



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.006.01.2020

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 1 kwietnia 2021 r. oraz sprostowaniem tej uchwały
dokonanym w dniu 9 kwietnia 2021 r.

P/20/011 - Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych

**Dokument zawiera tajemnice ustawowo chronione będące tajemnicą zawodową
Komisji Nadzoru Finansowego i pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa (dalej także: UKNF lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – 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.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja i analiza ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych 2. Czynności inspekcyjne i dalsze działania nadzorcze podejmowane przez organ nadzoru
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2017 r. – 27 listopada 2020 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	1. Roman Sulej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2020 z 2 września 2020 r. 2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2020 z 2 września 2020 r. 3. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/80/2020 z 7 września 2020 r. 4. Dariusz Starnowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/73/2020 z 2 września 2020 r. 5. Kamil Moser, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/72/2020 z 2 września 2020 r. 6. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/75/2020 z 3 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania analityczne, kontrolne i sankcyjne Komisji Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF lub Komisja) oraz jej Urzędu wobec podmiotów funkcjonujących na rynku funduszy inwestycyjnych (dalej także: FI lub fundusze) były wykonywane zgodnie z przepisami. Niemniej NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą występowały słabości o charakterze systemowym, które powodowały wzrost ryzyka braku odpowiednio wczesnej i adekwatnej reakcji na nieprawidłowości występujące w działalności podmiotów nadzorowanych, a tym samym nieskutecznej realizacji celu nadzoru, określonego w art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym³, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania do niego oraz ochrony uczestników tego rynku. Do zidentyfikowanych słabości systemowych należały w szczególności ograniczona liczba przeprowadzanych kontroli, zarówno w stosunku do liczby nadzorowanych podmiotów, jak i na tle ograniczeń systemu przetwarzania danych, brak procedur planowania kontroli i dokumentowania tego procesu, duża rotacja pracowników w kluczowym departamencie odpowiadającym za czynności nadzorcze w stosunku do podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych przy braku aktualnego podręcznika kontroli, brak przed 2020 r. regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu postępowania w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych towarzystw funduszy inwestycyjnych (dalej także: TFI) oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych, a także ograniczona funkcjonalność systemów przetwarzania danych z raportów przekazywanych przez podmioty nadzorowane. Jednocześnie NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez Kierownictwo Urzędu działań na rzecz stopniowego eliminowania tych słabości i usprawnienia funkcjonowania Urzędu.

NIK stwierdziła także pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru, przedstawione w uzasadnieniu oceny ogólnej oraz w dalszej części wystąpienia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zdaniem NIK, liczba kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych rocznie i ich częstotliwość nie była wystarczająca, aby znacząco ograniczyć ryzyko nieprawidłowości w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. Powinna ona ulec zwiększeniu, gdyż część nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych nie była możliwa do zidentyfikowania na podstawie sprawozdawczości przekazywanej do UKNF w ramach bieżącego nadzoru analitycznego. Warunki ku temu stwarzało wyższe, począwszy od 2019 r., finansowanie działalności Urzędu. NIK ocenia pozytywnie, podjęte w 2020 r. działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia w Departamencie Funduszy Inwestycyjnych (dalej także: DFF), w tym w komórce kontroli.

W DFF nie zostały wprowadzone procedury planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. Departament nie posiadał dokumentacji dotyczącej zgłaszania poszczególnych podmiotów do planów czynności kontrolnych podmiotów sektora funduszy inwestycyjnych z okresu objętego kontrolą, jak również nie przedstawiono uzasadnienia wyboru tych podmiotów, za wyjątkiem planu na 2020 r., w którym zamieszczone zostało krótkie uzasadnienie wskazujące czynniki, którymi kierowano się umieszczając dany podmiot w planie kontroli. Zdaniem NIK, opracowanie i stosowanie pisemnych procedur określających zadania komórek

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2059.

organizacyjnych UKNF biorących udział w tym procesie, kryteria przesądzające o uwzględnieniu podmiotu w planie kontroli i wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka w zakresie planowania i doboru podmiotów do kontroli było szczególnie istotne w sytuacji znacznej liczby podmiotów podlegających nadzorowi DFF oraz dużej rotacji pracowników tego departamentu w badanym okresie.

NIK zwraca uwagę, że regulacje wewnętrzne dotyczące sposobu postępowania w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych TFI oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych zostały wprowadzone dopiero w 2020 r. NIK ocenia pozytywnie wdrożenie *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* wraz z rekomendacjami działań w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Jednocześnie zauważa, że *Instrukcja* ta koncentruje się na kontroli dostarczanych przez fundusze sprawozdań dotyczących działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych, nie odnosi się natomiast do zawiadomień o nieprawidłowościach, które przekazywane są przez depozytariuszy. Zdaniem NIK, wskazane byłoby uzupełnienie tej *Instrukcji* o zawiadomienia od depozytariuszy, dotyczące stwierdzenia, że fundusz działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu, lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu.

W ocenie NIK, systemy przetwarzania danych z raportów posiadają ograniczone funkcjonalności w zakresie przeprowadzania sprawnej weryfikacji danych, pozwalającej między innymi na zautomatyzowane porównanie niektórych danych finansowych zawartych w sprawozdaniach towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych. Z tego powodu możliwość szybkiej identyfikacji błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty była utrudniona.

NIK ocenia pozytywnie proces badania i oceny nadzorczej (dalej także: BION) towarzystw funduszy inwestycyjnych. Zwraca jednak uwagę, że możliwość wydawania zaleceń nadzorczych towarzystwom funduszy inwestycyjnych w wyniku procesu BION została określona w procedurach Urzędu dopiero w 2018 r. Brak praktyki w tym zakresie we wcześniejszym okresie stanowił, zdaniem NIK, słabość systemową w wykorzystaniu narzędzia, jakim jest BION.

NIK ocenia pozytywnie rozpoczęte przez Urząd Komisji prace nad systemowym wzmocnieniem nadzoru, w szczególności analitycznego, między innymi poprzez wprowadzenie dodatkowej sprawozdawczości dla podmiotów nadzorowanych oraz cyklicznej sprawozdawczości zarządczej, udoskonalenie procesu raportowania oraz poprawę funkcjonalności działających w tym zakresie systemów.

NIK ocenia pozytywnie udział UKNF w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów oraz prowadzoną przez Urząd działalność edukacyjną.

NIK stwierdziła natomiast pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności⁴ nadzoru nad podmiotami, wobec których szczegółowo badane były działania UKNF:

- 1) Na etapie podejmowania decyzji o ewentualnym zgłoszeniu sprzeciwu wobec planowanej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez [...] ⁵, UKNF nie dołożył należytej staranności, aby poddać analizie informacje dotyczące wzajemnych powiązań pomiędzy osobami i podmiotami będącymi

⁴ Jedno z kryteriów przeprowadzanej przez NIK kontroli oznaczające działalność we właściwym czasie, z należyłą starannością i sumiennie.

⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 605).

akcjonariuszami towarzystwa, które mogły być ważne dla inwestorów. Przyczyniło się to do opóźnienia w wykryciu nieprawidłowości, które były przedmiotem późniejszych zawiadomień do prokuratury i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

- 2) UKNF zbyt późno, bo dopiero 11 października 2018 r., rozpoczął kontrolę w [...] ⁶, w sytuacji, gdy w 2017 r. ze sprawozdań funduszy zarządzanych przez to TFI wynikały istotne nieprawidłowości. Skutkowało to późniejszą realizację dalszych działań nadzorczych w postaci przekazania zaleceń pokontrolnych oraz przeprowadzenia postępowania administracyjnego.
- 3) KNF ze znaczną zwłoką od wystąpienia przesłanek wszczęła postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych w stosunku do trzech depozytariuszy funduszy inwestycyjnych. Postępowania te zostały wszczęte [...] ⁷, podczas gdy nieprawidłowości w działalności tych podmiotów w zakresie zapewnienia prawidłowej wyceny aktywów [...] ⁸ w posiadaniu funduszy zarządzanych przez [...] ⁹, zostały stwierdzone już 26 lipca 2018 r., a wniosek o wszczęcie postępowań został złożony do właściwej komórki organizacyjnej 2 lipca 2019 r.

Zdaniem NIK, po rezygnacji jednego z Zastępców Przewodniczącego Komisji, Przewodniczący KNF powinien bez zbędnej zwłoki, wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o powołanie następcy na to stanowisko. Intencją ustawodawcy wyrażoną w nowym (obowiązującym od dnia 30 listopada 2019 r.) brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym było bowiem wzmocnienie nadzoru nad tym rynkiem poprzez zwiększenie liczby Zastępców Przewodniczącego KNF do trzech. [...] ¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja i analiza ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez UKNF działalności podmiotów nadzorowanych i analiza ich sytuacji ekonomiczno-finansowej odbywały się w oparciu o przedkładaną przez nie sprawozdawczość. Zakres, forma i terminy przekazywania do UKNF raportów, sprawozdań i informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej TFI oraz FI zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego¹² (dalej: rozporządzenie oif). Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 30 czerwca

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁷ Jak wyżej.

⁸ Jak wyżej.

⁹ Jak wyżej.

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.).

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dz. U. poz. 1285. Rozporządzenie to określa m.in. zakres przekazywanych przez TFI danych w formie: raportów bieżących (§ 4 ust. 1 pkt 1-52), informacji bieżących (§ 5 ust. 1 pkt 1-9), sprawozdań okresowych (§ 6-8), zbiorczych sprawozdań okresowych (§ 18 ust. 1 pkt 1-6).

2017 r.¹³ Ponadto stosownie do regulacji zawartych w ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹⁴ (dalej: ustawa o fi), UKNF otrzymywał od TFI zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (dalej także: AFI) sprawozdania, o których mowa w art. 222c i 222d ustawy o fi, a także zawiadomienia i informacje dotyczące zarządzanych funduszy, o których mowa w art. 70zk-70zm ustawy o fi.

Od towarzystw funduszy inwestycyjnych UKNF otrzymywał w szczególności raporty dotyczące działalności towarzystwa, sprawozdania miesięczne dotyczące sytuacji finansowej oraz wyniku finansowego towarzystwa, roczne sprawozdanie finansowe towarzystwa, roczne sprawozdania z funkcjonowania kontroli wewnętrznej, sprawozdania okresowe dotyczące zarządzanych AFI¹⁵ i roczne sprawozdanie AFI sporządzone odrębnie w odniesieniu do każdego funduszu inwestycyjnego zamkniętego, których TFI jest organem.

W przypadku funduszy inwestycyjnych UKNF pozyskiwał dane, których zakres wynikał z treści § 9-17 rozporządzenia oif¹⁶ i obejmował kwartalne, półroczne i roczne sprawozdania finansowe, raporty bieżące i informacje bieżące.

Od depozytariuszy UKNF otrzymywał zawiadomienia na podstawie art. 231 ustawy o fi o stwierdzeniu przy wykonywaniu ich obowiązków¹⁷, że fundusz działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego lub nienależyście uwzględnia interes uczestników funduszu.

(akta kontroli str. 11, 122-124, 2230-2262, 2283-2332)

Powyższe raporty, informacje i sprawozdania były przekazywane do UKNF za pomocą Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji (dalej także: ESPI), zgodnie z *Regulaminem korzystania z Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji*, który reguluje funkcjonowanie systemu teleinformatycznego służącego do przekazywania informacji przez podmioty nadzorowane¹⁸. Z systemem ESPI wiązały się procedury informatyczne stanowiące element systemu bazodanowego, automatyzujące sposób postępowania z raportami. Dyrektor DFF wyjaśnił, odnośnie ograniczeń systemu ESPI, że system ten służy do przekazywania informacji organowi nadzoru, a nie do ich analizy, w związku z czym zadaniem tego systemu nie jest wyodrębnianie nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych.

(akta kontroli str. 20-33)

¹³ Wcześniej, do dnia 4 czerwca 2017 r., obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 września 2009 r. w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego (Dz. U. Nr 156, poz. 1235).

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 95, ze zm.

¹⁵ Sprawozdania okresowe dotyczące: działalności inwestycyjnej wykonywanej w imieniu AFI, płynności i zarządzania ryzykiem AFI oraz stosowania dźwigni finansowej AFI, o których mowa w art. 222c ustawy o fi.

¹⁶ W przypadku funduszy w likwidacji raporty określone w § 7-10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie trybu likwidacji funduszy inwestycyjnych (Dz. U. Nr 114, poz. 963, ze zm.).

¹⁷ Do obowiązków depozytariusza funduszu inwestycyjnego, stosownie do regulacji przewidzianych w art. 72 ustawy o fi, należy w szczególności zapewnienie, aby wartość aktywów netto funduszu inwestycyjnego oraz wartość aktywów netto przypadających na jednostkę uczestnictwa lub certyfikat inwestycyjny była obliczana zgodnie z przepisami prawa i statutem funduszu inwestycyjnego oraz weryfikowanie zgodności działania funduszu inwestycyjnego z przepisami prawa regulującymi działalność funduszy inwestycyjnych lub ze statutem oraz z uwzględnieniem interesu uczestników, a także zapewnianie zgodnego z prawem i statutem wykonywania obowiązków funduszu, co najmniej przez stałą kontrolę czynności faktycznych i prawnych dokonywanych przez fundusz oraz nadzorowanie doprowadzania do zgodności tych czynności z prawem i statutem funduszu.

¹⁸ Aktualnie w wersji ustalonej zarządzeniem nr 88/2019 Przewodniczącego KNF z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie „Regulaminu korzystania z Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji (ESPI)”, które weszło w życie z dniem 20 września 2019 r. Przed wejściem w życie ww. zarządzenia zastosowanie znajdowały wcześniej obowiązujące regulaminy korzystania z ESPI.

Z wyjaśnień dyrektora DFF wynika, że z systemem ESPI powiązane są procedury informatyczne, zapewniające rozładowywanie danych z wybranych raportów i sprawozdań do baz danych w sposób umożliwiający ich przetwarzanie i analizę przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych. NIK zauważa, że istniejący w UKNF system sprawozdawczy nie zapewniał w pełni funkcjonalności, przy pomocy której możliwe byłoby przeprowadzenie standardowej weryfikacji danych, pozwalającej na automatyczne porównanie niektórych danych finansowych zawartych w sprawozdaniach TFI i funduszy inwestycyjnych. Z tego powodu możliwość szybkiej identyfikacji błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty była utrudniona.

(akta kontroli str. 14)

Dyrektor Zarządzająca Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wyjaśniła między innymi, że w ramach realizacji wzmocnienia nadzoru nad rynkiem kapitałowym rozpoczęto zaplanowane na trzy lata prace nad systemem raportowania ESEF¹⁹ i nowym środowiskiem ESPI, który w założeniu między innymi ma:

- stworzyć system umożliwiający emitentom przekazywanie do publicznej wiadomości informacji regulowanych, w szczególności sporządzonych zgodnie z nowymi wymogami regulacyjnych standardów technicznych dotyczących specyfikacji jednolitego elektronicznego formatu sprawozdawczego;
- wesprzeć procesy nadzorcze w Pionie Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym poprzez budowę baz do przechowywania i przetwarzania informacji finansowych.

Dyrektor Zarządzająca Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym poinformowała także o rozpoczętych pracach nad automatyzacją procesów nadzoru i sprawozdawczości, w tym pracach nad:

- rewizją dotychczasowej sprawozdawczości w segmencie firm inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych oraz emerytalnych mającą zapewnić optymalny poziom informacji przesyłanych przez podmioty nadzorowane do wykonywania nadzoru;
- wdrożeniem nadzoru wspieranego przez automatycznie generowane sygnały.

Wskazała także, że trwają prace nad wdrożeniem nadzoru, który w szczególności zwraca uwagę na oferowanie klientom produktów inwestycyjnych celem lepszej ochrony inwestujących, w tym wprowadzenie dodatkowej sprawozdawczości nadzorczej dla podmiotów nadzorowanych – Kwartalnych Tabel Sprzedażowych dla firm inwestycyjnych i banków, odpowiednich formularzy działalności dla TFI, wprowadzenie cyklicznej sprawozdawczości zarządczej, umożliwiającej analizę środowiska działalności firm inwestycyjnych oraz TFI, stanowiącej uzupełnienie nadzoru bieżącego i wykorzystywanej do identyfikowania priorytetów nadzorczych (między innymi ustanowienie raportu kwartalnego dotyczącego oferowania produktów inwestycyjnych klientom detalicznym).

Zdaniem NIK, usprawnienie działania UKNF pod kątem większej możliwości przetwarzania nadsyłanych danych jest pożądane, szczególnie na tle możliwości przeprowadzenia jedynie ograniczonej liczby kontroli.

(akta kontroli str. 1347-1361)

Obowiązki informacyjne TFI, funduszy i depozytariuszy dotyczyły szerokiego zakresu zagadnień, obejmujących kwestie dotyczące między innymi zarządzania aktywami, kontroli wewnętrznej, wyceny aktywów, sytuacji finansowej i korporacyjnej TFI oraz funduszy, outsourcingu, obsady organów TFI i innych istotnych zagadnień.

¹⁹ European Single Electronic Format.

Analiza wpływającej do UKNF sprawozdawczości odbywała się przed 2020 r. w sposób niesformalizowany, bez określonych procedur dotyczących obszaru analitycznego i bez wniosków wynikających z tej analizy. Dyrektor DFF wyjaśnił, że w procesie analitycznym w ramach codziennej pracy podlega gromadzeniu, przetwarzaniu, oglądowi i analizie bardzo duża ilość danych, z których finalny wybór obszarów podlegających ściślejszym działaniom nadzorczym, z uwzględnieniem bieżących zasobów kadrowych DFF, uzależniony jest od decyzji kierownictwa DFF lub UKNF. Stwierdził, że ogół informacji na temat poszczególnych TFI i zarządzanych przez nie funduszy, w tym wynikających ze sprawozdawczości TFI i funduszy uwzględniany był w procesie BION TFI.

(akta kontroli str. 187)

W wyniku analizy sprawozdawczości przez DFF, w zależności od istotności stwierdzonej nieprawidłowości lub naruszenia oraz od wystąpienia konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień podejmowane były dalsze kroki, w tym interwencje nadzorcze polegające na wystosowaniu pisma do podmiotu, którego dotyczy raportowane naruszenie. W uzasadnionych przypadkach podejmowane były w stosunku do danego towarzystwa kolejne czynności nadzorcze, tj. dalsza korespondencja nadzorcza, czy też przy uwzględnieniu również innych dostępnych informacji w UKNF - nakładane sankcje na towarzystwa w związku ze stwierdzonymi naruszeniami przepisów prawa regulujących działalność TFI. Ponadto informacje, dotyczące zidentyfikowanych przekroczeń limitów inwestycyjnych oraz stwierdzonych błędnych wycen wartości aktywów funduszy inwestycyjnych, poza bieżącymi działaniami, uwzględniane były, jak wynika z wyjaśnień dyrektora DFF, w ramach przeprowadzanego w DFF procesu badania i oceny nadzorczej (BION), którego celem jest ocena jakości zarządzania ryzykiem przez TFI, z uwzględnieniem poszczególnych kategorii ryzyka, na jakie narażone są towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Oprócz nadania oceny, w ramach procesu BION wydawane są zalecenia nadzorcze dla towarzystw funduszy inwestycyjnych, w tym np. dotyczące konieczności dostosowania do zgodności z ograniczeniami inwestycyjnymi.

