervisory impediments to its use, especially regarding DLT and RegTech (#FinTech) & sandbox”.

sporządził żadnych analiz, które wskazywałyby na ewentualne problemy związane z wdrożeniem rozwiązań zapisanych w tym regulaminie, a prace nad projektem nie wskazywały na ewentualne problemy związane z wdrożeniem rozwiązań zapisanych w Regulaminie Piaskownicy regulacyjnej.

Według Dyrektora Zarządzającego PIT powodem wstrzymania realizacji projektu był brak gotowości realizacyjnej oraz fakt, że był on niewłaściwie komunikowany, ponieważ Piaskownica regulacyjna KNF w rozumieniu regulaminu Piaskownicy nie miała charakteru piaskownicy regulacyjnej lecz hybrydowej (wirtualnej i rzeczywistej). W celu stworzenia właściwej piaskownicy regulacyjnej, według Dyrektora Zarządzającego PIT, należało w pierwszej kolejności stworzyć i wprowadzić do polskiego porządku odpowiednie przepisy prawa. NIK podziela pogląd, że Piaskownica regulacyjna KNF w rozumieniu regulaminu Piaskownicy nie miała charakteru piaskownicy regulacyjnej, lecz stoi na stanowisku, że projekt ten był bliższy piaskownicy wirtualnej, ponieważ nie istniało ryzyko utraty środków przez klientów podmiotów testujących w związku z czym kontynuacja projektu nie wymagała wprowadzania do porządku prawnego dodatkowych przepisów prawa.

(akta kontroli str. 918-941, 2026-2031, 2036-2040, 2048-2054)

Skutkiem tej nieprawidłowości jest uniemożliwienie przez długi okres czasu przetestowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w bezpiecznych warunkach. Pomimo faktu że KNF wraz z Ministerstwem Finansów uczestniczy w projekcie budowy piaskownicy regulacyjnej ze środków europejskich, to jak wspomniano wcześniej zakończenie projektu planowane jest na trzeci kwartał 2020 r. Biorąc pod uwagę opóźnienia w realizacji projektu oraz czasochłonność późniejszego procesu legislacyjnego, termin faktycznego uruchomienia piaskownicy regulacyjnej może się jeszcze wydłużyć. NIK zwraca uwagę, że rozwiązania w sektorze FinTech co do zasady powinny być testowane w możliwie szybkim terminie, by nie stracić na swojej innowacyjności i nie ograniczać przewagi konkurencyjnej, jaką mogą uzyskać pionierzy przygotowywanych rozwiązań. NIK wskazuje również, że uruchomienie piaskownicy wirtualnej zostało wskazane jako wstęp do tworzenia piaskownicy regulacyjnej we wniosku do Komisji Europejskiej o wsparcie w ramach trzeciej rundy PWRS. Dodatkowo w notatce ze spotkania z Ministerstwem Finansów i DFT w sprawie kierunków aplikowania przez Urząd o zewnętrzne środki na wsparcie działań FinTech w ramach PWRS (trzeci nabór) z dnia 14 września 2018 r., UKNF zaproponował jako formę wsparcia w ramach tego projektu dokonanie przez zewnętrznych ekspertów ewaluacji modelu Piaskownicy regulacyjnej KNF uruchomionej w IV kwartale 2018 r. W ocenie NIK zaprzestanie dalszych prac nad piaskownicą wirtualną może również wpłynąć negatywnie na realizację celu przedstawionego we wspomnianym wniosku o wsparcie do Komisji Europejskiej oraz na reputację Urzędu w związku z niewywiązywaniem się z zaproponowanych przez siebie działań.

(akta kontroli str. 2081-2093)

2. NIK uznaje również, że nie poinformowanie operatorów piaskownicy wybranych w dniu 16 listopada 2018 r. o zawieszeniu przez UKNF prac nad tym projektem było działaniem nierzetelnym. Dyrektor Zarządzający PIT wyjaśnił, że projekt piaskownicy z EBOR finansowanej ze środków PWRS został zakomunikowany w mediach, w tym mediach społecznościowych wspólnie z Ministerstwem Finansów przy okazji ogłoszenia o naborze wykonawców do projektu. Tym samym, zdaniem UKNF, operatorzy mogli dowiedzieć się o zmianie koncepcji funkcjonowania piaskownicy regulacyjnej. Skutkiem tej nieprawidłowości może

być zmniejszenie zaufania tych podmiotów do UKNF w związku z brakiem jasnego komunikatu co do powodów zaprzestania prac nad pierwotną

Piaskownicą regulacyjną KNF oraz planów co do roli tych podmiotów w planowanej piaskownicy regulacyjnej z EBOR.

(akta kontroli str. 2032-2035, 2285, 2288-2294)

2.3. Postępowania w zakresie uzyskania zezwolenia KNF na świadczenie usług płatniczych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wpłynęło 21 wniosków o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej (dalej: KIP), 64 wnioski o wpis do rejestru małych instytucji płatniczych i jeden wniosek o uzyskanie zezwolenia na działalność w charakterze krajowej instytucji pieniądza elektronicznego (dalej: KIPE).

(akta kontroli str. 4600-4616)

Zgodnie z art. 62 ust. 2, art. 117k ust. 1 i art. 132b ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych Komisja Nadzoru Finansowego wydaje decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia KIP i KIPE na świadczenie usług lub dokonuje wpisu do rejestru MIP w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia.

Spośród 21 złożonych wniosków o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych KNF w trzech przypadkach wydała decyzje pozytywne, w dwóch przypadkach wydała decyzje odmowne na podstawie art. 65 ustawy o usługach płatniczych, dwukrotnie umorzyła postępowania z powodu wycofania wniosków przez wnioskodawców, sześć wniosków pozostało bez rozpoznania ze względu na nieusunięcie przez wnioskodawców braków formalnych w terminie (pięć przypadków) i brak osobowości prawnej wnioskodawcy (jeden przypadek), a osiem postępowań było nadal w toku. Średnia długość postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia wyniosła 424 dni (ok. jednego roku i dwóch miesięcy), a średni czas postępowania w toku liczonego od dnia złożenia wniosku do dnia 30 września 2019 r. wynosił 260 dni (ok. dziewięciu miesięcy). Przyczynami przedłużania postępowania były stwierdzone przez UKNF formalne braki w złożonych przez wnioskodawców załącznikach do wniosków o wydanie zezwolenia oraz aktualizacje i uzupełnienia dokonywane przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 2674-2885, 4600-4604)

Możliwość uzyskania statusu małej instytucji płatniczej istnieje od 20 czerwca 2018 r. Spośród 64 złożonych wniosków, KNF dokonała wpisu 40 wnioskodawców do Rejestru MIP, trzy wnioski zostały wycofane przez wnioskodawców, pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania ze względu na brak odpowiedzi wnioskodawców na wezwania do uzupełnienia wniosków, a 16 wniosków było w trakcie rozpatrywania. Średni czas postępowania zakończonego wpisem do Rejestru MIP wyniósł 73 dni i był o 5,8 razy krótszy niż średni czas postępowania licencyjnego dla KIP, co znacząco ograniczyło barierę w postaci przewlekłości postępowania licencyjnego w rozwoju sektora FinTech.

Z 40 podmiotów wpisanych do Rejestru MIP czterech wnioskodawców złożyło wcześniej wnioski o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej, z czego dwa wnioski pozostawiono bez rozpoznania ze względu na nieusunięcie braków formalnych we wnioskach w terminie, a dwa postępowania były nadal w toku. W czterech wymienionych

przypadkach podmioty nie spełniały warunków formalnych do uzyskania zezwolenia KNF na świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej, natomiast spełniały wymagania dla dokonania rejestracji w charakterze małej instytucji płatniczej, co potwierdza, że wprowadzenie małej instytucji płatniczej do ustawy o usługach płatniczych ograniczyło również regulacyjną barierę wejścia na rynek.