(akta kontroli str. 123)

W przypadku, gdy z analizy wynikała konieczność pozyskania dodatkowych informacji, UKNF żądał od poszczególnych TFI szczegółowych danych, niezbędnych do wykonywania efektywnego nadzoru. Dotyczyło to przykładowo żądania danych dotyczących funduszy inwestycyjnych oraz subfunduszy wydzielonych w ramach funduszy inwestycyjnych, uczestników funduszy, kredytów i pożyczek, szczegółowych danych niezbędnych do dalszej analizy sytuacji konkretnych TFI i funduszy, danych dotyczących zestawienia obrotów i sald na kontach i wyciągu z rejestru otrzymanych przez TFI reklamacji, czy zagadnień dotyczących sytuacji płynnościowej funduszy w zmienionym w stosunku do dotychczas raportowanego zakresie i ze zmienioną częstotliwością, w związku z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 2230-2262)

W ramach nadzoru nad podmiotami rynku funduszy inwestycyjnych UKNF zwracał się o informacje do depozytariuszy. W szczególności w latach 2017-2020 poza pismami dotyczącymi realizacji wniosków pokontrolnych DFF wystosował 78 pism do depozytariuszy funduszy zarządzanych przez sześć towarzystw, wobec których działania nadzorcze UKNF badała NIK[...] ²⁰. Pisma te dotyczyły między innymi

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

działań depozytariuszy w świetle znaczących redukcji przez fundusze zarządzane przez jedno TFI liczby wykupowanych certyfikatów w stosunku do liczby certyfikatów inwestycyjnych objętych żądaniem wykupu, informacji o sposobie weryfikacji wyceny wartości określonych aktywów, wyników działań podejmowanych przez depozytariusza w toku bieżącej kontroli działalności funduszy, wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 5 ustawy o fi²¹.

(akta kontroli str. 1928-1938)

UKNF odnotował przypadki znaczących opóźnień w przekazywaniu sprawozdań kwartalnych funduszy inwestycyjnych zarządzanych uprzednio przez TFI, którym cofnięto zezwolenie na wykonywanie działalności. Wynikały one z problemów z wyceną aktywów funduszu. Oprócz tego, występowały niewielkie opóźnienia wynikające z problemów operacyjnych po stronie TFI lub usługodawców TFI. W 2020 r. miały miejsce również pojedyncze przypadki nieterminowego przekazania sprawozdań kwartalnych z przyczyn związanych z pandemią COVID-19. W przypadkach istotnych opóźnień w przekazaniu sprawozdań kwartalnych były podejmowane interwencje nadzorcze lub zdarzenia były uwzględniane w ocenie BION.

(akta kontroli str. 114)

Na podstawie przeprowadzonych analiz KNF publikowała komunikaty i stanowiska. W szczególności w związku ze stwierdzonymi przekroczeniami ograniczeń inwestycyjnych w działalności funduszy inwestycyjnych, KNF w komunikacie z 29 listopada 2017 r. uznała za niezbędne zwrócenie uwagi na najistotniejsze zagadnienia związane z wykonywaniem obowiązków przestrzegania zasad w tym zakresie. Zlecono towarzystwom przeprowadzenie, w ramach funkcjonującej w towarzystwie jednostki do spraw zarządzania ryzykiem, przeglądu i weryfikacji działalności towarzystwa oraz funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez towarzystwo, pod kątem przestrzegania zasad ograniczania ryzyka. W wyniku przeglądu, towarzystwa, które zidentyfikowały problemy, zobowiązały się do podjęcia stosownych działań. Działania te polegały w szczególności na wprowadzeniu okresowego (raz na kwartał oraz każdorazowo przed nabyciem aktywów do portfela funduszu) monitorowania zaangażowania funduszy inwestycyjnych zamkniętych (dalej: FIZ) w inwestycje docelowe w przypadku funduszy zarządzanych przez towarzystwo, w których występują struktury spółek celowych oraz na modyfikacji formularzy wniosków inwestycyjnych o obowiązkowe pola zawierające ocenę menedżera ryzyka w zakresie wpływu decyzji inwestycyjnej na ustawowe i statutowe limity inwestycyjne.

(akta kontroli str. 405-406)

W 2020 r., w ramach prac nad wzmocnieniem nadzoru analitycznego, w UKNF zostały wprowadzone procedury postępowania w zakresie przekazywania i oceny raportów bieżących i okresowych podmiotów rynku funduszy wpływających do UKNF. Do wdrożonych procedur należały:

1) *Instrukcja przygotowania metryczki towarzystwa funduszy inwestycyjnych (wydanie 1)*. Instrukcja ta, wprowadzona 19 maja 2020 r., określiła proces gromadzenia danych na temat TFI na potrzeby informacji zarządczej i kontroli danych, który uprzednio miał charakter niesformalizowany. Celem instrukcji było uregulowanie sposobu postępowania DFF w zakresie wypełniania i weryfikacji

²¹ Przepis zawarty w tym punkcie dotyczy zapewnienia, aby zbywanie i odkupywanie jednostek uczestnictwa oraz emitowanie, wydawanie i wykupywanie certyfikatów inwestycyjnych odbywało się zgodnie z przepisami prawa i statutem funduszu inwestycyjnego.

danych sprawozdawczych zawartych w metryczce TFI, a także podziału zadań w zakresie zastosowania zasady jakości danych²² w DFF.

Na mocy tych przepisów wyznaczony pracownik DFF odpowiedzialny jest za nadzór nad sprawozdawczością finansową FI lub TFI oraz kwestiami korporacyjnymi, w tym prowadzenie procesu licencyjnego w zakresie akcjonariuszy TFI, organów statutowych TFI, osób kluczowych zatrudnionych w TFI, podmiotów prawnych wykonujących zadania usługowe na rzecz TFI lub FI. Pracownik odpowiedzialny za weryfikację danych dokonuje ustalenia, czy dane i informacje przekazane przez FI lub TFI do Urzędu są kompletne i aktualne. Dokonuje również analizy informacji o akcjonariacie i organach statutowych TFI, decyzjach administracyjnych, postępowaniach kontrolnych.

Niezwłocznie po przeprowadzeniu weryfikacji, pracownik informuje przełożonego o jej wynikach, przedstawiając na piśmie rekomendację, co do dalszych czynności.

Metryczka TFI, po weryfikacji, jest generowana w sposób automatyczny na podstawie danych sprawozdawczych i informacji związanych z postępowaniami administracyjnymi oraz kontrolami. Metryczka jest raportem zarządczym zawierającym kluczowe informacje o towarzystwie. Nie ma w niej możliwości dokonania adnotacji o nieprawidłowościach.

(akta kontroli str. 14, 41-43, 111)

2) *Instrukcja kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* (wydanie 1), wdrożona 17 sierpnia 2020 r. Celem instrukcji było uregulowanie sposobu sprawowania przez DFF nadzoru nad efektywnością przychodową działalności inwestycyjnej oraz sytuacją finansową funduszy inwestycyjnych. *Instrukcja* dotyczy w szczególności kontroli „zza biurka” sprawozdań kwartalnych funduszy dotyczących działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej tych funduszy. Z wyjaśnień dyrektora DFF wynika, że uprzednio proces ten funkcjonował w sposób niesformalizowany. Zgodnie z *Instrukcją*, na podstawie przekazywanych raportów okresowych, do analizy typowane mają być przede wszystkim fundusze inwestycyjne o znaczącej zmianie stopy zwrotu rozumianej jako zmiana wartości aktywów netto przypadających na certyfikat inwestycyjny lub jednostkę uczestnictwa, których znaczącą część aktywów stanowią należności notujące ujemną stopę zwrotu w dwóch kolejnych kwartałach. W sytuacji, gdy liczba wytypowanych w ten sposób funduszy przekroczy 50, DFF zmniejsza ją w wyniku zastosowania kolejnych kryteriów. Czynności weryfikacji mają na celu identyfikację nieprawidłowości w funduszach, które w oparciu o kryteria statystyczne zostały zakwalifikowane do kategorii podwyższonego ryzyka. Po zakończonej weryfikacji danych dotyczących funduszu, Kierownictwu DFF ma być przedstawiany dokument obejmujący dane na koniec kwartału, w którym opisane zostaną działania analityczne podjęte wobec podmiotów zakwalifikowanych do weryfikacji, ustalenia poczynione podczas działań analitycznych oraz rekomendacje dotyczące dalszego postępowania. Kontrola działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych ma być prowadzona niezwłocznie po wpłynięciu raportów kwartalnych, przekazywanych w terminie do 35 dni od zakończenia kwartału.

NIK zauważa, że *Instrukcja* ta koncentrując się na kontroli sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez fundusze inwestycyjne, dotyczących działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej FI, nie odnosi się do zawiadomień o nieprawidłowościach przekazywanych przez depozytariuszy. Zdaniem NIK, celowe

²² Zasada jakości danych dotyczy ustalenia merytorycznych gestorów informacji w kontekście zapewnienia prawidłowości treści gromadzonych danych (ich kompletności), ich aktualności odpowiadającej faktycznemu stanowi rzeczy zgodnie z posiadanymi przez DFF wcześniej zgromadzonymi informacjami. Za prawdziwość i rzetelność danych odpowiada podmiot je przekazujący (TFI, FI, bank depozytariusz).

byłoby uzupełnienie tego dokumentu o uzyskane od depozytariuszy informacje dotyczące funduszy.

(akta kontroli str. 34-40)

2. Z bazy danych UKNF, na potrzeby niniejszej kontroli, zostały pobrane raporty przekazane w latach 2017 i 2019, dotyczące wybranych sześciu TFI i czterech FI. Razem w obu tych latach ww. podmioty nadzorowane przekazały do UKNF 2500 raportów. Pobrane zostały również raporty przekazane do UKNF przez depozytariuszy, zgodnie z art. 231 ustawy o fi, dotyczące tych podmiotów.

Szczegółowym badaniem pod względem kompletności i prawidłowości pozyskanych przez UKNF w 2017 r. i 2019 r. danych objęte zostały 134 raporty bieżące, informacje bieżące, zbiorcze raporty bieżące TFI oraz 68 raportów bieżących i sprawozdań przekazanych do UKNF przez dwa fundusze inwestycyjne. Ponadto dokonano przeglądu 61 zawiadomień złożonych do UKNF w 2017 r. i 2019 r. przez depozytariuszy.

(akta kontroli str. 291, 406-414)

Raporty bieżące TFI zawierały informacje dotyczące działalności towarzystwa, jego sytuacji finansowej lub zarządzania zbiorczym portfelem papierów wartościowych, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1-52 rozporządzenia oif, w tym o zmianach w składzie zarządu TFI, rady nadzorczej, o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania z działalności TFI, strukturze grupy kapitałowej, zmianach w strukturze akcjonariatu. W formie zbiorczych raportów bieżących, na podstawie § 18 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia oif, UKNF był informowany między innymi o zawarciu przez towarzystwo z podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych umowy o badanie, przegląd sprawozdań finansowych funduszy lub umowy o wykonanie innych usług dotyczących sprawozdań finansowych funduszy.

W formie informacji bieżącej przekazywano także dane dotyczące zmian osób zatrudnionych w towarzystwie, które mają istotny wpływ na działalność funduszu, w szczególności na decyzje inwestycyjne funduszu, lub zmian w rejestrze przedsiębiorców.

UKNF otrzymywał objęte badaniem sprawozdania miesięczne TFI do dwudziestego dnia następnego miesiąca, tj. w terminach, o których mowa w § 19 ust. 5 rozporządzenia oif. Sprawozdania roczne wraz z dokumentami, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia oif, oraz oświadczeniami depozytariusza i sprawozdaniami z badania, po ich zbadaniu przez biegłego rewidenta zostały przekazane w terminach określonych w § 19 ust. 8 rozporządzenia oif.

Wytypowane do badania sprawozdania kwartalne FIZ-Q oraz sprawozdania roczne FIZ-R dwóch funduszy inwestycyjnych zawierały wymagane prawem treści²³. Wytypowane do badania pozostałe raporty (poza sprawozdaniami) przekazane przez jeden FI dotyczyły wartości aktywów netto i wartości aktywów netto na certyfikat inwestycyjny w dniu wyceny²⁴ (osiem raportów), wykupienia certyfikatów inwestycyjnych²⁵ (cztery raporty), przekroczenia ograniczeń inwestycyjnych wynikających z ustawy o fi lub statutu funduszu²⁶ (siedem raportów). Ich zawartość

²³ Raport roczny zawierał roczne sprawozdanie finansowe, zestawienie lokat, bilans, rachunek wyniku z operacji, zestawienie zmian w aktywach netto, rachunek przepływów pieniężnych, oświadczenie depozytariusza, opinię podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych, raport podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych.

²⁴ Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 32 rozporządzenia oif.

²⁵ Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia oif.

²⁶ Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia oif.

odpowiadała wymogom określonym w rozporządzeniu oif. W związku z tym, pod tym względem nie wymagały podejmowania czynności nadzorczych.

(akta kontroli str. 194-196)

W wyniku przeprowadzonego przez NIK badania obejmującego przesyłane przez wybrane towarzystwa raporty, sprawozdania, oceny BION nadawane przez UKNF, analizę sygnałów i skarg, NIK stwierdziła następujący stan faktyczny.

KNF nie wyraziła sprzeciwu²⁷ wobec zamierzonej przez [...] ²⁸ istotnej zmiany warunków wykonywania działalności w związku z planowanym znacznym zwiększeniem skali działalności towarzystwa, wynikającej z przejęcia w zarządzanie [...] ²⁹ funduszy inwestycyjnych. Nastąpiło to pomimo pogarszającej się oceny nadzorczej TFI, zwłaszcza za jakość zarządzania. Wartość zarządzanych aktywów towarzystwa w wyniku tego przejęcia miała wzrosnąć około piętnastokrotnie. Na etapie przejmowania funduszy inwestycyjnych, został przedstawiony przez towarzystwo harmonogram, który dotyczył przywrócenia funkcjonowania przejętych funduszy inwestycyjnych do stanu zgodnego z prawem. Po ponad roku po przejęciu funduszy nadal w kilku z nich brak było okresowych wycen aktywów znajdujących się w portfelu inwestycyjnym przejętych funduszy inwestycyjnych oraz okresowych sprawozdań finansowych przejętych funduszy inwestycyjnych. O skali problemu wynikającego z braku wyceny może świadczyć fakt, że łączna wartość zarządzanych aktywów wykazanych w sprawozdaniu miesięcznym wyniosła [...] ³⁰. Niespójność ta wynikała z braku kompletnej realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących przekazania sprawozdań kwartalnych dla funduszy zarządzanych przez [...] ³¹, w związku z brakiem zakończenia procesu wyceny aktywów funduszy. Braki wycen dotyczyły 10 funduszy inwestycyjnych zarządzanych uprzednio przez [...] ³², trzech funduszy/subfunduszy zarządzanych wcześniej przez [...] ³³ oraz dwóch przez [...] ³⁴. Podmiotom tym KNF odebrała zezwolenia na prowadzenie działalności. W odniesieniu do funduszy inwestycyjnych, które nie dokonywały na bieżąco wyceny, wartość aktywów wykazywana w sprawozdaniu miesięcznym [...] ³⁵ oparta była na ostatniej dostępnej wycenie funduszu inwestycyjnego. Raporty umożliwiające identyfikację sytuacji finansowej i prowadzonej działalności inwestycyjnej dotyczyły 13 funduszy, natomiast cztery fundusze w likwidacji przekazywały informacje wskazane w rozporządzeniu w sprawie trybu likwidacji funduszy inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 112, 147, 2197-2202, 2458-2512)

Na etapie analizy powiadomienia złożonego przez [...] ³⁶ o planowanej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez [...] ³⁷, DFF nie badał kwestii dotyczących wzajemnych powiązań pomiędzy osobami i podmiotami będącymi akcjonariuszami towarzystwa, które to informacje mogły być ważne dla inwestorów. Dopiero w następstwie sygnałów napływających do Urzędu i ich weryfikacji, Urząd

²⁷ Na podstawie art. 61b ust. 3 ustawy o fi.

²⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

²⁹ Jak wyżej.

³⁰ Jak wyżej.

³¹ Jak wyżej.

³² Jak wyżej.

³³ Jak wyżej.

³⁴ Jak wyżej.

³⁵ Jak wyżej.

³⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

³⁷ Jak wyżej.

zdecydował się, po upływie czterech miesięcy od ich wpływu, na wystąpienie do prokuratury z zawiadomieniem o możliwości popełnienia przestępstwa, a po upływie kolejnych czterech miesięcy do Centralnego Biura Antykorupcyjnego z informacjami, mogącymi wskazywać na możliwość prowadzenia przez grupę osób działalności skutkującej powstaniem szkody w majątku funduszy inwestycyjnych, a w rezultacie powstania szkody majątkowej u osób, które dokonywały wpłat do funduszy inwestycyjnych.

Dyrektor DFF wyjaśnił, że złożone przez TFI powiadomienie nie wiązało się ze zmianami w obrębie akcjonariatu TFI, a tym samym z perspektywy złożonego powiadomienia dotychczasowa (przed złożeniem powiadomienia) struktura akcjonariatu w kontekście wypełniania przez TFI wymogów kapitałowych oraz złożonych przez akcjonariuszy oświadczeń o gotowości dokapitalizowania TFI nie dawała podstaw do zgłoszenia sprzeciwu do treści powiadomienia.

(akta kontroli str. 420-431)

W przypadku [...] ³⁸ statut jednego z zarządzanych funduszy zawierał postanowienia dotyczące różnych uprawnień związanych z poszczególnymi seriami certyfikatów inwestycyjnych. Na etapie wykupu certyfikatów w 2019 r. wywołało to konflikt pomiędzy funduszem a inwestorami, bowiem zastosowana redukcja żądań wykupu certyfikatów inwestycyjnych wobec nieuprzywilejowanych inwestorów wyniosła w okresie 1 lipca 2018 r. – 30 czerwca 2019 r. 100%. Na podstawie art. 225 ust. 2 ustawy o fi, DFF zwracał się do TFI o przekazanie informacji, dokumentów i wyjaśnień niezbędnych do wykonywania efektywnego nadzoru. Na etapie przedkładania statutów przez TFI Urząd nie zgłaszał uwag do zapisów zawartych w statucie i nie wskazywał towarzystwu potrzeby zmiany zapisów, które finalnie spowodowały konflikt. UKNF w wyjaśnieniach przedstawił stanowisko, iż inwestorzy FIZ, podpisując warunki zawierania umowy, potwierdzali jednocześnie, że zaznajomili się ze statutem, w którym były informacje dotyczące uprzywilejowania serii certyfikatów inwestycyjnych. TFI i inwestorzy przyjęli rozwiązanie zmierzające do uwzględnienia interesów inwestorów indywidualnych poprzez zrównanie praw w zakresie wykupów. Dyrektor DFF poinformował o zakończeniu konfliktu w taki sposób, że TFI wprowadziło w grudniu 2019 r. zmiany statutu, które spowodowały zrównanie praw wszystkich uczestników funduszu w odniesieniu do wykupowania certyfikatów inwestycyjnych oraz na zastąpieniu mechanizmu wykupu na żądanie uczestnika, mechanizmem wykupu automatycznego, dokonywanego w terminach i na zasadach jednolitych dla wszystkich uczestników posiadających certyfikaty inwestycyjne.

(akta kontroli str. 324-379)

3. Przepisy ustawy o fi oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym ³⁹ nie nakładają obowiązku nadawania oceny nadzorczej podmiotom rynku funduszy inwestycyjnych. Proces BION TFI został wewnętrznie wdrożony w UKNF, na zasadzie dobrej praktyki nadzorczej, w ramach nadzoru opartego na ryzyku. Procesem nadawania oceny nadzorczej objęto towarzystwa funduszy inwestycyjnych, bez odrębnego nadawania oceny takim podmiotom, jak depozytariusze czy dystrybutorzy ⁴⁰. Dyrektor DFF wyjaśnił, że objęcie procesem oceny BION jedynie TFI było rozwiązaniem optymalnym i wystarczającym, a dokonywanie odrębnej i samodzielnej oceny poszczególnych funduszy

³⁸ Jak wyżej.

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1400.