(akta kontroli str. 2658, 2886-3329, 4605-4614)

Jeden wniosek o uzyskanie zezwolenia na działalność w charakterze KIPE został rozpatrzony pozytywnie. Postępowanie w zakresie uzyskania zezwolenia trwało 263 dni (ok. dziewięciu miesięcy). W tym okresie wnioskodawca dwunastokrotnie (mailowo lub pisemnie) uzupełniał wniosek na wezwanie UKNF lub z własnej inicjatywy, co skutkowało wydłużeniem procesu licencyjnego.

(akta kontroli str. 3330-3335, 4144, 4615-4616)

W badanym okresie nie wpłynęły od podmiotów nadzorowanych skargi i odwołania od decyzji dotyczących procesu uzyskiwania zezwoleń i sprawowania nadzoru przez UKNF w obszarze wdrażania innowacji finansowych.

(akta kontroli str. 2668)

UKNF na swojej stronie internetowej opublikował informacje służące pomocą podmiotom wnoszącym o licencję KIP i rejestrację w charakterze MIP oraz checkliście do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej/krajowej instytucji pieniądza elektronicznego i wzór wniosku o wpis małej instytucji płatniczej do rejestru dostawców usług płatniczych i wydawców pieniądza elektronicznego. Opublikowana w październiku 2018 r. checklista została opracowana na podstawie obowiązującego do dnia 20 grudnia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów²⁶ oraz części wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego²⁷ w zakresie wymogów dotyczących systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej. Zdaniem UKNF, brak nowego rozporządzenia stanowi utrudnienie w przygotowywaniu wniosków przez podmioty ubiegające się o zezwolenie. Stąd checklista, pomimo że wymaga aktualizacji, wykorzystywana jest we wstępnej analizie formalnej złożonej do wniosku dokumentacji, a ostateczna ocena formalna i merytoryczna dokonywana jest zgodnie z wymogami określonymi w Dziale IV ustawy o usługach płatniczych. Zdaniem NIK, w zaistniałej sytuacji sporządzenie checklisty było słusznym rozwiązaniem jednak z powodu, że bazuje ona na nieaktualnych rozwiązaniach prawnych i nie uwzględnia wszystkich wytycznych EUNB nie stanowi wystarczającej pomocy dla wnioskodawców w przygotowywaniu dokumentacji w sprawach wydawania zezwoleń dla krajowych instytucji płatniczych i krajowych instytucji pieniądza elektronicznego.

(akta kontroli str. 1105-1106, 4148-4156, 4621-4624)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁶ Uchylone Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej (Dz.U. 2014 r. poz. 1805).

²⁷ Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z 08.11.2017 r. dotyczące informacji, które należy przedstawić w celu uzyskania zezwolenia przez instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego oraz zarejestrowania dostawców świadczących usługi dostępu do informacji o rachunku zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2015/2366 (EBA/GL/2017/09).

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że UKNF skutecznie realizował zadania dotyczące przygotowania i obsługi Programu Innovation Hub pomimo stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Projekt Regulaminu Programu został przedstawiony podmiotom zewnętrznym w tym organizacjom branżowym, które mogły zgłaszać swoje uwagi do jego treści. Po zgłoszeniu uczestnictwa w Programie, Urząd w większości przypadków organizował spotkania, na których omawiane były rozwiązania prezentowane przez uczestników i wyjaśniane ewentualne wątpliwości prawne. KNF na wnioski podmiotów wydawała również interpretacje na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym a w przypadkach, w których rozwiązania przedstawiane we wnioskach nie miały innowacyjnego charakteru, UKNF udzielała odpowiedzi w postaci oceny wniosku.

W zakresie dotyczącym Piaskownicy regulacyjnej, NIK ocenia działania UKNF jako nieskuteczne, ze względu na fakt, że nie udało się osiągnąć celu, wskazanego jako czwarta bariera w Raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego, tj. zapewnienia przyjaznego środowiska prawno-organizacyjnego w celu testowania innowacyjnych usług finansowych. Przedsięwzięcia z obszaru FinTech w Polsce nie otrzymują wsparcia, jakie mogą uzyskać projekty w innych jurysdykcjach, co pogarsza pozycję konkurencyjną krajowych podmiotów w konkurencji z zagranicznymi. UKNF nie dysponował analizami wskazującymi na konieczność przemodelowania i redefinicji Piaskownicy regulacyjnej. NIK nie podziela również opinii przedstawionej przez UKNF, że przed uruchomieniem tego projektu należało stworzyć a następnie wprowadzić do porządku prawnego odpowiednie przepisy prawa, ponieważ zgodnie z Regulaminem piaskownicy nie istniało ryzyko utraty środków przez potencjalnych klientów podmiotów testujących.