⁴⁰ Bankom, pełniącym m.in. rolę depozytariuszy i domom maklerskim, pełniącym m.in. rolę dystrybutorów nadawana jest ocena nadzorcza, przez właściwe do sprawowania nadzoru nad nimi, komórki organizacyjne UKNF.

inwestycyjnych, depozytariusza lub dystrybutora nie było celowe i zasadne. W metodologii BION w części oceny dotyczącej ryzyka ogółem wyodrębniono ocenę ryzyk związanych z zarządzanymi przez TFI funduszami, a w ocenie jakości zarządzania oceniane było funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem mającego zastosowanie odrębnie do poszczególnych funduszy inwestycyjnych. Natomiast zagadnienia związane z funkcjonowaniem innych podmiotów, takich jak depozytariusze i dystrybutorzy, czy też podmiotów, którym TFI powierzyło wykonywanie innych czynności, które wpływały na ogólny poziom ryzyka TFI, były rozpatrywane łącznie przy ocenie BION TFI. NIK zauważa, że w arkuszach BION TFI brak było osobnej analizy funkcjonowania oraz wpływu innych podmiotów, prowadzących obsługę funduszy inwestycyjnych, na poziom ryzyka i jakość zarządzania danym TFI.

(akta kontroli str. 450-453, 2221-2223)

W latach 2017–2018 proces BION TFI został określony w dokumencie pn. *Badanie i Ocena Nadzorcza. Podręcznik dla pracowników nadzoru nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych*. W latach 2019–2020 dokumentem regulującym proces nadawania oceny BION TFI była *Metodyka badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych*. Zmiana metodyki BION od 2019 r. dotyczyła reorganizacji kryteriów oceny poszczególnych obszarów. Z obszaru ryzyka wyłączone zostały kryteria dotyczące stosowanych mechanizmów zarządzania ryzykiem, a ocena tego obszaru zależała tylko od ogólnego poziomu ryzyka (finansowego, operacyjnego i funduszy). Obszar adekwatności kapitałowej oceniany był przez pryzmat sytuacji kapitałowej TFI i jego rentowności. Natomiast do obszaru jakości zarządzania, poza oceną funkcjonowania organów TFI i sposobu funkcjonowania kontroli wewnętrznej, włączono kryteria oceny sposobów zarządzania ryzykiem. W ślad za tym zmieniono siatkę wag przypisanych poszczególnym obszarom przy nadawaniu oceny końcowej⁴¹. Ponadto kluczową zmianą było wprowadzenie podziału badanych TFI na trzy formuły badania: pełną, standardową i uproszczoną⁴². Poszczególne formuły różniły się stopniem szczegółowości oraz materiałem objętym badaniem.

W dniu 29 września 2020 r. został wydany aneks do *Metodyki* ustalający szczególne zasady przeprowadzenia procesu badania i oceny nadzorczej TFI w 2020 r., uwzględniający sytuację związaną z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19. Założono nadanie ocen BION dla wszystkich TFI w formule uproszczonej.

(akta kontroli str. 190-193, 1971, 1975-2192)

Oceny BION były nadawane dla wszystkich TFI w danym roku kalendarzowym na określoną datę (tzw. data odcięcia). Ocena dotyczyła, co do zasady, okresu 12 miesięcy poprzedzających datę odcięcia. Zdaniem dyrektora DFF, zdarzenia i informacje ujawnione po dacie odcięcia, a przed nadaniem oceny BION z formalnego punktu widzenia nie podlegały uwzględnieniu w ocenie za ten okres⁴³. *Metodyka* BION w pkt 5. *Ocena końcowa* dopuszczała możliwość stosowania korekty eksperckiej na poziomie ocenianych obszarów oraz oceny końcowej w przypadku zidentyfikowania istotnych obszarów ryzyka w ramach bieżącego nadzoru działalności TFI lub zarządzanych funduszy. Ponadto w *Metodyce* BION w pkt 2.2. *Podstawowe zasady i założenia procesu BION* w ppkt 12 wskazano,

⁴¹ W latach 2017-2018 odpowiedni 50%, 20% i 30%; w latach 2019-2020 odpowiednio 40%, 20% i 40%.

⁴² Przydział do danego rodzaju badania determinowany był algorytmem określonym w załączniku do *Metodyki*.

⁴³ Skargi na [...] *Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*], które wpłynęły w 2017 r. nie zostały uwzględnione w BION z 20 czerwca 2017 r., który sporządzono za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

iż w uzasadnionych przypadkach możliwe było uwzględnienie w ocenie nadzorczej istotnych informacji mających miejsce po dacie odcięcia.

W latach 2017–2020 nie było przypadków zmiany oceny BION, dotyczącej konkretnej daty odcięcia, po nadaniu oceny i przekazaniu podmiotowi informacji o niej. Dyrektor DFF wyjaśnił, że w przypadku ocen nadanych w kontrolowanym okresie nie zidentyfikowano przesłanek uzasadniających konieczność zmiany nadanej oceny. Jednocześnie zaznaczył, że oceny BION nadawane były każdemu TFI corocznie i częstotliwość ta była, w ocenie DFF, wystarczająca i adekwatna do miarodajnej oceny ryzyka generowanego przez TFI w ramach stosowanej *Metodyki*. Przyjęcie innego podejścia prowadziłoby do konieczności niemalże ciągłego aktualizowania nadawanej oceny BION, w związku z bieżącym wpływem coraz to nowych informacji na temat danego podmiotu. Jednakże w Podręcznikach BION za lata 2017 i 2018 w pkt 3.3. *Założenia dotyczące ocen BION* w ppkt 4 dopuszczono możliwość aktualizacji nadanej oceny BION po jej zatwierdzeniu w danym roku, w uzasadnionych przypadkach wystąpienia zdarzeń wpływających na stabilność towarzystwa lub zarządzanych funduszy.

Zdaniem NIK, aktualizowanie nadanej oceny BION, w związku z bieżącym wpływem nowych, istotnych informacji dotyczących nadzorowanego podmiotu, stanowiłaby dobrą praktykę nadzorczą⁴⁴.

(akta kontroli str. 1966, 1974, 1979-1981, 2070-2073, 2162-2163, 2176-2177, 2213-2214, 2218)

W arkuszu oceny końcowej BION, zgodnie ze wzorcem obowiązującym do 2018 r., w części ogólnej dotyczącej podstawowych informacji na temat TFI figurowało pole „Wartość zarządzanych aktywów (mln PLN)”, które powinno zawierać łączną wartość wszystkich aktywów zarządzanych przez dane TFI. W badanej próbie stwierdzono dwa przypadki, w których pole to w formularzach ocen BION [...] ⁴⁵ na dzień nadania ocen za 2017 r. i 2018 r. zawierało w pierwszym przypadku wyłącznie wartość zarządzanych aktywów funduszy inwestycyjnych, natomiast w drugim przypadku zawierało błędną wartość niezgodną z raportem ESPI na 30 czerwca 2018 r. Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora DFF, wartość podana w tym polu miała charakter informacji zarządczej o skali działalności TFI i nie wpływała na wysokość poszczególnych ocen częściowych, ocen obszarów, ani na łączną i końcową ocenę BION TFI. Rozbieżność w prezentowanych wartościach zarządzanych aktywów w części ogólnej formularza nie generowała wprawdzie ryzyka dla oceny BION, jednak zdaniem NIK, wskazywała na brak rzetelnej weryfikacji arkusza BION. Błędnie podana wartość aktywów dezinformowała także osobę zapoznającą się z formularzem BION. NIK zwraca uwagę na potrzebę jednolitej prezentacji danych w arkuszach oceny BION.

(akta kontroli str. 497-498, 500, 502, 527, 545, 618, 2223, 2230-2262, 2266 pliki 174-194)

⁴⁴ W ocenie BION [...] *Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*] nadanej 9 stycznia 2019 r. za okres od 30 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. nie uwzględniono ustaleń kontroli UKNF w tym TFI przeprowadzanej w okresie od 11 października do 28 grudnia 2018 r., które znalazły następnie odzwierciedlenie w zaleceniach wydanych 28 marca 2019 r., a zatem blisko trzy miesiące później po nadaniu oceny BION.

⁴⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

W zbadanej próbie BION sześciu TFI [...] ⁴⁶ uwzględniane były wyniki poprzednich analiz BION, analiz raportów bieżących oraz kontroli. Przejawem tego były stosowane korekty eksperckie, które wpływały na obniżenie oceny obszaru ryzyka ⁴⁷, adekwatności kapitałowej ⁴⁸ oraz jakości zarządzania ⁴⁹, jak również wykorzystywano korektę końcowej oceny BION ⁵⁰.

(akta kontroli str. 453-455, 509-510, 2221)

Analizy BION obejmowały zagadnienia uznane przez UKNF jako istotne systemowo, a także zagadnienia dotyczące konkretnych podmiotów, skali ich działalności oraz indywidualnej sytuacji. Elementem metodyki BION w latach 2015-2018 było przestrzeganie *Zasad Ładu Korporacyjnego dla Instytucji Nadzorowanych* ⁵¹. Od 2019 r. UKNF zrezygnował z corocznego kompleksowego uwzględnienia tego zagadnienia w ramach procesu BION. W zamian funkcjonowało kryterium oceny działania rady nadzorczej uwzględniające niezależność jej członków w rozumieniu ww. *Zasad*.

(akta kontroli str. 452)

Metodyka BION TFI nie zawierała bezpośredniego wskazania skali i informacji odnośnie do sygnałów skargowych o nieprawidłowościach, jako elementu oceny BION. Niemniej przedmiotem analizy były informacje dotyczące nadzorowanych TFI, zawarte w sygnałach przekazywanych do UKNF. W przypadku ocen nadanych [...] ⁵² uwzględnione zostały zagadnienia będące przedmiotem zawiadomienia sygnalisty, przekazanego do UKNF [...] ⁵³. W przypadku oceny nadanej [...] ⁵⁴ uwzględnione zostały sygnały skargowe od uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego, zarządzanego przez to TFI, dotyczące sposobu realizacji wykupów certyfikatów inwestycyjnych. W przypadku [...] ⁵⁵ uwzględnione zostały sygnały skargowe uczestników funduszu [...] ⁵⁶ związane ze strukturą aktywów funduszu oraz ze sposobem realizacji wykupów certyfikatów inwestycyjnych. Możliwość uwzględnienia kwestii opisywanych w zawiadomieniach sygnalistów istnieje w korekcie eksperckiej oceny BION.

(akta kontroli str. 185-195, 456, 511, 599, 2219)

Od 2019 r. przedmiotem badania w trakcie oceny BION były kwestie wykupu certyfikatów inwestycyjnych oraz struktura opłat za zarządzanie funduszami inwestycyjnymi otwartymi i specjalistycznymi funduszami inwestycyjnymi otwartymi. Ocena za obszar poziomu ryzyka oraz jakości zarządzania podlegała korekcie w przypadkach redukcji wykupów certyfikatów inwestycyjnych w skali wyższej niż dopuszczonej statutem lub braku realizacji wykupów w sposób naruszający statut oraz zmiany statutu w zakresie postanowień regulujących zasady wykupu certyfikatów inwestycyjnych w sposób ograniczający możliwość ich wykupu. Zagadnienia struktury opłat w funduszach otwartych uwzględnione zostały

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁴⁷ [...] Jak wyżej.

⁴⁸ [...] Jak wyżej.

⁴⁹ [...] Jak wyżej.

⁵⁰ [...] Jak wyżej.

⁵¹ Dokument przyjęty uchwałą KNF z 22 lipca 2014 r.

⁵² Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁵³ Jak wyżej.

⁵⁴ Jak wyżej.

⁵⁵ Jak wyżej.

⁵⁶ Jak wyżej.

w kryteriach oceny częściowego obszaru ryzyka związanego z zarządzanymi funduszami w ramach oceny ogólnego poziomu ryzyka i dotyczyły dostosowania stawek wynagrodzenia do polityki inwestycyjnej oraz zasady naliczania wynagrodzenia zmiennego za zarządzanie.

(akta kontroli str. 456-457, 511-512)

Z dniem 1 stycznia 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem inwestycyjnym otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym⁵⁷. W rozporządzeniu tym ustalone zostały maksymalne wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszami.

UKNF w okresie objętym kontrolą nie dokonywał systemowego przeglądu w zakresie przestrzegania limitów wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem⁵⁸. Dyrektor DFF wskazał, że zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy o fi do obowiązków depozytariusza należy zapewnienie, aby wartość aktywów netto funduszu inwestycyjnego oraz wartość aktywów netto przypadających na jednostkę uczestnictwa była obliczana zgodnie z przepisami prawa i statutem funduszu inwestycyjnego. W celu prawidłowego wypełniania tego obowiązku, niezbędne jest dokonywanie przez depozytariusza weryfikacji prawidłowości i zgodności z przepisami prawa naliczania kosztów obciążających aktywa funduszu, w tym sposobu i wysokości naliczania wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie. W związku z tym w pierwszej kolejności to depozytariusz weryfikuje, czy fundusz dostosował się do przepisów rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń. Zgodnie z art. 231 ust. 1 ustawy o fi, jeżeli przy wykonywaniu swoich obowiązków depozytariusz stwierdzi, że fundusz inwestycyjny działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu, zobowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym KNF. Dyrektor DFF poinformował, że w 2019 r. oraz w 2020 r. nie zidentyfikowano przypadków nieprawidłowości przy ustalaniu limitów dotyczących wysokości wynagrodzenia za zarządzanie funduszami inwestycyjnymi, w tym o niedostosowaniu lub nieterminowym dostosowaniu się do wymogów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wynagrodzeń. Kwestia dotycząca maksymalnych wynagrodzeń za zarządzanie funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi w przeciwieństwie do funduszy otwartych nie została uregulowana na poziomie rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń. Według dyrektora DFF wynika to z faktu, iż fundusze te co do zasady powinny być kierowane do doświadczonych, zamożnych inwestorów, którzy są w stanie ocenić opłacalność inwestycji, a także wysokość pobieranych opłat. Kwestia wynagrodzenia za zarządzanie funduszami zamkniętymi i kosztów, jakimi obciążane są te fundusze, została pozostawiona do uznania TFI, które nadaje statut takiego funduszu.

Spośród wybranej przez NIK próby podmiotów problematyka opłat za zarządzanie została skontrolowana przez UKNF w [...] ⁵⁹ W ramach kontroli w [...] ⁶⁰

⁵⁷ Dz. U. poz. 2380, dalej: rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń.

⁵⁸ W myśl § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń, ilekroć w tym rozporządzeniu jest mowa o funduszu należy rozumieć przez to:

- a) fundusz inwestycyjny otwarty, a w przypadku funduszu inwestycyjnego otwartego z wydzielonymi subfunduszami - subfundusz takiego funduszu,
- b) specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty, a w przypadku specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego z wydzielonymi subfunduszami - subfundusz takiego funduszu.

⁵⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁶⁰ Jak wyżej.

przeprowadzonej w 2018 r. stwierdzono nieprawidłowości związane między innymi z wypłatą wynagrodzenia uzależnionego od wzrostu wartości aktywów netto na certyfikat inwestycyjny funduszu oraz wypłatą świadczenia dodatkowego dla uczestnika funduszu, mając na uwadze, że podmiot zarządzający portfelem inwestycyjnym działał w sytuacji konfliktu interesów i z naruszeniem interesu funduszu oraz jego uczestników. Kontrola UKNF w [...] ⁶¹ przeprowadzona na przełomie 2016 r. i 2017 r. wykazała między innymi, że towarzystwo to odnosiło korzyści z pobierania wynagrodzenia za zarządzanie subfunduszem i funduszem, którego jedynymi uczestnikami byli subfundusz i spółki celowe subfunduszu. W ramach kontroli w [...] ⁶² przeprowadzonej w 2018 r. UKNF stwierdził nieprawidłowości odnoszące się do sposobu wynagradzania podmiotu zarządzającego portfelami inwestycyjnymi funduszy sekurytyzacyjnych oraz nieprawidłowości związane z naliczaniem wynagrodzenia zmiennego uzależnionego od wyników zarządzania w pięciu funduszach. W badanym przez NIK okresie nieprawidłowości w zakresie opłat za zarządzanie stwierdzono również podczas kontroli w [...] ⁶³ Wymienione wyżej nieprawidłowości związane z wynagrodzeniami za zarządzanie funduszami inwestycyjnymi zostały stwierdzone przez UKNF w ramach inspekcji w podmiotach. Zdaniem NIK, wskazuje to, że model weryfikacji prawidłowości naliczania wynagrodzeń za zarządzanie funduszami inwestycyjnymi w głównej mierze przez depozytariuszy nie jest w pełni skuteczny.

(akta kontroli str. 1171-1172, 1372-1384, 1642-1643, 2346-2356 pliki nr 103-109, 116, 133)

Zagadnienia dotyczące zróżnicowania uprawnień inwestorów, kosztów i opłat ponoszonych na rynku funduszy inwestycyjnych zamkniętych nie wchodziły w skład Metodyki BION w badanym okresie. Zagadnienia te, o ile wpływałyby negatywnie na ocenę poziomu ryzyka TFI, mogły być uwzględniane w ocenie BION, jako czynnik oceny eksperckiej lub korekty eksperckiej, poza standardowymi kryteriami przewidzianymi w Metodocy.

Oceny zasad wyceny aktywów funduszu, rzetelności wyceny oraz weryfikacji jej prawidłowości dokonuje firma audytorska badająca sprawozdanie finansowe funduszu. Depozytariusz funduszu odpowiada za zapewnienie, poprzez bieżącą kontrolę, aby wycena była przeprowadzana zgodnie z prawem i statutem funduszu. Stąd oceny tego obszaru UKNF nie dokonuje samodzielnie, a w ocenie BION uwzględniane są wyniki badania (przeglądu) sprawozdań finansowych funduszy dokonywane przez firmy audytorskie, na poziomie kryteriów ocen cząstkowych składających się na ocenę ryzyka, jak i na poziomie korekt oceny BION. Wpływające informacje o nieprawidłowości przy wycenie lub budzące istotne wątpliwości w tym zakresie skutkują obniżeniem oceny BION.

(akta kontroli str. 137-138, 457-459, 1973)

Na zakończenie oceny BION, w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości, wydawane były zalecenia ukierunkowane na ich eliminację. Zalecenia wydawane były również w sytuacjach, w których nie stwierdzono określonych nieprawidłowości, natomiast sugerowano optymalizację określonych procesów. W ocenie dyrektora DFF, terminy określone na realizację zaleceń były racjonalne i optymalne, uwzględniające konieczność jak najszybszego poprawiania procesów funkcjonujących w TFI oraz czas niezbędny na przygotowanie odpowiednich procedur i wdrożenie nowych/zmienionych procesów.

⁶¹ Jak wyżej.

⁶² Jak wyżej.

⁶³ Jak wyżej.

Praktyka wydawania zaleceń została rozpoczęta od procesu BION realizowanego w 2018 r. Podręcznik BION, przewidujący możliwość wydania zaleceń nadzorczych, obowiązywał od 2018 r. W Podręczniku BION z 2017 r. nie zawarto punktu przewidującego możliwość wydania zaleceń nadzorczych w związku z nadaną oceną. Była to jedna ze słabości systemowych nadzoru wyeliminowana w okresie objętym kontrolą NIK. W wyniku jej występowania proces BION nie był tak efektywny, jak po wprowadzeniu zmian.

(akta kontroli str. 459-480, 512-516)

4. W latach 2017-2020 UKNF otrzymał łącznie 525 sygnałów skargowych na działalność podmiotów z rynku funduszy inwestycyjnych. Spośród nich 163 sygnały, tj. ponad 30% dotyczyło potencjalnych nieprawidłowości z zakresu praktyk rynkowych, w szczególności jakości świadczonych usług, niedotrzymania terminu realizacji zleceń oraz wysokości opłat i prowizji. Pozostałe sygnały dotyczyły przede wszystkim prowadzenia polityki inwestycyjnej, zarządzania funduszem inwestycyjnym, wyceny certyfikatów inwestycyjnych/jednostek uczestnictwa oraz likwidacji funduszu. Korespondencja zawierająca zgłoszenia od nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego – wpływająca w badanym okresie kolejno do: Departamentu Ochrony Klientów (DOK), Departamentu Praktyk Rynkowych (DPR), Departamentu Postępowań Sankcyjnych i Praktyk Rynkowych (DPS) oraz ponownie Departamentu Praktyk Rynkowych (DPR) – wykraczająca poza zakres praktyk rynkowych, była przekazywana do wykorzystania przez właściwą komórkę merytoryczną w UKNF. W związku z obowiązującymi kolejno regulaminami wewnętrznymi DPR i DPS zostały przygotowane dwa raporty »na temat sygnałów zgłaszanych do Urzędu Komisji dotyczących nieprawidłowości w działalności podmiotów« odpowiednio za I i II półrocze 2017 r. Natomiast w związku z § 44 ust. 1 pkt 6 regulaminu organizacyjnego UKNF, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32/2019 Przewodniczącego KNF z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2019 r., zostały przygotowane raporty roczne za 2018 i 2019 r. oraz dwa raporty kwartalne za I i II kwartał 2020 r. »na temat zidentyfikowanych na podstawie analizy informacji otrzymanych przez Komisję dotyczących nieprawidłowości w działalności podmiotów podlegających nadzorowi Komisji«. Raporty te nie zostały przedstawione Komisji Nadzoru Finansowego. W raportach prezentowano przede wszystkim dane ilościowe w tabelach, podając statystykę wpływających sygnałów oraz syntetyczny opis pojedynczych, zweryfikowanych przez DOK, DPR, DPS i ponownie DPR, nieprawidłowości podmiotów rynku kapitałowego, na które wpłynęły sygnały. Podawano także informacje o czynnościach podejmowanych przez DOK, DPR, DPS i ponownie DPR wobec tych podmiotów. Nie prezentowano systemowego opisu nieprawidłowości w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych, na które wpływało do UKNF najwięcej sygnałów skargowych. Zdaniem dyrektora DPR, raporty roczne w części opisowej powinny prezentować *ex post* zidentyfikowane i przeanalizowane nieprawidłowe praktyki rynkowe potwierdzone przez DPR i działania realizowane w zakresie analizy praktyk rynkowych, które miały miejsce w działalności podmiotów nadzorowanych. DPR wskazuje, że obie grupy danych ilościowe, jak i jakościowe w raporcie stanowią przejaw działań nadzorczych i analizy rynku.

(akta kontroli str. 647, 675, 687, 689-694, 697, 746-782, 786, 809, 822)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zdaniem NIK, niecelowe było niedokonanie w latach 2017-2019 sformalizowania procesu analizy sprawozdawczości dotyczącej podmiotów rynku funduszy

inwestycyjnych wpływającej do Urzędu. W wyniku tego nie były dokumentowane przeprowadzane analizy, ich wyniki i rekomendacje będące wynikiem analiz. Stosowanie procedur i dokumentowanie czynności pozwala na ustalenie osób odpowiedzialnych za przygotowanie i podejmowanie decyzji, obniża ryzyko nierzetelnej realizacji zadań i ułatwia kontrolę ich wykonania. Określenie procedur ma szczególne znaczenie w sytuacji wysokiej rotacji kadr, jaka występowała w DFF. W latach 2017-2019 z tego departamentu odeszły 34 osoby, co przekraczało 1/3 średniego stanu zatrudnienia w tej komórce organizacyjnej.

Za brak przedmiotowych procedur odpowiedzialni byli dyrektorzy DFF sprawujący tę funkcję do 30 czerwca 2019 r.

Obecny dyrektor DFF wyjaśnił, że w procesie analitycznym w ramach codziennej pracy podlega gromadzeniu, przetwarzaniu, oglądowi i analizie bardzo duża ilość danych, z których finalny wybór obszarów podlegających ściślejszym działaniom nadzorczym, z uwzględnieniem bieżących zasobów kadrowych DFF, uzależniony jest od decyzji kierownictwa DFF/UKNF. Stwierdził, że ogół informacji na temat poszczególnych TFI i zarządzanych przez nie funduszy, w tym wynikających ze sprawozdawczości TFI i funduszy uwzględniany był w procesie BION TFI. Wyjaśnienia te nie zmieniają oceny NIK.

Jednocześnie NIK dostrzega, że w 2020 r. zostały wdrożone instrukcje ujmujące w sformalizowane ramy sposób sprawowania nadzoru przez Urząd i jego dokumentowania. Zdaniem NIK, nie wprowadziły one szeregu celowych zmian dotyczących zakresu analiz i informowania o wnioskach z nich wynikających. W szczególności:

- UKNF we wprowadzonej w maju 2020 r. *Instrukcji przygotowania metryczki towarzystwa funduszy inwestycyjnych* nie uwzględnił możliwości zawarcia w niej informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w nadzorowanych podmiotach. Brak jest również, w *Instrukcji* lub innych sformalizowanych dokumentach informacji o planowanych przez UKNF działaniach w celu wyeliminowania nieprawidłowości. O wystąpieniu nieprawidłowości w działalności podmiotów Komisja była informowana dopiero w sytuacjach, w których z przepisów prawa oraz zakresu upoważnień wynikało, że dane zagadnienie powinno stanowić przedmiot decyzji Komisji. Miało to miejsce w szczególności w odniesieniu do wybranych podmiotów wówczas, gdy podejmowała uchwały w sprawie przekazania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowań administracyjnych wobec tych podmiotów, decyzje o cofnięciu zezwolenia TFI, decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na TFI;
- we wprowadzonej w 2020 r. *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* nie przewidziano wykorzystania przekazywanych przez depozytariuszy zawiadomień o stwierdzeniu działania z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego, lub nienależytego uwzględniania interesu uczestników funduszu, co może powodować, że ocena funduszu zostanie dokonana w oparciu o niekompletne dane.

Ponadto NIK zauważa, że system sprawozdawczy funkcjonujący obecnie w KNF nie zapewnia w pełni funkcjonalności, pozwalającej na zautomatyzowane porównanie części danych finansowych zawartych w sprawozdaniach TFI i funduszy inwestycyjnych. Z tego powodu możliwość szybkiej identyfikacji błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty była utrudniona.

(akta kontroli str. 34-43, 443)

2. DFF nie dołożył należytej staranności i przy podejmowaniu decyzji o wniesieniu ewentualnego sprzeciwu wobec zamierzonej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności, w związku z planowanym znacznym zwiększeniem skali działalności towarzystwa, nie poddał analizie istotnych i jednocześnie ogólnie dostępnych informacji dotyczących akcjonariatu [...] ⁶⁴ w celu zapewnienia ochrony uczestników rynku posiadających certyfikaty inwestycyjne/jednostki uczestnictwa.

Dyrektor DFF wyjaśnił, że złożone przez TFI powiadomienie o planowanej istotnej zmianie warunków wykonywania działalności w związku z planowanym istotnym zwiększeniem skali działalności towarzystwa, polegającej na zwiększeniu wartości zarządzanych aktywów funduszy inwestycyjnych przez [...] ⁶⁵ nie wiązało się ze zmianami w obrębie akcjonariatu TFI, a tym samym z perspektywy złożonego powiadomienia dotychczasowa (przed złożeniem powiadomienia) struktura akcjonariatu w kontekście wypełniania przez TFI wymogów kapitałowych oraz złożonych przez akcjonariuszy oświadczeń o gotowości dokapitalizowania TFI nie dawała podstaw do zgłoszenia sprzeciwu do treści powiadomienia.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę należyte zabezpieczenie interesu uczestników przejmowanych funduszy inwestycyjnych, DFF powinien dokonać analizy powiązań kapitałowych i personalnych dotyczących TFI.

(akta kontroli str. 420-431)

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialny był dyrektor DFF pełniący funkcję w II połowie 2019 r.

3. Zdaniem NIK, UKNF (Departament Praktyk Rynkowych⁶⁶, a od marca 2018 r. do marca 2019 r. Departament Postępowań Sankcyjnych i Praktyk Rynkowych) niecelowo ograniczył przedstawianie w raportach na temat sygnałów zgłaszanych do Urzędu Komisji dotyczących nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych opisu zidentyfikowanych nieprawidłowych praktyk rynkowych podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych, o których informację uzyskał na podstawie sygnałów skargowych. W szczególności, poza danymi statystycznymi, opis taki nie był prezentowany w raporcie z II półrocza 2017 r. oraz raporcie rocznym za 2018 r. Przedstawiono jedynie opis pojedynczych nieprawidłowości (po dwie) w raporcie z I półrocza 2017 r. oraz raporcie rocznym za 2019 r. Wskutek tego brak informacji jakościowych dotyczących nadzorowanego podmiotu z rynku funduszy inwestycyjnych, zawartych w sygnałach przekazywanych do UKNF, nie pozwalał na identyfikację nieprawidłowości i związanego z tym ryzyka dla nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Zdaniem NIK, taka prezentacja raportu nie wskazywała także, że UKNF w pełni rzetelnie wykorzystywał informacje przekazywane w sygnałach skargowych dotyczące nieprawidłowych praktyk rynkowych, które w badanym okresie stanowiły ponad 30% ogółu wpływających sygnałów skargowych. NIK podziela zdanie dyrektora DPR, że raporty roczne w części opisowej powinny prezentować *ex post* zidentyfikowane i przeanalizowane

⁶⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁶⁶ Według stanu na 27 listopada 2020 r. zadanie to było określone w § 44 pkt 6 regulaminu organizacyjnego UKNF.

nieprawidłowe praktyki rynkowe potwierdzone przez DPR i działania realizowane w zakresie analizy praktyk rynkowych, które miały miejsce w działalności podmiotów nadzorowanych. Dyrektor DPR wskazała, że obie grupy danych ilościowe, jak i jakościowe w raporcie stanowią przejaw działań nadzorczych i analizy rynku.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialne były osoby kierujące wspomnianymi komórkami organizacyjnymi w latach 2017-2019.

NIK zwraca także uwagę, że w związku z przekazywaniem przez DPR sygnałów skargowych do DFF i Departamentu Firm Inwestycyjnych (dalej także: DIF) oraz analizą tych sygnałów dotyczących nieprawidłowości na rynku funduszy inwestycyjnych wykraczających poza tematykę praktyk rynkowych, zasadne byłoby również prezentowanie w oddzielnym raporcie DFF i DIF opisu jakościowego zidentyfikowanych i przeanalizowanych nieprawidłowości wynikających z tych sygnałów. Służyłoby to pełniejszej informacji dla KNF o identyfikacji ryzyk w działalności podmiotów z tego rynku.

(akta kontroli str. 746-782, 786, 809, 822)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zwraca uwagę, że regulacje wewnętrzne dotyczące sposobu postępowania w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych TFI oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych zostały wprowadzone dopiero w 2020 r. W przypadku *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* NIK ocenia pozytywnie jej wdrożenie, wraz z zawartymi w niej zapisami dotyczącymi rekomendacji podjęcia działań w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Zauważa jednak, że *Instrukcja* ta koncentruje się na kontroli dostarczanych przez fundusze sprawozdań kwartalnych dotyczących działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej FI, nie odnosi się natomiast do zawiadomień o nieprawidłowościach, które przekazywane są przez depozytariuszy. Zdaniem NIK, wskazane byłoby uzupełnienie tej *Instrukcji* o zawiadomienia od depozytariuszy dotyczące stwierdzenia, że fundusz działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu, lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu.

NIK zwraca uwagę, że systemy przetwarzania danych z raportów nie zapewniały w pełni funkcjonalności, pozwalającej na zautomatyzowane porównanie części danych finansowych zawartych w sprawozdaniach TFI i funduszy inwestycyjnych. Z tego powodu możliwość szybkiej identyfikacji błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty była utrudniona.

NIK ocenia pozytywnie proces badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych, jednakże zwraca uwagę na występujące w tym procesie braki, polegające na nieuwzględnianiu w ocenie BION, istotnych informacji i faktów, które miały miejsce po dacie, na którą była nadana ocena oraz niekorygowaniu nadanej oceny w trakcie jej obowiązywania o zdarzenia i informacje ujawnione po dacie jej nadania. NIK zwraca także uwagę, że możliwość wydawania zaleceń nadzorczych towarzystwom funduszy inwestycyjnych w wyniku procesu BION została przewidziana w procedurach Urzędu dopiero w 2018 r., co do tego czasu ograniczało efektywność wspomnianego narzędzia.

NIK ocenia pozytywnie także rozpoczęte przez Urząd prace nad systemowym wzmocnieniem nadzoru, w tym szczególnie analitycznego, między innymi, poprzez wprowadzenie dodatkowej sprawozdawczości nadzorczej dla podmiotów nadzorowanych oraz cyklicznej sprawozdawczości zarządczej, udoskonalenie procesu raportowania oraz poprawę funkcjonalności działających w tym zakresie systemów.

NIK stwierdziła natomiast nieprawidłowość polegającą na tym, że na etapie podejmowania decyzji o ewentualnym zgłoszeniu sprzeciwu wobec planowanej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez[...]67, UKNF nie dołożył należytej staranności, aby poddać analizie informacje dotyczące wzajemnych powiązań pomiędzy osobami i podmiotami będącymi akcjonariuszami towarzystwa, które mogły być ważne dla inwestorów. Przyczyniło się to do opóźnienia w wykryciu nieprawidłowości, które były przedmiotem późniejszych zawiadomień do prokuratury i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

OBSZAR

2. Czynności kontrolne i inne działania nadzorcze podejmowane przez organ nadzoru

Opis stanu faktycznego

1. Departamentem wiodącym w zakresie czynności kontrolnych w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych był DFF. Podejmował on działania kontrolne wobec towarzystw funduszy inwestycyjnych, funduszy inwestycyjnych, depozytariuszy, dystrybutorów, podmiotów zarządzających sekurytyzowanymi wierzytelnościami, zarządzających alternatywnymi spółkami inwestycyjnymi, agentów transferowych, przedstawicieli funduszy zagranicznych oraz agentów płatności.

(akta kontroli str. 376-424, 2338-2345 pliki 1-7, 2422 plik nr 1)

W DFF nie wprowadzono procedury planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. Dyrektor DFF poinformował, że niesformalizowana praktyka polegała na przekazywaniu przez kierujących zespołami nadzorczymi i licencyjnymi propozycji podmiotów do uwzględnienia w *Planie czynności kontrolnych podmiotów sektora funduszy inwestycyjnych*. Zgłaszane propozycje podlegały analizie zastępcy dyrektora DFF oraz kierownika Zespołu Kontroli. Przy formułowaniu propozycji i kwalifikacji podmiotów brane były pod uwagę między innymi ryzyko związane z funkcjonowaniem danego podmiotu, w tym wpływ na system finansowy (np. rozmiar działalności, wielkość aktywów zarządzanych lub zdeponowanych oraz rodzaj tych aktywów), sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach otrzymywane od uczestników rynku (inwestorów, depozytariuszy, sygnalistów) oraz z innych departamentów UKNF, dane z nadzoru bieżącego, w tym oceny BION, a także informacje, kiedy podmiot był kontrolowany po raz ostatni. Czynności związane z planowaniem kontroli były prowadzone w grudniu każdego roku i kończyły się zatwierdzeniem *Planu czynności kontrolnych podmiotów sektora funduszy inwestycyjnych* przez Przewodniczącego KNF.

DFF nie posiadał dokumentacji dotyczącej zgłaszania poszczególnych podmiotów do *Planów* z okresu objętego kontrolą, jak również nie przedstawiono uzasadnienia wyboru tych podmiotów, za wyjątkiem *Planu* na 2020 r. (dotyczącego także funduszy emerytalnych). W ramach przygotowania *Planu* prowadzona była wewnętrzna korespondencja e-mail, dotycząca typowania podmiotów do kontroli. W *Planie* na 2020 r. zamieszczone zostało krótkie uzasadnienie wskazujące czynniki, którymi kierowano się umieszczając dany podmiot w planie kontroli.

Dyrektor DFF wyjaśnił, że dotychczasowa forma uwzględniania propozycji komórek organizacyjnych dotyczących podmiotów, które miałyby podlegać kontroli, i tworzenia na ich podstawie planu kontroli bazowała na analizie eksperckiej, która nie miała charakteru sformalizowanego. Jednocześnie poinformował, że aktualnie trwają prace nad stworzeniem sformalizowanej procedury tworzenia planu kontroli, w której zminimalizowane zostanie podejście eksperckie na rzecz czynników mierzalnych i kwantyfikowalnych.

⁶⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

(akta kontroli str. 1640-1641, 1648, 1666-1682, 1860, 1882-1884, 2346-2356 pliki nr 1-5)

Zdaniem NIK, opracowanie pisemnych procedur zawierających w szczególności listę komórek organizacyjnych biorących udział w tym procesie wraz z zakresem wykonywanych czynności, precyzyjnie określone kryteria przesadzające o uwzględnieniu podmiotu w planie kontroli i wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka w zakresie planowania i doboru podmiotów do kontroli było szczególnie istotne w sytuacji znacznej liczby podmiotów podlegających nadzorowi DFF, dużej rotacji pracowników tego departamentu w badanym okresie, w tym w dziale kontroli, który liczył średnio 8 osób, odeszło 6 osób, a 8 osób przyjęto. Ponadto następowały zmiany kadrowe na stanowisku kierującego zespołem kontroli. Natomiast wymóg dokumentowania procesu planowania inspekcji i archiwizowania uzasadnienia wyboru poszczególnych podmiotów ma znaczenie z punktu widzenia zapobiegania występowaniu sytuacji korupcyjnych.

Nadzór DFF w latach 2016-2018 obejmował średnio 1216 podmiotów (łącznie z funduszami). Kontrolom doraźnym podlegały także podmioty, których działalność nie wymaga uzyskania zgody KNF, ale Komisja posiada uprawnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych w tych jednostkach ze względu na fakt, że TFI powierzyły im wykonywanie czynności na podstawie umowy, o której mowa w art. 45a ust. 1 ustawy o fi.

Biorąc pod uwagę stan zatrudnienia w Zespole (wcześniej Wydziale) Kontroli DFF, tj. średnio 9 osób oraz zawężając liczbę podmiotów nadzorowanych przez ten Departament w latach 2017-2019 do średniej 318, tj. bez funduszy inwestycyjnych, stwierdzono, że możliwe będzie skontrolowanie danego podmiotu nadzorowanego średnio co 26 lat. Skutkiem tego poszczególne kontrole były nakierowane na zbadanie zagadnień/procesów, w których identyfikuje się podwyższone ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Dyrektor DFF wskazał, że z uwagi na szeroki zakres regulacji, którym podlegają przede wszystkim TFI i fundusze inwestycyjne, liczbę podmiotów podlegających nadzorowi, a także ograniczone zasoby Zespołu Kontroli, kierowano się podejściem nadzoru opartym o ryzyko. Kontrole były prowadzone w wybranych obszarach działalności prowadzonej przez podmioty nadzorowane i nie miały charakteru przekrojowego.

(akta kontroli str. 1783, 1799-1840, 2346-2356 nr pliki 1-5)

W DFF podjęte zostały działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia w komórce kontroli. W wyniku tego na 19 listopada 2020 r. w Zespole Kontroli stan zatrudnienia wynosił 12 osób, tj. o cztery osoby więcej w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. NIK zwraca jednak uwagę, że w latach 2017-2019 nastąpiła także duża rotacja pracowników, tj. z pracy w komórce kontroli odeszło sześć osób, tj. 2/3 średniego stanu zatrudnienia w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 1783, 1799-1840, 1901, 2346-2356 pliki 1-5)

2. Kontrole obejmujące czynności związane z jednostkami uczestnictwa lub certyfikatami inwestycyjnymi w firmach inwestycyjnych i bankach, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi przeprowadzał DIF.