NIK pozytywnie ocenia działania licencyjnej KNF na podstawie przepisów ustawy o usługach płatniczych dotyczących małej instytucji płatniczej. Średni czas postępowania zakończony wpisem do Rejestru MIP wyniósł 73 dni i był o 5,8 razy krótszy niż średni czas postępowania licencyjnego dla KIP, co znacząco ograniczyło barierę w postaci przewlekłości postępowania licencyjnego w rozwoju sektora FinTech. Ponadto wprowadzenie małej instytucji płatniczej ograniczyło również regulacyjną barierę wejścia na rynek związaną z mniejszymi wymogami stawianymi przed podmiotami starającymi się o wpis do Rejestru MIP, niż przed podmiotami wnioskującymi o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych.

OBSZAR

3. Uwzględnienie w nadzorze sprawowanym nad rynkiem finansowym ryzyk związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych

Opis stanu faktycznego

UKNF nie przygotował oddzielnej metodyki badania zagadnień FinTech w zakresie sprawowanego nadzoru. Podejście takie oparte jest na założeniu, że FinTech nie stanowi odrębnej gałęzi rynku finansowego. Innowacyjne rozwiązania w usługach finansowych wdrażane są przez instytucje nadzorowane, a ich analiza jest prowadzona w ramach przepisów sektorowych, jak również w oparciu o wymogi związane m.in. z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem IT i cyberbezpieczeństwem. UKNF prowadzi nadzór nad podmiotami rynku finansowego w modelu off-site (proces badania i oceny nadzorczej, ankiety, zapytania, dialog z podmiotami nadzorowanymi, zalecenia pokontrolne), jak również on-site (inspekcje, kontrole i wizyty nadzorcze).

Badanie i Ocena Nadzorcza (BION) znajduje się w zakresie obowiązków różnych departamentów UKNF. W obszarach zbliżonych do innowacji finansowych ocena nadzorcza koncentruje się na ryzyku IT wyodrębnionym z ryzyka operacyjnego oraz

analizie modelu biznesowego i zarządzania, nie odnosząc się wprost do zagadnień FinTech. Kwestie wykorzystania FinTech przez podmioty nadzorowane nie stanowią odrębnego obszaru badawczego w ramach procedury BION. Urząd nie ma także planów wyodrębnienia innowacji finansowych w BION.

W obszarze ryzyka IT banków ocenie podlegają m.in.:

- a) strategia ICT²⁸ w zakresie przeglądów i dostosowania do zmian zachodzących w podmiocie nadzorowanym i w jego otoczeniu, w tym zmian wynikających z rozwoju technologicznego,
- b) wyznaczenie osób lub funkcji odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w zakresie eksploatowanych systemów opartych na infrastrukturze teleinformatycznej własnej, jak i zapewnianej przez podmioty zewnętrzne,
- c) warunki do funkcjonowania skutecznego systemu zarządzania bezpieczeństwem IT oraz najważniejsze rozwiązania techniczne stosowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa IT,
- d) plany ciągłości działania wraz ze wskazanymi parametrami odtworzenia, utworzone dla wszystkich procesów krytycznych,
- e) zasady klasyfikacji systemów informatycznych, uwzględniające klasyfikację informacji przetwarzanych w obrębie danego systemu, znaczenie danego systemu dla działalności podmiotu, istotność innych systemów informatycznych, których funkcjonowanie zależy od danego systemu oraz czy wyniki tej klasyfikacji są regularnie przeglądane i uaktualniane,
- f) monitorowanie sieci teleinformatycznych, komponentów infrastruktury teleinformatycznej, usług sieciowych i systemów informatycznych pod kątem ich bezpieczeństwa i poprawności funkcjonowania adekwatnie do poziomu ryzyka,
- g) sformalizowane regulacje w zakresie wycofywania z eksploatacji użytkowanych rozwiązań informatycznych.