W procesie opracowania *Planu kontroli firm inwestycyjnych i agentów firm inwestycyjnych*, a od 2018 r. *Planu kontroli firm inwestycyjnych, agentów firm inwestycyjnych, przedsiębiorstw energetycznych i banków*, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, realizowanego przez DIF, brały udział jego komórki wewnętrzne, a także inne departamenty UKNF – Funduszy Inwestycyjnych, Nadzoru Obrotu, Prawny, a od grudnia 2018 r. także Licencji Bankowych, Postępowień Sankcyjnych i Praktyk Rynkowych oraz Bankowości

Komercyjnej i Specjalistycznej. Dyrektorzy tych departamentów, w grudniu, przedstawiali swoje propozycje podmiotów do skontrolowania w roku następnym wraz z uzasadnieniem. Plan podlegał zatwierdzeniu przez Przewodniczącego KNF.

W DIF wprowadzono pisemną instrukcję sporządzania rocznego planu kontroli, a także instrukcję w zakresie trybu przygotowania i organizacji kontroli oraz sporządzania dokumentów z kontroli. Z tej ostatniej wynikał między innymi wymóg przeprowadzenia przez kierownika kontroli konsultacji mailowych z komórkami organizacyjnymi DIF w celu ustalenia okresu i zakresu kontroli oraz obowiązków archiwizacji tej korespondencji przez kontrolerów w zasobach Zespołu i Sekcji Kontroli DIF.

(akta kontroli str. 376-424, 2422 plik nr 1, 2338-2345 pliki 1-7)

3. W latach 2015-2016 UKNF zrealizował po 26 kontroli w każdym roku w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych, natomiast w latach 2017-2020 przeprowadzono (planowano) w tym sektorze rocznie od 10 do 14 kontroli. W 2017 r. czynności kontrolne prowadzone były w 14 podmiotach (w dwóch przypadkach zostały one zakończone w 2018 r.), w 2018 r. – w 9 podmiotach (w jednym przypadku zakończone w 2019 r.), w 2019 r. – w 13 podmiotach, jednakże aż sześć kontroli zostało zakończonych w 2020 r. W 2020 r. (do 25 listopada) rozpoczęto czynności kontrolne w ośmiu podmiotach z 13 pierwotnie zaplanowanych do kontroli, w tym zakończono w dwóch. Na grudzień 2020 r. zaplanowano rozpoczęcie jeszcze jednej kontroli. Zmiana planu kontroli na 2020 r. polegająca na zmniejszeniu liczby kontroli do dziewięciu wynikała z faktu, że od 20 marca 2020 r. w związku z wprowadzeniem stanu epidemii na terytorium Polski pracownicy UKNF, jak również pracownicy podmiotów nadzorowanych wykonywali pracę zdalnie w miejscach zamieszkania, co ograniczyło możliwość wszczęcia i prowadzenia nowych kontroli, a dynamika inspekcji uległa osłabieniu.

Blisko połowa wszystkich kontroli była przeprowadzana w towarzystwach funduszy inwestycyjnych, a pozostałe były realizowane u depozytariuszy, podmiotów zarządzających sekurytyzowanymi wierzytelnościami funduszy sekurytyzacyjnych, agentów transferowych, podmiotów, którym towarzystwo powierzyło wykonywanie czynności na podstawie umowy, o której mowa w art. 45a ust. 1 ustawy o fi, przedstawicieli funduszy zagranicznych.

(akta kontroli str. 1642, 1759-1769, 1782, 2346-2356 plik nr 8)

Zastępca Przewodniczącego KNF, odnosząc się do przyczyn spadku liczby kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych w badanym okresie, podał, że w latach wcześniejszych, tj. w 2015 r. i 2016 r. przeprowadzono cykl kontroli mających za przedmiot konwersje i zamiany jednostek uczestnictwa, o wąskim zakresie tematycznym i mniejszej czasochłonności, dotyczące takiej samej problematyki dla każdego z kontrolowanych podmiotów i nie wymagały one gromadzenia szerokiej dokumentacji. W latach 2015-2016 zrealizowano łącznie 27 takich kontroli, a ich liczba powiększyła ogólną liczbę przeprowadzonych przez Urząd kontroli. Powyższe okoliczności umożliwiły zrealizowanie większej liczby kontroli w stosunku do lat poprzednich i następnych okresów. Dyrektor DFF wskazał, że liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2013 i 2014 wynosiła odpowiednio 12 i 13 kontroli, tj. była zbliżona do liczby kontroli, jakie zostały przewidziane w poszczególnych latach z okresu 2017-2020.

(akta kontroli str. 1336-1346, 1885)

Jako działania wzmacniające nadzór analityczny w związku z ograniczonymi możliwościami przeprowadzania kontroli w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych, dyrektor DFF wskazał doskonalenie metodyki BION TFI, w tym wprowadzenie do tej metodyki, począwszy od 2019 r., podziału badanych TFI

na trzy grupy, w ramach których przeprowadzane jest odpowiednio badanie pełne, standardowe i uproszczone. Wprowadzono *Instrukcję przygotowania metryczki towarzystwa funduszy inwestycyjnych*, obejmującą między innymi kwestie dotyczące kontroli danych zawartych w raportach bieżących, miesięcznych i kwartalnych przesyłanych odpowiednio przez TFI lub fundusz inwestycyjny dotyczących działalności bieżącej, finansowej TFI lub funduszu. Przyjęta została także *Instrukcja kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych*, na podstawie której dokonuje się w szczególności kontroli sprawozdań kwartalnych FI dotyczących działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej. UKNF doskonali także narzędzia i techniki przetwarzania, analizy i wizualizacji dużych wolumenów danych sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 1885-1886)

DIF przeprowadził w okresie objętym kontrolą 22 kontrole podmiotów nadzorowanych (domów maklerskich, agentów firm inwestycyjnych), które obejmowały czynności związane z jednostkami uczestnictwa lub certyfikatami inwestycyjnymi.

(akta kontroli str. 1770-1781, 2346-2356 plik nr 7)

Podstawą wszczęcia kontroli UKNF w 10 podmiotach, nadzór nad którymi został objęty szczegółowym badaniem NIK (w pięciu TFI:[...] ⁶⁸, u czterech depozytariuszy: [...] ⁶⁹ i w jednym domu maklerskim: [...] ⁷⁰ były nieprawidłowości zidentyfikowane podczas innych kontroli i/lub skargi/sygnały uczestników rynku na działalność tych podmiotów. W przypadku TFI ostatnie oceny BION nadane przed wszczęciem kontroli były na poziomie od 2,01 do 2,83, a po kontrolach, w kolejnych turach procesów BION zostały obniżone i wynosiły od 3,37 do 3,6. Wskazuje to, że przeprowadzenie kontroli ma kluczowe znaczenie dla realnej oceny poziomu ryzyka, jakim obciążone jest TFI, jego adekwatności kapitałowej oraz jakości zarządzania.

W przypadku [...] ⁷¹, po kontroli przeprowadzonej w 2015 r. zakończonej stwierdzeniem 162 nieprawidłowości, dyrektor DFF podał, że Urząd na bieżąco monitorował relacje pomiędzy [...] ⁷² a uczestnikami funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez to towarzystwo. Między innymi na podstawie skarg składanych przez uczestników funduszy zarządzanych przez [...] ⁷³ w latach 2015-2016 ustalono, że kolejne zmiany wprowadzane w statucie jednego z funduszy powodowały ograniczenie uprawnień uczestników związanych z możliwością złożenia żądania wykupu oraz jego realizacją, jak również skutkowały zróżnicowaniem praw przysługujących tym uczestnikom w związku z wykupem posiadanych certyfikatów. Ponadto stwierdzono, że sposób zarządzania tym funduszem w oparciu o wprowadzane zmiany statutu tego funduszu prowadzi do ograniczenia płynności jego aktywów. Wobec powyższego, jak również mając na uwadze, iż towarzystwo, pomimo wielokrotnych wezwań ze strony Komisji do dokonania zmiany kwestionowanych postanowień statutu w sposób zapewniający zgodność jego treści z przepisami ustawy o fi oraz interesem jego uczestników, nie dokonało odpowiednich zmian i nie zmodyfikowało godzących w interes uczestników zasad wykupu związanych z nim certyfikatów inwestycyjnych, Komisja zastosowała w stosunku do towarzystwa środek nadzorczy w postaci nakazania zmiany statutu.

⁶⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁶⁹ Jak wyżej.

⁷⁰ Jak wyżej.

⁷¹ Jak wyżej.

⁷² Jak wyżej.

⁷³ Jak wyżej.

Kolejna kontrola podjęta w sierpniu 2016 r. i zakończona w lutym 2017 r. swoim zakresem obejmowała między innymi realizację polityki inwestycyjnej wybranych funduszy inwestycyjnych zamkniętych, realizację wykupu certyfikatów inwestycyjnych wybranych funduszy inwestycyjnych, zamkniętych, wycenę aktywów wybranych funduszy inwestycyjnych zamkniętych oraz weryfikację wykonania zaleceń pokontrolnych. Kontrola wykazała szereg nieprawidłowości i rażących naruszeń przepisów skutkiem czego w dniu 28 kwietnia 2017 r. UKNF skierował do podmiotu zalecenia pokontrolne (wyszczególnione w 62 punktach). Kontrola w [...] ⁷⁴ wykazała między innymi:

- naruszenie przez Fundusz [...] ⁷⁵ regulacji dotyczących obowiązujących limitów inwestycyjnych, tj. naruszenie art. 145 ust. 3, art. 146 ust. 6 ustawy o fi oraz art. 33 ust. 5 statutu [...] ⁷⁶ w zakresie, w jakim zaangażowanie subfunduszu wydzielonego w ramach ww. funduszu w certyfikaty inwestycyjne oraz weksle [...] ⁷⁷ przekraczało 20% wartości aktywów subfunduszu;
- naruszenie art. 146 ust. 7 ustawy o fi w zakresie, w jakim [...] ⁷⁸ obciążał kosztami wynagrodzenia za zarządzanie subfunduszem [...] ⁷⁹ aktywa subfunduszu ulokowane w certyfikaty inwestycyjne [...] ⁸⁰;
- stwierdzono, że spółki celowe oraz fundusze występowały wielokrotnie wobec siebie w charakterze: wystawcy weksli, remitenta, trasata, cedenta, cesjonariusza, uczestnika funduszu inwestycyjnego, jednocześnie towarzystwo działając w imieniu zarządzanych funduszy dokonywało w przeważającej części inwestycji jedynie w obrębie podmiotów powiązanych osobowo lub funkcjonalnie z towarzystwem, co doprowadziło do powstania licznych konfliktów interesu, a dodatkowo do naruszenia interesu uczestników.

Dyrektor DFF wskazał, że okoliczności, o których mowa w tiret 1, były możliwe do zidentyfikowania przed inspekcją i zostały faktycznie zidentyfikowane na podstawie raportów kwartalnych. Niemniej jednak celem poszerzenia dokumentacji oraz poczynienia pogłębionych ustaleń, nieprawidłowości te zostały objęte kontrolą. W pozostałych dwóch przypadkach nie było możliwe zidentyfikowanie nieprawidłowości na podstawie sprawozdawczości przekazywanej w ramach nadzoru.

(akta kontroli str. 1785-1786, 1797-1798, 1904-1909)

Kontrola w [...] ⁸¹, dotyczyła zarządzania czterema funduszami ⁸², które TFI [...] ⁸³. Nastąpiło pogorszenie się sytuacji finansowej tych funduszy i napływały skargi na działalność TFI od osób fizycznych, a także od podmiotów oferujących certyfikaty inwestycyjne tych funduszy [...] ⁸⁴.

W lipcu 2017 r. rozpoczęła się kontrola pozaplanowa w [...] ⁸⁵ prowadzona przez DIF, z uwagi na informacje o problemach płynnościowych funduszy [...] ⁸⁶, które

⁷⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁷⁵ Jak wyżej.

⁷⁶ Jak wyżej.

⁷⁷ Jak wyżej.

⁷⁸ Jak wyżej.

⁷⁹ Jak wyżej.

⁸⁰ Jak wyżej.

⁸¹ Jak wyżej.

⁸² [...] Jak wyżej

⁸³ Jak wyżej.

⁸⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

⁸⁵ Jak wyżej.

⁸⁶ Jak wyżej.

Departament otrzymał z DFF. Rozpoczęcie kontroli poprzedziły spotkania robocze między komórkami organizacyjnymi UKNF.

Ustalenia kontroli w[...]87, przesądziły o konieczności podjęcia kontroli u depozytariusza tych funduszy, tj. [...]88 Kontrola ta została rozpoczęta w grudniu 2017 r. i miała charakter doraźny.

(akta kontroli str. 1690-1740, 2346-2356 pliki 21-38, 111-114, 2338-2345 pliki 9-44, 2433 pliki 20-24)

W przypadku [...]89 wytypowanie ich do kontroli w 2018 r. wynikało z prowadzonych pod koniec 2017 r. czynności nadzorczych dotyczących [...]90, tj. spółki której TFI powierzyły zarządzanie sekurytyzowanymi wierzytelnościami funduszy. Informacje uzyskane z korespondencji nadzorczej z [...]91, a także kontroli w [...]92, wskazywały, iż w działalności funduszy ww. TFI, [...]93 mogło dochodzić do nieprawidłowości. Kontrole [...]94 zostały rozpoczęte w marcu 2018 r., a kontrola w [...]95 w październiku 2018 r.

Dyrektor DFF podał, że nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w ww. podmiotach, które dotyczyły wyceny pakietów wierzytelności wchodzących w skład aktywów funduszy sekurytyzacyjnych oraz wykonywania przez TFI bieżącego nadzoru nad czynnościami powierzonymi podmiotowi zarządzającemu sekurytyzowanymi wierzytelnościami, możliwe były do stwierdzenia wyłącznie w toku kontroli. Analiza tych zagadnień, ze względu na stopień ich skomplikowania, wymagała posiadania szerokiego zakresu szczegółowych danych, informacji, dokumentów i wyjaśnień, które nie stanowiły przedmiotu standardowej sprawozdawczości przekazywanej do KNF. Wśród wymienionych podmiotów występowały przypadki nakładania kar również w oparciu o dane stwierdzone w nadzorze bieżącym opartym o analizę wpływających sprawozdań i raportów – do takich przypadków należy np. [...]96

(akta kontroli str. 1939-1940, 1948-1949)

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie powyższych kontroli przesądziły o podjęciu kontroli w podmiotach wykonujących funkcję depozytariuszy funduszy sekurytyzacyjnych, których portfelami inwestycyjnymi obejmującymi sekurytyzowane wierzytelności zarządzała [...]97 na zlecenie TFI, będących organami tych funduszy. [...]98.

W zakresie braku przeprowadzenia ww. kontroli przez UKNF przed 3 października 2018 r. dyrektor DFF wyjaśnił, iż nie było to możliwe ze względu na brak możliwości fizycznego wyznaczenia zespołów kontrolnych dedykowanych przeprowadzeniu czynności kontrolnych, w związku z zaangażowaniem pracowników Wydziału Kontroli wyodrębnionego w ramach DFF w prowadzenie czynności kontrolnych w innych podmiotach nadzorowanych.

(akta kontroli str. 2431-2454)

87 Jak wyżej.

88 Jak wyżej.

89 Jak wyżej.

90 Jak wyżej.

91 Jak wyżej.

92 Jak wyżej.

93 Jak wyżej.

94 Jak wyżej.

95 Jak wyżej.

96 Jak wyżej.

97 Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

98 Jak wyżej.

Urząd nie dysponował dokumentacją dotyczącą przekazywania przez komórki organizacyjne UKNF propozycji zagadnień do skontrolowania w przypadku ww. podmiotów wybranych do badania NIK. Dyrektor DFF wskazał, że przed rozpoczęciem kontroli pracownicy komórki kontroli ustalali na roboczo z pracownikami zespołów nadzorczych aktualną sytuację w podmiocie kontrolowanym i nie powstała z tych ustaleń formalna dokumentacja.

(akta kontroli str. 1648-1649, 2394-2421 plik nr 1)

W DFF w 2015 r. został opracowany *Podręcznik kontroli podmiotów działających w sektorze funduszy inwestycyjnych* jako narzędzie wsparcia postępowania kontrolnego. Zawierał on opis metod weryfikacji poszczególnych obszarów działalności podmiotów nadzorowanych, z uwzględnieniem specyfiki różnych rodzajów podmiotów (towarzystwa funduszy inwestycyjnych, fundusze inwestycyjne, depozytariusze, dystrybutorzy jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych, zarządzający sekurytyzowanymi wierzytelnościami, agenci transferowi, przedstawiciele funduszy zagranicznych, agenci płatności, spółki zarządzające). Dyrektor DFF wskazał, że celem *Podręcznika kontroli* jest udzielanie wskazówek kontrolerowi, gdy dany obszar działalności podlega kontroli w danej inspekcji. Nie wszystkie obszary opisane w *Podręczniku* podlegają weryfikacji w każdej kontroli. *Podręcznik* nie był systematycznie aktualizowany, mimo istotnych zmian prawnych. Zdaniem NIK, brak regularnej aktualizacji *Podręcznika* zwiększa ryzyka popełnienia błędu w toku kontroli, a tym samym niewłaściwej realizacji celu nadzoru określonego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Dyrektor DFF poinformował, że trwają prace nad aktualizacją *podręcznika kontroli*, która będzie uwzględniać między innymi zmiany w obowiązujących przepisach prawa, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich lat oraz doświadczenia nadzorcze związane z nieprawidłowościami identyfikowanymi w działalności podmiotów nadzorowanych.

(akta kontroli str. 1683-1689, 1884, 2346-2356 plik nr 6)

W odniesieniu do wybranych towarzystw funduszy inwestycyjnych, nadzór nad którymi analizowała NIK, stwierdzono, że kontrole UKNF obejmowały szczegółowym badaniem zarządzanie przez TFI kilkoma funduszami inwestycyjnymi spośród kilku do kilkudziesięciu zarządzanych przez poszczególne TFI, tj. od 18% do 55% zarządzanych funduszy.

(akta kontroli str. 2346-2356 pliki nr 103-117)

W trakcie inspekcji w trzech badanych TFI[...] ⁹⁹ kontrolerzy UKNF weryfikowali występowanie transakcji kupna – sprzedaży aktywów zgromadzonych w funduszach w celu sztucznej kreacji pożądanej ceny jednostek uczestnictwa/certyfikatów inwestycyjnych. Kontrola [...] ¹⁰⁰ wykazała nieuzasadnione zwiększanie niezrealizowanego zysku z pakietów wierzytelności. W większości miesięcy 2017 r. średni poziom realizacji prognoz odzysków kształtował się poniżej 50%, a jednocześnie w sprawozdaniach kwartalnych dotyczących poszczególnych funduszy występowały liczne przypadki odnotowywania wzrostu niezrealizowanego zysku z wyceny lokat, który nie znajdował uzasadnienia, mając na uwadze faktyczny poziom spłat oraz efektywność działań windykacyjnych podejmowanych w odniesieniu do poszczególnych pakietów wierzytelności składających się na portfele inwestycyjne funduszy. Ustalono ponadto, że zaangażowanie funduszy inwestycyjnych, których organem był[...] ¹⁰¹, w tym w szczególności niezrealizowany zysk z tytułu wyceny wartości akcji tej spółki, wpływał w sposób bardzo istotny na wyniki inwestycyjne

⁹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁰⁰ Jak wyżej.

¹⁰¹ Jak wyżej.

funduszy, w szczególności wpływał na zwiększenie wartości aktywów netto funduszy na certyfikat inwestycyjny oraz poziom stopy zwrotu prezentowanej przez fundusze.

W trakcie kontroli w [...] ¹⁰² analizie i weryfikacji poddano proces wyceny aktywów funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁰³ w zakresie, w jakim wpływ na przedmiotową wycenę miała wycena portfeli wierzytelności będących przedmiotem poszczególnych decyzji inwestycyjnych dotyczących aktywów wybranych funduszy. Podmiot wyceniający aktywa funduszy sekurytyzacyjnych zarządzanych przez [...] ¹⁰⁴ sporządzał wyceny na podstawie danych otrzymywanych od spółki. TFI przyjmowało, że przekazany materiał zawierał rzetelne informacje. Tymczasem wycena aktywów funduszy nie odzwierciedlała wartości godziwej aktywów wskazanych funduszy odpowiednio według stanu na 31 grudnia 2017 r., a co za tym idzie skutkowało nierzetelnym sporządzeniem sprawozdań finansowych tych funduszy.

(akta kontroli str. 1888, 2346-2356 pliki 103-109, 116-117)

Zagadnienia weryfikacji działania systemu kontroli wewnętrznej pod kątem spełniania wymogów prawa oraz jego skuteczności, w szczególności zapobiegania konfliktowi interesów, zapewnienia struktury organizacyjnej z wyraźnym podziałem zadań i odpowiedzialności oraz obowiązków informacyjnych były kompleksowo badane podczas niektórych inspekcji. Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora DFF najczęściej elementy systemu kontroli wewnętrznej były badane w odniesieniu do innych kontrolowanych zagadnień, jak np. limity inwestycyjne, weryfikacja wyceny i procesu wyceny, nadzór nad zarządzającym/wyceniającym fundusze, weryfikacja sposobu wykonywania umów. W przypadku TFI, wobec których nadzór był objęty kontrolą NIK system kontroli wewnętrznej był weryfikowany w kontroli [...]. ¹⁰⁵ Wyniki kontroli w tym zakresie zostały przedstawione w rozdziale protokołu kontroli „Kontrolę wewnętrzną przeprowadzane przez Inspektora Nadzoru”. Problematyka systemu kontroli wewnętrznej w ograniczonym zakresie została przedstawiona także w rozdziałach [...] ¹⁰⁶ oraz „Nadzór oraz weryfikacja przez towarzystwo czynności związanych z wyceną aktywów funduszu wykonywaną przez podmioty trzecie”. W kontroli [...] ¹⁰⁷ zostały zbadane zagadnienia nadzoru TFI nad prawidłowością wyceny składników lokat dokonywanych przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 1429-1442, 1887, 2346-2356 plik nr 103-109, 117)

Przekazywanie protokołów pokontrolnych oraz zaleceń pokontrolnych KNF kierowanych do podmiotów wybranych do badania przez NIK następowało w terminach określonych odpowiednio w art. 36 ust. 1 oraz 36 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

(akta kontroli str. 1784, 2346-2356 pliki 118-196, 2333-2336 pliki 17-34)

Zgodnie z art. 72a ust. 2 ustawy o fi, depozytariusz jest obowiązany do wytoczenia powództwa na rzecz uczestników funduszu przeciwko towarzystwu z tytułu szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji na wniosek uczestnika

¹⁰² Jak wyżej.

¹⁰³ Jak wyżej.

¹⁰⁴ Jak wyżej.

¹⁰⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁰⁶ Jak wyżej.

¹⁰⁷ Jak wyżej.

funduszu. Dyrektor DFF wskazał, że w procesie wytaczania przez depozytariusza powództwa na rzecz uczestników przeciwko towarzystwu funduszy inwestycyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie uczestniczy Komisja Nadzoru Finansowego, ani nie istnieje obowiązek poinformowania Komisji Nadzoru Finansowego przez depozytariusza lub też przez uczestników funduszu inwestycyjnego o przedmiotowym powództwie.

Mając na względzie, iż do UKNF nie trafiały sygnały wskazujące na nieprawidłowości w tym zakresie, w toku kontroli prowadzonych u depozytariusza przedmiotowe zagadnienie nie było badane. Zdaniem NIK, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa, zaufania do rynku i ochrony jego uczestników zasadne jest okresowe weryfikowanie przez Urząd wypełniania powyższego obowiązku przez depozytariuszy. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy KNF w wyniku sprawowanego nadzoru stwierdziła niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w związku z art. 7 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁰⁸ w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczący KNF może żądać wszczęcia postępowania cywilnego, jak również wziąć udział w toczącym się już postępowaniu sądowym, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego.

(akta kontroli str. 1644-1645, 1872-1873)

4. W ramach zmian organizacyjnych w Urzędzie wydzielono z dniem 1 kwietnia 2019 r. Departament Postępowań (dalej: DPS). Celem udoskonalenia i poprawy efektywności oraz czasu procedowania spraw przy prowadzeniu postępowań i sporządzaniu zawiadomień, UKNF opracował i wdrożył z dniem 30 grudnia 2019 r. procedurę regulującą zasady przekazywania do DPS wniosków o wszczęcie postępowania administracyjnego. Reguluje ona szczegółowo jakie informacje oraz dokumenty powinny zawierać powyższe wnioski, aby móc szybciej procedować sprawy. W 2019 r. DPS prowadził 99 postępowań administracyjnych wobec podmiotów rynku kapitałowego (60 postępowań w I instancji i 39 w związku ze złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). W tym samym okresie pięć postępowań sankcyjnych prowadził DFF. Dyrektor Zarządzająca Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podała, że w 2019 r. Urząd nałożył na podmioty działające na rynku kapitałowym kary w łącznej wysokości 59 mln zł (decyzje w I instancji). Dyrektor wyjaśniła także, że duża liczba postępowań administracyjnych i kar pieniężnych nakładanych na podmioty z rynku kapitałowego oznacza, że rynek ten jest źródłem szczególnie dużej liczby nieprawidłowości i nadużyć, gdzie nierepresyjne środki nadzorcze okazują się niewystarczające.

(akta kontroli str. 968-973, 1351-1352)

Przesłanki wszczęcia postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych wynikały z nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli (w przypadku ośmiu z 10 podmiotów, wobec których NIK badała działania nadzorcze UKNF), a także informacji uzyskiwanych w trakcie innych działań nadzorczych, potwierdzonych następnie w trakcie kontroli (w odniesieniu do dwóch z 10 podmiotów, których dotyczyło badanie).

¹⁰⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.

W przypadku sześciu z 10 podmiotów objętych badaniem ustalono, że postępowania takie były rozpoczynane bez zbędnej zwłoki, tj. w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych lub w ciągu trzech miesięcy od ich zakończenia. W pozostałych przypadkach postępowania administracyjne były rozpoczynane od ośmiu do 14 miesięcy po zakończeniu czynności kontrolnych.

Ponadto w pięciu przypadkach okres zakończenia – decyzją KNF – wszczętych postępowań administracyjnych był wydłużony. Postępowania te trwały od roku do blisko dwóch lat.

Najdłuższe postępowanie administracyjne spośród badanych przez NIK prowadzone było wobec [...] ¹⁰⁹, tj. 21 miesięcy. Dyrektor DFF wyjaśnił, że na długość postępowania wpływ miało między innymi zawarcie porozumień między uczestnikami jednego z funduszy a TFI, na mocy którego towarzystwo zobowiązało się do podejmowania działań mających na celu zapewnienie w zarządzanych funduszach środków płynnych w wysokości umożliwiającej realizację zleceń wykupu, a następnie do przeprowadzenia dezinwestycji aktywów Funduszu zgodnie z przyjętym harmonogramem, celem wypłaty środków uczestnikom. Uczestnicy zobowiązali się do nieskładania skarg na działalność towarzystwa, o ile [...] ¹¹⁰ będzie przestrzegać harmonogramu dezinwestycji. Ostatnim etapem uzgodnień pomiędzy stronami miało być zawarcie ugody przed Sądem Polubownym przy Komisji Nadzoru Finansowego. Na podstawie informacji przekazanych przez towarzystwo Komisja ustaliła, że działania podejmowane przez towarzystwo nie przyczyniły się do skutecznego i efektywnego realizowania postanowień określonych w harmonogramie dezinwestycji, w konsekwencji czego harmonogram nie został zrealizowany przez TFI. Postępowanie ostatecznie zakończyło się wydaniem decyzji KNF nakładającej kary pieniężne, a także cofnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności przez TFI.

(akta kontroli str. 1785-1786, 1900-1909)

W przypadku Altus TFI S.A. postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnej, które zostało wszczęte postanowieniem KNF z 26 lipca 2018 r. zakończyło się po ponad 18 miesiącach, gdy KNF wydała decyzję 4 lutego 2020 r. o nałożeniu kar pieniężnych oraz cofnięciu zezwolenia na wykonywanie działalności przez to towarzystwo. Wyniki kontroli UKNF prezentujące nieprawidłowości w [...] ¹¹¹ były podstawą wszczęcia z urzędu wyżej wskazanego postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnej na Altus TFI S.A., w związku z podejrzeniem naruszenia przez to towarzystwo art. 48 ust. 2a pkt 2 oraz art. 45a ust. 4a ustawy o fi poprzez zarządzanie funduszami w sposób nierzetelny i nieprofesjonalny, a także poprzez nieprawidłowe wykonywanie bieżącego nadzoru nad podmiotem [...] ¹¹², któremu towarzystwo powierzyło zarządzanie portfelami inwestycyjnymi funduszy inwestycyjnych. Postępowanie to zostało rozszerzone postanowieniem z dnia 16 września 2019 r. także w związku z podejrzeniem naruszenia § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24

¹⁰⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹¹⁰ Jak wyżej.

¹¹¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹¹² Jak wyżej.

grudnia 2007 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych¹¹³. Były to naruszenia związane z [...].¹¹⁴

Postępowanie to zakończyło się nałożeniem na Altus TFI S.A. kar pieniężnych o łącznej wartości 7 mln zł oraz cofnięciem zezwolenie dla tego towarzystwa na wykonywanie działalności w związku z ustaleniem, że naruszenia wyżej wskazanych przepisów ustawy o fi były rażące. W szczególności Komisja stwierdziła rażące nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru nad podmiotem, któremu towarzystwo zleciło zarządzanie portfelami funduszy obejmujące sekurytyzowane wierzytelności. Od tych sankcji Altus TFI S.A. odwołało się wnosząc 19 lutego 2020 r. do KNF wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który dotychczas nie został rozpatrzony.

Ponadto na wniosek DFF z 26 lipca 2018 r., Komisja 3 grudnia 2018 r. wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie naruszenia przez Altus FIO Parasolowy i fundusze inwestycyjne zamknięte zarządzane przez Altus TFI S.A. § 23 ust. 2 w związku z § 24 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych, w związku z wyceną akcji [...] wprowadzonych do obrotu na NewConnect [...].¹¹⁵ Wniosek DFF z dnia 26 lipca 2018 r. w tej sprawie dotyczył[...].¹¹⁶ Wniosek DFF z dnia 26 lipca 2018 r. w tej sprawie dotyczył[...].¹¹⁷ W wyniku tego postępowania Komisja decyzją z 25 czerwca 2019 r. nałożyła na Altus TFI S.A. kary pieniężne w łącznej wysokości 2,5 mln zł, które zostały zmniejszone decyzją z 19 listopada 2019 r. do 2 375,0 tys. zł. Na tę decyzję towarzystwo złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która została oddalona. Dnia 11 sierpnia 2020 r. TFI wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 885-922, 930 plik 9, 938-942, 952-953, 962-966, 983-993, 2337)

Komisja Nadzoru Finansowego w okresie sięgającym od 19 do 23 miesięcy od wystąpienia do tego przesłanek wszczyniała postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych na depozytariuszy. Postępowanie wobec zostało wszczęte [...] pod czas gdy nieprawidłowości w tych podmiotach w zakresie zapewnienia prawidłowej wyceny aktywów [...] w posiadaniu funduszy zarządzanych przez [...] DFF stwierdził już 26 lipca 2018 r., we wniosku do Departamentu Postępowania Sankcyjnych i Praktyk Rynkowych o wszczęcie postępowania administracyjnego. Natomiast wniosek o nałożenie sankcji na te podmioty pełniące funkcję depozytariuszy funduszy inwestycyjnych jako odpowiedzialne za niezapewnienie zgodnej z prawem oraz statutem wyceny aktywów funduszy, został skierowany przez DFF do Departamentu Postępowania dopiero 2 lipca 2019 r.

Na czas wszczęcia postępowań administracyjnych wpływ miały między innymi relatywnie późno wszczęte kontrole UKNF u tych depozytariuszy w stosunku do momentu, w którym Urząd uzyskał informacje na temat nieprawidłowości w wycenie aktywów funduszy sekurytyzacyjnych i wycenie akcji [...].¹²¹

(akta kontroli str. 615, 983-993, 998-1001)

¹¹³ Dz. U. Nr 249, poz. 1859. § 23 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, iż aktywa funduszu wycenia się, a zobowiązania funduszu ustala się według wiarygodnie oszacowanej wartości godziwej, z zastrzeżeniem § 25 ust. 1 pkt 1 oraz § 26-28.

¹¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹¹⁵ Jak wyżej.

¹¹⁶ Jak wyżej.

¹¹⁷ Jak wyżej.

¹¹⁸ Jak wyżej.

¹¹⁹ Jak wyżej.

¹²⁰ Jak wyżej.

¹²¹ Jak wyżej.

W dniu 4 lutego 2020 r. KNF wydała decyzję o cofnięciu Altus TFI S.A. zezwolenia na wykonywanie działalności, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. W związku z tym do 5 maja 2020 r. jedynymi uprawnionymi do reprezentowania poszczególnych funduszy zarządzanych dotychczas przez Altus TFI S.A. byli ich depozytariusze – BNP Paribas Bank Polska S.A. oraz mBank S.A. Zarządzania funduszami dotychczas zarządzanymi przez [...] ¹²²przejęły [...] ¹²³. W stosunku do żadnego z tych przejęć funduszy inwestycyjnych otwartych, w trybie art. 68 ust. 3 i 4 ustawy o fi, nie wystąpiła przesłanka uzasadniająca wystąpienie do Komisji o zezwolenie na przejęcie zarządzania funduszem lub uzasadniająca notyfikację o planowanej istotnej zmianie warunków prowadzonej działalności. W związku z powyższym prowadzenie w tej sprawie odrębnej korespondencji poświęconej zamiarowi przejęcia zarządzania funduszami zarządzanymi do dnia 4 lutego 2020 r. przez [...] ¹²⁴nie było uzasadnione. Natomiast w zakresie funduszy inwestycyjnych aktywów niepublicznych, o których mowa w art. 196 ustawy o fi, KNF wydawała wcześniej decyzję [...] ¹²⁵na zawarcie umowy w zakresie zarządzania portfelem inwestycyjnym zamkniętym. UKNF nie przedstawił dokumentacji z tych działań, gdyż – jak wskazał dyrektor DFF – była ona jedynie w formie papierowej, do której nie było dostępu ze względu na powszechnie przyjęty w Urzędzie tryb pracy zdalnej w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19. Dyrektor DFF wyjaśnił także, że do zakończenia stanu epidemii – UKNF nie będzie w stanie przedstawić korespondencji prowadzonej ze stroną postępowań [...] ¹²⁶, jak i w sprawie akceptacji/zgody KNF do pełnienia w/w funkcji przez nowe towarzystwa. W kwestii posiadania odpowiedniej sytuacji finansowej przez przejmujące w trybie art. 68 ustawy o fi, adekwatnej do przejęcia funduszy zarządzanych uprzednio przez [...] ¹²⁷, dyrektor DFF wskazał, że wpływ powyższych przejęć na poziom wymogu kapitałowego obowiązującego wymienione TFI był relatywnie niewielki, w związku z czym sytuacja dotycząca spełniania wymogów kapitałowych przez te TFI nie uległa znaczącej zmianie w związku z przejęciem zarządzania tymi funduszami.

Likwidację trzech funduszy [...] ¹²⁸ prowadziły dwa dotychczasowe banki depozytariusze, tj. [...] ¹²⁹ w stosunku do których prowadzone były przez KNF postępowania administracyjne o nałożenie kar pieniężnych wszczęte dopiero w I kwartale 2020 r. Jak zaznaczył dyrektor DFF przepisy prawa nie wskazują kryteriów, jakie powinno spełniać TFI przejmujące fundusze inwestycyjne uprzednio zarządzane przez inne TFI, któremu cofnięto zezwolenie na wykonywanie działalności, aby proces taki był przeprowadzony z uwzględnieniem i poszanowaniem interesu uczestników funduszy przejmowanych. W procesie przejęcia funduszy inwestycyjnych, w wyżej wskazanym trybie, KNF nie jest wyposażona w dedykowane środki ingerencji nadzorczej w przebieg tego procesu. W szczególności proces ten nie podlega autoryzacji KNF poprzez wyrażenie zgody w drodze wydania decyzji administracyjnej. Natomiast obowiązki informacyjne TFI i funduszy wobec KNF obejmują konieczność przekazania organowi nadzoru informacji o faktycznie dokonanym (zaistniałym) przejęciu zarządzania funduszem przez nowe TFI, a nie obejmują informacji o zgłoszeniu chęci przejęcia zarządzania funduszem. Główne obowiązki ustawowe w tym procesie należą do depozytariusza.

¹²² Jak wyżej.

¹²³ Jak wyżej.

¹²⁴ Jak wyżej.

¹²⁵ Jak wyżej.

¹²⁶ Jak wyżej.

¹²⁷ Jak wyżej.

¹²⁸ Jak wyżej.

¹²⁹ Jak wyżej.

KNF, w sytuacji cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności przez [...] ¹³⁰ w lutym 2020 r., nie wносиła o zmianę depozytariuszy przejmowanych i likwidowanych funduszy tego towarzystwa, którymi pozostawały nadal [...] ¹³¹, w stosunku do których przed KNF toczyło się postępowanie dotyczące nałożenia sankcji w postaci kary pieniężnej. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w UKNF (27 listopada 2020 r.) toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące nienależytego wykonywania funkcji depozytariusza funduszy zarządzanych przez [...] ¹³² Dyrektor DFF wyjaśnił, że KNF nie wnioskowała o zmianę i nie cofnęła zgody na pełnienie funkcji depozytariusza przez te podmioty, wskazując, że zastosowała adekwatny do stopnia winy depozytariuszy środek nadzorczy, tj. nałożyła karę pieniężną. W ocenie UKNF zmiany depozytariuszy mogłyby się wiązać z szeregiem niepożądanych konsekwencji i ryzyk związanych z brakiem podmiotu do reprezentowania funduszy, co doprowadziłoby do impasu w funkcjonowaniu funduszy i w ich relacjach z uczestnikami.

(akta kontroli str. 608-616, 628-629, 640-641, 1003)

Pierwsze postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnej na Trigon TFI S.A. wszczęte zostało przez KNF w dniu 26 lipca 2018 r. natomiast decyzja administracyjna o nałożeniu sankcji na ten podmiot podjęta została dopiero w dniu 5 listopada 2019 r. czyli po ponad 15 miesiącach. NIK zwraca uwagę na długotrwałość tego postępowania. Dyrektor DFF wyjaśnił, że czas trwania tego postępowania wynikał ze stopnia skomplikowania i wieloaspektowości sprawy, obszerności materiału dowodowego oraz obowiązku dążenia do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zdaniem NIK, wydłużony czas trwania postępowania administracyjnego wpływa negatywnie na zapewnienie ochrony interesów uczestników rynku finansowego.