Natomiast w badaniach w ramach analizy modelu biznesowego uwzględniane jest m.in.:

- a) ocena, czy istniejące zasoby IT są wystarczające, aby utrzymać aktualną ofertę produktową, zarządzać istniejącą bazą klientów i umożliwiają planowany rozwój,
- b) zakres usług informatycznych (w tym outsourcing systemów IT) świadczonych przez zewnętrznych dostawców.

W ramach zarządzania ocenie podlegają kwestie dotyczące outsourcingu:

- a) analiza korzyści i zagrożeń wynikających z powierzonych czynności podmiotom zewnętrznym,
- b) proces podejmowania decyzji odnośnie powierzania czynności podmiotom zewnętrznym, kryteria doboru podmiotów zewnętrznych, w tym minimalne wymogi technologiczno-organizacyjne wobec podmiotów zewnętrznych oraz podział kompetencji odnośnie zawierania umów z podmiotami zewnętrznymi w zakresie powierzania czynności i zmian tych umów,
- c) sposób monitorowania prawidłowości realizowania powierzonych czynności podmiotom zewnętrznym.

Zgodnie ze stosowaną *Metodyką Badania i Oceny Nadzorczej dla banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych z dnia 28 marca 2019 r.* powyższe zagadnienia analizowane są przy wykorzystaniu wypełnianego przez banki *Formularza samooceny* oraz określonego zestawu dokumentów i regulacji wewnętrznych, które podlegają niezależnej weryfikacji przez audyt wewnętrzny i komórkę ds. zgodności oraz akceptacji przez zarząd banku. Informacje zawarte

²⁸ Information and Communication Technologies - dział telekomunikacji i informatyki, zajmujący się techniką przetwarzania, gromadzenia i przesyłania informacji w formie elektronicznej.

w *Formularzu samooceny* oraz dokumenty i regulacje wewnętrzne wykorzystywane są przez UKNF do nadawania oceny za jakość zarządzania danym obszarem.

W ramach procesu BION domów maklerskich zagadnienia związane z FinTech nie są adresowane w sposób bezpośredni. W ocenie BION domów maklerskich uwzględniane są kwestie dotyczące ryzyka związanego z rozwiązaniami teleinformatycznymi stosowanymi przez poszczególne podmioty oraz zagadnienia z obszaru ryzyka rynkowego, dotyczące w szczególności wykorzystywanych platform transakcyjnych i ryzyka z nimi związanego. Zgodnie ze stosowaną *Metodyką Badania i Oceny Nadzorczej dla domów maklerskich z dnia 30 czerwca 2019 r.* wykorzystywane aplikacje i systemy IT, w tym m.in.: ich jakość, bezpieczeństwo, skala i częstotliwość awarii oraz poziom zabezpieczenia na wypadek awarii stanowią jedno z kryteriów uwzględnianych w ocenie ryzyka operacyjnego. UKNF przesyła do objętych procesem BION domów maklerskich zapytanie (*Ankieta BION i Lista kontrolna IT*) oraz prośbę o przesłanie określonego zestawu dokumentów wewnętrznych. Wśród zadawanych pytań oraz żądanych dokumentów znajdują się między innymi takie, które mają na celu pozyskanie informacji umożliwiających ocenę poziomu ryzyka operacyjnego (w tym związanego z systemami informatycznymi i infrastrukturą IT), którym obarczona jest działalność poszczególnych domów maklerskich, a także sposobu zarządzania tym ryzykiem. Informacje dotyczące ryzyka informatycznego i operacyjnego domów maklerskich znajdują się również w dokumentach obowiązkowo przekazywanych przez podmioty nadzorowane np. w protokołach kontroli wewnętrznych oraz protokołach z audytów wewnętrznych wraz z informacjami o zaleceniach oraz sposobie ich realizacji.