KNF wszczęła drugie sankcyjne postępowanie administracyjne w odniesieniu do Trigon (później Lartiq) TFI S.A. w dniu 9 listopada 2018 r., tj. 11 miesięcy po przekazaniu przez dyrektora DFF do dyrektora Departamentu Prawnego w dniu 6 grudnia 2017 r. wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego. W dniu 23 kwietnia 2019 r. KNF wydała decyzję w I instancji o nałożeniu kary pieniężnej na Lartiq TFI S.A. W dniu 22 maja 2019 r. do UKNF wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ostateczną decyzję KNF wydała w dniu 10 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1419, 961-975, 1785-1786, 2431-2454)

UKNF identyfikował rynek kapitałowy, w tym rynek funduszy inwestycyjnych jako obszar o podwyższonym ryzyku występowania nadużyć. W szczególności w 2019 r. skierował do jednostek prokuratury 43 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa uregulowanego w przepisach normujących funkcjonowanie rynku kapitałowego.

Zawiadomienia do organów ścigania w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, przekazane w latach 2018-2020 do prokuratury, które dotyczyły [...] ¹³³, zostały skierowane na podstawie zweryfikowanych przez UKNF informacji z uprzednio przekazanych sygnałów. Jednocześnie zawiadomienia skierowane od 26 kwietnia 2018 r. do 18 lutego 2020 r. w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa przez osoby wchodzące w skład zarządu [...] ¹³⁴ oraz

¹³⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹³¹ Jak wyżej.

¹³² Jak wyżej.

¹³³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹³⁴ Jak wyżej.

powyższych podmiotów były kierowane jako uzupełnienie zawiadomienia złożonego przez UKNF w dniu 20 kwietnia 2018 r. w sprawie [...] ¹³⁵ Uzupełnione zawiadomienia zawierały opis okoliczności wskazujących na podejrzenie popełnienia czynów zabronionych naruszenie przepisów karnych przez szereg osób i dotyczących różnych podmiotów, dla których wspólnym mianownikiem było pozyskanie materiału dowodowego przy okazji czynności nadzorczych UKNF i prowadzonych wobec podmiotów nadzorowanych współpracujących na różnej płaszczyźnie z [...] ¹³⁶ Na 26 października 2020 r. akt oskarżenia objął 16 osób, które zostały wskazane w zawiadomieniach. Jak wskazał dyrektor DFF, UKNF nie otrzymał z Prokuratury Regionalnej w Warszawie pełnych informacji o osobach objętych aktem oskarżenia. Tym samym UKNF nie może obecnie ustalić, które zawiadomienia Urzędu i okoliczności w nich przedstawione znalazły się w akcie oskarżenia.

(akta kontroli str. 928, 966-967, 1227-1230, 1231 plik 1-12, 1233, 1274)

W celu wykluczenia z rynku funduszy inwestycyjnych osób odpowiedzialnych za stwierdzone podczas kontroli istotne nieprawidłowości dyrektor DFF kierował wnioski do departamentu właściwego w sprawie postępowań o złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W okresie objętym kontrolą dyrektor DFF skierował także trzy wnioski do Departamentu Prawnego i departamentu właściwego w sprawie postępowań o wszczęcie postępowań administracyjnych wobec członków zarządu TFI w sprawie skreślenia z listy doradców inwestycyjnych. Departamenty te poinformowały o braku podstaw prawnych do wszczęcia postępowania ze względu na brak możliwości ustalenia, że wykonywaniem przez nich zawodu doradcy. UKNF monitoruje czynności podejmowane przez inne organy w stosunku do członków TFI, w tym przebieg postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie wobec dwóch członków zarządu.

(akta kontroli str. 1646-1647, 1889, 2333-2336, 2431-2454)

Od 30 listopada 2019 r. istnieje ustawowy obowiązek uzyskania zgody KNF na powołanie członków zarządów TFI odpowiedzialnych za nadzór nad podejmowaniem decyzji inwestycyjnych oraz nadzór na systemem zarządzania ryzykiem w TFI. Wymóg ten wprowadziła do ustawy o fi ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej także: ustawa zmieniająca) ¹³⁷.

Wcześniej ocena członków organów TFI odbywała się w formie następczej analizy nadzorczej po otrzymaniu przez KNF zawiadomień, o których mowa w art. 43 i art. 44 ust. 3 ustawy o fi, tj. o powołaniu nowego członka zarządu i rady nadzorczej TFI.

Obecnie ocena kandydatów na członków zarządu wskazanych w art. 42b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o fi, tj. odpowiedzialnych za nadzór nad podejmowaniem decyzji inwestycyjnych oraz nadzór na systemem zarządzania ryzykiem przeprowadzana jest w postępowaniu administracyjnym wszczynanym na wniosek TFI.

Z wnioskiem o wyrażenie zgody KNF występuje rada nadzorcza towarzystwa, dołączając informacje i oświadczenia osób wskazanych w tym przepisie, dotyczące między innymi ich kwalifikacji i doświadczeń zawodowych, funkcji pełnionych w organach innych podmiotów, sankcji administracyjnych nałożonych na te osoby lub inne podmioty w związku z zakresem odpowiedzialności tych osób, informację z

¹³⁵ Jak wyżej.

¹³⁶ Jak wyżej.

¹³⁷ Dz. U. poz. 2217, ze zm.

Krajowego Rejestru Karnego. Osoba, której dotyczy wniosek musi spełniać wymogi określone w art. 42 ust. 2-4, 6 i 7 ustawy o fi, tj. w szczególności posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, nieposzlakowaną opinię w związku ze sprawowanymi funkcjami, wiedzę, kompetencje i doświadczenie niezbędne do skutecznego, prawidłowego i ostrożnego zarządzania towarzystwem, z uwzględnieniem zakresu, skali i złożoności prowadzonej działalności.

W odniesieniu do członków zarządu innych niż wskazani w art. 42b ust. ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o fi nadal przeprowadzana jest ocena następcza w ramach bieżącego nadzoru.

Dyrektor DFF wskazał, że w ramach postępowania administracyjnego bądź oceny następczej DFF kieruje zapytanie o przedstawienie ewentualnych zastrzeżeń przez pozostałe departamenty UKNF, jeżeli osoba objęta oceną pełniła funkcję bądź była zatrudniona w podmiotach nadzorowanych przez inne departamenty oraz do departamentu właściwego w sprawie postępowań. W przypadku, gdy po dokonaniu szczegółowej analizy zawiadomienia lub odpowiednio wniosku i załączonych dokumentów zaistnieje konieczność uzupełnienia dokumentacji lub złożenia dodatkowych wyjaśnień bądź oświadczeń, kierowane jest do TFI pismo w tej sprawie.

Towarzystwa prowadzące działalność na podstawie zezwolenia udzielonego przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej są obowiązane do dostosowania prowadzonej działalności do powyższych nowych przepisów do 31 maja 2021 r. Według stanu na 25 listopada 2020 r. do UKNF wpłynęło 57 wniosków o wyrażenie zgody na powołanie członków zarządu TFI wskazanych w art. 42b ust. ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o fi z 28 TFI, z czego pięć zostało umorzonych na wniosek zgłaszającego, a w przypadku pozostałych nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcie KNF. Przekazanie listy wniosków kontrolerom NIK nastąpiło dwa dni przed zakończeniem czynności kontrolnych skutkiem czego nie było możliwości zweryfikowania działań UKNF w tym obszarze.

W UKNF nie została stworzona baza danych dotycząca osób odpowiedzialnych za istotne nieprawidłowości zagrażające interesowi uczestników rynku funduszy inwestycyjnych stwierdzone podczas kontroli.

Dyrektor DFF poinformował, że na takiej liście mogłyby się znaleźć jedynie osoby skazane prawomocnymi wyrokami, które nie uległy zatarciu. Możliwość utworzenia i korzystania z takiego instrumentu jest analizowana przez pryzmat przepisów RODO¹³⁸. Tworzenie zbiorów danych o charakterze negatywnym prowadzić może do dyskryminacji i podejmowania niekorzystnych dla danej osoby decyzji oraz godzić w godność osobistą, prawo do prywatności, na co zwracał uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, poprzednik Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

(akta kontroli str. 1646-1647, 1889, 2333-2336)

NIK wskazuje, iż zgodnie z art. 4a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym dla realizacji celu nadzoru nad rynkiem finansowym, KNF przetwarza dane osobowe. Ponadto art. 4a ust. 4 wyżej wskazanej ustawy stanowi, iż wystąpienie przez osobę fizyczną do KNF z żądaniem ograniczenia przetwarzania jej danych osobowych nie wpływa na przebieg i wynik postępowań oraz innych czynności nadzorczych.

¹³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, ze zm.

Bezspornym jest, iż KNF ma obowiązek przetwarzania danych osobowych zgodnie z RODO, w tym przetwarzane dane osobowe powinny być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do prawnie uzasadnionych celów, dla których są one przetwarzane. Zdaniem NIK, w sytuacji częstej rotacji osób zajmujących kierownicze stanowiska w ramach różnych instytucji finansowych oraz dużej fluktuacji kadr UKNF, tworzenie np. baz danych zawierających informacje o osobach odpowiedzialnych za stwierdzone przez KNF/UKNF istotne nieprawidłowości zagrażające interesowi uczestników rynku funduszy inwestycyjnych, można uznać za niezbędne do efektywnego sprawowania nadzoru finansowego, w tym w zakresie realizacji obowiązku określonego w art. 42b ust. 3 w związku z art. 42 ust. 4 ustawy o fi¹³⁹.

5. W procesie legislacyjnym UKNF pełnił rolę opiniodawczą i doradczą. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 6 lit. b ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do zadań Komisji należy przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, obejmującego rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania. Ustawy związane z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, uchwalone w latach 2017-2020, mające istotne znaczenie dla tego rynku, na kształt których znaczący wpływ miał UKNF to m. in:

- 1) Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁰. Zaproponowane przez UKNF w pismach do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych i przyjęte zmiany dotyczyły między innymi kwestii umożliwienia nałożenia sankcji administracyjnych na członka zarządu towarzystwa funduszy inwestycyjnych w przypadku rażącego naruszenia przepisów w związku z zarządzaniem alternatywnymi funduszami (SFIO i FIZ)¹⁴¹; wprowadzenia odrębnego przepisu sankcyjnego określającego możliwość nałożenia kary pieniężnej na podmiot pełniący funkcję likwidatora, w sytuacji gdy narusza przepisy prawa, w szczególności dotyczące trybu likwidacji¹⁴²; zmiany w zakresie dotyczącym emisji certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte poprzez wprowadzenie minimalnej ceny emisyjnej certyfikatu FIZ niepublicznego w wysokości 40 000 euro.
- 2) Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku¹⁴³. Ustawą tą dokonano zmian w zakresie organizacji funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym. W pracach legislacyjnych dotyczących projektu tej ustawy UKNF zgłaszał przede wszystkim uwagi dotyczące szczegółowych rozwiązań w zakresie procedowanej koncepcji zmiany statusu prawnego Urzędu Komisji, w tym w odniesieniu do przepisów przejściowych i dostosowujących, które miały zapewnić ciągłość realizacji funkcji nadzoru nad rynkiem finansowym.

¹³⁹ Zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy o fi w skład zarządu i rady nadzorczej towarzystwa mogą wchodzić wyłącznie osoby posiadające m.in. nieposzlakowaną opinię w związku ze sprawowanymi funkcjami. W myśl zaś art. 42b ust. 3 ustawy o fi Komisja odmawia wyrażenia zgody na powołanie członka zarządu, o którym mowa w art. 42b ust. 1 tej ustawy jeżeli osoba, której dotyczy wniosek o wyrażenie zgody, nie spełnia wymogów określonych m.in. w art. 42 ust. 4 tej ustawy.

¹⁴⁰ Dz. U. poz. 2217, ze zm.

¹⁴¹ Zmiana art. 228 ust. 1c i 3a ustawy o fi.

¹⁴² Dodanie art. 234b ustawy o fi.

¹⁴³ Dz. U. poz. 2243, ze zm.

UKNF w ramach konsultacji i uzgodnień przekazywał Ministrowi Finansów uwagi do rozporządzeń odnoszących się do rynku funduszy inwestycyjnych. Dotyczyło to między innymi:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych¹⁴⁴;
- rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 3 października 2019 r. w sprawie postępowania podmiotów prowadzących działalność w zakresie pośrednictwa w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa oraz tytułów uczestnictwa, a także doradztwa inwestycyjnego w odniesieniu do takich instrumentów¹⁴⁵;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie okresowych sprawozdań i informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej zarządzających ASI dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego¹⁴⁶.

Dyrektor Zarządzająca Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wskazała, że Urząd był inicjatorem zmian legislacyjnych wprowadzających odpowiedzialność osobistą członków zarządu TFI oraz wprowadzających zatwierdzanie kluczowych członków zarządu TFI i przygotowanie tego procesu. Poinformowała także, że w Urzędzie podjęto działania ukierunkowane na zapewnienie podmiotom rynku kapitałowego przewidywalnego otoczenia prawnego wraz z odpowiednim okresem dostosowawczym do wprowadzania zmian. Urząd w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, w ramach tzw. Pakietu Impulsów Nadzorczych na rzecz Bezpieczeństwa i Rozwoju w obszarze rynku kapitałowego proponował rozwiązania legislacyjne.

(akta kontroli str. 1347-1358)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do zadań Komisji należy przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego.

Urząd publikował również stanowiska, które odnosiły się do stanów faktycznych obserwowanych w trakcie nadzoru bieżącego, inspekcji albo w związku ze zgłaszanymi przez podmioty nadzorowane pytaniami i wątpliwościami. Przykładem takiego dokumentu było *Stanowisko UKNF w sprawie przyjmowania i przekazywania „zachęt” w związku ze świadczeniem usług przyjmowania i przekazywania zleceń, których przedmiotem są jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych*. Dyrektor DFF wyjaśnił, że ze względu na złożoność zagadnienia, wypracowanie rozwiązania wymagało szerokich konsultacji. W prace zaangażowani byli pracownicy Departamentu Funduszy Inwestycyjnych, Departamentu Bankowości Komercyjnej, Departamentu Firm Inwestycyjnych, Departamentu Prawnego oraz przedstawiciele rynku. Dyskutowane przykłady usług podnoszących jakość, stanowiących podstawę do pobierania „zachęt” były również roboczo konsultowane z innymi nadzorcami europejskimi.

Wymogi w zakresie „zachęt” zostały uregulowane przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych, które weszło w życie w dniu 13 czerwca 2018 r.

¹⁴⁴ Dz. U. poz.1312.

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 2110, ze zm.

¹⁴⁶ Dz. U. poz. 552.

Zdaniem NIK, Urząd, pełniąc kluczową rolę w przygotowaniu projektu powyższego rozporządzenia, powinien być w stanie przygotować stanowisko w przedmiotowej sprawie w krótszym terminie.

(akta kontroli str. 134, 1347-1361, 1939-1942)

6. W okresie objętym kontrolą UKNF przeprowadził sześć kampanii informacyjnych dotyczących między innymi rynku kapitałowego: „Inwestuj świadomie!”, „Zanim”, „A Ty kim będziesz, kiedy bańka pęknie?”, „Dopilnuj, żeby Twoja inwestycja nie stała się iluzją!”, „Crowdfunding” oraz „Weksle inwestycyjne – uświadom sobie zagrożenia!”. W ramach kampanii „Inwestuj świadomie!” UKNF między innymi publikował na dedykowanej stronie internetowej materiały zawierające wskazówki, jak inwestować w sposób świadomy, gdzie sprawdzić informacje o emitencie oraz na jakie dane zwrócić szczególną uwagę. W ramach kampanii „Zanim” między innymi we współpracy z mediami publicznymi wyemitowane zostały spoty wskazujące na konieczność sprawdzania przez klientów podmiotów z usług których chcą skorzystać. Celem kampanii „A Ty kim będziesz, kiedy bańka pęknie?” było między innymi zwrócenie uwagi na fakt, że na rynku finansowym nie można wierzyć podmiotom oraz osobom oferującym „szybki, pewny i wysoki zysk”. W ramach tej kampanii w stacjach telewizyjnych i radiowych oraz w Internecie emitowane były spoty informacyjne. Kampania „Dopilnuj, żeby Twoja inwestycja nie stała się iluzją!” organizowana wspólnie z UOKiK i Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju dotyczyła ryzyk związanych z inwestowaniem w zakup tzw. condohoteli/aparthoteli. Kampanii towarzyszyły telewizyjne i radiowe spoty informacyjne. W ramach kampanii „Crowdfunding” na stronie internetowej KNF opublikowane zostały materiały edukacyjne przestrzegające przed ryzykami związanymi z crowdfundingiem i przybliżające reguły tego sposobu inwestowania. Kampania „Weksle inwestycyjne - uświadom sobie zagrożenia!” dotyczyła specyficznego produktu finansowego będącego połączeniem weksla i pożyczki. Na stronie KNF stworzono specjalną podstronę z materiałami edukacyjnymi i apelem o ostrożność przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z oferty weksli inwestycyjnych.

UKNF prowadził również działalność edukacyjną w ramach projektu edukacyjnego Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – CEDUR. W okresie 1 stycznia 2017 r. – 10 listopada 2020 r. w ramach projektu CEDUR zorganizowano 106 bezpłatnych seminariów o tematyce rynku kapitałowego. SeminaRIA te dotyczyły między innymi procesu BION oraz zasad przeprowadzania kontroli w podmiotach sektora funduszy inwestycyjnych, bezpieczeństwa teleinformatycznego, sprawozdawczości towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych. Ponadto w okresie objętym kontrolą UKNF we współpracy ze środowiskiem akademickim zorganizował dwie konferencje dotyczące rynku kapitałowego.

Do działań informacyjnych o szczególnym charakterze należała również lista ostrzeżeń publicznych. KNF podawała do publicznej wiadomości informacje o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w przepisach wymienionych w art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Lista ostrzeżeń publicznych zamieszczona była na stronie internetowej KNF. Żaden z nadzorowanych podmiotów, których dotyczyła próba badana przez NIK, nie był umieszczony na tej liście. Dyrektor DFF wskazał, że taka sytuacja miała miejsce, gdy przepisy prawa nie stanowiły podstawy do takich działań. W praktyce miało to miejsce wówczas gdy przestępstwo, które w ocenie UKNF mogło zostać popełnione (zostało wskazane w zawiadomieniu lub jego uzupełnieniu) nie było objęte katalogiem przepisów karnych określonych w art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

(akta kontroli str. 967-968, 1943-1950)

7. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w związku z art. 44 ustawy z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) od 15 grudnia 2019 r. w skład KNF powinno wchodzić trzech Zastępców Przewodniczącego KNF. Tymczasem po tej dacie, do momentu zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie (27 listopada 2020 r.) w skład KNF wchodziło nadal jedynie dwóch Zastępców Przewodniczącego KNF. Przewodniczący Komisji wyjaśnił między innymi, że w dniu 5 grudnia 2019 r. rezygnację z funkcji Zastępcy Przewodniczącego złożyła osoba nadzorująca sektor bankowy. Wybuch pandemii oraz komplikująca się sytuacja sektora bankowego, jak również krytyczne znaczenie tego sektora dla stabilności systemu finansowego spowodowały, że zdecydował utrzymać osobisty i bezpośredni nadzór nad tym sektorem przynajmniej do czasu ustabilizowania tej sytuacji. Dlatego po wejściu w życie nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. po 30 listopada 2019 r., Przewodniczący – poza wnioskiem z 6 grudnia 2019 r. o powołanie Pani Dagmary Wieczorek-Bartczak na stanowisko Zastępcy Przewodniczącego – nie występował do Prezesa Rady Ministrów o powołanie innych osób na takie stanowisko.