W sektorze ubezpieczeń, zagadnienia zbliżone do FinTech zawarte są w części dedykowanej systemom IT, w ramach obszaru jakości zarządzania ryzykiem operacyjnym w *Metodyce Roczno Badania i Oceny Nadzorczej Zakładów Ubezpieczeń i Zakładów Reasekuracji (ocena za 2018 rok) z dnia 11 lipca 2019 r.* Metodyka obejmuje kwestie związane z innowacyjnymi technologiami w branży ubezpieczeniowej, w szczególności dotyczące wykorzystania rozwiązań dostarczanych w modelu chmury obliczeniowej. Ocena obszaru IT skupia się głównie na kwestiach dotyczących oceny bezpieczeństwa systemów IT, kompatybilności i adekwatności wykorzystywanych systemów IT do skali i profilu działalności oraz stosowania rozwiązań dostarczonych w modelu chmury obliczeniowej. Podstawą dokonania oceny są głównie wyniki kontroli w obszarze IT oraz kwestionariusz jakościowy BION (*Ankieta BION*), który zawiera m.in. pytanie dotyczące wykorzystywania przez zakład ubezpieczeń modelu chmury obliczeniowej.

(akta kontroli str. 2659-2660, 3336-3340, 3366-3368)

W ocenie Dyrektora Zarządzającego PIT FinTech nie jest zagadnieniem odrębnie regulowanym w przepisach prawa normujących świadczenie usług finansowych, stąd UKNF nie traktuje tematyki FinTech, zarówno obecnie, jak i w przewidywalnej przyszłości, jako samodzielnego obszaru czynności kontrolnych/inspekcyjnych. UKNF prowadzi kontrole/inspekcje w podmiotach nadzorowanych m.in. w obszarze zarządzania ryzykiem operacyjnym i ryzykiem IT, które mogą obejmować zagadnienia FinTech, w szczególności pod kątem oceny obszaru technologii informacyjnej i strategii ICT. Badane zagadnienia powiązane z FinTech co do zasady obejmowały obszary zbliżone do tematyki uwzględnianej w metodyce BION.

(akta kontroli str. 2663-2664, 3341-3345)

Ryzyka związane z wprowadzaniem i stosowaniem innowacji finansowych były badane przez DIB w toku czynności inspekcyjnych do dnia 31 marca 2019 r.

w podmiotach, w których ocenie podlegało ryzyko operacyjne (ryzyko IT). W 2016 r. w 20 bankach zbadane zostały m.in. zagadnienia związane z wprowadzaniem nowych produktów bankowych, bankowością elektroniczną, bankowością mobilną i kartami płatniczymi. W 2017 r. w 17 inspekcjach w bankach zbadano następujące tematy związane z FinTech: rozwój środowiska teleinformatycznego, zarządzanie elektronicznymi kanałami dostępu, stopień dostosowania do rekomendacji KNF dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie, bankowość elektroniczna, bankowość mobilna i karty płatnicze. W 2018 r. w 10 kontrolowanych bankach analizie poddano m.in. rozwój środowiska teleinformatycznego, zarządzanie elektronicznymi kanałami dostępu, stopień dostosowania do rekomendacji KNF dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie, zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa usług bankowości elektronicznej, ze szczególnym uwzględnieniem bankowości mobilnej, biometrii i wideoweryfikacji oraz karty płatnicze. W I kwartale 2019 r. w dwóch inspekcjach w bankach zbadano m.in. proces zarządzania zmianami środowiska teleinformatycznego oraz bezpieczeństwo usług bankowości mobilnej. Powyższe dane wskazują na znaczny spadek liczby inspekcji w bankach, w których badane są zagadnienia powiązane z obszarem FinTech, jednocześnie DIB rozszerzył zakres tematyczny tych badań o dynamicznie rozwijające się usługi bankowości mobilnej, biometrii i wideoweryfikacji oraz ocenę mechanizmów kontrolnych stosowanych przez banki w celu ograniczania ryzyk na etapie wdrażania oraz funkcjonowania usług bankowości elektronicznej.

W zakresie inspekcji ubezpieczeniowych zagadnienia z obszaru przetwarzania w chmurze obliczeniowej zostały uwzględnione w toku wizyt nadzorczych prowadzonych przez Departament Inspekcji Ubezpieczeniowych (dalej: DIU). W ramach DIU zostało wytypowane do badania m. in. stosowanie wytycznej 10 (*Towarzystwo powinno posiadać sformalizowane zasady współpracy z zewnętrznymi dostawcami usług informatycznych, zapewniające bezpieczeństwo danych i poprawność działania środowiska teleinformatycznego, uwzględniające również usługi świadczone przez podmioty należące do ubezpieczeniowej grupy kapitałowej*), obejmująca zagadnienia przetwarzania danych o wysokim stopniu poufności lub istotności dla zakładu ubezpieczeń poza infrastrukturą teleinformatyczną ubezpieczyciela (np. w modelu chmury obliczeniowej lub Application Service Provider²⁹, w zewnętrznych centrach przetwarzania danych, itp.).

Firmy inwestycyjne nie oferują obecnie rozwiązań FinTech swoim klientom. Wyjątkiem jest jeden dom maklerski świadczący usługi na rynku Forex z wykorzystaniem własnej platformy transakcyjnej, co może zostać określone mianem rozwiązania FinTech (sam dom maklerski nie definiuje tej platformy jako rozwiązania FinTech). W ramach kontroli warunków technicznych i organizacyjnych w zakresie systemów IT, kontrolą Departamentu Firm Inwestycyjnych (dalej: DIF) objęte jest korzystanie z przechowywania danych w chmurze w podmiotach, które takie rozwiązanie wykorzystują. Ocenie podlega zapewnienie bezpieczeństwa oraz przechowywanie i archiwizowanie danych. Inicjatorem uwzględnienia w kontroli zagadnień zbliżonych do FinTech są jednostki organizacyjne DIF, które prowadzą nadzór licencyjny, bieżący i ostrożnościowy. Zarówno na etapie tworzenia rocznego planu kontroli, jak i przed wszczęciem konkretnej kontroli, zgłaszają one do Zespołu Kontroli DIF zagadnienia i obszary do objęcia kontrolą, w tym w zakresie warunków technicznych i organizacyjnych prowadzenia działalności.

(akta kontroli str. 3359-3366, 3526-3915, 4598)

²⁹ Application Service Provider – usługa polegająca na wynajmie programów komputerowych poprzez Internet.

Utworzony w dniu 1 kwietnia 2019 r. Departament Cyberbezpieczeństwa przejął bieżące działania analityczne i kontrolne w obszarach technologii informacyjnej oraz bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogą zawierać zagadnienia z obszaru FinTech, prowadzone do wskazanej daty przez inne departamenty UKNF oraz kontynuuje sprawy rozpoczęte przez UKNF przed tą datą. W zakresie swojej właściwości DCB prowadzi nadzór nad podmiotami nadzorowanymi w modelu off-site poprzez wykorzystanie narzędzi analitycznych takich jak ankiety KRI³⁰, ankiety BION oraz ankiety obszaru cyberbezpieczeństwa operatorów usług kluczowych, jak również on-site, poprzez prowadzenie inspekcji, kontroli i wizyt nadzorczych. Ponadto DCB opiniuje wnioski podmiotów nadzorowanych w zakresie m.in. dostosowania środowisk teleinformatycznych oraz procesów tych podmiotów do aktualnych wymogów prawa oraz wytycznych europejskich organów nadzoru (ESMA, EBA, EIOPA). Oprócz tego DCB prowadzi analizę i ocenę wniosków o zmianę statutu w odniesieniu do nowych rodzajów działalności i nowych usług (m.in. funkcji AIS i PIS³¹ w kontekście Dyrektywy PSD2) w postępowaniach licencyjnych prowadzonych przez departamenty merytoryczne UKNF (w szczególności Departament Licencji Bankowych).

(akta kontroli str. 3358-3359, 4441-4442)

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości KNF wydaje stosowne zalecenia, jednakże nie są one specjalnie dedykowane kwestiom FinTech.

(akta kontroli str. 2663)

Nie istnieją obecnie przepisy nakładające obowiązek informacyjny dotyczący raportowania do UKNF w zakresie wdrażania i zarządzania innowacyjnymi usługami finansowymi przez podmioty nadzorowane. Informacje na temat ewentualnych kwestii związanych z planowanym rozwojem FinTech w instytucjach finansowych UKNF pozyskuje pośrednio poprzez sprawozdania finansowe i strategie rozwoju, jednakże nie odnoszą się one wprost do zagadnień związanych z FinTech.

(akta kontroli str. 2665)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zarządzającego PIT utworzony w dniu 1 kwietnia 2019 r. Departament Cyberbezpieczeństwa znajdował się w fazie organizacji³², a kontrole DCB w obszarze ryzyka IT zaplanowane zostały wstępnie od 30 września 2019 r. Zdaniem NIK, świadczy to o niedostatecznym zaplanowaniu wprowadzonej zmiany, ponieważ w jej wyniku przez około pół roku Departament Cyberbezpieczeństwa nie dokonuje inspekcji/kontroli na miejscu w podmiotach nadzorowanych, co spowodowało brak nadzoru inspekcyjnego w obszarach technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogą obejmować zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.

(akta kontroli str. 4441-4442, 4599, 4620)

OCENA CZĄSTKOWA

UKNF uwzględniła zagadnienia FinTech w nadzorze nad instytucjami finansowymi w sposób pośredni, ze względu na fakt, że obszar ten nie jest odrębnie regulowany

³⁰ Key Risk Indicator (Kluczowy Wskaźnik Ryzyka) to miara stosowana w zarządzaniu w celu wskazania, jak ryzykowne jest dane działanie.

³¹ Account Information Service - zagregowana informacja o stanie rachunków bankowych; Payment Initiation Service - realizacja płatności z wykorzystaniem rachunku bankowego klienta w jego imieniu.

³² Według stanu na dzień 26 lipca 2019 r.

w przepisach prawa normujących świadczenie usług finansowych. Stąd UKNF nie traktuje tematyki FinTech, zarówno obecnie jak i w przewidywalnej przyszłości, jako samodzielnego obszaru czynności analitycznych i inspekcyjnych. Innowacyjne rozwiązania w usługach finansowych wdrażane przez instytucje nadzorowane analizowane są w ramach przepisów sektorowych oraz w oparciu o wymogi związane z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem IT, cyberbezpieczeństwem, zarządzaniem i modelem biznesowym.

NIK zwraca uwagę na znaczny spadek liczby inspekcji w bankach w latach od 2016 do 2019, w których badane były zagadnienia z obszaru FinTech, oraz całkowity brak kontroli/inspekcji w II i III kwartale 2019 r. w instytucjach nadzorowanych w obszarach technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogą obejmować zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.

NIK ocenia pozytywnie włączania do badań nadzorczych nowych zagadnień m.in. dotyczących bezpieczeństwa usług bankowości elektronicznej, szczególnie z obszaru usług mobilnych, biometrii i wideoweryfikacji.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. dalsze koordynowanie prac związanych z eliminowaniem barier wymienionych w zestawieniu zawierającym ocenę stanu realizacji rekomendacji Zespołu roboczego na dzień 1 marca 2018 r.,
2. podjęcie działań w celu wyeliminowania zidentyfikowanych barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych, dla których UKNF wskazany został jako koordynator,
3. sporządzanie notatek ze wszystkich spotkań w ramach programu Innovation Hub,
4. podjęcie działań w celu jak najszybszego umożliwienia testowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w obszarze FinTech,
5. poinformowanie operatorów piaskownicy wybranych w dniu 16 listopada 2018 r. o zawieszeniu lub rezygnacji przez UKNF z prac nad projektem Piaskownicy regulacyjnej KNF w rozumieniu regulaminu Piaskownicy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 23 października 2019 r.

Kontrolerzy
/-/ Elżbieta Grohman
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/ Dariusz Starnowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
/-/ Stanisław Jarosz

Zmian z wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....