(akta kontroli str. 1328)

Zdaniem NIK, po rezygnacji Zastępcy Przewodniczącego Komisji, Przewodniczący Komisji powinien bez zbędnej zwłoki wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o powołanie następcy na tym stanowisku, tj. o powołanie trzeciego Zastępcy Przewodniczącego KNF. W ten sposób zostałby zrealizowany cel nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, która miała prowadzić do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem finansowym. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (druk nr 3755, Sejmu VIII kadencji) wskazano między innymi, że kierowanie UKNF przy pomocy dwóch Zastępców Przewodniczącego KNF nie pozwala dokonać równomiernego i proporcjonalnego podziału zakresu obowiązków pomiędzy wymagające stałego organizacyjnego nadzoru trzy podstawowe sektory rynku finansowego (bankowy, ubezpieczeniowy i kapitałowy). Rolą Przewodniczącego KNF powinno być w większym stopniu koordynowanie zagadnień międzysektorowych i dbanie o spójność polityki nadzorczej, a nie szczegółowe zaangażowanie w problemy jednego z sektorów.

[...] ¹⁴⁷

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zdaniem NIK brak sformalizowanych procedur w zakresie planowania kontroli realizowanych przez DFF oraz dokumentowania procesu planowania, w tym ustalania zakresu przedmiotowego kontroli oraz niemożliwość wskazania przesłanek doboru podmiotów do kontroli na rynku funduszy inwestycyjnych w latach 2017-2019 świadczy o braku należytej staranności przy planowaniu kontroli w tym segmencie rynku finansowego w sytuacji znacznej liczby podmiotów podlegających nadzorowi DFF, dużej rotacji pracowników tego departamentu w badanym okresie oraz zmian kadrowych na stanowisku kierującego komórką kontroli. Powyższe ograniczało rozliczalność realizacji zadań przez kontrolerów i stwarzało zagrożenia korupcjogenne z uwagi na możliwość niekontrolowanego odstępiania kontrolerów od badania wybranych zagadnień. Zwiększało to także ryzyko potencjalnych opóźnień

¹⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 10a ust. 2 ustawy Prawo bankowe.

w przeprowadzaniu niezbędnych kontroli, co zmaterializowało się między innymi w przypadku spóźnionej kontroli w [...] ¹⁴⁸

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialnymi byli dyrektorzy DFF sprawujący tę funkcję w okresie objętym kontrolą.

Obecny dyrektor DFF wyjaśnił, że dotychczasowa forma uwzględniania propozycji komórek organizacyjnych dotycząca podmiotów, które miałyby podlegać kontroli, i tworzenia na ich podstawie planu kontroli bazowała na analizie eksperckiej, która nie miała charakteru sformalizowanego. Jednocześnie aktualnie trwają prace nad stworzeniem sformalizowanej procedury tworzenia planu kontroli, w której zminimalizowane zostanie podejście eksperckie na rzecz czynników mierzalnych i kwantyfikowalnych.

(akta kontroli str. 1640-1641, 1648, 1860, 1882-1883)

2. Niepodjęcie kontroli w [...] ¹⁴⁹ w 2017 r. ani w I połowie 2018 r. w sytuacji, gdy z analizy sprawozdań funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁵⁰ wynikało ryzyko istotnych nieprawidłowości NIK ocenia jako nierzetelne. Przełożyło się to na późniejszą realizację dalszych czynności nadzorczych, w tym przekazania zaleceń oraz przeprowadzenia postępowania administracyjnego. DFF podjął kontrolę w [...] ¹⁵¹ 11 października 2018 r., którą zakończył protokołem z 7 lutego 2019 r. oraz skierowaniem zaleceń do TFI 28 marca 2019 r. UKNF nie podjął działań kontrolnych w [...] ¹⁵² wcześniej, mając wiedzę dotyczącą ponad czterokrotnego wzrostu ceny rynkowej akcji [...] ¹⁵³, które były w posiadaniu funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁵⁴ Z protokołu kontroli w [...] ¹⁵⁵ wynika, że dane szczegółowe w przekazanych do UKNF sprawozdaniach kwartalnych 13 funduszy inwestycyjnych [...] ¹⁵⁶ przedstawiały, że fundusze te nabyły [...] ¹⁵⁷. W sierpniu 2017 r. fundusze [...] ¹⁵⁸ zakończyły tę inwestycję zbywając akcje [...] ¹⁵⁹ za cenę ponad czterokrotnie wyższą, wynoszącą [...] ¹⁶⁰ za jedną akcję. Z przekazanych do UKNF sprawozdań kwartalnych funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez [...] ¹⁶¹ wynikało, że cena jednostkowa jednej akcji [...] ¹⁶², zgodnie z wyceną aktywów funduszy, wzrosła [...] ¹⁶³. Wycena akcji [...] ¹⁶⁴ korespondowała z dynamiką kursu rynkowego tych akcji na New Connect. Jednak kurs rynkowy spółki [...] ¹⁶⁵ ukształtowany został przy znacząco niskim wolumenie obrotu, co wynikało z bardzo niskiej liczby tych akcji znajdujących się w wolnym obrocie giełdowym oraz aktywności inwestorów na tym rynku.

¹⁴⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁴⁹ Jak wyżej.

¹⁵⁰ Jak wyżej.

¹⁵¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁵² Jak wyżej.

¹⁵³ Jak wyżej.

¹⁵⁴ Jak wyżej.

¹⁵⁵ Jak wyżej.

¹⁵⁶ Jak wyżej.

¹⁵⁷ Jak wyżej.

¹⁵⁸ Jak wyżej.

¹⁵⁹ Jak wyżej.

¹⁶⁰ Jak wyżej.

¹⁶¹ Jak wyżej.

¹⁶² Jak wyżej.

¹⁶³ Jak wyżej.

¹⁶⁴ Jak wyżej.

¹⁶⁵ Jak wyżej.

Wskaźnik wolumenu obrotu giełdowego akcjami [...] ¹⁶⁶ w relacji do liczby akcji posiadanych przez fundusze zarządzane przez [...] ¹⁶⁷ wynosił [...] ¹⁶⁸. Fundusze nie handlowały posiadanymi akcjami [...] ¹⁶⁹. Kontrola UKNF, przeprowadzona w [...] ¹⁷⁰ w 2018 r., uznała cenę transakcyjną akcji wyemitowanych przez [...] ¹⁷¹ w transakcjach ich zbycia [...] ¹⁷² za zdecydowanie zawyżoną w stosunku do ich wartości godziwej. Zgodnie z wnioskami końcowymi raportu, stanowiło to naruszenie art. 48 ust. 2a ustawy o fi, jako działanie towarzystwa sprzeczne z zasadami uczciwego obrotu oraz sprzeczne z celem zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego.

UKNF nie podjął niezwłocznie czynności kontrolnych także w sytuacji, gdy na podstawie sprawozdań kwartalnych [...] ¹⁷³ za IV kwartał 2017 r. stwierdzono nieprawidłową wycenę składników lokat (aktywów) 14 funduszy inwestycyjnych towarzystwa. Nieprawidłowe działania TFI były przedmiotem wniosku DFF z 26 lipca 2018 r. do departamentu właściwego w sprawie postępowań o wszczęcie postępowania administracyjnego wobec [...] ¹⁷⁴, celem nałożenia sankcji administracyjnej na ten podmiot. W ocenie NIK, powyższe było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor DFF wyjaśnił, że materiały ze sprawozdań kwartalnych w protokole kontroli prezentują jedynie zaangażowanie poszczególnych funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁷⁵, które posiadało 10 funduszy zamkniętych oraz trzy otwarte oraz ich wycenę. Zdaniem NIK, przy prowadzeniu bieżącej analizy sprawozdań kwartalnych funduszy przez UKNF, tak znaczny wzrost wyceny aktywów funduszy (ponad czterokrotny) powinien być przedmiotem zainteresowania i podjęcia działań nadzorczych przez UKNF.

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialni byli dyrektorzy DFF pełniący tę funkcję od 1 stycznia 2012 r. do 8 sierpnia 2017 r. oraz od 9 sierpnia 2017 r. do 17 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1010, 1017-1022, 1031-1033, 1186-1209, 1211, 2224)

3. NIK ocenia jako nierzetelne wszczynanie przez Komisję Nadzoru Finansowego postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych w stosunku do trzech depozytariuszy funduszy inwestycyjnych po upływie od 19 do 23 miesięcy od wystąpienia do tego przesłanek. Postępowania te zostały wszczęte w przypadku [...] ¹⁷⁶, podczas gdy nieprawidłowości w działalności tych podmiotów w zakresie zapewnienia prawidłowej wyceny aktywów [...] ¹⁷⁷ w posiadaniu funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁷⁸, DFF stwierdził już 26 lipca 2018 r. we wniosku do departamentu właściwego w sprawie postępowań o wszczęcie postępowania administracyjnego. Natomiast wnioski o nałożenie sankcji na ww. podmioty pełniące funkcję depozytariuszy, jako odpowiedzialne za niezapewnienie zgodnej z prawem oraz statutem wyceny aktywów funduszy,

¹⁶⁶ Jak wyżej.

¹⁶⁷ Jak wyżej.

¹⁶⁸ Jak wyżej.

¹⁶⁹ Jak wyżej.

¹⁷⁰ Jak wyżej.

¹⁷¹ Jak wyżej.

¹⁷² Jak wyżej.

¹⁷³ Jak wyżej.

¹⁷⁴ Jak wyżej.

¹⁷⁵ Jak wyżej.

¹⁷⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁷⁷ Jak wyżej.

¹⁷⁸ Jak wyżej.

został skierowany przez DFF do departamentu właściwego w sprawie postępowań 2 lipca 2019 r.

Na czas wszczęcia postępowań administracyjnych wpływ miały między innymi relatywnie późno wszczęte kontrole UKNF u tych depozytariuszy w stosunku do momentu, w którym Urząd uzyskał informacje na temat nieprawidłowości w wycenie aktywów funduszy sekurytyzacyjnych i wycenie akcji[...] ¹⁷⁹, które znajdowały się portfelach funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁸⁰.

W zakresie braku przeprowadzenia ww. kontroli przez UKNF przed 3 października 2018 r. dyrektor DFF wyjaśnił, iż nie było to możliwe ze względu na brak możliwości fizycznego wyznaczenia zespołów kontrolnych dedykowanych przeprowadzeniu czynności kontrolnych, w związku z zaangażowaniem pracowników Wydziału Kontroli wyodrębnionego w ramach DFF w prowadzenie czynności kontrolnych w innych podmiotach nadzorowanych.

(akta kontroli str. 2431-2454)

Dyrektor DFF wyjaśnił także, że brak jest powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych dotyczących terminu, w którym powinno nastąpić wszczęcie postępowania administracyjnego wskutek wniosku złożonego do departamentu właściwego w sprawie postępowań przez inną komórkę organizacyjną UKNF. Dyrektor DFF wskazał, że nie każde naruszenie przepisu prawa przez fundusz czy towarzystwo oznacza, że również depozytariusz zostanie pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej oraz że co do zasady KNF wszczyna postępowanie administracyjne wobec depozytariusza po przeprowadzeniu postępowania wobec TFI, jeśli ustalenia/dowody zgromadzone w toku postępowania wobec TFI wskazują na niedopełnienie obowiązków przez depozytariusza. Dyrektor DFF wyjaśnił, że decyzja w sprawie nałożenia kary pieniężnej [...] ¹⁸¹. Stan faktyczny wskazywał na możliwość niedopełnienia przez depozytariuszy tych funduszy obowiązku określonego w art. 72 ust. 1 pkt 7 ustawy o fi, tj. zapewnienie, aby wartość aktywów netto tego funduszu na jednostkę uczestnictwa/certyfikat inwestycyjny była obliczana zgodnie z przepisami prawa i statutem tego funduszu. W dniu 2 lipca 2019 r. DFF skierował do departamentu właściwego do spraw postępowań wniosek o wszczęcie postępowania wobec depozytariuszy. Z wyjaśnień dyrektora DFF wynika, że materia postępowań była złożona, postępowania miały charakter wielowątkowy a także występowały wątpliwości natury prawnej, co wymagało konsultacji między kilkoma departamentami Urzędu. Dyrektor DFF podniósł także, że dokładność i dokonanie analizy wszystkich aspektów prawnych i faktycznych spraw chroni organ przed wszczynaniem postępowań w zakresie, który podlegałby umorzeniu lub trudno byłoby uzasadnić celowość stosowania sankcji administracyjnych. Istotny jest także aspekt oceny sądowo-administracyjnej dokonywanej na kolejnych etapach badania legalności wydawanych przez KNF decyzji administracyjnych. Eliminacja ryzyk prawnych na każdym etapie czynności prowadzonych przez departament właściwy do spraw postępowań, zapewnia finalnie zarówno trwałość decyzji administracyjnych, jak też skuteczność podejmowanych przez KNF działań. Jest zatem kwestią kluczową z punktu widzenia realizacji celów nadzorczych KNF, o których mowa w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Zatem

¹⁷⁹ Jak wyżej.

¹⁸⁰ Jak wyżej.

¹⁸¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

czas potrzebny na zapewnienie w każdej z ww. spraw wymogów w zakresie legalności działania organu nadzoru, szczególnie w zakresie wszczynania postępowań, nie powinien być dokonywany bez uwzględnienia okoliczności, jakie zostały wskazane powyżej.

NIK uważa, że wniosek DFF o wszczęcie postępowania wobec depozytariuszy powinien być złożony wcześniej, tj. na etapie zaawansowanego postępowania prowadzonego wobec [...] ¹⁸², a nie dopiero po wydaniu decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Niemniej nawet gdyby przyjąć argument dyrektora DFF, to wszczynanie postępowań przy udziale departamentu właściwego do spraw postępowań przez blisko osiem do dwunastu miesięcy po wydaniu decyzji [...] ¹⁸³, w którym zebrano i przeanalizowano materiał dowodowy w sprawie należy uznać za długotrwałe. Także wyjaśnianie wątpliwości natury prawnej dotyczących zasadności karania [...] ¹⁸⁴ trwało zdaniem NIK zbyt długo (lipiec 2019 r. – marzec 2020 r.) z punktu widzenia zapewnienia sprawności działania Urzędu.

(akta kontroli str. 615, 983-993, 998-1001, 2431-2456)

OCENA CZĄSTKOWA

Zdaniem NIK, liczba kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych rocznie i ich częstotliwość nie była wystarczająca, aby znacząco ograniczyć ryzyko nieprawidłowości w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych i skali ich skutków finansowych. Powinna ona ulec zwiększeniu, aby ograniczyć słabość systemową w sprawowaniu nadzoru nad podmiotami rynku funduszy inwestycyjnych. Część nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych nie jest bowiem możliwa do zidentyfikowania na podstawie sprawozdawczości przekazywanej do UKNF i analizowanej w ramach bieżącego nadzoru. Sprzyjać temu powinno wyższe, począwszy od 2019 r., finansowanie Urzędu. NIK ocenia pozytywnie, podjęte w 2020 r. działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia w Departamencie Funduszy Inwestycyjnych, w tym w szczególności w komórce kontroli.

W Departamencie Funduszy Inwestycyjnych nie zostały wprowadzone procedury planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. DFF nie posiadał dokumentacji dotyczącej zgłaszania poszczególnych podmiotów do *Planów czynności kontrolnych podmiotów sektora funduszy inwestycyjnych* z okresu objętego kontrolą, jak również nie przedstawiono uzasadnienia wyboru tych podmiotów, za wyjątkiem *Planu* na 2020 r. (dotyczącego także funduszy emerytalnych). W ramach przygotowania *Planu* prowadzona była wewnętrzna korespondencja e-mail, dotycząca typowania podmiotów do kontroli. W *Planie* na 2020 r. zamieszczone zostało krótkie uzasadnienie wskazujące czynniki, którymi kierowano się umieszczając dany podmiot w planie kontroli. Zdaniem NIK, posiadanie pisemnych procedur zawierających w szczególności listę komórek organizacyjnych biorących udział w tym procesie wraz z zakresem wykonywanych czynności, kryteria przesądzające o uwzględnieniu podmiotu w planie kontroli i wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka w zakresie planowania i doboru podmiotów do kontroli było szczególnie istotne w sytuacji znacznej liczby podmiotów podlegających nadzorowi DFF oraz dużej rotacji pracowników tego departamentu w badanym okresie.

NIK ocenia pozytywnie udział UKNF w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów oraz prowadzoną przez Urząd działalność edukacyjną.

¹⁸² Jak wyżej.

¹⁸³ Jak wyżej.

¹⁸⁴ Jak wyżej.

NIK stwierdziła natomiast pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności nadzoru nad podmiotami, wobec których szczegółowo badane były działania UKNF:

- 1) UKNF zbyt późno, bo dopiero 11 października 2018 r., rozpoczął kontrolę w [...] ¹⁸⁵, w sytuacji gdy w 2017 r. ze sprawozdań funduszy zarządzanych przez to TFI wynikały istotne nieprawidłowości. Skutkowało to późniejszą realizację dalszych działań nadzorczych w postaci przekazania zaleceń pokontrolnych oraz przeprowadzenia postępowania administracyjnego.
- 2) KNF ze znaczną zwłoką od wystąpienia przesłanek wszczęcia postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych w stosunku do trzech depozytariuszy funduszy inwestycyjnych. Postępowania te zostały wszczęte wobec [...] ¹⁸⁶, podczas gdy nieprawidłowości w działalności tych podmiotów w zakresie zapewnienia prawidłowej wyceny aktywów [...] ¹⁸⁷ w posiadaniu funduszy zarządzanych przez [...] ¹⁸⁸, zostały stwierdzone już 26 lipca 2018 r., a wniosek o wszczęcie postępowań został złożony do właściwej komórki organizacyjnej 2 lipca 2019 r.

NIK zwraca także uwagę, że po rezygnacji jednego z Zastępców Przewodniczącego Komisji, Przewodniczący KNF powinien bez zbędnej zwłoki, wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o powołanie następcy na to stanowisko. Intencją ustawodawcy wyrażoną w nowym (obowiązującym od dnia 30 listopada 2019 r.) brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym było bowiem wzmocnienie nadzoru nad tym rynkiem poprzez zwiększenie liczby Zastępców Przewodniczącego KNF do trzech. [...] ¹⁸⁹

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rozważenie rozszerzenia zakresu informacji prezentowanych w metryczkach lub innych cyklicznych dokumentach dotyczących TFI o dane dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, o działaniach podjętych przez UKNF w celu ich wyeliminowania oraz przedkładanie tych informacji Kierownictwu Urzędu.
2. Rozważenie uzupełnienie wprowadzonej w 2020 r. *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* o analizę przekazywanych przez depozytariuszy zawiadomień o stwierdzeniu działania funduszu z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego, lub nienależytym uwzględnianiu interesu uczestników funduszu oraz o cykliczną informację o nieprawidłowościach stwierdzonych w funduszach.
3. Wprowadzenie modyfikacji systemów sprawozdawczych, tak aby zapewniona była możliwość przeprowadzenia weryfikacji danych, pozwalająca na automatyczne porównanie niektórych danych finansowych zawartych w sprawozdaniach TFI i funduszy inwestycyjnych oraz sprawną identyfikację błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów.

¹⁸⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁸⁶ Jak wyżej.

¹⁸⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

¹⁸⁸ Jak wyżej.

¹⁸⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 10a ust. 2 ustawy Prawo bankowe.

4. Prezentowanie w cyklicznych raportach dla Komisji opisu najważniejszych nieprawidłowości wynikających z sygnałów skargowych dotyczących praktyk rynkowych na rynku funduszy inwestycyjnych oraz rozważenie uzupełnienia raportów lub przekazywania odrębnej informacji o wyniki analizy jakościowej najbardziej istotnych sygnałów przeprowadzonej przez DFF i DIF.
5. Wprowadzenie wewnętrznych procedur regulujących proces planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych.
6. Dokumentowanie czynności związanych z doбором podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych do kontroli w ramach przygotowania planu kontroli.

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
wykonania 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, grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Roman Sulej
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Piotr Mienicki
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Anna Grabarczyk
Główny specjalista kp.

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu dokonał
Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz