



KBF.430.002.2021
Nr ewid. 27/2021/P/20/011/KBF

Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR NAD RYNKIEM FUNDUSZY INWESTYCYJNYCH

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

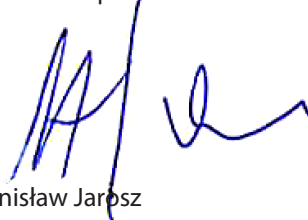
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

11. 06. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Podstawowe informacje o rynku funduszy inwestycyjnych	19
5.2. Identyfikacja i analiza ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych	21
5.3. Czynności kontrolne i inne działania nadzorcze	38
6. ZAŁĄCZNIKI	60
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	60
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	82
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	85
6.5. Stanowisko Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do informacji o wynikach kontroli.....	86
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego	93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AFI	alternatywny fundusz inwestycyjny – instytucja wspólnego inwestowania, której przedmiotem działalności jest zbieranie aktywów od wielu inwestorów w celu ich lokowania w interesie tych inwestorów, zgodnie z określoną polityką inwestycyjną, niebędący funduszem działającym zgodnie z prawem wspólnotowym regulującym zasady zbiorowego inwestowania w papiery wartościowe;
agent transferowy	podmiot prowadzący rejestry uczestników funduszy inwestycyjnych otwartych i specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych; dokonuje bieżącego uaktualniania salda rejestru, przyjmuje i realizuje dyspozycje uczestników funduszu (np. zamiany danych, przyjmowanie pełnomocnictw), organizuje i przeprowadza obieg dokumentów i środków pieniężnych;
ASI	alternatywna spółka inwestycyjna będąca AFI innym niż specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte i fundusze inwestycyjne zamknięte;
BION	badanie i ocena nadzorcza np. TFI, które przeprowadza KNF;
certyfikat inwestycyjny	papier wartościowy stanowiący tytuł uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym zamkniętym;
DDF	Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego;
DIF	Departament Firm Inwestycyjnych w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego;
DPS	Departament Postępowania w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego;
ESPI	Elektroniczny System Przekazywania Informacji – zarządzany przez KNF system informatyczny, który umożliwia niezwłoczne przesyłanie oraz publikację przez podmioty nadzorowane na rynku kapitałowym informacji wynikających z przepisów prawa, w tym informacji poufnych, raportów bieżących i okresowych oraz innych informacji obowiązkowych;
ETF	ang. <i>exchange-traded fund</i> – fundusz inwestycyjny notowany na giełdzie, charakteryzujący się możliwością stałej (codziennej) kreacji i umarzania jednostek uczestnictwa (certyfikatów inwestycyjnych) stanowiących papiery wartościowe, których wartość jest ustalana na podstawie aktywów odzwierciedlających określony indeks giełdowy (np. na podstawie portfela akcji o strukturze analogicznej, jak przyjęta do obliczania WIG20);
FI	fundusz inwestycyjny – osoba prawna, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych w, określone w ustawie o funduszach inwestycyjnych, papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe; fundusz inwestycyjny może prowadzić działalność jako fundusz inwestycyjny otwarty albo alternatywny fundusz inwestycyjny;
FIO	fundusz inwestycyjny otwarty – fundusz inwestycyjny, który działa na zasadzie zbywania i kupowania jednostek uczestnictwa na żądanie uczestnika funduszu, a liczba jednostek, które mogą zbywać takie fundusze jest nieograniczona; jednostki uczestnictwa nie są papierami wartościowymi i nie są zbywalne osobom trzecim, ale mogą być dziedziczone;
FIZ	fundusz inwestycyjny zamknięty – fundusz działa poprzez emitowanie certyfikatów inwestycyjnych, które formalnie mają status papierów wartościowych; certyfikaty inwestycyjne są niepodzielne i mogą być imienne lub na okaziciela (z tym, że certyfikaty inwestycyjne publicznego funduszu inwestycyjnego zamkniętego mogą być wyłącznie papierami wartościowymi na okaziciela), a właściciel może je zbywać osobom trzecim (czyli odmiennie niż w przypadku jednostek uczestnictwa w otwartych funduszach inwestycyjnych); liczba uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego jest ograniczona przez liczbę wyemitowanych certyfikatów, zaś same certyfikaty są emitowane w seriach;

fundusz akcyjny	fundusz inwestycyjny, którego portfel inwestycyjny składa się w większości z akcji;
fundusz papierów dłużnych (fundusze obligacji)	fundusz inwestycyjny, którego środki lokowane są najczęściej w obligacje Skarbu Państwa o terminie wykupu powyżej roku, obligacje komunalne, oraz obligacje komercyjne;
fundusz rynku pieniężnego	fundusz inwestujący najczęściej w bezpieczne, krótkoterminowe papiery wartościowe, tj. bony skarbowe, bony pieniężne NBP, komunalne i komercyjne papiery wartościowe z terminem zapadalności nie dłuższym niż rok, certyfikaty depozytowe i lokaty;
fundusz zrównoważony (mieszany)	fundusz inwestujący środki w papiery wartościowe zarówno związane z podwyższonym ryzykiem, jak i papiery wartościowe o umiarkowanym poziomie ryzyka; aktywa w części inwestowane są w papiery wartościowe o charakterze dłużnym (obligacje) i udziałowym (akcje), nie więcej jednak niż 60% wartości aktywów;
jednostka uczestnictwa	formalne potwierdzenie posiadania praw majątkowych przez uczestników funduszy inwestycyjnych otwartych oraz specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych;
KNF lub Komisja Minister Finansów	Komisja Nadzoru Finansowego; minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych; w okresie objętym kontrolą byli nim Minister Finansów (9 stycznia 2018–20 września 2019 r., 15 listopada 2019 r.–6 października 2020 r.), Minister Rozwoju i Finansów (28 września 2016 r.–9 stycznia 2018 r.), Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (20 września 2019 r.–15 listopada 2019 r.), Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej (6 października 2020 r. – do chwili obecnej);
NBP	Narodowy Bank Polski;
NewConnect	zorganizowany rynek akcji prowadzony przez Giełdę Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie poza rynkiem regulowanym w formule ASO; charakteryzuje się mniejszymi wymogami ciążącymi na emitentach niż rynek główny, jest przeznaczony dla powstających bądź młodych spółek o stosunkowo niewielkiej przewidywanej kapitalizacji, często w sektorach tzw. nowych technologii lub opartych na aktywach niematerialnych; specyfika rynku powoduje, że inwestycje w akcje notowanych tam spółek są obciążone wyższym ryzykiem;
RODO	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.);
rozporządzenie 2017/1129	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2017, str. 12, ze zm.);
rozporządzenie oif	rozporządzenie 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 Finansowego (Dz. U. poz. 1285);
rynek kapitałowy	rynek papierów wartościowych i innych instrumentów finansowych, rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania, rynek towarów giełdowych oraz rynek dwudniowych kontraktów na rynku kasowym;

rynek regulowany	działający w sposób stały system zawierania transakcji, których przedmiotem są instrumenty finansowe dopuszczone do obrotu, zapewniający inwestorom powszechny i równy dostęp do informacji rynkowej w tym samym czasie przy kojarzeniu ofert nabycia i zbycia instrumentów finansowych oraz jednakowe warunki nabywania i zbywania tych instrumentów, zorganizowany i podlegający nadzorowi właściwego organu i wskazany Komisji Europejskiej jako rynek regulowany; uprawnienia do prowadzenia rynku regulowanego w Polsce posiadają Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. oraz BondSpot S.A.;
SFIO	specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty – fundusz, którego uczestnikami mogą zostać podmioty określone w statucie funduszu lub spełniające warunki określone w tym dokumencie;
spółka zarządzająca	podmiot lub spółka z siedzibą w państwie członkowskim Unii Europejskiej, które uzyskały zezwolenie właściwego organu w państwie członkowskim na wykonywanie działalności w zakresie zarządzania funduszami prowadzącymi działalność zgodnie z prawem wspólnotowym regulującym zasady zbiorowego inwestowania w papiery wartościowe;
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) stanowiąca załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260 – utraciła moc z dniem 13 listopada 2020 r.);
SRRK	Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego stanowiąca załącznik do uchwały nr 114 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (M.P. poz. 1027);
TFI lub towarzystwo	towarzystwo funduszy inwestycyjnych – organ funduszu inwestycyjnego, który tworzy fundusz inwestycyjny, zarządza nim i reprezentuje go w stosunkach z osobami trzecimi;
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
ustawa o biegłych rewidentach	Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1415);
ustawa o funduszach inwestycyjnych lub ustawa o fi	ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 605);
ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym	ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.);
ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1400, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
ustawa o obrocie instrumentami finansowymi lub ustawa o oif	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm.);
ustawa o ofercie publicznej	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2080, ze zm.);

ustawa o wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem finansowym	ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, ze zm.);
ustawa Prawo bankowe	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.);
ustawa zmieniająca	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 (Dz. U. poz. 2217, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organu nadzoru wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych były legalne i rzetelne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie analizował i identyfikował ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych?
2. Czy czynności inspekcyjne i inne działania nadzorcze podejmowane przez organ nadzoru były odpowiednie do zidentyfikowanych ryzyk?

Jednostka kontrolowana

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Okres objęty kontrolą 2017–2020

Kontrola została zaplanowana i przeprowadzona w następstwie kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*. W wyniku ustaleń tej kontroli NIK oceniła, między innymi, że do lutego 2018 r. Komisja Nadzoru Finansowego nie sprawowała rzetelnego nadzoru nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych zobowiązanymi do nadzorowania czynności podejmowanych przez nadzorowany podmiot, jako zarządzającego portfelami inwestycyjnymi funduszy sekurytyzacyjnych, za wyjątkiem jednego TFI. Zdaniem NIK, działania nadzorcze KNF i jej Urzędu w latach 2012–2018 podejmowane wobec TFI zlecających temu podmiotowi zarządzanie wierzytelnościami nie były na tyle skuteczne, aby towarzystwa te wyegzekwowały od niego należyte wypełnianie funkcji zarządzającego wierzytelnościami funduszy, mimo że było to ich ustawowym obowiązkiem.

Na decyzję o przeprowadzeniu kontroli nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych, sprawowanego przez KNF i jej Urząd, miały wpływ także informacje dotyczące przypadków nieuczciwej działalności podmiotów na tym rynku. Przypadki te były nagłaśniane przez media i dotyczyły poszkodowanych, którzy ponieśli znaczne szkody. Kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego „zza biurka” na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF), w tym niewywiązywanie się z obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu i działania w interesie członków funduszu. TFI nie były jedynymi podmiotami, w których występowały nieprawidłowości ograniczające zaufanie do rynku kapitałowego. W dniu 19 lipca 2019 r. Komisja Nadzoru Finansowego opublikowała komunikat, w którym wskazała na nieprawidłowości w działaniu depozytariuszy funduszy oraz przedstawiła wątpliwości związane ze sposobem realizacji niektórych z ich obowiązków. W stosunku do relatywnie licznej grupy podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych KNF wszczęła postępowania administracyjne i nakładała kary.

Zaufanie do rynku kapitałowego, w tym do rynku funduszy inwestycyjnych było, zdaniem NIK, szczególnie istotne także w kontekście kluczowych dokumentów określających strategię rozwoju Polski. W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) wskazano w szczególności, że rynek kapitałowy ma kluczowe znaczenie dla pobudzania stopy oszczędności, istotnie skorelowanej z wielkością dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, którego wzrost był głównym celem tej Strategii. W Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego jako dwie z pięciu fundamentalnych zasad wpisano wzmocnienie zaufania do rynku kapitałowego oraz silną ochronę inwestorów indywidualnych.

Zgodnie z SRRK fundamentalne znaczenie dla rozwoju rynku kapitałowego ma odpowiednie połączenie polityki rozwojowej z dbałością o odpowiednią ochronę inwestora (w szczególności indywidualnego), ponieważ to w dużej mierze od poczucia bezpieczeństwa wśród inwestorów zależy poziom zaufania do całego rynku. W związku z tym dążenie do rozwoju rynku i wzmacnianie ochrony inwestora nie są działaniami sprzecznymi, wręcz przeciwnie, powinny być w pełni komplementarne. SRRK wyznacza w tym zakresie kluczową rolę Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędowi, wskazując na potrzebę przewidywalnego i skutecznego nadzoru finansowego. W Strategii wskazano, że realizacji tego celu służyć mają zmiany w zakresie finansowania organu nadzoru, które zostały wprowadzone ustawą o wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem finansowym. W SRRK przedstawiono także pogląd, że istnieje oczekiwanie ze strony podmiotów rynku kapitałowego, iż uzyskanie przez organ nadzoru większej niezależności finansowej przełoży się na wypracowanie i utrzymanie wysokich standardów prowadzonego nadzoru.

Wyniki kontroli działań Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu zostały przedstawione w węższym zakresie niż wynika to z dokonanych przez NIK badań i ustaleń kontrolnych z uwagi na obowiązek zachowania tajemnic ustawowo chronionych. W trakcie kontroli oraz po jej zakończeniu UKNF wielokrotnie sygnalizował występowanie w dokumentach przekazywanych kontrolerom tajemnic zawodowych wynikających w szczególności z:

- art. 19 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym,
- art. 16 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym,
- art. 280 i następnym ustawy o funduszach inwestycyjnych,
- art. 147 i następnym ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,
- art. 10a ustawy Prawo bankowe.

Pełne ustalenia kontroli NIK przedstawiła Przewodniczącemu KNF w wystąpieniu pokontrolnym. Zostanie ono podane do publicznej wiadomości także z wyłączeniem jawności informacji objętych tajemnicami ustawowo chronionymi.

Kontrola była przeprowadzona w warunkach stanu epidemii COVID-19. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego działał w restrykcyjnie przestrzegany trybie pracy zdalnej, w związku z czym dostęp kontrolerów do niezbędnych dokumentów oraz proces składania wyjaśnień był znacząco wydłużony. Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej zostały zakończone w dniu 27 listopada 2020 r., a dokumentacja była przekazywana przez UKNF do dnia 18 grudnia 2020 r. lub w pojedynczych kwestiach nie została przekazana w ogóle. Z tego względu brak było możliwości uzyskania przez kontrolerów dalszych informacji i wyjaśnień odnoszących się do stanu faktycznego wynikającego z dokumentacji przekazanej po zakończeniu czynności kontrolnych w UKNF. Zdaniem NIK, braki te nie miały jednak kluczowego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Ocena w formie opisowej¹
Działania organu nadzoru były zgodne z przepisami, ale występowały słabości systemowe w sprawowanym nadzorze

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że zbadane działania analityczne, kontrolne i sankcyjne Komisji Nadzoru Finansowego oraz jej Urzędu wobec wybranych podmiotów funkcjonujących na rynku funduszy inwestycyjnych były wykonywane zgodnie z przepisami. Niemniej stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz mających na celu zapewnienie ochrony uczestników rynku oraz przy podejmowaniu działań kontrolnych i sankcyjnych.

Zidentyfikowane zostały także słabości systemowe nadzoru, zwiększające prawdopodobieństwo braku odpowiednio wczesnej i adekwatnej reakcji na nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych. Rodziło to ryzyko nieskutecznej realizacji celu nadzoru, określonego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, 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 funkcjonalność systemów przetwarzania danych z raportów przekazywanych przez pomioty nadzorowane, utrudniająca szybką identyfikację błędów i nieprawidłowości wynikających ze sprawozdań i raportów składanych przez różne podmioty;
- brak, przed 2020 r., regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu weryfikacji danych sprawozdawczych towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych, służących zapewnieniu odpowiedniej jakości wykonywania tych zadań w warunkach dużej rotacji pracowników;
- brak, w kluczowym departamencie nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych, procedur planowania kontroli podmiotów tego rynku opartych na ryzyku, służących ograniczeniu ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w tym procesie;
- niewielka liczba przeprowadzanych kontroli, zarówno w stosunku do liczby nadzorowanych podmiotów, jak i na tle ograniczeń systemu przetwarzania danych;
- duża rotacja pracowników odpowiadających za czynności nadzorcze wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych przy jednoczesnym braku ww. procedur i aktualnego podręcznika kontroli;
- niewydawanie, przed 2018 r., zaleceń nadzorczych TFI w ramach badania i oceny nadzorczej, obniżające skuteczność wykorzystania tego narzędzia.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wdrożenie *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* wraz z rekomendacjami działań w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Jednocześnie wskazała, 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 są przekazywane przez depozytariuszy.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega podjęcie przez Urząd prac nad systemowym wzmocnieniem nadzoru, w szczególności analitycznego, między innymi poprzez wprowadzenie dodatkowej sprawozdawczości dla podmiotów nadzorowanych i cyklicznej sprawozdawczości zarządczej, udoskonalenie procesu raportowania oraz poprawę funkcjonalności wykorzystywanych systemów informatycznych. Prace te powinny być sfinalizowane w celu podniesienia skuteczności nadzoru, przy uwzględnieniu zmieniającego się otoczenia prawnego.

¹ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zastosowała trójstopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej, negatywna.

OCENA OGÓLNA

Pozytywnie oceniony został także udział Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów oraz prowadzoną przez Urząd działalność edukacyjna.

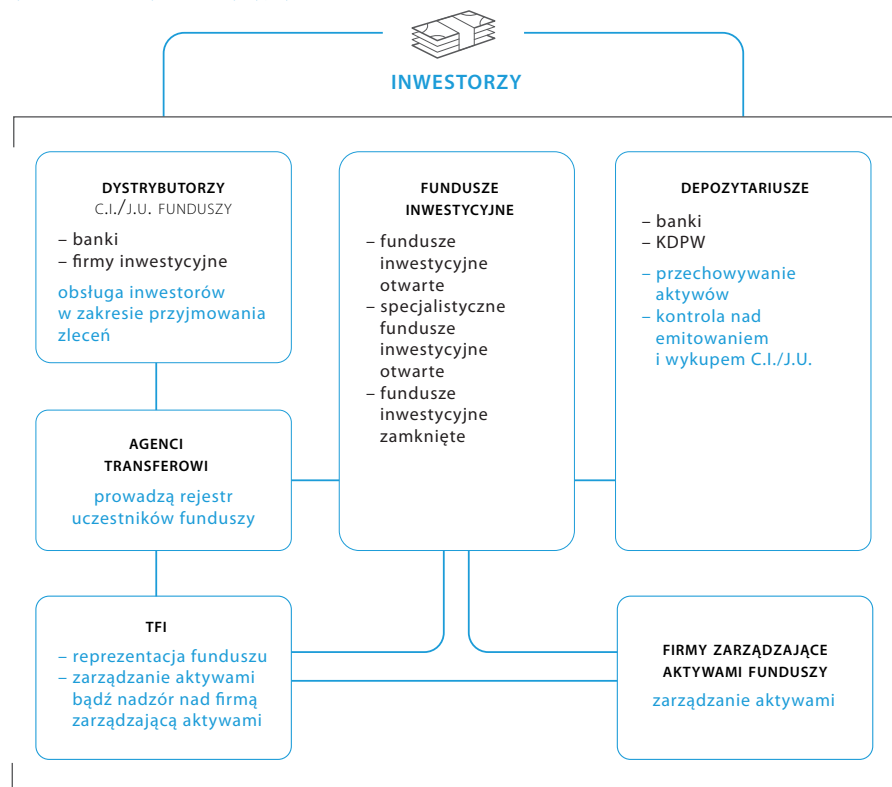
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Cel nadzoru nad rynkiem finansowym

Zgodnie z art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie Prawo bankowe i ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym stanowi, że celem nadzoru jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu. Art. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym stanowi, iż nadzorowi Komisji podlegają podmioty prowadzące działalność na rynku kapitałowym na podstawie zezwoleń Komisji lub innego właściwego organu administracji, oraz inne podmioty – w zakresie, w jakim ciążą na nich określone w odrębnych przepisach obowiązki związane z uczestnictwem w tym rynku. W związku z tym do zadań KNF i UKNF należało w szczególności sprawowanie nadzoru nad funduszami inwestycyjnymi, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, które reprezentowały te fundusze, depozytariuszami funduszy inwestycyjnych, dystrybutorami certyfikatów inwestycyjnych i jednostek uczestnictwa funduszy (banki, domy maklerskie) czy podmiotami zarządzającymi aktywami funduszy.

Infografika nr 1
Rynek funduszy inwestycyjnych



C.I. – CERTYFIKATY INWESTYCYJNE
J.U. – JEDNOSTKI UCZESTNICTWA

KNF przy pomocy UKNF
nadzór nad podmiotami
rynku funduszy inwestycyjnych

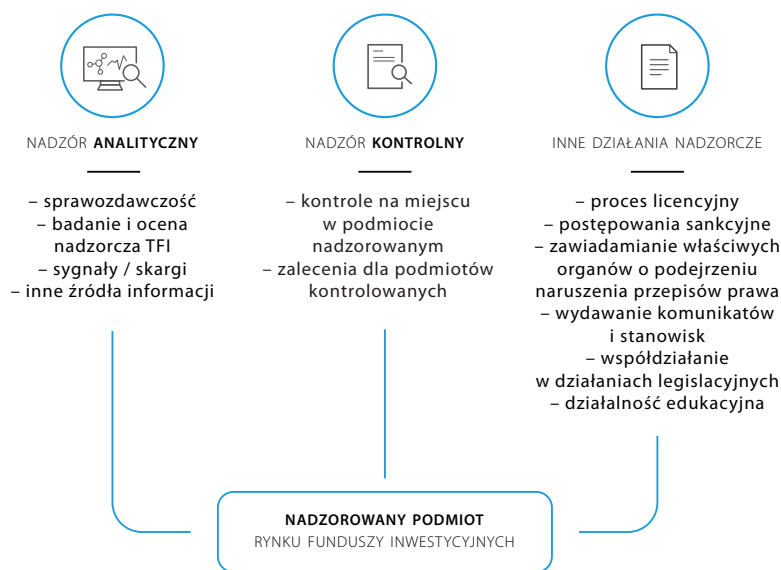
Źródło: opracowanie własne NIK.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nadzór nad podmiotami rynku funduszy inwestycyjnych sprawowany jest w trybie nadzoru analitycznego tzw. „zza biurka” oraz kontrolnego (na miejscu w jednostce kontrolowanej). W Urzędzie Komisji prowadzone są także postępowania sankcyjne oraz podejmowane czynności związane z zawiadamianiem właściwych organów o podejrzeniu naruszenia przepisów prawa. KNF wydaje zezwolenia na prowadzenie działalności na rynku (działalność licencyjna). W Urzędzie opracowywane są projekty zmian w prawie dotyczącym rynku kapitałowego. Urząd prowadzi także działalność edukującą uczestników tego rynku.

Infografika nr 2

Schemat nadzoru nad podmiotami rynku funduszy inwestycyjnych



Źródło: opracowanie własne NIK.

W obszarze identyfikacji i analizy ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych NIK oceniła krytycznie, 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. [str. 22–23]

NIK, pozytywnie oceniając wprowadzenie *Instrukcji przygotowania metryczki towarzystwa funduszy inwestycyjnych* oraz *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych*, zauważyła jednocześnie, że UKNF w *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. W przypadku *Instrukcji kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych* NIK wskazała, 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

Nadzór analityczny
Słabości systemowe
Usprawnianie procesów

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. [str. 25–26]

NIK zwróciła uwagę, że systemy przetwarzania danych z raportów posiadały 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. [str. 22]

NIK oceniła 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. [str. 29–33]

Zdaniem NIK, UKNF 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. [str. 38]

NIK dostrzega rozpoczęte przez Urząd prace nad systemowym wzmocnieniem nadzoru, w tym 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. [str. 22–23]

Niewystarczająca liczba kontroli. Potrzeba usprawnienia systemu.

W obszarze czynności kontrolnych i innych działań nadzorczych podejmowanych przez organ nadzoru NIK oceniła, że corocznie liczba kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych i ich częstotliwość nie była wystarczająca, aby znacząco ograniczyć ryzyko nieprawidłowości w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych i skali ich skutków finansowych. Zdaniem NIK, 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. Zdaniem NIK, 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 i Funduszy Emerytalnych, w tym w szczególności w komórce kontroli. [str. 39–40]

W Departamencie Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych UKNF 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. [str. 38–39]

NIK ocenia pozytywnie udział UKNF w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów oraz prowadzoną przez Urząd działalność edukacyjną. [str. 56–57]

Pozytywna ocena zaangażowania Urzędu w działalność legislacyjną i informacyjno-edukacyjną

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

Nieprawidłowości zidentyfikowane w badanej próbie

- 1) NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na tym, że na etapie podejmowania decyzji o ewentualnym zgłoszeniu sprzeciwu wobec planowanej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez jedno z TFI, 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. [str. 27–29]
- 2) UKNF zbyt późno, bo dopiero 11 października 2018 r., rozpoczął kontrolę w jednym z TFI, w sytuacji gdy w 2017 r. ze sprawozdań funduszy zarządzanych przez to TFI wynikały istotne nieprawidłowości. Skutkowało to późniejszą realizacją dalszych działań nadzorczych w postaci przekazania zaleceń pokontrolnych oraz przeprowadzenia postępowania administracyjnego. [str. 45]

- 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 w I oraz II kwartale 2020 r., podczas gdy nieprawidłowości w działalności tych podmiotów zostały stwierdzone już 26 lipca 2018 r., a wniosek o wszczęcie postępowań został złożony do właściwej komórki organizacyjnej 2 lipca 2019 r. [str. 49–51]

NIK zwraca także uwagę, że po rezygnacji, w dniu 5 grudnia 2019 r., jednego z Zastępców Przewodniczącego Komisji, Przewodniczący KNF do zakończenia kontroli nie wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o powołanie następcy na to stanowisko. Zdaniem NIK Przewodniczący KNF powinien bez zbędnej zwłoki, wystąpić do Prezesa Rady Ministrów w powyższej sprawie. 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. W dniu 27 maja 2021 r. Prezes Rady Ministrów powołał – na wniosek Przewodniczącego KNF – – trzeciego Zastępcę Przewodniczącego Komisji. Rozpoczął on pełnienie swojej funkcji 31 maja 2021 r. [str. 59]

4. WNIOSKI

W świetle ustaleń kontroli wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych służyłyby następujące działania:

- 1) Wprowadzenie modyfikacji systemów sprawozdawczych, tak aby zapewniona była możliwość 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.
- 2) Wprowadzenie wewnętrznych procedur regulujących proces planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych.
- 3) Dokumentowanie czynności związanych z doбором podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych do kontroli w ramach przygotowania planu kontroli.
- 4) Rozszerzenie 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.
- 5) Prezentowanie w cyklicznych raportach dla Komisji opisu najważniejszych nieprawidłowości wynikających z sygnałów skargowych dotyczących praktyk rynkowych na rynku funduszy inwestycyjnych oraz uzupełnienie raportów lub przekazywanie odrębnej informacji o wynikach analizy jakościowej najbardziej istotnych sygnałów przeprowadzonej w jednostkach organizacyjnych UKNF odpowiedzialnych za nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych.
- 6) 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.

- 1) Przeprowadzenie przeglądu możliwości wzmocnienia oddziaływania organu nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych poprzez rozszerzenie w przepisach prawa katalogu nieprawidłowości, w przypadku których dopuszczalne jest objęcie sankcjami osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich powstanie.

Propozycja ta została sformułowana z uwagi na większą skuteczność oddziaływania sankcji nakładanych na osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości na rynku finansowym niż na podmioty rynku finansowego zatrudniające te osoby, które łatwiej mogą przerzucić obciążenia w tym zakresie na klientów.

- 2) Dokonanie liberalizacji przepisów dotyczących ochrony tajemnic zawodowych KNF/UKNF w celu ułatwienia poszkodowanym inwestorom dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi.

Po kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A.*,

Wnioski
do Przewodniczącego
KNF

Wnioski *de lege
ferenda* do ministra
właściwego w sprawach
instytucji finansowych,
we współpracy z UKNF

podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących NIK wniosowała między innymi o dokonanie gruntownej analizy wpływu ograniczeń wynikających z tajemnic zawodowych KNF/UKNF na możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń przez osoby poszkodowane przez podmioty rynku finansowego. UKNF przedstawił Ministrowi Finansów propozycję nowelizacji art. 19 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Zdaniem UKNF, właściwą przestrzenią prawną dla oceny zasadności udostępniania informacji chronionych powinien być proces cywilny, w którym niezawisły sąd będzie mógł wyważyć wartość ochrony tajemnicy zawodowej z wartością interesu prawnego poszkodowanego inwestora. Przedłożenie na posiedzenie Rady Ministrów projektu ustawy stanowiącego realizację powyższego wniosku *de lege ferenda* należy do kompetencji ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Przy czym, zdaniem NIK, zmiana powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć także możliwości dostępu do informacji objętych tajemnicą nadzoru bankowego, o której mowa w art. 10a ustawy Prawo bankowe oraz tajemnicą nadzoru audytowego, o której mowa w art. 95 ustawy o biegłych rewidentach.

NIK we wniosku prezentowała pogląd, że ewentualne zmiany przepisów powinny zmierzać do usunięcia barier w dochodzeniu roszczeń, by wyważone zostały interesy różnych uczestników rynku finansowego. Wniosek, jak dotąd, nie został zrealizowany. NIK ponownie wnosi o podjęcie działań w tym kierunku.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Podstawowe informacje o rynku funduszy inwestycyjnych

W latach 2017–2020 liczba towarzystw funduszy inwestycyjnych i zarządzanych przez nich funduszy inwestycyjnych systematycznie spadała. Na koniec 2017 r. zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego na prowadzenie działalności miały 62 towarzystwa. Trzy lata później było ich o sześć mniej. W tym czasie liczba zarządzanych funduszy spadła z 905 do 737. Wzrosła natomiast liczba funduszy w likwidacji z 85 na koniec 2017 r. do 145 na koniec 2020 r.

Głównym powodem zmniejszenia liczby towarzystw w omawianym okresie były decyzje Komisji o cofnięciu zezwoleń na prowadzenie działalności, będące następstwem stwierdzenia rażących naruszeń przepisów przez te podmioty. W latach 2018–2020 zezwolenia z tej przyczyny utraciło pięć towarzystw – trzy w 2019 r. i dwa w 2020 r. Jedno TFI zakończyło działalność w 2020 r. z uwagi na wygaśnięcie zezwolenia. Zmniejszenie liczby TFI o dwa (po jednym w latach 2019 i 2020) było następstwem łączenia się towarzystw. Nowe towarzystwa powstały tylko w 2020 r. Zezwolenie na wykonywanie działalności uzyskały wówczas dwa podmioty.

Dane na temat liczby TFI oraz funduszy inwestycyjnych na koniec lat 2017–2020 przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 1

Towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne w Polsce w latach 2017–2020 (stan na koniec roku)

	2017	2018	2019	2020
Towarzystwa funduszy inwestycyjnych	62	61	57	56
Fundusze inwestycyjne, w tym	905	878	813	737
fundusze inwestycyjne otwarte	44	47	48	47
specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte	55	52	66	68
fundusze inwestycyjne zamknięte	806	779	699	622
Fundusze inwestycyjne w likwidacji	85	141	121	145

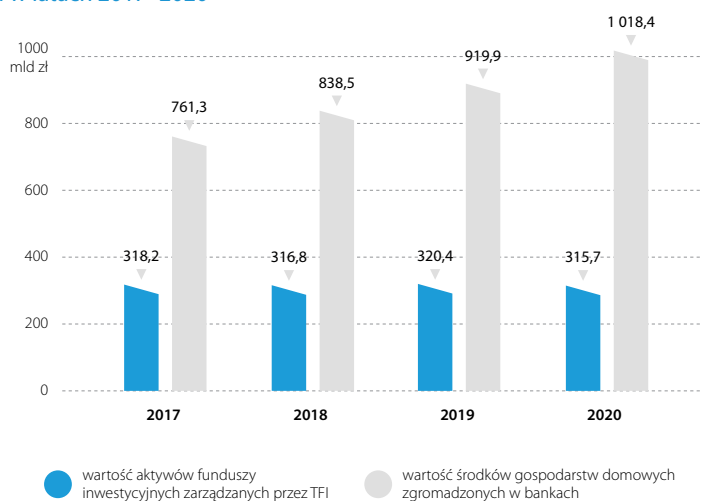
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

Wartości aktywów funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez TFI były w latach 2017–2020 zmienne. Po spadku zanotowanym w 2018 r. w pierwszych miesiącach 2019 r. wartość aktywów funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez towarzystwa wzrosła, osiągając na koniec marca 2019 r. 331,4 mld zł. W kolejnych miesiącach łączna wartość aktywów funduszy zarządzanych przez TFI uległa obniżeniu do około 317 mld zł i do końca 2019 r. kształtowała się na poziomie około 320 mld zł. Na koniec 2020 r. wyniosła ona 315,7 mld zł. Wartość aktywów funduszy zarządzanych przez TFI, stanowiąca kwotowo relatywnie dużą pozycję, była jednak znacznie niższa od sumy oszczędności gospodarstw domowych zgromadzonych w bankach. Interesującym zjawiskiem jest, że w środowisku bardzo niskich stóp procentowych relacja wartości środków pieniężnych gospodarstw domowych zgromadzonych w bankach do wartości aktywów funduszy inwestycyjnych wrosła z 2,4 w 2017 r. do 3,2 w 2020 r. Wskazuje to na malejącą skłonność do ryzyka wraz ze wzrostem niepewności, jaki nastąpił w związku z epidemią COVID-19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Aktywa funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez TFI oraz depozyty gospodarstw domowych w latach 2017–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

Wartość aktywów netto funduszy inwestycyjnych ogółem w latach 2018–2020 kształtowała się od 292,8 mld zł (2018 r.) do 302,0 mld zł (2019 r.), aktywów netto FIO – od 102,2 mld zł (2018 r.) do 113,1 mld zł (2020 r.), SFIO – od 49,4 mld zł (2018 r.) do 57,9 mld zł (2020 r.), a FIZ – od 130,1 mld zł (2020 r.) do 141,3 mld zł (2018 r.).

Najwięcej aktywów zgromadzono w dłużnych funduszach inwestycyjnych. Było to szczególnie widoczne w przypadku FIO i SFIO. W przypadku FIO ich udział w aktywach netto funduszy w latach 2018–2020 wahał się w przedziale od 66% (2018 r.) do 69% (2019 r.) natomiast dla SFIO – od 57% (2020 r.) do 63% (2018 r. i 2019 r.). Dla porównania wskaźnik udziału funduszy akcyjnych w aktywach netto dla FIO kształtował się od 15% (2019 r.) do 17% (2018 r.), a dla SFIO od 14% (2020 r.) do 15% (2018 r. i 2019 r.).

W odróżnieniu od pozostałych rodzajów funduszy inwestycyjnych, w przypadku FIZ nie dominowały fundusze inwestujące w dłużne papiery wartościowe. Największy udział w portfelach tych funduszy, sięgający około jednej trzeciej aktywów, miały w latach 2018–2019 akcje, natomiast w 2020 r. – należności. Dłużne papiery wartościowe stanowiły nieco ponad 21%-23% aktywów².

Negatywny wpływ pandemii COVID-19 na wartość aktywów funduszy inwestycyjnych

Dane prezentowane przez NBP w raporcie o stabilności systemu finansowego z czerwca 2020 r. wskazują, że zawirowania na rynkach finansowych spowodowane COVID-19 negatywnie wpłynęły na wartość aktywów sektora funduszy inwestycyjnych. Według danych prezentowanych przez UKNF w opracowaniu *Dane kwartalne TFI – III kwartał 2020 r.* wartość aktywów zarządzanych funduszy inwestycyjnych na koniec I kwartału 2020 r. wyniosła 297,7 mld zł, tj. o 22,7 mld zł mniej niż na koniec 2019 r. (320,4 mld zł). Uczestnicy zaczęli wycofywać środki głównie z funduszy inwestycyjnych otwartych, które są najbardziej narażone na skutki pan-

² UKNF. Raporty dotyczące sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2019 r. i 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

demii ze względu na umarżanie jednostek uczestnictwa na żądanie uczestników. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez UKNF w opracowaniu *Dane kwartalne TFI – IV kwartał 2020 r.*, na koniec 2020 r. wartość aktywów zarządzanych funduszy inwestycyjnych wzrosła w porównaniu ze stanem na koniec marca 2020 r. o 18 mld zł – do 315,7 mld zł. Nadal była jednak niższa niż na koniec 2019 r.

Suma przychodów TFI w 2020 r. przekroczyła 3,4 mld zł. Była ona niższa niż suma przychodów uzyskanych w 2019 r., wynoszących niecałe 3,6 mld zł. Była także niższa od sumy przychodów ogółem w 2018 r., które przekroczyły 3,9 mld zł. Na przestrzeni lat 2018–2020 spadek przychodów sięgnął 0,5 mld zł, co oznaczało ich obniżenie o 12,6%.

Koszty ogółem TFI w latach 2019 i 2020 wynosiły blisko 2,4 mld zł. Były one o około 15% niższe niż w 2018 r., gdy wyniosły 2,8 mld zł. Spadek kosztów w latach 2018–2019 był większy niż spadek przychodów, zatem zagregowany wynik finansowy netto TFI za 2019 r. był, w porównaniu do 2018 r., wyższy o 5,1% i wyniósł 0,96 mld zł. Wynik netto towarzystw za 2020 r. wyniósł 0,85 mld zł i był o 11% niższy niż w 2019 r.

Wraz ze zmniejszeniem sumy wyników finansowych, w 2020 r. zanotowany został również spadek marży netto z 27% do 25%. Mimo obniżenia tego wskaźnika, marża była wyższa niż w latach 2016–2018, gdy mieściła się w przedziale 15%–23%.

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

Monitorowanie sprawozdawczości nadzorowanych podmiotów

Monitorowanie przez UKNF działalności podmiotów nadzorowanych i analiza ich sytuacji ekonomiczno-finansowej odbywały się na podstawie przedkładanej przez nie sprawozdawczości. Zakres, forma i terminy przekazywania do UKNF raportów, sprawozdań i informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej TFI oraz FI zostały określone w rozporządzeniu oif. Ponadto stosownie do regulacji zawartych w ustawie o funduszach inwestycyjnych, UKNF otrzymywał od TFI zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi sprawozdania, a także zawiadomienia i informacje dotyczące zarządzanych funduszy.

Od towarzystw funduszy inwestycyjnych UKNF otrzymywał w szczególności raporty dotyczące działalności towarzystwa, sprawozdania miesięczne dotyczące sytuacji finansowej, w tym wyniku finansowego towarzystwa, roczne sprawozdanie finansowe towarzystwa, roczne sprawozdania z funkcjonowania kontroli wewnętrznej, sprawozdania okresowe dotyczące zarządzanych AFI³ i roczne sprawozdanie AFI sporządzone odrębnie w odniesieniu do każdego funduszu inwestycyjnego zamkniętego, których TFI jest organem.

Sprawozdawczość
przekazywana
do Urzędu

³ 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku funduszy inwestycyjnych UKNF uzyskiwał dane, których zakres wynikał z treści § 9–17 rozporządzenia oif⁴ 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 obowiązków⁵, że fundusz działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu.

Ograniczona funkcjonalność systemów informatycznych obsługujących sprawozdawczość

Powyższe raporty, informacje i sprawozdania były przekazywane do UKNF za pomocą systemu ESPI, zgodnie z *Regulaminem korzystania z Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji*⁶. Z ESPI wiązały się procedury informatyczne stanowiące element systemu bazodanowego, automatyzujące sposób postępowania z raportami. ESPI służył wyłącznie do przekazywania informacji organowi nadzoru, natomiast nie stanowił narzędzia do ich analizy, w tym do identyfikacji nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych. Z systemem tym powiązane były procedury informatyczne, zapewniające rozładowywanie danych z wybranych raportów i sprawozdań do baz danych w sposób umożliwiający ich przetwarzanie i analizę przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych. Jednakże istniejący w UKNF system sprawozdawczy posiadał ograniczone funkcjonalności w zakresie przeprowadzania sprawnej weryfikacji danych, pozwalającej, między innymi 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.

Działania wzmacniające nadzór analityczny

W Urzędzie dostrzeżono powyższą słabość systemową i w 2019 r. w ramach realizacji wzmocnienia nadzoru nad rynkiem kapitałowym rozpoczęto zaplanowane na trzy lata prace nad systemem raportowania ESEF⁷ i nowym środowiskiem ESPI, które w założeniu, między innymi, mają wesprzeć procesy nadzorcze w Pionie Nadzoru nad Rynkiem

⁴ W przypadku funduszy w likwidacji raporty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie trybu likwidacji funduszy inwestycyjnych (Dz. U. Nr 114, poz. 963, ze zm.).

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ European Single Electronic Format.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kapitałowym poprzez budowę baz do przechowywania i przetwarzania informacji finansowych. Rozpoczęte zostały także prace nad automatyzacją procesów nadzoru i sprawozdawczości, w tym prace 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.

W Urzędzie trwały prace nad wdrożeniem podejścia nadzorczego, mającego na celu zwiększenie ochrony inwestujących, w którym w szczególności zwraca się uwagę na oferowanie klientom produktów inwestycyjnych. Wprowadzono między innymi dodatkową sprawozdawczość dla podmiotów nadzorowanych – Kwartałne Tabele Sprzedażowe dla firm inwestycyjnych i banków, poszerzone formularze dotyczące działalności TFI, cykliczną sprawozdawczość zarządczą, umożliwiającą analizę środowiska działalności firm inwestycyjnych oraz TFI, stanowiącą uzupełnienie nadzoru bieżącego i wykorzystywaną do identyfikowania priorytetów nadzorczych.

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

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. Analiza wpływającej do UKNF sprawozdawczości odbywała się przed 2020 r. w sposób niesformalizowany, bez określonych procedur dotyczących obszaru analitycznego. Nie były również formułowane wnioski wynikające z tej analizy.

Zdaniem NIK, niecelowe było niesformalizowanie w latach 2017–2019 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.

Ogół informacji na temat poszczególnych TFI i zarządzanych przez nie funduszy, w tym wynikających ze sprawozdawczości TFI i funduszy, był uwzględniany w procesie BION TFI. W wyniku analizy sprawozdawczości przez Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych, w zależności od istotności stwierdzonej nieprawidłowości lub naruszenia

Niesformalizowana
analiza wpływających
informacji przed 2020 r.

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 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 w ramach procesu BION. W przypadku, gdy z analizy wynikała konieczność uzyskania 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 oraz zagadnień dotyczących sytuacji płynnościowej funduszy w zmienionym zakresie w stosunku do dotychczas raportowanego i ze zmienioną częstotliwością, w związku z epidemią COVID-19.

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. Pisma te dotyczyły między innymi 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 fi⁸.

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

⁸ 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z przyczyn związanych z epidemią COVID-19. W przypadkach istotnych opóźnień w przekazaniu sprawozdań kwartalnych UKNF podejmował interwencje nadzorcze lub zdarzenia były uwzględniane w ocenie BION.

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:

Sformalizowanie analizy sprawozdawczości

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 danych sprawozdawczych zawartych w metryczce TFI, a także podziału zadań w zakresie zastosowania zasady jakości danych⁹ w DFF.

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 przewidziano w niej możliwości dokonania adnotacji o nieprawidłowościach.

2) *Instrukcja kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych (wydanie 1)*, wdrożona 17 sierpnia 2020 r. Celem przyjęcia 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. Uprzednio proces ten był 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. *Instrukcja* przewiduje, że 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 weryfika-

⁹ 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, depozytariusz).

cji, 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, pozytywnie oceniając wprowadzenie obu *Instrukcji*, zauważyła, że UKNF w *Instrukcji przygotowania metryczki towarzystwa funduszy inwestycyjnych* nie uwzględnił zawarcia w metryczce informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w nadzorowanych podmiotach. Brak jest również, w tej *Instrukcji* lub innych sformalizowanych dokumentach informacji o planowanych przez UKNF działaniach w celu wyeliminowania nieprawidłowości. O wystąpieniu nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych 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, decyzje o nałożeniu kary pieniężnej na TFI. Natomiast *Instrukcja kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych*, 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, dla zapewnienia sprawnego zarządzania informacjami celowe byłoby uzupełnienie tego dokumentu o uzyskane od depozytariuszy informacje dotyczące funduszy.

Szczegółowe badanie nadzoru analitycznego sprawowanego nad wybranymi podmiotami

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 zebranych 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.

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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 dotyczące sytuacji finansowej oraz wyniku finansowego towarzystwa do dwudziestego dnia następnego miesiąca, tj. w terminach, o których mowa w § 19 ust. 5 rozporządzenia oif. Roczne sprawozdania finansowe TFI wraz z dokumentami, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia oif (tj. wraz ze sprawozdaniami z badania) zostały przekazane w terminach określonych w § 19 ust. 8 tego rozporządzenia, a roczne sprawozdania finansowe funduszy oraz oświadczenia depozytariuszy wraz ze sprawozdaniami z badania, po ich zbadaniu przez biegłego rewidenta – zgodnie z § 20 ust. 8 rozporządzenia oif.

Wytypowane do badania sprawozdania kwartalne FIZ-Q oraz sprawozdania roczne FIZ-R dwóch funduszy inwestycyjnych zawierały wymagane prawem treści¹⁰. Pozostałe analizowane raporty (poza sprawozdaniami) przekazane przez jeden FI dotyczyły wartości aktywów netto i wartości aktywów netto na certyfikat inwestycyjny w dniu wyceny¹¹ (osiem raportów), wykupienia certyfikatów inwestycyjnych¹² (cztery raporty), przekroczenia ograniczeń inwestycyjnych wynikających z ustawy o fi lub statutu funduszu¹³ (siedem raportów). Ich zawartość odpowiadała wymogom określonym w rozporządzeniu oif. W związku z tym, pod tym względem nie wymagały podejmowania czynności nadzorczych.

W wyniku przeprowadzonego przez NIK badania obejmującego przesyłane przez wybrane towarzystwa raporty, sprawozdania, oceny BION nadawane przez UKNF, analizę sygnałów i skarg, NIK w jednym przypadku stwierdziła, że KNF nie wyraziła sprzeciwu¹⁴ wobec zamierzonej przez jedno z TFI istotnej zmiany warunków wykonywania działalności w związku z planowanym znacznym zwiększeniem skali działalności, wynikającej z przejścia w zarządzanie kilkunastu funduszy inwestycyjnych. Nastąpiło to pomimo pogarszającej się oceny nadzorczej TFI, zwłaszcza za jakość zarządzania. Wartość zarządzanych aktywów towarzystwa w wyniku tego przejścia miała wzrosnąć około piętnastokrotnie.

¹⁰ 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.

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

¹² Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia oif.

¹³ Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia oif.

¹⁴ Na podstawie art. 61b ust. 3 ustawy o fi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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 przedmiotowego TFI była ponad czterokrotnie wyższa od sumy wartości aktywów poszczególnych zarządzanych funduszy wykazywanych w sprawozdaniach kwartalnych tych funduszy. Niespójność ta wynikała z braku kompletnej realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących przekazania sprawozdań kwartalnych dla funduszy zarządzanych przez TFI, w związku z brakiem zakończenia procesu wyceny aktywów funduszy. W odniesieniu do funduszy inwestycyjnych, które nie dokonywały na bieżąco wyceny, wartość aktywów wykazywana w sprawozdaniu miesięcznym przedmiotowego TFI oparta była na ostatniej dostępnej wycenie funduszu inwestycyjnego. Raporty umożliwiające identyfikację sytuacji finansowej i prowadzonej działalności inwestycyjnej dotyczyły 13 funduszy, a cztery fundusze w likwidacji przekazywały informacje wskazane w rozporządzeniu w sprawie trybu likwidacji funduszy inwestycyjnych.

Na etapie analizy powiadomienia złożonego przez TFI o planowanej istotnej zmianie warunków wykonywania działalności, DFF nie badał kwestii dotyczących wzajemnych powiązań pomiędzy osobami i podmiotami będącymi akcjonariuszami towarzystwa, które to informacje mogły być ważne dla inwestorów, na co mogą wskazywać dalsze działania podjęte przez Urząd, objęte tajemnicami ustawowo chronionymi. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę należyte zabezpieczenie interesu uczestników przejmowanych funduszy inwestycyjnych, Urząd powinien dokonać analizy powiązań kapitałowych i personalnych dotyczących TFI. W ocenie NIK, w powyższej sytuacji, Urząd podejmując jedynie standardowe działania, nie dołożył należytej staranności.

W przypadku innego z nadzorowanych TFI statut jednego z zarządzanych funduszy zawierał postanowienia dotyczące różnych uprawnień związanych z poszczególnymi seriami certyfikatów inwestycyjnych. Na etapie wykupu certyfikatów wywołało to konflikt pomiędzy funduszem a inwestorami, bowiem okresowo zastosowana redukcja żądań wykupu certyfikatów inwestycyjnych wobec nieuprzywilejowanych inwestorów wyniosła 100%. Na podstawie art. 225 ust. 2 ustawy o fi, Urząd 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 prezentował stanowisko, iż inwestorzy FIZ, podpisując warunki zawierania umowy, potwierdzali jednocześnie, że zaznajomili się ze statutem, w którym były informacje dotyczące uprzywilejowania serii certyfikatów inwestycyjnych. Ostatecznie TFI i inwe-

storzy przyjęli rozwiązanie zmierzające do uwzględnienia interesów inwestorów indywidualnych poprzez zrównanie praw w zakresie wykupów. TFI wprowadziło 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.

Proces BION

Przepisy ustawy o fi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym nie nakładają obowiązku nadawania oceny nadzorczej podmiotom rynku funduszy inwestycyjnych. Proces BION TFI został 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 dystrybutorzy¹⁵. Dyrektor DFF wyjaśnił, że objęcie procesem oceny BION jedynie TFI było rozwiązaniem optymalnym i wystarczającym, a dokonywanie odrębnej i samodzielnej oceny poszczególnych funduszy 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. 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.

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*.

¹⁵ Bankom, pełniącym m.in. rolę depozytariuszy i domom maklerskim, pełniącym m.in. rolę dystrybutorów, nadawana jest ocena nadzorcza, w ramach właściwego dla tych podmiotów nadzoru sektorowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Schemat procesu badania i oceny nadzorczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

Proces BION TFI koncentruje się na analizie i ocenie trzech obszarów dotyczących:

- ryzyka ponoszonego przez TFI oraz metod zarządzania ryzykiem w TFI obejmującego ocenę jakości i efektywności procesu zarządzania ryzykiem w TFI, w tym związanego z zarządzaniem funduszami inwestycyjnymi;
- adekwatności kapitałowej TFI;
- jakości zarządzania TFI.

W każdym z obszarów wyodrębniono tzw. kryteria cząstkowe, które podlegają ocenie z zastosowaniem czterostopniowej skali, gdzie ocena 1 oznacza najmniejszą ekspozycję na ryzyko, a 4 największą ekspozycję na ryzyko. Oceny te po pomnożeniu ich przez wagę danego kryterium i zsumowaniu wszystkich ważonych ocen danego kryterium dają ocenę obszaru. Ocena BION jest efektem agregacji ocen poszczególnych obszarów z uwzględnieniem wagi wskaźnika oceny danego obszaru. Zgodnie z przyjętą metodologią ogólny poziom ryzyka i jakość zarządzania TFI posiadają po 40% udziału w ocenie końcowej BION, a obszar adekwatności kapitałowej odpowiada za 20% łącznej oceny BION.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Składowe oceny nadzorczej nadawanej w procesie badania i oceny nadzorczej (BION) towarzystw funduszy inwestycyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

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. 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 końcowej¹⁶. Ponadto kluczową zmianą było wprowadzenie podziału badanych TFI na trzy formuły badania: pełną, standardową i uproszczoną¹⁷. 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 rozprzestrzenieniem się epidemii COVID-19. Założono nadanie ocen BION dla wszystkich TFI w formule uproszczonej.

Oceny BION były nadawane TFI w danym roku kalendarzowym na określonej dacie (tzw. data odcięcia). Ocena dotyczyła, co do zasady, okresu 12 miesięcy poprzedzających datę odcięcia. Zdarzenia i informacje ujawnione po dacie odcięcia, a przed nadaniem oceny BION z formalnego punktu widzenia nie podlegały uwzględnieniu w ocenie za ten okres¹⁸.

Brak aktualizacji ocen BION

¹⁶ W latach 2017–2018 ocena ogólnego poziomu ryzyka miała udział w końcowej ocenie BION wynoszący 50%, adekwatność kapitałowa 20% a jakość zarządzania 30%. W latach 2019–2020 udziały tych kategorii wynosiły odpowiednio 40%, 20% i 40%.

¹⁷ Przydział do danego rodzaju badania determinowany był algorytmem określonym w załączniku do *Metodyki*.

¹⁸ Skargi na jedno z TFI, które wpłynęły w 2017 r. nie zostały uwzględnione w BION z czerwca 2017 r., który sporządzono za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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, 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. W przypadku ocen nadanych w kontrolowanym okresie Urząd nie zidentyfikował przesłanek uzasadniających konieczność zmiany nadanej oceny. Oceny BION nadawane były każdemu TFI corocznie i częstotliwość ta była, w ocenie Urzędu, wystarczająca i adekwatna do miarodajnej oceny ryzyka generowanego przez TFI w ramach stosowanej *Metodyki*. Zdaniem Urzędu przyjęcie innego podejścia prowadziłoby do konieczności ciągłego aktualizowania nadawanej oceny BION, w związku z bieżącym wpływem 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, stanowiłoby dobrą praktykę nadzorczą. Pozwoliłoby to niezwłocznie oddziaływać w celu eliminowania nieprawidłowości w działalności TFI. W ocenie BION jednego z TFI nadanej w styczniu 2019 r. za okres od 30 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. nie uwzględniono ustaleń kontroli UKNF w tym TFI przeprowadzanej w drugiej połowie 2018 r., które znalazły następnie odzwierciedlenie w zaleceniach wydanych 28 marca 2019 r., a zatem blisko trzy miesiące później po nadaniu oceny BION.

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 jednego z TFI na dzień nadania ocen za 2017 r. i 2018 r. zawierało w pierwszym przypadku wyłącznie wartość zarządzanych aktywów funduszy inwestycyjnych. W drugim przypadku zawierało błędną wartość, niezgodną z raportem ESPI na 30 czerwca 2018 r. Wartość podana w tym polu miała charakter informacji zarządczej o skali działalności TFI, jednakże 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 dezinformowa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ła także osobę zapoznającą się z formularzem BION. NIK w wystąpieniu pokontrolnym zwróciła uwagę na potrzebę jednolitej prezentacji danych w arkuszach oceny BION.

W zbadanej próbie BION sześciu TFI uwzględniane były wyniki poprzednich analiz BION, analiz raportów bieżących oraz kontroli. Przejawem tego były stosowane korekty eksperckie, które wpływały na obniżenie oceny obszarów: ryzyka, adekwatności kapitałowej oraz jakości zarządzania, jak również wykorzystywano korektę końcowej oceny BION.

Analizy BION obejmowały zagadnienia uznane przez UKNF za 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*¹⁹. Od 2019 r. UKNF zrezygnował z corocznego kompleksowego uwzględnienia tego zagadnienia w ramach procesu BION. W zamian stosowano kryterium oceny działania rady nadzorczej uwzględniające niezależność jej członków w rozumieniu ww. *Zasad*.

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 trzem TFI uwzględnione zostały zagadnienia będące przedmiotem przekazanego do UKNF zawiadomienia sygnalisty dotyczącego jednej z firm. W przypadku oceny nadanej jednemu z TFI uwzględnione zostały sygnały skargowe od uczestników funduszu inwestycyjnego zamkniętego, zarządzanego przez to TFI, dotyczące sposobu realizacji wykupów certyfikatów inwestycyjnych. W przypadku kolejnego TFI uwzględnione zostały sygnały skargowe uczestników jednego z funduszy 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.

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 w kryteriach oceny cząstkowej obszaru ryzyka związanego z zarządzanymi

¹⁹ Uchwała nr 218 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie wydania „Zasad Ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych” (Dz. Urz. KNF poz. 17).

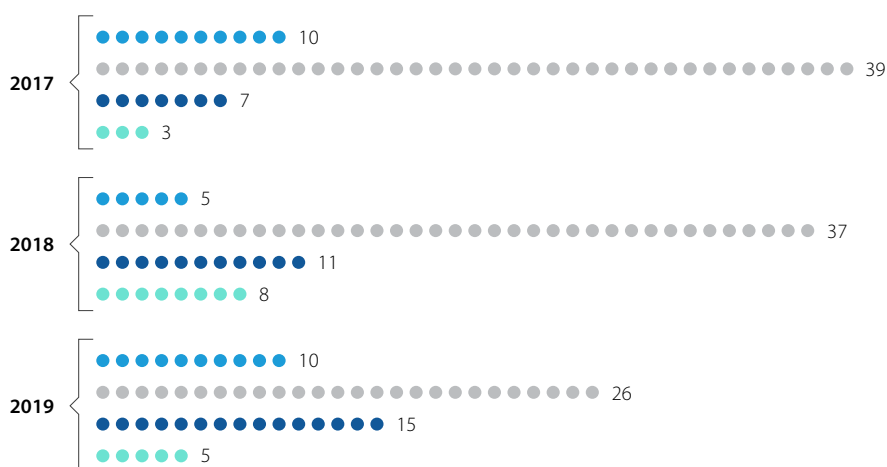
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

funduszami w ramach oceny ogólnego poziomu ryzyka i dotyczyły dostosowania stawek wynagrodzenia do polityki inwestycyjnej oraz zasady naliczania wynagrodzenia zmiennego za zarządzanie.

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.

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, ale sugerowano optymalizację określonych procesów. 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. Formułowanie zaleceń w ramach procesu BION wzmacnia oddziaływanie organu nadzoru w kierunku poprawy sytuacji finansowej i sposobu funkcjonowania TFI. Zdaniem NIK, miało to istotne znaczenie w okresie objętym kontrolą, gdy z roku na rok pogarszały się oceny BION.

Infografika nr 6
Statystyka ocen BION towarzystw funduszy inwestycyjnych za lata 2017–2019



Przedstawiona statystyka obejmuje końcowe oceny BION (po zaokrągleniu do jedności), zgodnie z zasadami stosowanymi przez UKNF.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

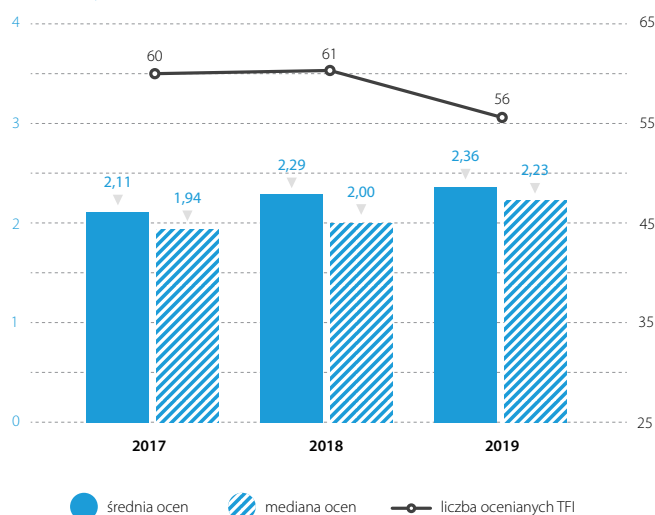
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

O ile wśród ocen końcowych BION za 2017 r. udział wyższych ocen (1 i 2) w ogólnej liczbie ocen BION TFI sięgał 83%, to w przypadku ocen za 2019 r. wskaźnik ten wynosił już tylko 64%. Odpowiednio odsetek ocen niższych (3 i 4) wzrósł z 17% za 2017 r. do 36% za 2019 r. Liczba niższych ocen uległa podwojeniu z 10 za 2017 r. do 20 za 2019 r. i to pomimo że wśród ocen BION za 2019 r. nie było już ocen trzech TFI, którym KNF cofnęła zezwolenia na prowadzenie działalności z uwagi na rażące naruszenia przepisów prawa przez te podmioty.

Pogorszenie ocen BION TFI w latach 2018–2020 jest także widoczne w statystyce średnich ocen za poszczególne lata liczonych na podstawie ocen BION przed zaokrągleniem ich do jedności. Ilustruje to infografika nr 6, na której im wyższy jest słupek ilustrujący średnią arytmetyczną lub medianę oceny BION tym gorsza była średnia ocen.

Infografika nr 7

Średnia oraz mediana ocen BION w latach 2017–2019 (lewa skala) oraz liczba TFI poddanych ocenie w poszczególnych latach (prawa skala)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

Opłaty za zarządzanie FIO lub SFIO

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 otwartym²⁰. 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 funduszem²¹. Urząd prezentował stanowisko,

²⁰ Dz. U. poz. 2380, dalej: rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń.

²¹ W myśl § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń, ilekroć w tym rozporządzeniu jest mowa o funduszu należy rozumieć przez to:

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

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 ocenie Urzędu, 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. W 2019 r. oraz w 2020 r. Urząd nie zidentyfikował „zza biurka” 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.

Spośród wybranej przez NIK próby podmiotów problematyka opłat za zarządzanie została skontrolowana przez UKNF w trzech TFI. W ramach kontroli w pierwszym z tych TFI 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 drugim TFI 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 były subfundusz i spółki celowe subfunduszu. W wyniku kontroli w trzecim TFI 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 dwóch innych TFI. 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.

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,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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 *Metodyce BION*.

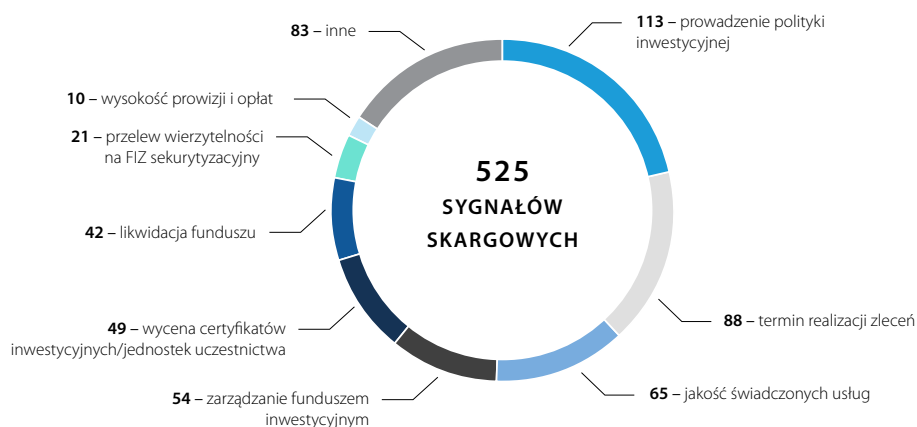
Procedowanie z sygnałami skargowymi

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.

Znaczna liczba sygnałów skargowych

Infografika nr 8

Struktura przedmiotowa sygnałów skargowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

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 dla kierownictwa UKNF „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 1 kwietnia 2019 r., zostały przygotowane raporty roczne za 2018 r. 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, choć w jej skład wchodzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego zadaniem jest ochrona konsumentów przed niewłaściwymi praktykami rynkowymi. 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.

Ograniczony opis nieprawidłowości w raportach dla Komisji

Zdaniem NIK, UKNF 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. NIK podziela stanowisko UKNF, że raporty roczne w części opisowej powinny prezentować *ex post* zidentyfikowane i przeanalizowane nieprawidłowe praktyki rynkowe i działania realizowane w zakresie analizy praktyk rynkowych, które miały miejsce w działalności podmiotów nadzorowanych, bowiem obie grupy danych – ilościowe i jakościowe prezentowane w raporcie stanowią przejaw działań nadzorczych i analizy rynku.

5.3. Czynności kontrolne i inne działania nadzorcze

Wiodącym departamentem UKNF w zakresie czynności kontrolnych w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych był Departament Funduszy Inwestycyjnych i Funduszy Emerytalnych (DFF). Departament ten podejmował 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.

Planowanie kontroli

Niesformalizowany proces planowania kontroli w DFF

W DFF nie wprowadzono procedury planowania kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. 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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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 przedstawiło 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. Funkcjonująca wcześniej w Urzędzie 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. W Urzędzie trwały prace nad stworzeniem sformalizowanej procedury tworzenia planu kontroli, w której zminimalizowane zostałyby podejście eksperckie na rzecz czynników mierzalnych i kwantyfikowalnych.

Zdaniem NIK, opracowanie pisemnych procedur w tym zakresie było szczególnie istotne w sytuacji znacznej liczby podmiotów podlegających nadzorowi DFF oraz dużej rotacji pracowników tego departamentu w badanym okresie, w tym w dziale kontroli, który liczył średnio osiem osób, sześć osób rozwiązało umowę o pracę, a osiem osób zostało nowo zatrudnionych. Ponadto następowały zmiany kadrowe na stanowisku kierującego zespołem kontroli. Procedury powinny zawierać w szczególności listę komórek organizacyjnych biorących udział w procesie planowania kontroli wraz z zakresem wykonywanych czynności, określone kryteria przesądzające o uwzględnieniu podmiotu w planie kontroli i wymóg przeprowadzenia analizy ryzyka w zakresie planowania i doboru podmiotów do kontroli. Wymóg dokumentowania procesu planowania inspekcji i archiwizowania uzasadnienia wyboru poszczególnych podmiotów ma także 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 umowy²².

Znaczny zakres nadzoru kontrolnego przy ograniczonych zasobach

²² Art. 45a ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych stanowi, że: *Z zastrzeżeniem art. 47 ust. 6 oraz z uwzględnieniem art. 75–82 rozporządzenia 231/2013, towarzystwo może, w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, powierzyć przedsiębiorcy lub przedsiębiorcy zagranicznemu*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biorąc pod uwagę stan zatrudnienia w Zespole (wcześniej Wydziale) Kontroli w DFF, tj. średnio dziewięć osób, oraz zważając 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. Kontrole były prowadzone w wybranych obszarach działalności prowadzonej przez podmioty nadzorowane i nie miały charakteru przekrojowego.

Rotacja pracowników DFF

W DFF podjęte zostały działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia w Zespole Kontroli. W wyniku tego na 19 listopada 2020 r. w zespole tym 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. pracę w komórce kontroli zakończyło sześć osób, tj. 2/3 średniego stanu zatrudnienia w okresie objętym kontrolą. Zdaniem NIK, tak znaczna rotacja kadry specjalistycznej stanowiła czynnik utrudniający sprawowanie skutecznego nadzoru. Wskazane jest dokonanie przez Urząd diagnozy tego zjawiska i podjęcia działań przeciwdziałających odpływowi wykwalifikowanych pracowników.

Nadzór kontrolny DIF

Kontrole obejmujące czynności związane z jednostkami uczestnictwa lub certyfikatami inwestycyjnymi w firmach inwestycyjnych i bankach, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi przeprowadzał Departament Firm Inwestycyjnych (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, Postępowania 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.

Realizacja planów kontroli

W badanym okresie w obszarze rynku funduszy inwestycyjnych UKNF zrealizował lub był w trakcie realizacji (2020 r.) 66 kontroli w 62 nadzorowanych podmiotach. Kontrole były realizowane przez dwa Departamenty Urzędu DFF oraz DIF w zależności od rodzaju nadzorowanego podmiotu.

W latach 2015–2016 DFF zrealizował po 26 kontroli w każdym roku w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych, a w latach 2017–2020 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 dziewięciu 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 wszczynanie i prowadzenia nowych kontroli, a dynamika inspekcji uległa osłabieniu.

Blisko połowa wszystkich kontroli DFF 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.

Odnosząc się do przyczyn spadku liczby kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych w badanym okresie, Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał, że w latach wcześniejszych, tj. w 2015 r. i 2016 r. przeprowadzono cykl kontroli mających za przedmiot konwersje i zamiany jednostek uczestnictwa. Były to kontrole 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. 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.

W związku z ograniczonymi możliwościami przeprowadzania kontroli w podmiotach rynku funduszy inwestycyjnych w Urzędzie podjęto działania wzmacniające nadzór analityczny opisane szczegółowo w pkt 5.1. niniejszej *Informacji*, w ramach zagadnienia *Monitorowanie sprawozdawczości nadzorowanych podmiotów*.

Ograniczona liczba kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

DIF przeprowadził w okresie objętym kontrolą 22 kontrole w 18 podmiotach nadzorowanych (domy maklerskie, agenci firm inwestycyjnych), które obejmowały czynności związane z jednostkami uczestnictwa lub certyfikatami inwestycyjnymi. W 2017 r. przeprowadzono dziewięć kontroli w ośmiu podmiotach, w 2018 r. dwie kontrole w dwóch podmiotach, w 2019 r. sześć kontroli w pięciu podmiotach, a w 2020 r. pięć kontroli w trzech podmiotach.

Szczegółowe badanie wybranych kontroli

Podstawą wszczęcia kontroli UKNF w 10 podmiotach, nad którymi nadzór został objęty szczegółowym badaniem NIK (w pięciu TFI, u czterech depozytariuszy i w jednym domu maklerskim) były nieprawidłowości zidentyfikowane podczas innych kontroli i/lub skargi/sygnały uczestników rynku w związku z działalnością 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 3,6²³. 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 jednego z TFI, po kontroli przeprowadzonej w 2015 r. zakończonej stwierdzeniem 162 nieprawidłowości, dyrektor DFF podał, że Urząd na bieżąco monitorował relacje pomiędzy TFI a uczestnikami funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez to towarzystwo. Między innymi na podstawie skarg składanych przez uczestników funduszy zarządzanych przez przedmiotowe TFI 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. 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

²³ Skala ocen BION 1-4, gdzie 1 jest oceną najlepszą, a 4 – najgorszą.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

naruszeń przepisów skutkiem czego w dniu 28 kwietnia 2017 r. UKNF skierował do podmiotu zalecenia pokontrolne (wyszczególnione w 62 punktach). Kontrola w tym TFI wykazała między innymi:

- naruszenie przez jeden z funduszy regulacji dotyczących obowiązujących limitów inwestycyjnych, tj. naruszenie art. 145 ust. 3, art. 146 ust. 6 ustawy o fi oraz postanowień jednego przepisów statutu tego funduszu w zakresie, w jakim zaangażowanie subfunduszu, wydzielonego w ramach ww. funduszu, w certyfikaty inwestycyjne oraz weksle innego funduszu, przekraczało 20% wartości aktywów subfunduszu;
- naruszenie art. 146 ust. 7 ustawy o fi w zakresie, w jakim TFI obciążał kosztami wynagrodzenia za zarządzanie jednym z subfunduszy aktywa subfunduszu ulokowane w certyfikaty inwestycyjne jednego z funduszy inwestycyjnych;
- wielokrotne występowanie spółek celowych i funduszy 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 funduszy.

Jedynie okoliczności, o których mowa w *tiret 1*, były możliwe do zidentyfikowania przed inspekcją i zostały faktycznie zidentyfikowane na podstawie raportów kwartalnych. Niemniej 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 sprawowanego nadzoru.

Kontrola w jednym z TFI, rozpoczęta w sierpniu 2017 r., dotyczyła zarządzania czterema funduszami, które TFI powierzyło podmiotowi zajmującemu się zarządzaniem funduszami. 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. W lipcu 2017 r., z uwagi na informacje o problemach płynnościowych funduszy rozpoczęła się kontrola pozaplanowa w firmie inwestycyjnej. Rozpoczęcie kontroli poprzedziły spotkania robocze między komórkami organizacyjnymi UKNF. Ustalenia kontroli w TFI oraz w podmiocie, który zarządzał funduszami tego TFI, przesądziły o konieczności podjęcia kontroli u depozytariusza tych funduszy. Kontrola ta została rozpoczęta w grudniu 2017 r. i miała charakter doraźny.

W przypadku trzech TFI wytypowanie ich do kontroli w 2018 r. wynikało z prowadzonych pod koniec 2017 r. czynności nadzorczych dotyczących jednej z firm – spółki której TFI powierzyły zarządzanie sekurytyzowanymi wierzytelnościami funduszy. Informacje uzyskane z korespondencji nadzorczej z tą firmą, a także kontroli w innym TFI, odnoszące się do współpracy z tą firmą, wskazywały, iż w działalności funduszy trzech

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

TFI, dla których usługi świadczyła ta firma, mogło dochodzić do nieprawidłowości. Kontrole w dwóch TFI zostały rozpoczęte w marcu 2018 r., a w trzecim – w październiku 2018 r.

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 UKNF.

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

Urząd nie był w stanie przeprowadzić ww. kontroli przed 4 października 2018 r. ze względu na brak możliwości fizycznego wyznaczenia zespołów kontrolnych do przeprowadzenia czynności kontrolnych, w związku z zaangażowaniem pracowników Wydziału Kontroli wyodrębnionego w ramach DFF w prowadzenie czynności kontrolnych w innych podmiotach nadzorowanych.

Urząd nie dysponował dokumentacją dotyczącą przekazywania przez komórki organizacyjne UKNF propozycji zagadnień do skontrolowania w przypadku ww. podmiotów wybranych do badania NIK. 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.

Podręcznik kontroli

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). Celem *Podręcznika kontroli* jest zapewnienie kontrolerowi pomocy merytorycznej, przy badaniu danego obszaru działalności w trakcie 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 w wyniku tego niewłaściwej realizacji celu nadzoru określonego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tym samym stanowiąc słabość systemową. W momencie zakończenia czynności kontrolnych NIK w UKNF, tj. według stanu na dzień

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

27 listopada 2020 r. w Urzędzie trwały 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.

W odniesieniu do wybranych TFI, 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.

W trakcie inspekcji w trzech badanych TFI kontrolerzy UKNF weryfikowali występowanie transakcji kupna – sprzedaży aktywów zgromadzonych w funduszach w celu sztucznej kreacji pożądanej ceny jednostek uczestnictwa/certyfikatów inwestycyjnych. Kontrola pierwszego spośród tych TFI 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. Kontrolerzy UKNF ustalili ponadto, że zaangażowanie funduszy inwestycyjnych, których organem było TFI, w akcje jednej ze spółek, w tym niezrealizowany zysk z tytułu wyceny wartości akcji tej spółki, wpływał w sposób istotny na wyniki inwestycyjne funduszy, w szczególności wpływał na zwiększenie wartości aktywów netto funduszy na certyfikat inwestycyjny oraz poziom stopy zwrotu prezentowanej przez fundusze.

W trakcie kontroli w drugim TFI analizie i weryfikacji poddano proces wyceny aktywów funduszy zarządzanych przez jedną z nadzorowanych firm 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 tę firmę 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.

NIK oceniła jako nierzetelne niepodjęcie przez UKNF kontroli w jednym z TFI w 2017 r. ani w I połowie 2018 r. w sytuacji, gdy z dokonanej w 2017 r. analizy sprawozdań funduszy zarządzanych przez to TFI wynikało ryzyko istotnych nieprawidłowości. Konsekwencją tego była późniejsza, niż możliwa w przypadku podjęcia niezwłocznych działań, realizacja dalszych czynności nadzorczych, w tym przekazanie zaleceń oraz przeprowadzenie postępowania sankcyjnego.

Wyniki kontroli UKNF
w zakresie sztucznej
kreacji wartości aktywów

Opóźnione wszczęcie
jednej z kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urząd podjął kontrolę w TFI 11 października 2018 r. Została ona zakończona protokołem z 7 lutego 2019 r. oraz skierowaniem zaleceń do TFI w dniu 28 marca 2019 r. UKNF nie podjął działań kontrolnych w tym TFI wcześniej, mając wiedzę dotyczącą ponad czterokrotnego wzrostu ceny rynkowej akcji spółki giełdowej, które były w posiadaniu funduszy zarządzanych przez to TFI. Z protokołu kontroli wynikało, że dane szczegółowe w przekazanych do UKNF sprawozdaniach kwartalnych 13 funduszy inwestycyjnych tego TFI (FIZ i FIO) przedstawiały, że fundusze te nabyły w 2015 r. znaczące pakiety akcji spółki publicznej. W 2017 r. fundusze te zakończyły inwestycję, zbywając akcje spółki poza obrotem zorganizowanym, za cenę ponad czterokrotnie wyższą. Wycena akcji korespondowała z ceną rynkową tych akcji. Jednak ich kurs został ukształtowany przy niskim wolumenie obrotu, co wynikało z bardzo niskiej liczby akcji znajdujących się w wolnym obrocie giełdowym oraz aktywności inwestorów na tym rynku. Wskaźnik wolumenu obrotu giełdowego akcjami spółki w relacji do liczby akcji posiadanych przez fundusze zarządzane nie przekraczał 1%. Kontrola UKNF przeprowadzona w TFI w 2018 r., uznała cenę zbycia akcji przez fundusze 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 TFI za IV kwartał 2017 r. stwierdzono nieprawidłową wycenę składników lokat (aktywów) 14 funduszy inwestycyjnych. Nieprawidłowe działania TFI były przedmiotem procedowania wewnątrz Urzędu (wniosek DFF z 26 lipca 2018 r. do departamentu właściwego w sprawie postępowań o wszczęcie postępowania administracyjnego wobec TFI, celem nałożenia sankcji administracyjnej na ten podmiot). W ocenie NIK, powyższe było działaniem nierzetelnym.

Kontrola UKNF w zakresie działania systemu kontroli wewnętrznej

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. 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 jednego TFI. 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 dwóch innych rozdziałach protokołu kontroli dotyczących: nadzoru i kontroli przez TFI czynności wykonywanych w procesie oferowania certyfikatów inwestycyjnych przez jedną z firm inwestycyjnych oraz nadzoru i weryfikacji przez towarzy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwo czynności związanych z wyceną aktywów funduszu wykonywaną przez podmioty trzecie. W kontroli innego TFI zostały zbadane zagadnienia nadzoru TFI nad prawidłowością wyceny składników lokat dokonywanych przez podmioty zewnętrzne.

Przekazywanie protokołów pokontrolnych oraz zaleceń pokontrolnych Przewodniczącego 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.

Zgodnie z art. 72a ust. 1 i 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 funduszu. Urząd prezentuje stanowisko, 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. Do UKNF nie trafiały sygnały wskazujące na nieprawidłowości w tym zakresie, w toku kontroli prowadzonych u depozytariusza przedmiotowe zagadnienie nie było badane.

Potrzeba weryfikacji działań depozytariuszy

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 cywilnego²⁴ 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.

Postępowania sankcyjne. Nakładanie kar

Szczegółowym badaniem objęto przede wszystkim działania Urzędu w zakresie wszczynania i prowadzenia postępowań sankcyjnych w 2019 r. Za postępowania odpowiadały Departamenty: DPS oraz DFF. 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 dokumen-

Duża liczba prowadzonych postępowań

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ty 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. W 2019 r. Urząd nałożył na podmioty działające na rynku kapitałowym kary w łącznej wysokości 59 mln zł (decyzje w I instancji). Urząd prezentuje stanowisko, że znaczna 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.

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).

Szczegółowe wyniki badań NIK

W przypadku sześciu z 10 podmiotów, nadzór nad którymi był objęty 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.

Wydłużony okres trwania części postępowań

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, było prowadzone przez 21 miesięcy. Zdaniem Urzędu, 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 wyzbycia się aktywów Funduszu zgodnie z przyjętym harmonogramem, celem wypłaty środków uczestnikom. Uczestnicy zobowiązali się do nieskładania skarg na działalność towarzystwa, o ile TFI będzie przestrzegać harmonogramu wyzbywania się aktywów. Ostatnim etapem uzgodnień pomiędzy stronami miało być zawarcie ugody przed Sądem Polubownym przy Komisji Nadzoru Finansowego. Na podstawie informacji przekazanych przez TFI Komisja ustaliła, że działania podejmowane przez towarzystwo nie przyczyniły się do skutecznego i efektywnego realizowania postanowień określonych w harmonogramie wyzbywania się aktywów, w konsekwencji czego harmonogram nie został przez TFI zrealizowany. Postępowanie ostatecznie zakończyło się wydaniem decyzji KNF nakładającej kary pieniężne, a także cofnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności przez TFI.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku jednego z TFI 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 jednej z firm były podstawą wszczęcia z urzędu wyżej wskazanego postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnej na to TFI, 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, 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 grudnia 2007 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych²⁵.

Postępowanie to zakończyło się nałożeniem na przedmiotowe TFI kar pieniężnych o łącznej wartości 7 mln zł oraz cofnięciem zezwolenia 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 TFI odwołało się wnosząc 19 lutego 2020 r. do KNF wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, który do momentu zakończenia kontroli NIK nie został rozpatrzony.

Dnia 3 grudnia 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie naruszenia przez jeden z funduszy otwartych i fundusze inwestycyjne zamknięte zarządzane przez to TFI § 23 ust. 2 w związku z § 24 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych, w związku z wyceną akcji jednej ze spółek wprowadzonych do obrotu na NewConnect. W wyniku tego postępowania Komisja decyzją z 25 czerwca 2019 r. nałożyła na TFI kary pieniężne w łącznej wysokości 2,5 mln zł, które zostały zmniejszone decyzją z 19 listopada 2019 r. do 2375 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.

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. Postępowania zostały wszczęte w I i II kwartale 2020 r., podczas gdy nie-

Późne wszczynanie postępowania w stosunku do depozytariuszy

²⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 1859, ze zm. § 23 ust. 2 tego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2021 r. stanowił, 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.

prawidłowości w tych podmiotach w zakresie zapewnienia prawidłowej wyceny aktywów spółki w posiadaniu funduszy zarządzanych przez TFI, Urząd stwierdził już 26 lipca 2018 r. (wniosek DFF do Departamentu Postępowań Sankcyjnych i Praktyk Rynkowych o wszczęcie postępowania administracyjnego). Wniosek o nałożenie sankcji na podmioty, pełniące funkcję depozytariuszy funduszy inwestycyjnych jako odpowiedzialne za niezapewnienie zgodnej z prawem oraz statutem wyceny aktywów funduszy, został skierowany przez DFF do Departamentu Postępowań 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 jednej ze spółek, które znajdowały się portfelach funduszy zarządzanych przez trzy TFI.

Urząd prezentuje stanowisko, 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. W opinii Urzędu 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. Decyzja w sprawie nałożenia kary pieniężnej na jedno z TFI została wydana w dniu 25 czerwca 2019 r. 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. Materia postępowań była złożona, postępowania miały charakter wielowątkowy a także występowały wątpliwości natury prawnej, co wymagało konsultacji między kilkoma departamentami Urzędu. UKNF prezentuje stanowisko, że dokładność i dokonanie analizy wszystkich aspektów prawnych i faktycznych spraw chroni organ przed wszczęciem postępowań w zakresie, który podlegałby umorzeniu lub trudno byłoby uzasadnić celowość stosowania sankcji 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. W opinii Urzędu jest to kwestia kluczowa z punktu widzenia realizacji celów nadzorczych KNF, o których mowa w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, wniosek DFF o wszczęcie postępowania wobec depozytariuszy powinien być złożony wcześniej, tj. na etapie zaawansowanego postępowania prowadzonego wobec TFI, a nie dopiero po wydaniu decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Wszczywanie postępowań przy udziale departamentu właściwego do spraw postępowań przez blisko osiem do dwunastu miesięcy po wydaniu decyzji w czerwcu 2019 r. wobec tego TFI, w którym zebrano i przanalizowano materiał dowodowy w sprawie należy uznać za długotrwałe. Także wyjaśnianie wątpliwości natury prawnej dotyczących zasadności karania jednego z depozytariuszy, jako następcy prawnego innego depozytariusza, trwało zdaniem NIK zbyt długo (od lipca 2019 r. do marca 2020 r.) z punktu widzenia zapewnienia sprawności działania Urzędu.

W dniu 4 lutego 2020 r. KNF wydała decyzję o cofnięciu TFI 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 TFI były dwa banki depozytariusze. Zarządzanie funduszami dotychczas zarządzanymi przez przedmiotowe TFI przejęły trzy inne TFI. UKNF prezentuje stanowisko, że w stosunku do żadnego z tych przejęć 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 kwestii zamiaru przejęcia zarządzania funduszami zarządzanymi do dnia 4 lutego 2020 r. przez TFI, któremu wyżej wymienioną decyzją Komisji, cofnięto zezwolenie na prowadzenie działalności, nie było uzasadnione. W zakresie funduszy inwestycyjnych aktywów publicznych, o których mowa w art. 196 ustawy o fi, KNF wydawał wcześniej decyzję (z dnia 11 kwietnia 2018 r.) w sprawie udzielenia zgody temu TFI na zawarcie umowy w zakresie zarządzania portfelem inwestycyjnym zamkniętym. UKNF nie przedstawił w trakcie kontroli dokumentacji z tych działań, gdyż 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 epidemii COVID-19. W związku z tym NIK nie dokonała ustaleń i odstąpiła od sformułowania oceny w tym zakresie. Kwestia ta nie miała jednakże kluczowego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów kontroli.

W kwestii posiadania odpowiedniej sytuacji finansowej przez przejmujące towarzystwa w trybie art. 68 ustawy o fi, adekwatnej do przejęcia funduszy zarządzanych uprzednio przez przedmiotowe TFI, Urząd stał na stanowisku, 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Likwidację trzech funduszy opisywanego TFI prowadziły dwa dotychczasowe banki depozytariusze, w stosunku do których, jako podmiotów odpowiedzialnych za niezapewnienie zgodnej z prawem oraz statutem wyceny aktywów funduszy, prowadzone były przez KNF postępowania administracyjne o nałożenie kar pieniężnych, wszczęte dopiero w I kwartale 2020 r. Urząd prezentuje stanowisko, że 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 przejścia funduszy inwestycyjnych, w wyżej wskazanym trybie, KNF nie jest wyposażona w środki ingerencji nadzorczej w przebieg tego procesu. W szczególności proces ten nie podlega autoryzacji KNF poprzez wyrażenie zgody w drodze wydania decyzji administracyjnej. Obowiązki informacyjne TFI i funduszy wobec KNF obejmują konieczność przekazania organowi nadzoru informacji o faktycznie dokonanym (zaistniałym) przejściu zarządzania funduszem przez nowe TFI, a nie obejmują informacji o zgłoszeniu chęci przejścia zarządzania funduszem. Główne obowiązki ustawowe w tym procesie należą do depozytariusza.

W sytuacji cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności przez to TFI w lutym 2020 r. KNF nie wniosła o zmianę depozytariuszy przejmowanych i likwidowanych funduszy tego towarzystwa, którymi pozostawały nadal te same dwa banki, 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 dwa TFI. KNF nie wniosła 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.

Pierwsze postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia sankcji administracyjnej na jedno z TFI wszczęte zostało przez KNF w dniu 26 lipca 2018 r., a 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. W opinii Urzędu, 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

KNF wszczęła drugie sankcyjne postępowanie administracyjne w odniesieniu do tego TFI 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 to TFI. W dniu 22 maja 2019 r. do UKNF wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ostateczną decyzję KNF wydała w dniu 10 września 2019 r.

Zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa

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 osób związanych z jednym z TFI, jedną z firm zarządzających aktywami funduszy oraz jednym z banków, 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 zarządów dwóch innych TFI oraz powyższych podmiotów były kierowane jako uzupełnienie zawiadomienia złożonego przez UKNF w dniu 20 kwietnia 2018 r. w sprawie jednego z nadzorowanych podmiotów. 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 tym podmiotem. Na 26 października 2020 r. akt oskarżenia objął 16 osób, które zostały wskazane w zawiadomieniach. UKNF nie otrzymał z Prokuratury Regionalnej w Warszawie pełnych informacji o osobach objętych aktem oskarżenia. Tym samym UKNF nie mógł ustalić, które zawiadomienia Urzędu i okoliczności w nich przedstawione znalazły się w akcie oskarżenia.

W celu wykluczenia z rynku funduszy inwestycyjnych osób odpowiedzialnych za stwierdzone podczas kontroli istotne nieprawidłowości 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 naruszenie przepisów przez doradców inwestycyjnych nastąpiło w związku z wyko-

Wysokie ryzyko nadużyć na rynku kapitałowym

nywaniem przez nich zawodu doradcy. UKNF monitorował 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. Zdaniem NIK, aby wzmocnić oddziaływanie nadzoru, postępowania sankcyjne powinny jak najczęściej dotyczyć osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości na rynku finansowym, a nie wyłącznie osób prawnych zatrudniających te osoby. Wskazane jest rozszerzenie uprawnień Komisji w tym zakresie.

Inne działania nadzorcze UKNF

Ustawowy wymóg
zgody KNF na powołanie
określonych członków
zarządów TFI

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 zmieniająca.

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 wszczętym 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 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. 1 pkt 1 i 2 ustawy o fi nadal przeprowadzana jest ocena następcza w ramach bieżącego nadzoru.

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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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. 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 szczegółowego zweryfikowania działań UKNF w tym obszarze. Wstępna ocena przekazanego materiału nie wskazywała na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

W UKNF nie została stworzona baza danych dotycząca osób odpowiedzialnych za istotne nieprawidłowości zagrażające interesowi uczestników rynku funduszy inwestycyjnych stwierdzone podczas kontroli. Urząd prezentuje stanowisko, 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 RODO. 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 w opublikowanym na stronie internetowej Urzędu katalogu zasad, którymi należy się kierować, podejmując czynności zmierzające do zatrudnienia pracowników.

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. 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 gdy rynek funduszy inwestycyjnych jest źródłem szczególnie dużej liczby nieprawidłowości i nadużyć (NIK podziela w tej kwestii stanowisko Urzędu), częstej rotacji osób zajmujących kierownicze stanowiska w ramach różnych instytucji finansowych oraz dużej fluktuacji kadr UKNF, tworzenie 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 funduszach inwestycyjnych w celu ograniczenia dostępu do zasiadania w organach TFI oraz innych nadzorowanych podmiotów rynku kapitałowego, osobom nieposiadającym nieposzlakowanej opinii w związku ze sprawowanymi wcześniej funkcjami.

Potrzeba ochrony rynku przed osobami odpowiedzialnymi za istotne nieprawidłowości

Rola KNF w procesie legislacyjnym

Komisja Nadzoru Finansowego nie ma inicjatywy ustawodawczej. Niemniej zgodnie z art. 7 ust. 2, w związku z art. 2 pkt 6 lit. b, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do jej zadań należy przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego, obejmującego rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania. Organ nadzoru pełni także rolę opiniodawczą w procesie legislacyjnym. 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 zmieniająca. 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)²⁶; wprowadzenia odrębnego przepisu sankcyjnego określającego możliwość nałożenia kary pieniężnej na podmiot pełniący funkcję likwidatora, w sytuacji gdy narusza przepisy prawa, w szczególności dotyczące trybu likwidacji²⁷; zmiany w zakresie dotyczącym emisji certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte poprzez wprowadzenie minimalnej ceny emisyjnej certyfikatu FIZ niepublicznego w wysokości 40 tys. euro.
- 2) Ustawa o wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem finansowym. 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.

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 inwestycyjnych²⁸;
- 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 instrumentów²⁹;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie okresowych sprawozdań i informacji dotyczących działalności i sytu-

²⁶ Zmiana art. 228 ust. 1c i 3a ustawy o fi.

²⁷ Dodanie art. 234b ustawy o fi.

²⁸ Dz. U. poz. 1312. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 30 listopada 2020 r.

²⁹ Dz. U. poz. 2110, ze zm.

acji finansowej zarządzających ASI dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego³⁰.

Urząd był inicjatorem zmian legislacyjnych wprowadzających odpowiedzialność osobistą członków zarządu TFI oraz wprowadzających zatwierdzanie kluczowych członków zarządu TFI i przygotowanie tego procesu. 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. W ocenie NIK, działania powyższe były zgodne z art. 7 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, który wskazuje, że do zadań Komisji należy przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego.

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 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. 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. NIK zidentyfikowała przypadek, w którym, w ocenie Izby, Urząd powinien przygotować stanowisko w krótszym terminie. Sprawa dotyczyła zagadnienia *przyjmowania i przekazywania 'zachęt' w związku ze świadczeniem usług przyjmowania i przekazywania zleceń, których przedmiotem są jednostki uczestnictwa funduszy inwestycyjnych*. 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., a stanowisko UKNF zosta-

Publikowanie komunikatów i stanowisk

³⁰ Dz. U. poz. 552.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ło opublikowane dopiero w dniu 21 grudnia 2018 r. W opinii Urzędu, ze względu na złożoność zagadnienia, wypracowanie rozwiązania wymagało szerokich konsultacji. W prace zaangażowani byli pracownicy różnych departamentów merytorycznych Urzędu, Departamentu Prawnego oraz przedstawiciele rynku. Dyskutowane przykłady usług podnoszących jakość, stanowiących podstawę do pobierania „zachęt” były również roboczo konsultowane z innymi nadzorcami europejskimi.

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

Działalność informacyjno-edukacyjna

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 weksła 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Lista ostrzeżeń publicznych była zamieszczona na stronie internetowej KNF. Żaden z nadzorowanych podmiotów, których dotyczyła próba badana przez NIK, nie był jednak umieszczony na tej liście, mimo złożonych zawiadomień. Wynikało to z faktu, że przestępstwa, które w ocenie UKNF mogły zostać popełnione nie były objęte katalogiem przepisów karnych określonych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, kwalifikujących do umieszczenia na liście ostrzeżeń publicznych.

Lista ostrzeżeń
publicznych KNF

Zgodnie z obowiązującym od dnia 30 listopada 2019 r., nowym brzmieniem art. 5 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w związku z art. 44 ustawy zmieniającej, 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 wskazał, że w dniu 5 grudnia 2019 r. rezygnację z funkcji Zastępcy Przewodniczącego złożyła osoba nadzorująca sektor bankowy. Wybuch epidemii COVID-19 oraz komplikująca się sytuacja sektora bankowego, jak również krytyczne znaczenie tego sektora dla stabilności systemu finansowego spowodowały, że Przewodniczący KNF zdecydował utrzymać osobisty i bezpośredni nadzór nad tym sektorem przynajmniej do czasu ustabilizowania tej sytuacji. Dlatego po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 30 listopada 2019 r., Przewodniczący – poza wnioskiem z 6 grudnia 2019 r. o powołanie Pani Dagmary Wiczorek-Bartczak na stanowisko Zastępcy Przewodniczącego – nie występował do Prezesa Rady Ministrów o powołanie innych osób na takie stanowisko.

Niepełny skład
kierownictwa UKNF

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 zostałyby zrealizowany cel ustawy zmieniającej, która miała prowadzić do wzmocnienia nadzoru nad rynkiem finansowym. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej (druk nr 3755, Sejm VIII kadencji) wskazano między innymi, iż 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.

W dniu 27 maja 2021 r. Prezes Rady Ministrów powołał – na wniosek Przewodniczącego KNF – trzeciego Zastępcę Przewodniczącego Komisji. Rozpoczął on pełnienie swojej funkcji 31 maja 2021 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy działania organu nadzoru wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych były legalne i rzetelne.
Cele szczegółowe	Celami szczegółowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy: <ol style="list-style-type: none">1) organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie analizował i identyfikował ryzyka w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych;2) czynności inspekcyjne i inne działania nadzorcze podejmowane przez organ nadzoru były odpowiednie do zidentyfikowanych ryzyk.
Zakres podmiotowy	Czynności kontrolne w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego zostały przeprowadzone od 7 września do 27 listopada 2020 r. Wystąpienie pokontrolne zostało podpisane w dniu 23 grudnia 2020 r. Część danych uzyskanych w trakcie kontroli była objęta tajemnicą zawodową, określoną w szczególności w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz w ustawie Prawo bankowe. NIK ma dostęp do tych danych, lecz nie może ich ujawniać, stąd w informacji o wynikach kontroli nie są podawane nazwy konkretnych podmiotów.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2017–2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w dniu 27 listopada 2020 r.)
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli oprócz danych i dowodów zebranych w jednostce kontrolowanej, NIK uzyskała także informacje z jednostki niekontrolowanej, tj. z Ministerstwa Finansów, na temat współpracy z UKNF w działalności legislacyjnej dotyczącej rynku funduszy inwestycyjnych.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.
Pozostałe informacje	<p>Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 grudnia 2020 r., skierowanym do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.</p> <p>W dniu 18 stycznia 2021 r. Przewodniczący Komisji złożył 23 umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.</p> <p>Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli w uchwale z dnia 1 kwietnia 2021 r. uwzględnił dwa zastrzeżenia w całości, dziesięć w części, a jedenaście oddalił. W wyniku uwzględnienia zastrzeżeń w całości lub części zostały dokonane zmiany pierwotnego wystąpienia pokontrolnego, głównie doprecyzowujące lub uzupełniające tekst. Nie zostały zmienione sformułowane oceny kontrolowanej działalności.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>W wystąpieniu pokontrolnym NIK sformułowała sześć wniosków o:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Rozważenie rozszerzenia zakresu informacji prezentowanych w metryczkach lub innych cyklicznych dokumentach dotyczących TFI o dane dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, o działaniach podjętych przez

ZAŁĄCZNIKI

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 przeprowadzenie 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.
- 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.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 10 maja 2021 r. Przewodniczący KNF poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji. Wniosek nr 5 został wykonany, a realizacja pozostałych wniosków była w toku.

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Departament Budżetu i Finansów	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Jacek Jastrzębski – Przewodniczący KNF od 23 listopada 2018 r. do dnia zatwierdzenia niniejszej informacji o wynikach kontroli, Marcin Pachucki – p.o. Przewodniczącego KNF od 15 listopada do 22 listopada 2018 r., Marek Chrzanowski – Przewodniczący KNF od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Nazwa jednostki kontrolowanej	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
Ocena kontrolowanej działalności *)	W formie opisowej
Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
prawidłowe	nieprawidłowe lub słabości systemowe
<p>Działalność UKNF była zgodna z przepisami obowiązującymi w zakresie nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kontrole przeprowadzane przez Urząd skutkowały identyfikowaniem istotnych nieprawidłowości. – Urząd wprowadził coroczny proces BION dla TFI. – Urząd rozpoczął 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. – UKNF czynnie uczestniczył w pracach legislacyjnych, wzmacniających nadzór i ochronę inwestorów. – Urząd prowadził działalność edukacyjną wśród różnych uczestników rynku kapitałowego. 	<ul style="list-style-type: none"> – Liczba kontroli podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych rocznie i ich częstotliwość nie była wystarczająca, aby znacząco ograniczyć ryzyko nieprawidłowości w działalności podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych. – W DFF 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. – Brak w latach 2017-2019 regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu postępowania w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych TFI oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych. Zostały one wprowadzone dopiero w 2020 r. – Wprowadzona <i>Instrukcja kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych</i> nie odnosi się do zawiadomień o nieprawidłowościach, które przekazywane były przez depozytariuszy. – Systemy przetwarzania danych z raportów posiadały 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 w badaniach szczegółowych zidentyfikowała pojedyncze przypadki nieprawidłowości w wykonywanych czynnościach nadzorczych dotyczących: niedołożenia należytej staranności przy podejmowaniu decyzji o wniesieniu ewentualnego sprzeciwu wobec zamierzonej istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez jedno z TFI, zbyt późnego wszczęcia kontroli w jednym z TFI oraz zbyt późnego wszczęcia postępowań administracyjnych w stosunku do trzech depozytariuszy.

W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosowała trójstopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej, negatywna.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym (art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 4 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Art. 5 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 listopada 2019 r.) stanowi, iż w skład KNF wchodzi Przewodniczący KNF, trzech Zastępców Przewodniczącego i dziewięciu członków. Członkami KNF są ministrowie właściwi do spraw: instytucji finansowych, gospodarki, zabezpieczenia społecznego albo ich przedstawiciele, Prezes NBP albo delegowany przez niego członek Zarządu NBP oraz przedstawiciel Prezydenta RP, a od 15 grudnia 2018 r. również przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów oraz z głosem doradczym: przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego ds. koordynowania działalności służb specjalnych (a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów).

Od 1 stycznia 2019 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, kieruje Przewodniczący Komisji przy pomocy Zastępców Przewodniczącego Komisji oraz dyrektora generalnego, dyrektorów zarządzających i dyrektorów komórek organizacyjnych (§ 1 ust. 1 statutu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego³¹).

Nadzór nad działalnością Urzędu sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje m.in. nadzór bankowy, sprawowany w szczególności zgodnie z przepisami ustawy Prawo bankowe oraz nadzór nad rynkiem kapitałowym, sprawowany w szczególności zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie Prawo bankowe, ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym celem nadzoru na tym rynku jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu.

Komisja Nadzoru
Finansowego i jej Urząd

Cele i zadania nadzoru
nad rynkiem finansowym,
w tym nad rynkiem
kapitałowym

³¹ Statut UKNF stanowi załącznik do zarządzenia nr 15 Prezesa Rady Ministrów dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. poz. 142).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 7 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do zadań KNF należy m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych oraz wykonywaniem przez te podmioty obowiązków związanych z ich uczestnictwem w obrocie na rynku kapitałowym;
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego;
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, w szczególności poprzez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie przez siebie określonym – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego;
- od 21 czerwca 2017 r. współpraca z Komisją Nadzoru Audytowego (od 1 stycznia 2020 r. z Polską Agencją Nadzoru Audytowego).

Komisja w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych (art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Do zadań KNF należy również przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego (art. 7 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).

KNF może nakładać kary pieniężne w przypadkach określonych w odrębnych przepisach (art. 11 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym). KNF może nadawać decyzjom administracyjnym rygor natychmiastowej wykonalności, gdy przemawia za tym ważny interes uczestników rynku kapitałowego lub konieczność zapobieżenia zagrożeniu prawidłowego funkcjonowania tego rynku (art. 12 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).

Przewodniczący KNF wydaje postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz, w przypadkach określonych w ustawie lub odrębnych przepisach, inne postanowienia, zarządzenia i zalecenia. W tym zakresie Przewodniczący Komisji wykonuje uprawnienia Komisji. Do decyzji wydawanych przez Przewodniczącego KNF stosuje się art. 12 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (art. 13 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).

Sankcje administracyjne nakładane przez KNF mają za cel zarówno działanie o charakterze represyjnym (np. nałożenie wysokiej kary pieniężnej czy cofnięcie zezwolenia na prowadzenie określonej działalności reglamentowanej) jak i prewencyjnym (zniechęcają inne podmioty rynku finansowego do podejmowania zagrożonych sankcją działań).

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym w celu wykonywania zadań KNF upoważnieni pracownicy UKNF lub inne

osoby, w przypadku, o którym mowa w ust. 7³², mogą przeprowadzać kontrolę działalności lub sytuacji finansowej:

- a) podmiotu nadzorowanego, o którym mowa w art. 5 pkt 1, 2, 4–6c i 8–23 tej ustawy (tj. m.in. funduszu inwestycyjnego, TFI, zarządzającego ASI oraz innych podmiotów prowadzących obsługę funduszy inwestycyjnych lub alternatywnych funduszy inwestycyjnych, w tym podmiotów, którym zostało powierzone wykonywanie obowiązków TFI lub zarządzającego ASI);
- b) osoby trzeciej, której podmiot, o którym mowa wyżej, powierzył, w granicach upoważnienia wynikającego z właściwych przepisów, wykonywanie niektórych czynności z zakresu podlegającego nadzorowi KNF;
- c) podmiotu zależnego od podmiotu, o którym mowa w art. 5 pkt 18–20 tej ustawy;
- d) banku, o którym mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Przedmiotem kontroli, którą zarządza dyrektor lub zastępca dyrektora komórki organizacyjnej UKNF, właściwej do przeprowadzania kontroli, jest zgodność działalności lub sytuacji finansowej kontrolowanego, w zakresie objętym nadzorem KNF, odpowiednio z przepisami prawa, regulaminami, warunkami określonymi w zezwoleniach, zasadami uczciwego obrotu lub interesem zleceniodawców (art. 27 ust. 1, art. 27a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym).

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. art. 225b ustawy o fi w razie stwierdzenia na podstawie uzyskanych informacji, wyjaśnień i dokumentów, o których mowa w art. 225 ust. 2 lub 2b lub art. 225a ust. 1 tej ustawy, przypadków naruszeń prawa lub interesu uczestników funduszu inwestycyjnego lub inwestorów alternatywnej spółki inwestycyjnej Komisja może powiadomić odpowiednio np. towarzystwo, czy depozytariusza o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz wyznaczyć termin do ich usunięcia (patrz art. 225b ust. 1 ustawy o fi). W razie nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, Komisja może zastosować wobec podmiotu, o którym mowa w art. 225b ust. 1 ustawy o fi, do którego zostało skierowane powiadomienie, odpowiednio sankcje, o których mowa w art. 228–230a oraz w art. 232–234 tej ustawy (patrz art. 225b ust. 7 ustawy o fi).

Art. 226 ust. 1 ustawy o fi stanowi, iż na podstawie upoważnienia wydane-go przez Przewodniczącego KNF osoba w nim wskazana ma prawo wstępu do pomieszczeń m.in. towarzystwa – w celu sprawdzenia, czy jego działalność jest zgodna z prawem, ze statutem i regulacjami wewnętrznymi oraz z udzielonym zezwoleniem lub zgodą KNF; depozytariusza – w celu sprawdzenia, czy jego działalność w zakresie wykonywania obowiązków depozytariusza jest zgodna z prawem oraz z umową o wykonywanie funkcji depozytariusza odpowiednio funduszu inwestycyjnego albo alternatywnej spółki inwestycyjnej. Do kontroli podmiotów, o których mowa

³² Do przeprowadzenia kontroli dotyczącej funkcjonowania systemów informatycznych kontrolowanego lub jego sprawozdań finansowych, ksiąg rachunkowych lub innych dokumentów i informacji finansowych Przewodniczący KNF może upoważnić również osobę niebędącą pracownikiem UKNF, dysponującą niezbędną wiedzą w tym zakresie.

w art. 226 ust. 1 ustawy o fi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym oraz przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców³³ (art. 226 ust. 4 ustawy o fi).

Komisja może nakazać podmiotom rynku kapitałowego, o których mowa w art. 227a ust. 1 ustawy o fi, np. naruszającym przepisy prawa zaprzestanie tych działań. Środek określony w art. 227a ust. 1 ustawy o fi może być stosowany bez względu na zastosowanie sankcji określonych w art. 228, art. 229a, art. 229b, art. 232-234, art. 259, art. 259a, art. 273 i art. 276g tej ustawy (art. 227a ust. 2 ustawy o fi).

W przypadku, gdy jest to uzasadnione interesem uczestników funduszu inwestycyjnego, Komisja może, w drodze decyzji, nakazać funduszowi czasowe zawieszenie zbywania lub odkupywania jednostek uczestnictwa funduszu inwestycyjnego (art. 227b ustawy o fi).

Regulacje dotyczące monitorowania przez KNF stosowania dźwigni finansowej AFI zawarte są w art. 227c ustawy o fi.

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego prokurator – a zatem w sytuacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Przewodniczący KNF – może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego.

Art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż Przewodniczącemu KNF, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w sprawach o przestępstwa:

- 1) określone m.in. w ustawie Prawo bankowe, ustawie o fi, ustawie o obrocie instrumentami finansowymi;
- 2) dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku.

Rynek funduszy
inwestycyjnych
i podmioty nadzorowane
przez KNF

Zgodnie z art. 2 pkt 6 lit. b ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, jednym z elementów rynku kapitałowego jest rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania – w zakresie, w jakim do tych usług i podmiotów stosuje się przepisy ustawy o funduszach inwestycyjnych i przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 345/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie

³³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

europejskich funduszy *venture capital*³⁴ i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej³⁵.

Według art. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym nadzorowi KNF podlegają podmioty prowadzące działalność na rynku kapitałowym na podstawie zezwoleń KNF lub innego właściwego organu administracji oraz inne podmioty – w zakresie, w jakim ciążyą na nich określone w odrębnych przepisach obowiązki związane z uczestnictwem w tym rynku, w tym m.in.: fundusze inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, zarządzający ASI w rozumieniu ustawy o fi, inne podmioty prowadzące obsługę funduszy inwestycyjnych lub alternatywnych funduszy inwestycyjnych, w tym podmioty, którym zostało powierzone wykonywanie obowiązków towarzystwa funduszy inwestycyjnych lub zarządzającego ASI w rozumieniu ustawy o fi.

Nadzór KNF w zakresie zgodności z prawem wykonywania działalności określonej w ustawie o fi obejmuje zgodność tej działalności z przepisami ustawy i przepisami wydanymi na jej podstawie oraz z bezpośrednio stosowanymi przepisami prawa wspólnotowego regulującymi działalność w zakresie zbiorowego inwestowania oraz działalność zarządzania alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, a także z mającymi zastosowanie do tych działalności przepisami m.in. ustawy o ofercie publicznej, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy o rachunkowości³⁶, ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (art. 224a ustawy o fi).

W myśl art. 3 ustawy o fi **fundusz inwestycyjny** jest osobą prawną, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych w określone w ustawie papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe. Fundusz inwestycyjny prowadzi działalność, ze szczególnym uwzględnieniem interesu uczestników, przestrzegając zasad ograniczania ryzyka inwestycyjnego określonych w ustawie.

Fundusz inwestycyjny może prowadzić działalność jako FIO bądź AFI. AFI natomiast może mieć postać SFIO albo FIZ.

FIO oraz SFIO zbywają jednostki uczestnictwa posiadające status instrumentów finansowych, niebędących papierami wartościowymi. O dystrybucji jednostek uczestnictwa stanowi art. 32 ust. 1 ustawy o fi (fundusz inwestycyjny zbywa i odkupuje jednostki uczestnictwa bezpośrednio lub za pośrednictwem podmiotów wskazanych w tym przepisie). Art. 83 ust. 2 ustawy o fi stanowi, iż jednostka uczestnictwa nie może być zbyta przez uczestnika na rzecz osób trzecich.

FIO oraz SFIO mają obowiązek publikowania prospektów informacyjnych oraz kluczowych informacji dla inwestorów, a także rocznych i półrocznych sprawozdań finansowych, w tym połączonych sprawozdań funduszy

³⁴ Dz. Urz. UE L 115 z 25.04.2013, str. 1, ze zm.

³⁵ Dz. Urz. UE L 115 z 25.04.2013, str. 18, ze zm.

³⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).

z wydzielonymi subfunduszami oraz sprawozdań jednostkowych subfunduszy, na stronach internetowych wskazanych w statucie funduszu (art. 219 ust. 1 ustawy o fi).

FIZ emituje certyfikaty inwestycyjne będące papierami wartościowymi (art. 117 ust. 1 ustawy o fi, art. 3 pkt 1 lit. a ustawy o oif).

Publiczne fundusze inwestycyjne zamknięte, to FIZ, których certyfikaty inwestycyjne zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu lub zostały objęte lub nabyte w drodze oferty publicznej, z wyjątkiem oferty publicznej, która nie wymaga sporządzenia prospektu (patrz art. 2 pkt 39 ustawy o fi).

Szczególne typy funduszy inwestycyjnych:

- 1) fundusz rynku pieniężnego, o którym mowa w art. 178 ustawy o fi;
- 2) fundusz portfelowy, o którym mowa w art. 179–182 ustawy o fi;
- 3) fundusz sekurytyzacyjny, o którym mowa w art. 183–195 ustawy o fi;
- 4) fundusz aktywów niepublicznych, o którym mowa w art. 196–199 ustawy o fi.

W myśl art. 38 ust. 1–3 ustawy o funduszach inwestycyjnych **TFI** może być wyłącznie spółka akcyjna z siedzibą na terytorium RP, która uzyskała zezwolenie KNF na wykonywanie działalności określonej w art. 45 ust. 1 tej ustawy (zezwolenie na wykonywanie działalności przez towarzystwo). Spółka ubiegająca się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie działalności przez towarzystwo, wraz z wnioskiem o udzielenie takiego zezwolenia, składa jednocześnie wnioski o zezwolenie na utworzenie FIO. Spółka ubiegająca się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie działalności przez towarzystwo może jednocześnie złożyć wnioski o udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności, o której mowa w art. 45 ust. 1a tej ustawy (zezwolenie na zarządzanie alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi).

TFI tworzy fundusz inwestycyjny³⁷, zarządza nim i reprezentuje fundusz w stosunkach z osobami trzecimi. TFI jest organem funduszu inwestycyjnego. W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie w funduszu inwestycyjnym, jako jego organ, działają również rada inwestorów, zgromadzenie inwestorów lub zgromadzenie uczestników. Fundusz nie jest podmiotem zależnym od TFI, spółki zarządzającej ani od osoby posiadającej bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w radzie inwestorów, zgromadzeniu inwestorów lub zgromadzeniu uczestników (art. 4 ust.1, 2-4 ustawy o funduszach inwestycyjnych).

SFIO oraz FIZ mogą być utworzone wyłącznie przez TFI, które uzyskało zezwolenie na wykonywanie działalności określonej w art. 45 ust. 1a ustawy o funduszach inwestycyjnych (art. 14 ust. 3a ustawy o fi).

W myśl art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o fi utworzenie funduszu inwestycyjnego, z zastrzeżeniem art. 15a tej ustawy, wymaga:

- 1) nadania funduszowi inwestycyjnemu statutu przez TFI;

³⁷ FI może być utworzony wyłącznie przez TFI. TFI może utworzyć więcej niż jeden FI (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych).

- 2) zawarcia przez TFI z depozytariuszem umowy o wykonywanie funkcji depozytariusza FI;
- 3) wydania zezwolenia przez KNF;
- 4) zebrania wpłat do funduszu inwestycyjnego w wysokości określonej w jego statucie, z tym że nie niższej niż 4 mln zł;
- 5) wpisania funduszu inwestycyjnego do rejestru funduszy inwestycyjnych.

Wydając zezwolenie na utworzenie funduszu inwestycyjnego, KNF zatwierdza statut funduszu oraz wybór depozytariusza funduszu, a w przypadku FIO, co do którego towarzystwo zawarło umowę, o której mowa w art. 4 ust. 1a ustawy o fi, także wybór spółki zarządzającej (art. 23 ust. 3 ustawy o fi).

Stosownie do art. 15 ust. 1a ustawy o funduszach inwestycyjnych nie wymaga wydania zezwolenia KNF utworzenie FIZ emitującego zgodnie ze statutem wyłącznie certyfikaty inwestycyjne:

- 1) w sposób niestanowiący oferty publicznej albo w drodze oferty publicznej, która nie wymaga sporządzenia prospektu na podstawie:
 - a) art. 1 ust. 4 lit. a rozporządzenia 2017/1129, o ile jest kierowana do mniej niż 150 osób będących inwestorami kwalifikowanymi, lub
 - b) art. 1 ust. 4 lit. b rozporządzenia 2017/1129, oraz
- 2) które nie będą dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym ani wprowadzone do ASO.

TFI zawiadamia KNF o utworzeniu funduszu inwestycyjnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1a ustawy o funduszach inwestycyjnych, niezwłocznie po jego wpisaniu do rejestru funduszy inwestycyjnych, załączając statut funduszu inwestycyjnego oraz informację o dacie wpisu do rejestru funduszy inwestycyjnych i łącznej wysokości wpłat zebranych do funduszu (art. 15 ust. 7 ustawy o fi).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych statut funduszu inwestycyjnego jest sporządzany w formie aktu notarialnego i określa m.in. cel inwestycyjny oraz zasady polityki inwestycyjnej funduszu inwestycyjnego; rodzaje, maksymalną wysokość, sposób kalkulacji i naliczania kosztów obciążających fundusz inwestycyjny, w tym w szczególności wynagrodzenie TFI.

TFI jest obowiązane prowadzić działalność, o której mowa w art. 48 ust. 2a ustawy o fi w sposób rzetelny i profesjonalny, z zachowaniem należytej staranności i zgodnie z zasadami uczciwego obrotu, a także w najlepiej pojętym interesie zarządzanych funduszy, uczestników tych funduszy oraz klientów towarzystwa oraz w celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego. Stosownie do treści art. 48 ust. 2b ustawy o fi, TFI jest obowiązane m.in. zapobiegać powstawaniu konfliktów interesów, posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną z wyraźnym podziałem funkcji, zadań i odpowiedzialności oraz obowiązków informacyjnych.

Stosownie do art. 9 ustawy o fi **depozytariusz** wykonuje obowiązki określone w ustawie, w szczególności polegające na przechowywaniu aktywów oraz prowadzeniu rejestru aktywów FI lub ASI, a także na zapewnieniu właściwego monitorowania przepływu środków pieniężnych tych podmiotów. Depozytariusz jest obowiązany przy wykonywaniu swoich obowiązków działać w sposób rzetelny, dochowując najwyższej staranności wynikającej z profesjonalnego charakteru prowadzonej działalności, a także zgodnie z zasadami uczciwego obrotu.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o fi towarzystwo ustanawia jednego depozytariusza dla każdego funduszu inwestycyjnego.

W myśl art. 71 ust. 2 i 3 ustawy o fi umowę o wykonywanie funkcji depozytariusza funduszu inwestycyjnego można zawrzeć wyłącznie z:

- 1) bankiem krajowym, którego fundusze własne wynoszą co najmniej 100 mln zł;
- 2) oddziałem instytucji kredytowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli fundusze przydzielone do dyspozycji tego oddziału wynoszą co najmniej 100 mln zł;
- 3) Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.;
- 4) firmą inwestycyjną (o wykonywanie funkcji depozytariusza fiz) uprawnioną do wykonywania czynności, o których mowa w art. 69 ust. 4 pkt 1 ustawy o oif, jeżeli jej kapitał założycielski, o którym mowa w art. 97 ust. 1 tej ustawy, wynosi co najmniej równowartość w złotych 730 tys. euro.

Depozytariusz zapewnia zgodnie z prawem i statutem wykonywanie obowiązków funduszu, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 3–8 ustawy o fi, co najmniej przez stałą kontrolę czynności faktycznych i prawnych dokonywanych przez fundusz oraz nadzorowanie doprowadzania do zgodności tych czynności z prawem i statutem funduszu (art. 72 ust. 3 ustawy o fi).

Zgodnie z art. 72a ust. 1 ustawy o fi depozytariusz ma obowiązek wytoczenia powództwa na rzecz uczestnika funduszu przeciwko TFI z tytułu szkody spowodowanej niewykonywaniem lub nienależytym wykonywaniem obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji. Obowiązek depozytariusza w powyższym zakresie aktualizuje się na skutek złożenia przez uczestnika funduszu wniosku o wytoczenie powództwa. W przypadku zaś, gdy depozytariusz stwierdzi brak podstaw do wytoczenia powództwa, jest obowiązany zawiadomić o tym uczestnika, nie później niż w terminie trzech tygodni od dnia złożenia wniosku przez uczestnika. (art. 72a ust. 2 i 5 ustawy o fi).

Depozytariusz jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić KNF, jeżeli przy wykonywaniu swoich obowiązków stwierdzi, że fundusz albo alternatywna spółka inwestycyjna działa z naruszeniem prawa, statutu funduszu inwestycyjnego, regulacjami wewnętrznymi ASI lub nienależycie uwzględnia interes uczestników funduszu albo inwestorów tej spółki (art. 231 ust. 1 ustawy o fi).

Wykonując swoje zadania, towarzystwo i depozytariusz oraz zarządzający ASI i depozytariusz działają niezależnie i w interesie odpowiednio uczestników funduszu inwestycyjnego i inwestorów alternatywnej spółki inwestycyjnej (art. 10 ustawy o funduszach inwestycyjnych).

Towarzystwo oraz zarządzający ASI sporządzają i przekazują KNF, z uwzględnieniem art. 110 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 231/2013 z dnia 19 grudnia 2012 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do zwolnień, ogólnych warunków dotyczących prowadzenia działalności, depozytariuszy, dźwigni finansowej, przejrzystości i nadzoru³⁸, okresowe sprawozdania, o których mowa w art. 222c ust. 1 ustawy o fi, w tym dotyczące działalności inwestycyjnej. Ponadto art. 225 ust. 1 ustawy o fi stanowi, iż towarzystwo i fundusz inwestycyjny mają obowiązek dostarczania Komisji okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących ich działalności i sytuacji finansowej. Zakres sprawozdań i informacji, o których mowa w art. 225 ust. 1 ustawy o fi, formę oraz terminy ich dostarczenia, z uwzględnieniem konieczności wykonywania przez Komisję nadzoru nad działalnością towarzystwa i funduszu w zakresie określonym ustawą oraz oceny, czy działalność ta jest wykonywana w interesie uczestników funduszu, uczestników zbiorczego portfela papierów wartościowych albo klientów, dla których towarzystwo świadczy usługi zarządzania portfelami, w skład których wchodzi jeden lub większa liczba instrumentów finansowych, doradztwa inwestycyjnego albo przyjmowania i przekazywania zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych określa rozporządzenie Ministra Finansów wydane na podstawie art. 225 ust. 3 ustawy o fi.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym Przewodniczący KNF, jego zastępcy, członkowie KNF oraz osoby zatrudnione w UKNF są obowiązani do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w tym są obowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej, której treść, zakres, ograniczenia oraz skutki naruszenia określa m.in. ustawa o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawa o funduszach inwestycyjnych.

Zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi tajemnica zawodowa określona w tej ustawie obejmuje informację uzyskaną m.in. przez osobę wymienioną w art. 148 ust. 1 pkt 7 (osoba obowiązana do zachowania tajemnicy zawodowej na podstawie przepisów innych ustaw), w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi w ramach pozostawania w stosunku pracy, zlecenia lub w innym stosunku prawnym o podobnym charakterze, dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z obrotem instrumentami finansowymi, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF lub zagranicznego organu nadzoru, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru, w szczególności informację zawierającą:

Przykładowe obowiązki informacyjne wobec KNF

Tajemnice zawodowe KNF/UKNF

38 Dz. Urz. UE L 83 z 22.03.2013, str. 1, ze zm.

- 1) dane identyfikujące stronę umowy lub innej czynności prawnej;
- 2) treść umowy lub przedmiot czynności prawnej;
- 3) dane o sytuacji majątkowej strony umowy, w tym oznaczenie rachunku papierów wartościowych, innego rachunku, na którym zapisywane są instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, lub rachunku pieniężnego służącego do obsługi tych rachunków, liczbę i oznaczenie instrumentów finansowych, oraz wartość środków zgromadzonych na tych rachunkach;
- 4) oznaczenie rachunku zbiorczego, liczbę i oznaczenie zapisanych na nim instrumentów finansowych oraz dane osób uprawnionych z tych instrumentów finansowych.

Uregulowana w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi tajemnica zawodowa w przypadku KNF/UKNF ma szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ obejmuje nie tylko uzyskane przez członków KNF, pracowników UKNF informacje dotyczące chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych obrotem instrumentami finansowymi lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, ale również informacje dotyczące czynności podejmowanych w ramach wykonywania nadzoru KNF, które zawierają różnorodne dane, także te, które nie mieszczą się w zbiorze normatywnie określonym w art. 147 pkt 1–4 ww. ustawy. Formuła językowa, jaką posłużył się ustawodawca (tj. zwrot „czynności podejmowane w ramach wykonywania nadzoru”) nakazuje przyjmować szerokie rozumienie tego wyrażenia obejmujące swym zakresem wszelkie czynności, które mają związek z funkcjonowaniem i działalnością KNF w zakresie wykonywania nadzoru nad czynnościami związanymi z obrotem instrumentami finansowymi lub inne czynności regulowane przepisami ustawy (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1467/16). Są to czynności, pośród których umiejscawia się zarówno decyzje administracyjne, czynności materialno-techniczne, akty zbliżone swym charakterem do generalnych aktów administracyjnych, czy też innego rodzaju działania, które trudno przyporządkować do wyodrębnionych doktrynalnie i normatywnie prawnych form działania organu nadzoru. Wspólną cechą wszystkich tych czynności jest związek z wykonywaniem nadzoru nad obrotem instrumentami finansowymi, niezależnie od przypisywania im cech władztwa administracyjnego i skutków prawnych (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1723/14).

Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej mają także osoby, którym informacje stanowiące taką tajemnicę zostały ujawnione w przypadkach określonych w art. 149–152 ustawy o oif lub art. 20, art. 21 i art. 23 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, chyba że na ujawnienie takich informacji przez te osoby zezwala przepis prawa (art. 153 ust. 1 ustawy o oif).

Zgodnie z art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych tajemnicą zawodową, o której mowa w tej ustawie jest tajemnica obejmująca informację uzyskaną przez osobę wymienioną w art. 280 ust. 1 tej ustawy (m.in. osoby upoważnione przez Przewodniczącego KNF do przeprowadzenia

czynności kontrolnych) w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z działalnością funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, w szczególności z lokatami oraz rejestrem uczestników funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, organu nadzoru państwa członkowskiego lub organu nadzoru państwa trzeciego, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru.

W myśl art. 282 ust. 1 i 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych w związku z wykonywaniem ustawowo określonych zadań w zakresie nadzoru, KNF, jej upoważnieni przedstawiciele oraz pracownicy UKNF mają prawo dostępu do informacji stanowiących tajemnicę zawodową będących w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do zachowania tej tajemnicy (informacje te mogą być wykorzystywane wyłącznie do wykonywania ustawowo określonych zadań KNF). Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej rozciąga się również na osoby, którym informacje stanowiące taką tajemnicę zostały ujawnione na podstawie art. 281 i art. 282 ustawy o funduszach inwestycyjnych (art. 284 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych).

Zakres przedmiotowy tajemnicy uregulowanej w ustawie o funduszach inwestycyjnych, podobnie jak tajemnicy zawodowej wynikającej z ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, jest zatem szeroki, obejmuje również informacje dotyczące czynności podejmowanych w ramach nadzoru wykonywanego przez KNF.

Kolejną tajemnicą zawodową KNF/UKNF jest tajemnica, która jest uregulowana w ustawie Prawo bankowe. Zgodnie z art. 10a ust. 1 i 2 tej ustawy tajemnicę zawodową stanowią wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru bankowego informacje, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić sprawowanie nadzoru bankowego. Udostępnianie informacji stanowiących tajemnicę zawodową, obejmujących swym zakresem tajemnicę bankową, jest możliwe wyłącznie w trybie i na zasadach określonych dla udostępniania informacji stanowiących tajemnicę bankową (art. 10a ust. 5 ustawy Prawo bankowe). Osoby spoza KNF i UKNF, które zapoznały się z informacjami stanowiącymi tajemnicę zawodową obowiązane są do zachowania tajemnicy zawodowej, o ile z przepisów odrębnych nie wynika obowiązek dalszego udzielania tych informacji (art. 10a ust. 9 ustawy Prawo bankowe).

Przepisy ww. ustaw określają sytuacje, w jakich informacje objęte tajemnicą zawodową mogą być udostępniane, w tym np.: nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przekazywanie informacji stanowiących taką tajemnicę:

ZAŁĄCZNIKI

- w zawiadomieniu o przestępstwie oraz dokumentach przekazywanych w uzupełnieniu do zawiadomienia (art. 150 ust. 1 pkt 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi; art. 282 ust. 3 pkt 2);
- przez KNF lub jej upoważnionego przedstawiciela do publicznej wiadomości w zakresie dotyczącym treści podjętych uchwał i decyzji, także w sprawach indywidualnych, jeżeli ze względu na interes m.in. rynku instrumentów finansowych, uczestników funduszy inwestycyjnych KNF uznała przekazanie takiej informacji za uzasadnione (art. 150 ust. 1 pkt 14 lit. a ustawy o obrocie instrumentami finansowymi; art. 282 ust. 3 pkt 4 lit. a ustawy o funduszach inwestycyjnych).

W myśl art. 95 ust. 1 i 2 ustawy o biegłych rewidentach, Prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Zastępca Prezesa Agencji, członkowie Rady Agencji, pracownicy Agencji i osoby zatrudnione w Agencji na podstawie umowy o dzieło, umowy zlecenia albo innych umów o podobnym charakterze, członkowie organów Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, pracownicy obsługujący te organy, eksperci, o których mowa w art. 92 ust. 4 tej ustawy i inne osoby, które współpracują z Agencją w zakresie spraw związanych z usługami atestacyjnymi lub usługami pokrewnymi i działalnością firm audytorskich oraz wykonywaniem zadań nadzoru publicznego, są obowiązani do zachowania tajemnicy (tajemnica nadzoru audytowego). Tajemnicą tą objęte są wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru publicznego informacje lub dokumenty, których udostępnienie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów lub osób, których te informacje lub dokumenty bezpośrednio lub pośrednio dotyczą, lub utrudnić sprawowanie nadzoru publicznego, jak również informacje lub dokumenty chronione na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z art. 5 ust. 2a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym art. 95 ustawy o biegłych rewidentach stosuje się do Przewodniczącego KNF, jego Zastępców oraz członków KNF. W myśl art. 95 ust. 6 ustawy o biegłych rewidentach do zachowania tajemnicy nadzoru audytowego obowiązane są również osoby, które weszły w posiadanie informacji lub dokumentów objętych tą tajemnicą, w związku z udostępnieniem informacji lub dokumentów w przypadkach, o których mowa w art. 95 ust. 3–5 ustawy o biegłych rewidentach.

Naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej

Zgodnie z art. 266 § 1 Kodeksu karnego³⁹ odpowiedzialności karnej podlega ten, kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. Ponadto w myśl art. 266 § 2 kk funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech. Odpowiedzialność karna za naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej jest przewidziana niekiedy

³⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.)

także w przepisach poszczególnych ustaw np. w myśl art. 289 ust. 1 ustawy o fi kto, będąc obowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej, o której mowa w art. 280 ust. 2 i 3 tej ustawy, ujawnia ją lub wykorzystuje niezgodnie z jej przeznaczeniem, podlega grzywnie do 1 mln zł albo karze pozbawienia wolności do lat 3.

Zaznaczyć ponadto należy, iż „definicja tajemnicy zawodowej ma charakter materialny. Ustawodawca nie uzależnił uznania danej informacji za tajemnicę zawodową od jej formalnego zaklasyfikowania do tej kategorii” (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1467/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1723/14 i zacytowany w nich fragment autorstwa A. Błachnio-Parzych (w:) M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Warszawa 2014 r., s. 1333). Innymi słowy, oznacza to, że o ile ochrona informacji niejawnych wymaga wyodrębnienia określonych materiałów poprzez nadanie im określonej klauzuli, pozostałe tajemnice ustawowo chronione, w tym m.in. tajemnica zawodowa nie wymagają nadania dokumentom specjalnej formy, określonej klauzuli, mają one bowiem charakter materialny (patrz wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02).

[Materialny charakter tajemnicy zawodowej](#)

Zgodnie z art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym KNF podaje do publicznej wiadomości informację o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wymienionego w tym przepisie (zamknięty katalog przestępstw), tj. przestępstwa określonego m.in. w art. 287 (wykonywanie działalności polegającej na lokowaniu aktywów osób trzecich np. w papiery wartościowe bez wymaganego zezwolenia lub wbrew warunkom określonym w ustawie) i art. 290-296 ustawy o funduszach inwestycyjnych (m.in. bezprawne używanie w nazwie lub reklamie określeń tj. fundusz inwestycyjny, FIO, SFIO, FIZ), w art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (prowadzenie działalności w zakresie obrotu instrumentami finansowymi bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia) oraz w art. 99 i art. 99a ustawy o ofercie publicznej (bezprawne dokonywanie oferty publicznej papierów wartościowych). Do publicznej wiadomości podaje się firmę (nazwę) podmiotu, w związku z działalnością którego zostało złożone zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a w przypadku gdy podmiot ten prowadzi działalność pod innym oznaczeniem, do publicznej wiadomości podaje się także to oznaczenie. Informacje uzupełnia się każdorazowo, na podstawie zawiadomienia przekazanego KNF przez prokuratora, o wzmiankę o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o prawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o wzmiankę o prawomocnym orzeczeniu sądu. Informacje, o których mowa w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, podawane są poprzez zamieszczenie na wyodrębnionej stronie internetowej KNF pod nazwą „Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego”. Na liście ostrzeżeń publicznych KNF są zamieszczane także informacje w przypadku, gdy w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa określonego w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, postępowanie przygotowawcze

[Lista ostrzeżeń publicznych KNF](#)

prowadzone jest z urzędu lub na podstawie zawiadomienia podmiotu innego niż KNF, jeśli Przewodniczący KNF złożył wniosek o korzystanie z uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu karnym.

Złożenie przez KNF do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niewymienionego w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (np. przestępstwa określonego w Kodeksie karnym, ustawie o rachunkowości) nie rodzi po stronie KNF obowiązku podania tej informacji na jej liście ostrzeżeń publicznych.

Ponadto stosownie do treści art. 25 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym KNF może, w drodze uchwały, zdecydować o przekazaniu do publicznej wiadomości informacji o:

- 1) przypadkach naruszenia przepisów, m.in. ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy o ofercie publicznej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, przepisów aktów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw oraz przepisów rozporządzenia nr 596/2014;
- 2) środkach prawnych podjętych w celu przeciwdziałania naruszeniu przepisów, o których mowa w pkt 1, w tym o zastosowanych sankcjach oraz złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak również o wszczęciu lub wyniku postępowania administracyjnego lub cywilnego;
- 3) zaistnieniu okoliczności wskazujących na dokonanie manipulacji, o której mowa m.in. w rozporządzeniu nr 596/2014, lub popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, o których mowa w przepisach wymienionych w pkt 1

chyba że ujawnienie takich informacji narazi rynek kapitałowy na poważne niebezpieczeństwo lub spowoduje poniesienie przez osoby, których informacje te dotyczą, niewspółmiernej szkody.

Regulacje
„antycovidowe”
w kontekście nadzoru
nad rynkiem finansowym

Zgodnie z art. 31za ust. 1 ustawy o COVID-19⁴⁰ w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez KNF czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że KNF wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

W sprawach z zakresu właściwości KNF bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹ nie rozpoczyna się a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (ar. 31za ust. 2 ustawy o COVID-19).

⁴⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.).

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w okresie obowiązywania tych stanów oraz w okresie miesiąca po ich odwołaniu, nie stosuje się wymogu zatwierdzenia przez KNF memorandum informacyjnego, o którym mowa w art. 38b ust. 1 ustawy o ofercie publicznej (art. 31zb ustawy o COVID-19).

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) za główny cel stawiała sobie tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Jednym z elementów, jaki według SOR jest konieczny do realizacji tego celu, jest wzrost poziomu oszczędności Polaków. W SOR jednoznacznie wskazuje się, że rynek kapitałowy ma kluczowe znaczenie dla pobudzania stopy oszczędności, istotnie skorelowanej z wielkością dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, którego wzrost jest głównym celem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020.

W Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego stwierdza się, że obecnie polski rynek kapitałowy jest wciąż znacznie mniej rozwinięty od wiodących rynków europejskich. Również poziom oszczędności Polaków znajduje się zdecydowanie poniżej średniej państw UE. Oszczędności stanowią istotny element rozwoju gospodarki państwa, bowiem dzięki nim zachodzi proces akumulacji kapitału, prowadząc do ich przekształcenia w inwestycje. Przekształcenie to możliwe jest dzięki wielu kanałom, m.in. instytucjom finansowym, które pozyskują od gospodarstw domowych środki finansowe. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa również rynek kapitałowy, który umożliwia przedsiębiorstwom zgromadzenie nowych funduszy przez emisję nowych akcji i ich sprzedaż gospodarstwom domowym. W związku z tym zarówno instytucje finansowe, jak i rynek kapitałowy odgrywają kluczową rolę stymulatora przepływu oszczędności gospodarstw domowych do przedsiębiorstw, które chcą zaciągnąć pożyczki potrzebne do sfinansowania wydatków na nowe dobra kapitałowe. Ze względu na tę zależność wyższy poziom oszczędności prywatnych powinien przełożyć się na wyższe inwestycje prywatne. Celem SRRK jest zwiększenie udziału oszczędności w gospodarce, tak aby:

- do 2025 r. poziom stopy oszczędności gospodarstw domowych brutto wzrósł do ok. 8% dochodu brutto do dyspozycji (z poziomu 2,6%), osiągając stopę oszczędności prywatnych obserwowaną w państwach takich jak Finlandia czy Dania;
- do 2030 r. dorównać poziomowi stopy oszczędności średniej państw Unii Europejskiej, tj. ok. 11% dochodu brutto do dyspozycji.

Jako punkt odniesienia do realizacji powyższego celu w SRRK przyjęto średnią stopę oszczędności w państwach UE, gdyż w państwach tych mamy do czynienia przede wszystkim z podobną do polskiej strukturą demograficzną społeczeństwa. Warto zaznaczyć, iż na samą stopę oszczędności wpływ ma wiele czynników, takich jak: wzrost gospodarczy, system emerytalny, system podatkowy, otoczenie prawne, struktura demograficzna

Rola rynku kapitałowego w SOR

SRRK – wzrost oszczędności Polaków elementem rozwoju gospodarczego

społeczeństwa oraz uwarunkowania kulturowe i historyczne. Ponadto nie bez znaczenia na kształtowanie się poziomu i struktury oszczędności pozostaje reżim prawny, który we wszystkich państwach członkowskich UE jest ujednolicony, zaś przyszłe regulacje unijne w porównywalnym stopniu będą oddziaływały na kształt regulacji państw członkowskich.

W celu nr 4 SRRK *Zwiększenie udziału oszczędności w gospodarce* wskazano, między innymi, że istotną rolę w zakresie przekształcania oszczędności w inwestycje odgrywa rynek kapitałowy, który umożliwia przedsiębiorstwom zgromadzenie nowych funduszy przez emisję nowych akcji i ich sprzedaż gospodarstwom domowym. W związku z tym zarówno instytucje finansowe, jak i rynek kapitałowy odgrywają kluczową rolę stymulatora przepływu oszczędności gospodarstw domowych do przedsiębiorstw. W Polsce większość oszczędności lokowana jest na rachunkach bankowych. Zgodnie z *Informacją na temat sytuacji sektora bankowego w 2019 r.* opracowaną przez KNF depozyty sektora niefinansowego na koniec 2019 r. wyniosły 1269,8 mld zł (w tym depozyty gospodarstw domowych 920,9 mld zł). Wartość aktywów funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez TFI wyniosła na tę samą datę 324,4 mld zł (zgodnie z danymi KNF), czyli była czterokrotnie niższa. Jako jeden z celów szczegółowych SRRK wymienia wzrost poziomu oszczędności prywatnych, a działania ukierunkowane na realizację tego celu powinny zostać podjęte do 2023 r.

SRRK – kluczowym
czynnikiem ochrona
inwestorów

Jednocześnie SRRK podkreśla znaczenie ochrony uczestników rynku kapitałowego. Jako dwie z pięciu fundamentalnych zasad w SRRK wpisano wzmacnianie zaufania do rynku kapitałowego oraz silną ochronę inwestorów indywidualnych. Zgodnie z SRRK fundamentalne znaczenie dla rozwoju rynku kapitałowego ma odpowiednie połączenie polityki rozwojowej z dbałością o odpowiednią ochronę inwestora (w szczególności indywidualnego), ponieważ w dużej mierze od poczucia bezpieczeństwa wśród inwestorów zależy poziom zaufania do całego rynku. W związku z tym dążenie do rozwoju rynku z jednej strony i wzmacnianie ochrony inwestora z drugiej nie są działaniami sprzecznymi, wręcz przeciwnie, powinny być w pełni komplementarne.

Przeszkodą dla realizacji celu SRRK wzrostu poziomu oszczędności Polaków jest w obecnej chwili malejący, a od 29 maja 2020 r. praktycznie zerowy poziom stóp procentowych (stopa referencyjna NBP na poziomie 0,1 punktu procentowego), wyznaczony decyzjami Rady Polityki Pieniężnej, kształtujący bardzo niski poziom oprocentowania depozytów w bankach, obejmujących większość oszczędności osób fizycznych. Z drugiej strony roczne wskaźnik inflacji w 2020 r. kształtowały się od 4,7% w lutym do 2,9% w maju i 3% w listopadzie. W drugiej połowie 2019 r. wskaźniki inflacji także nie spadały poniżej 2,5%. Oznacza to, że realne stopy procentowe były i są ujemne, a oszczędności ludności zgromadzone w bankach tracą realnie na wartości.

Wysokie opłaty jako
czynnik ograniczający
rozwój rynku

Z drugiej strony barierą wzrostu oszczędności, dotyczącą środków gromadzonych poza depozytami bankowymi był i jest system opłat pobieranych od inwestorów przez podmioty zarządzające ich oszczędnościami. W szczególności tzw. opłaty za zarządzanie, czyli powtarzające się okre-

sowo opłaty wyrażone procentem od zgromadzonych/zainwestowanych środków, były w Polsce wysokie. Dane zawarte w raporcie Komisji Europejskiej z 2018 r.⁴² wskazują, że dla funduszy rynku pieniężnego mediana opłat za zarządzanie wynosiła w Polsce 0,91%, natomiast średnia dla 15 badanych krajów Unii Europejskiej 0,39%. Dla funduszy papierów dłużnych odpowiednio 1,52% i 1,01%, dla funduszy akcyjnych 4,03% i 1,89%, a dla funduszy zrównoważonych 3,26% i 1,51%. Dla każdej z powyższych kategorii funduszy opłaty te były w Polsce najwyższe spośród 15 badanych krajów. Oprócz opłat za zarządzanie inwestor jest obciążany także opłatami przy przystąpieniu do funduszu/zakupie jednostek uczestnictwa (certyfikatów inwestycyjnych) oraz opłatami przy umorzeniu/sprzedży tychże. Analiza Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA) z 2018 r. wskazuje, że w długim horyzoncie czasowym inwestor może osiągnąć realny dochód zasadniczo jedynie inwestując w fundusze akcyjne. Analiza wskazuje, że w Unii Europejskiej na funduszach akcyjnych średnio w długim terminie można zarobić około 6–6,5% brutto w skali rocznej, po uwzględnieniu opłat i inflacji – około 3% (przyjęto średnio opłaty 2% oraz inflację na poziomie 1,5%). W Polsce ze względu na znacznie wyższe opłaty (mediana 4,03%) oraz nieco wyższą inflację szacunki te wykazują wielkości bliskie zeru. Jeżeli uwzględnić także opłaty za zakup oraz wyjście z inwestycji to zgodnie z przywołanym wcześniej raportem Komisji Europejskiej mediana sumy opłat w roku, w którym dokonano zakupu wynosiła 8,5%, a w roku, w którym aktywo byłoby sprzedawane – 8% (zakładając inwestycję w dłuższym horyzoncie czasowym, czyli nie występuje zdarzenie kupna i sprzedaży w jednym roku). Z powyższego dość jednoznacznie wynika, że w Polsce trudno inwestorowi wygenerować dochód nie tylko w funduszach rynku pieniężnego, papierów dłużnych czy zrównoważonych nawet w najbardziej dochodowych, a zarazem ryzykownych – funduszach akcyjnych. Zjawisko powyższe ujawniło się w szczególności w przypadku lokat z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

W 2019 r. rozpoczął się proces obniżania opłat za zarządzanie funduszami. Stanowi to efekt wprowadzenia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem inwestycyjnym otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym. Od 1 stycznia 2019 r. wynagrodzenie stałe, jakie TFI mogło pobrać od klienta w zamian za usługę zarządzania aktywami, wynosiło maksymalnie 3,5% od aktywów netto w skali roku. Koszty stałe mają być obniżane sukcesywnie, co pół punktu procentowego rocznie, do maksymalnie 2% w 2022 r.

⁴² Distribution systems of retail investment products across the European Union. Final report. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180425-retail-investment-products-distribution-systems_en.pdf

Jak wskazano powyżej, SRRK znaczną wagę przykładła do ochrony uczestników rynku kapitałowego oraz wzmocnienia zaufania do rynku kapitałowego. Tymczasem w ostatnich latach na rynku kapitałowym, w tym na rynku funduszy inwestycyjnych odnotowano szereg przypadków nieuczciwej działalności. Przypadki te były nagłaśniane przez media i dotyczyły znacznych kwot oraz znacznej liczby poszkodowanych.

Najliczniejszą grupę podmiotów, których działania osłabiały zaufanie do rynku funduszy inwestycyjnych stanowiły TFI, pojawiające się w kontekście sprawy jednego z nadzorowanych podmiotów. UKNF podjął wobec tych towarzystw czynności kontrolne. Kontrole te ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego „zza biurka” na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF), w tym niewywiązywanie się z obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu i działania w interesie członków funduszu.

Nieprawidłowości w nadzorze nad TFI stwierdzone podczas kontroli NIK w związku ze sprawą jednej z nadzorowanych spółek

NIK w wyniku kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* oceniła, że do lutego 2018 r. Komisja Nadzoru Finansowego nie sprawowała rzetelnego nadzoru nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych zobowiązanymi do nadzorowania czynności podejmowanych przez podmiot nadzorowany jako zarządzającego portfelami inwestycyjnymi funduszy sekurytyzacyjnych, za wyjątkiem jednego TFI. NIK oceniła, że działania nadzorcze KNF i jej Urzędu w latach 2012–2018 podejmowane wobec towarzystw funduszy inwestycyjnych zlecających temu podmiotowi zarządzanie wierzytelnościami nie były na tyle skuteczne, aby TFI wyegzekwowały od tego podmiotu należyte wypełnianie funkcji zarządzającego wierzytelnościami funduszy, mimo że było to ich ustawowym obowiązkiem.

UKNF identyfikował nieprawidłowości w działalności depozytariuszy

W dniu 19 lipca 2019 r. Komisja Nadzoru Finansowego opublikowała komunikat⁴³, w którym wskazała na nieprawidłowości w działaniu depozytariuszy funduszy oraz wymieniła wątpliwości związane z interpretacją co do realizacji niektórych z ich obowiązków. Komisja dokonała analizy poszczególnych obowiązków depozytariusza, tak by rozwiązać wątpliwości interpretacyjne oraz przyczynić się do minimalizacji ryzyka działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa i standardami oczekiwanymi przez KNF. Zdaniem Komisji depozytariusze powinni przede wszystkim mieć pełną kontrolę nad emitowaniem i wykupowaniem certyfikatów inwestycyjnych (terminami emisji i wykupów certyfikatów, częstotliwością zbywania i odkupywania jednostek uczestnictwa, a także powinni mieć dostęp do informacji o tym, ile zostało złożonych żądań wykupu czy zleceń odkupienia), dbać o dostęp do informacji o tym, w co inwestują spółki celowe, w które inwestuje fundusz oraz weryfikować zgodność działania funduszu z przepisami prawa i statutem.

⁴³ Komunikat_UKNF_dot_obowiazkow_depozytariuszy_funduszy_inwestycyjnych_66569.pdf

ZAŁĄCZNIKI

W komunikacie z dnia 25 stycznia 2021 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego poinformował, że Rada Banków Depozytariuszy opublikowała 21 stycznia 2021 r. *Rekomendację dotyczącą dobrych praktyk w zakresie wykonywania funkcji depozytariusza funduszu inwestycyjnego*. Urząd wskazał, że rekomendacja ta podlegała konsultacjom z UKNF, a wytyczne w niej zawarte wpisują się w oczekiwania organu nadzoru w zakresie działań samoregulacji sektorów instytucji finansowych, wyrażone w komunikacie, opublikowanym 19 lipca 2019 r., dotyczącym obowiązków depozytariuszy funduszy inwestycyjnych.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 1, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 345/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy venture capital (Dz. Urz. UE L 115 z 25.04.2013, str. 1, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 346/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (Dz. Urz. UE L 115 z 25.04.2013, str. 18, ze zm.).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, str. 1, ze zm.).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2017, str. 12, ze zm.).
6. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 231/2013 z dnia 19 grudnia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do zwolnień, ogólnych warunków dotyczących prowadzenia działalności, depozytariuszy, dźwigni finansowej, przejrzystości i nadzoru (Dz. Urz. UE L 83 z 22.03.2013, str. 1, ze zm.).
7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2016/438 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE w odniesieniu do obowiązków depozytariuszy (Dz. Urz. UE L 78 z 24.03.2016, str. 11 ze zm.).
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010 (Dz. Urz. UE L 174 z 01.07.2011, str. 1, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1400, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 605).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

14. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2080, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1415).
16. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).
17. 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 (Dz. U. poz. 2217, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 1312) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 30 listopada 2020 r.
20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 lipca 2017 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 1444) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 22 kwietnia 2019 r.
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 538) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 4 czerwca 2017 r.
22. Rozporządzenie 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 instrumentów (Dz. U. poz. 2110, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 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 instrumentów (Dz. U. poz. 769) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 22 kwietnia 2019 r.
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 lipca 2013 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 instrumentów (Dz. U. poz. 847) – rozporządzenie utraciło moc z dniem 27 kwietnia 2017 r.
25. Rozporządzenie 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 Finansowego (Dz. U. poz. 552).

26. Rozporządzenie 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 Finansowego (Dz. U. poz. 1285).
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie prospektu informacyjnego funduszu inwestycyjnego otwartego i specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego oraz wyliczania wskaźnika zysku do ryzyka tych funduszy (Dz. U. z 2018 r. poz. 2202).
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych (Dz. U. Nr 249, poz. 1859, ze zm.);
29. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 lipca 2017 r. w sprawie maksymalnego limitu ekspozycji AFI (Dz. U. poz. 1443).
30. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie szczegółowej treści warunków emisji certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusz inwestycyjny zamknięty, który nie jest publicznym funduszem inwestycyjnym zamkniętym (Dz. U. poz. 1114).
31. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie uzupełnienia obowiązków informacyjnych zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. poz. 2097).
32. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego rejestru zarządzających ASI (Dz. U. poz. 1882).
33. 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 otwartym (Dz. U. poz. 2380).
34. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinna odpowiadać polityka wynagrodzeń w towarzystwie funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 1487).
35. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinna odpowiadać polityka wynagrodzeń zarządzającego ASI (Dz. U. poz. 1475).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych działalności w zakresie zarządzania zbiorczymi portfelami papierów wartościowych (Dz. U. Nr 114, poz. 960, ze zm.).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie sprawozdań finansowych zbiorczego portfela papierów wartościowych (Dz. U. nr 114, poz. 961, ze zm.).
38. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać fundusze rynku pieniężnego (Dz. U. Nr 187, poz. 1936).
39. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie rejestru funduszy inwestycyjnych (Dz. U. poz. 2188).
40. Uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego (M.P. poz. 1027).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego

6.5. Stanowisko Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do informacji o wynikach kontroli

UKNFURZĄD
KOMISJI
NADZORU
FINANSOWEGO**Jacek Jastrzębski**
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego

Warszawa, 2 lipca 2021 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezese,

W odpowiedzi na przekazaną przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej „NIK”) pismem z dnia 11 czerwca 2021 r. *Informację o wynikach kontroli «Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych»* („Informacja o wynikach kontroli”), Urząd Komisji Nadzoru Finansowego („Urząd”, „UKNF”), na podstawie przepisu art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przekazuje poniższe stanowisko.

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza funkcjonujących w Urzędzie procesów nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych oraz dokonane przez NIK ustalenia i zasygnalizowane obszary, w których uzasadnione jest wzmocnienie procesów i procedur nadzoru, będą pomocne dla Urzędu przy doskonaleniu sposobu wykonywania nadzoru nad rynkiem finansowym.

Niezwykle istotne jest stwierdzenie – wynikające z *Wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 1 kwietnia 2021 r. oraz sprostowaniem tej uchwały dokonany w dniu 9 kwietnia 2021 r.* („Wystąpienie pokontrolne”) przekazanego do UKNF pismem z dnia 13 kwietnia 2021 r. – że zdaniem NIK „działania analityczne, kontrolne i sankcyjne Komisji Nadzoru Finansowego (...) oraz jej Urzędu wobec podmiotów funkcjonujących na rynku funduszy inwestycyjnych (...) były wykonywane zgodnie z przepisami”. NIK wskazał obszary, które wymagają wzmocnienia, jednak – jak stwierdzono powyżej – nadzór nad tym segmentem rynku kapitałowego był wykonywany zgodnie z prawem. Jest to kluczowe ustalenie, które powinno być osią dla oceny funkcjonowania KNF i UKNF.

Wobec powyższego niezrozumiała jest przyczyna, w wyniku której Informacja o wynikach kontroli zdecydowanie pogarsza obraz ocenianych procesów, w porównaniu do oceny zaprezentowanej w Wystąpieniu pokontrolnym. Wynika to zarówno z przyjętego sposobu redakcji Informacji o wynikach kontroli, jak i prezentacji poszczególnych ustaleń.

I. Ogólna ocena procesów nadzoru nad rynkiem funduszy inwestycyjnych wynikająca z dokumentu Informacji o wynikach kontroli

Sformułowania wstępnej, syntetycznej części Informacji o wynikach kontroli („Wprowadzenie” i „Część ogólna”) są dalece negatywne i częściowo wykraczają poza ustalenia stwierdzone w Wystąpieniu pokontrolnym. W tym zakresie chciałbym zwrócić uwagę na następujące fragmenty:

- 1) Już w pierwszym akapicie Oceny Ogólnej (pkt. 2 Informacji o wynikach kontroli) wskazano: „[...] stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz mających na celu zapewnienie ochrony uczestników rynku oraz przy podejmowaniu działań kontrolnych i sankcyjnych”. Natomiast w cz. II. Wystąpienia pokontrolnego na stwierdzenie nieprawidłowości wskazano dwukrotnie, za każdym razem jednak poprzedzono je określeniem „pojedyncze”, tj. „NIK stwierdziła [...] pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru” (s. 3 i 4) [podkreślenie UKNF]. Z wyżej wskazanych powodów przytoczone zdanie zawarte w Informacji o wynikach kontroli ma wyraźnie bardziej negatywny wydźwięk, niż ustalenie z Wystąpienia pokontrolnego, mówi bowiem o generalnym stwierdzeniu nieprawidłowości i podważa ogólną rzetelność działań UKNF, podczas gdy w Wystąpieniu pokontrolnym wskazano jedynie na „pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności”. W ocenie Urzędu taki sposób prezentacji Informacji o wynikach kontroli jest nieuzasadniony zarówno w kontekście faktycznych działań Urzędu, jak i w kontekście ustaleń zaprezentowanych w Wystąpieniu pokontrolnym.
- 2) We wprowadzeniu do Informacji o wynikach kontroli zawarto wyjaśnienie NIK: „Kontrola została przeprowadzona w następstwie kontroli P/18/112 «Działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowych wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących». W wyniku ustaleń z tej kontroli NIK oceniła, między innymi, że do lutego 2018r. Komisja Nadzoru Finansowego nie sprawowała rzetelnego nadzoru nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych zobowiązanymi do nadzorowania czynności podejmowanych przez nadzorowany podmiot”. Dalej stwierdzono, że: „Kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego «za biurka» na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF)”. Po takim wprowadzeniu, w części ogólnej dotyczącej już ustaleń z bieżącej kontroli (tj. zatytułowanej „Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych”) zawarto przytaczane już powyżej sformułowanie: „[...] stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz [...]”.

W ocenie Urzędu taki sposób prezentacji informacji prowadzi do zniekształcenia ustaleń zaprezentowanych w Wystąpieniu pokontrolnym i w bezzasadny sposób wpływa negatywnie na wizerunek Urzędu i Komisji.

Z przebiegu kontroli *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* nie sposób wywnioskować bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego z kontrolą: *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowych wobec spółki GetBack S.A.* oraz możliwości „łączenia” wniosków z kontroli

„poprzedniej” z kontrolą „bieżącą”. Organizacja kontroli *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* i sposób składania żądań przekazania informacji i wyjaśnień kierowany przez Kontrolerów NIK wskazywały na to, że jest to odrębna kontrola, niepozostająca w bezpośrednim związku z ustaleniami z kontroli dotyczącej GetBack.

W szczególności w kontroli *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* formułowano zupełnie niezależnie pytania, co do których Urząd składał już obszernie wyjaśnienia w kontroli dotyczącej GetBack. Gdyby kontrola *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* miała być, pod względem strukturalnym i organizacyjnym, czynnością następującą w stosunku do kontroli dotyczącej GetBack, to pytania zadawane w kontroli „bieżącej” nie powinny abstrahować od informacji, wyjaśnień i dokumentów pozyskanych już w kontroli „poprzedniej”, lecz powinny stanowić kontynuację badania w oparciu o zgromadzony wcześniej materiał.

W sprawie ustaleń NIK z kontroli dotyczącej GetBack S.A. Urząd składał liczne i obszernie wyjaśnienia, m.in. zawarte w piśmie UKNF z dnia 26 lipca 2019 r. zawierającym umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego (KBF.410.009.01.2018). Niestety wyjaśnienia Urzędu w znacznej mierze nie zostały uwzględnione w wystąpieniu pokontrolnym oraz informacji o wynikach kontroli dotyczących kontroli GetBack. Z tego też względu włączanie do obecnej Informacji o wynikach kontroli też NIK wywodzonych z kontroli poprzedniej: „*Kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego «zza biurka» na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF)*”, a następnie uzupełnienie tego wyводу o zdanie dotyczące bieżącej kontroli: „*stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz*” – w konsekwencji może doprowadzić do zdecydowanie negatywnego odbioru działań analitycznych Urzędu. Jednocześnie taka redakcja Informacji o wynikach kontroli prowadzi do „automatycznego” transferu negatywnej oceny NIK wyrażonej po kontroli dotyczącej GetBack na kontrolę *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych*, podczas gdy ta druga kontrola była procesem odrębnym, gdzie niezależnie pobierano dokumenty, informacje i wyjaśnienia oraz sporządzono odrębne Wystąpienie pokontrolne. Informacja o wynikach kontroli powinna być spójna w swojej wymowie z Wystąpieniem pokontrolnym dotyczącym tej właśnie kontroli, a nie kontroli poprzedniej.

- 3) Stwierdzenie zawarte we wprowadzeniu do Informacji dodatkowej: „*Kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego «zza biurka» na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF)*” (połączone z późniejszą tezą o „nierzetelnych” działaniach analitycznych) ma negatywny wydźwięk, wykraczający poza ustalenia NIK przedstawione w Wystąpieniu pokontrolnym, gdzie NIK wskazuje że: „*część nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych nie była możliwa do zidentyfikowania na podstawie sprawozdawczości przekazywanej do UKNF, w ramach bieżącego nadzoru analitycznego*”. O ile więc w Wystąpieniu pokontrolnym nie poddawano w wątpliwość faktu, że część nieprawidłowości nie jest możliwa do wykrycia na podstawie analizy standardowej sprawozdawczości, to już w Informacji o wynikach kontroli ta obiektywna okoliczność jest prezentowana jako zarzucana nieprawidłowość.

- 4) W części ogólnej Informacji o wynikach kontroli zostały silnie wyeksponowane stwierdzone przez NIK nieprawidłowości (w niektórych aspektach – zaprezentowane w sposób bardziej negatywny, niż wynika to z samego Wystąpienia pokontrolnego), podczas gdy następujące po tym zreferowanie aspektów pozytywnych jest jedynie zdawkowe i pomija kwestie fundamentalne, które zostały ocenione dobrze. Takie działanie musi się spotkać ze stanowczym sprzeciwem ze strony UKNF, bowiem zaburza spójność obu analizowanych dokumentów i zniekształca obraz z nich wynikający.

Na przykład, w części ogólnej Informacji o wynikach kontroli wskazano, że jedną ze zidentyfikowanych słabości systemowych jest: „*duża rotacja pracowników odpowiadających za czynności nadzorcze wobec podmiotów rynku funduszy inwestycyjnych [...]*”. Następnie, wymieniając w części ogólnej Informacji o wynikach kontroli aspekty ocenione pozytywnie, zupełnie pominięto istotne w tym samym (kadrowym) obszarze ustalenia z Wystąpienia pokontrolnego: „*Sprzyjać temu [realizacji celów wzmocnienia nadzoru – przyp. UKNF] 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*” [podkreślenie UKNF].

- 5) Znamienne jest, że jedną ze zidentyfikowanych słabości systemowych, wymienionych części ogólnej Informacji o wynikach kontroli jest cyt. „*niewydanie, przed 2018 r. zaleceń nadzorczych TFI w ramach badania i oceny nadzorczej obniżające skuteczność wykorzystania tego narzędzia*”. Kwestię tę w Wystąpieniu pokontrolnym przedstawiono zupełnie inaczej, bo w części dotyczącej ocen pozytywnych stanowiąc cyt. „*NIK ocenia pozytywnie proces badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych*”. Tak zasadnicza zmiana oceny w tym zakresie stanowi przejaw istotnej zmiany wydźwięku tej informacji, w stosunku do ustaleń stwierdzonych w Wystąpieniu pokontrolnym.

W części ogólnej Informacji o wynikach kontroli uwypuklono, cyt. „*brak, przed 2020 r., regulacji wewnętrznych dotyczących weryfikacji danych sprawozdawczych towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych, służących zapewnieniu odpowiedniej jakości wykonywania tych zadań w warunkach dużej rotacji pracowników*”.

Pominięto więc fakt posiadania w sposób ciągły i nieprzerwany pisemnych procedur badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych, tworząc wrażenie, jakoby nadzór analityczny odbywał się bez jakichkolwiek pisemnych procedur, a także pominięto w części ogólnej Informacji o wynikach kontroli fakt przeprowadzania przed 2020 r. również analiz w sposób niesformalizowany. Aspekt ten w Wystąpieniu pokontrolnym został przedstawiony w sposób znacznie bardziej adekwatny: „*Analiza wpływającej do UKNF sprawozdawczości odbywała się przed 2020 r. w sposób niesformalizowany. 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’.

II. Ogólna ocena prowadzenia postępowań sankcyjnych wynikająca z dokumentu Informacji o wynikach kontroli

W zakresie dotyczącym przedstawionej w Informacji o wynikach kontroli oceny postępowań sankcyjnych, UKNF w pełni podtrzymuje dotychczasowe stanowisko przedstawiane w piśmie do Wystąpienia pokontrolnego.

Proces od rozpoczęcia kontroli do czasu wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji jest procesem, który w przypadku postępowania kontrolnego podlega reżimowi określonemu w art. 26 – 36 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i wynikającym z tych przepisów terminom podejmowania poszczególnych czynności, natomiast w przypadku postępowania administracyjnego podlega regulacjom Kodeksu postępowania administracyjnego, których sposób realizacji doprecyzowany został w wewnętrznych regulacjach UKNF.

Art. 36 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym wskazuje, że organ nadzoru ma obowiązek doręczyć protokół kontroli w terminie 30 dni od jej zakończenia, (dopiero protokół kontroli jest dokumentem finalnym, w którym dokonuje się opisu stanu faktycznego i stwierdza nieprawidłowości), następnie podmiot Kontrolowany w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu ma prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do protokołu. Z kolei Przewodniczący w terminie 30 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń doręcza stronie stanowisko uwzględniające bądź nieuwzględniające zastrzeżenia i wydaje zalecenia pokontrolne. Zatem jak wynika z powyższego, od dnia zakończenia kontroli do dnia odpowiedzi na zastrzeżenia do protokołu kontroli, z uwzględnieniem terminów oraz wszelkich praw Kontrolowanego wynikających z przepisów prawa, musi zostać sekwencyjnie przeprowadzonych szereg czynności, które warunkują zgodne z prawem działanie organu nadzoru w tym zakresie. Do czasu formalnego zakończenia ww. czynności oraz przekazania wniosku o wszczęcie, UKNF nie posiada podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego, chyba, że w przypadkach szczególnych, naruszeniach trwających, zagrażających bezpieczeństwu rynku kapitałowego o bezpieczeństwu inwestorów rynku kapitałowego. Po zakończeniu ww. procesu departament uznając, że tzw. miękki środek nadzorczy w postaci zaleceń pokontrolnych jest niewystarczający, formułuje wniosek o wszczęcie postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Zasadniczym środkiem nadzorczym jaki może zostać i został zastosowany w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzonej kontroli podmiotu nadzorowanego jest wydanie zaleceń pokontrolnych i zobligowanie podmiotu do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie. Zalecenia pokontrolne są istotne z perspektywy dążenia organu nadzoru do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem i są podstawowym środkiem nadzorczym o charakterze korygującym. W pierwszej kolejności, z punktu widzenia sprawowanego przez Komisję nadzoru oraz ochrony uczestników rynku kapitałowego, zasadnym jest zobowiązanie podmiotu w ramach zaleceń pokontrolnych do usunięcia stwierdzonych naruszeń i przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Korekta oraz usunięcie

naruszeń jest stanem najbardziej pożądanym z punktu widzenia skuteczności sprawowanego przez Komisję nadzoru. Z kolei postępowanie administracyjne, za naruszenia które zostały już wyeliminowane – tak jak to miało miejsce w przypadku trzech depozytariuszy funduszy inwestycyjnych - mają głównie charakter represyjny i prewencyjny zniechęcający podmiot karany i inne podmioty na rynku do naruszania przepisów prawa.

Przedmiot postępowań administracyjnych wobec TFI i depozytariuszy, w tym stanów faktycznych rozpatrywanych w tych postępowaniach, jest złożony, co wynika z wysokiego stopnia skomplikowania działalności funduszy inwestycyjnych. Sprawy te wiążą się z koniecznością wnikliwej analizy obszernej, skomplikowanej dokumentacji dotyczącej działalności inwestycyjnej i zarządzania ryzykiem funduszu oraz jego rachunkowości, w tym wyceny jego aktywów, gdzie każde z tych zagadnień wymaga starannej oceny dowodów. Kolejnym czynnikiem wpływającym na złożoność postępowań są zmiany w przepisach prawa polskiego wynikających z implementacji prawa unijnego do polskiego porządku prawnego.

Obserwujemy dotychczas nienotowany wzrost liczby naruszeń przepisów prawa i interesów uczestników funduszy przez podmioty rynku finansowego, czego odzwierciedleniem jest duża liczba decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne, gdzie przedstawienie sprawy wymaga co najmniej kilkudziesięciu stron materiału składającego się na uzasadnienie decyzji, a w sprawach mających bardzo skomplikowany charakter obejmują blisko 100 stron. Przedmiotem prowadzonych spraw są aktywa funduszy o wartości od kilku do nawet kilkudziesięciu milionów złotych. Kary pieniężne nałożone w 2019 r. na podmioty z rynku kapitałowego wyniosły 59 mln zł a w 2020 r. ponad 14 mln zł.

Pracownicy UKNF dokładają najwyższej staranności i eliminują ryzyka, w tym ryzyka prawne na wszystkich etapach prowadzonej sprawy, tj. zarówno przed jej wszczęciem jak również w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, tak aby wydane decyzje utrzymały się w obrocie prawnym i nie zostały uchylone przez sądy administracyjne (uchylenie decyzji rodzi zarówno ryzyko braku realizacji celu nadzorczego, jaki KNF chciał osiągnąć stosując karę administracyjną, jak również godzi w reputację organu nadzoru).

Komisja zakończyła 2 z 3 prowadzonych postępowań wobec depozytariuszy, o których była mowa w Wystąpieniu pokontrolnym NIK. W dniu 26 lutego 2021 r. Komisja wydała decyzję o nałożeniu na jednego z depozytariuszy kary pieniężnej za naruszenia, których dokonał jego poprzednik prawny. Bank złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – postępowanie jest w toku. We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Bank podniósł szereg okoliczności związanych właśnie z kwestią negocjowania podstaw prawnych odpowiedzialności administracyjnej ponoszonej w ramach następstwa prawnego za swojego poprzednika, popierając je załączonymi opiniami prawnymi kancelarii prawnych. Wszystkie te okoliczności były przedmiotem konsultacji wewnątrz UKNF pod kątem dopuszczalności, celowości i zasadności karania – które jak wskazuje NIK trwały zbyt długo. Zmaterializowanie się wątpliwości faktycznych i prawnych UKNF w stanowisku Strony oznacza, że czas jaki został poświęcony temu zagadnieniu przed wszczęciem postępowania administracyjnego był w pełni uzasadniony.


Z kolei w dniu 16 kwietnia 2021 r. Komisja wydała decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 4,3 mln zł na drugi spośród objętych badaniem NIK bank pełniący funkcję depozytariusza. Strona złożyła wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy – postępowanie jest w toku.

* * *

Szczegółowe odniesienie do poszczególnych stwierdzeń NIK zawartych w Informacji o wynikach kontroli (w zakresie, w jakim informacje te pozostają spójne z Wystąpieniem pokontrolnym), UKNF zawarł w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK – tj. w piśmie UKNF z dnia 18 stycznia 2021 r. zawierającym umotywowane zastrzeżenia do Wystąpienia pokontrolnego. Przy tym mając na uwadze włączenie do przedłożonej Informacji o wynikach kontroli, wątków związanych z kontrolą dotyczącą GetBack S.A., wskazuję, że szczegółowe stanowisko w tej sprawie zostało zaprezentowane przez UKNF w przytaczanym już piśmie UKNF z dnia 26 lipca 2019 r. zawierającym umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

Mając na uwadze doniosłe znaczenie prawne i społeczne Informacji NIK o wynikach kontroli, wynikające w szczególności z faktu ustawowego trybu przedkładania tej informacji najwyższym organom władzy ustawodawczej i wykonawczej, uzasadnione jest oczekiwanie jednostki kontrolowanej, aby wydźwięk tej informacji był spójny z wystąpieniem pokontrolnym, co wynika również z art. 64 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z którym „Podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli”. W dokumencie Informacji o wynikach kontroli mamy do czynienia z sytuacją, gdzie ogólny jej wydźwięk został sformułowany w sposób negatywny, wykraczający poza ustalenia przedstawione w Wystąpieniu pokontrolnym.

Działania nadzorcze i analityczne pracowników kontrolowanego Urzędu wykonywane w ramach obowiązków służbowych, które to działania były przedmiotem kontroli, jak również czynności związane z opisywaniem i wyjaśnianiem tych działań w ramach odpowiedzi na żądania Kontrolerów NIK, były i są prowadzone z najwyższą starannością, zgodnie z najlepszą posiadaną wiedzą oraz dążąc do jak najlepszego i odpowiedzialnego realizowania zadań przypisanych Urzędowi przez ustawodawcę. W dużej części ten wysiłek pracowników Urzędu został odzwierciedlony w ocenie przedstawionej w Wystąpieniu pokontrolnym i zasługuje on na właściwe, spójne z wymową Wystąpienia pokontrolnego zaprezentowanie władzom państwowym i opinii publicznej, które są odbiorcami Informacji o wynikach kontroli.

2 powołaniem,

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO
Jacek Jastrzębski

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KBF.430.002.2021

Warszawa, 2 lipca 2021 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do Informacji o wynikach kontroli
Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.), przedstawiam opinię do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 lipca 2021 r. (pismo DFF.092.1.2020.IM, dalej: Stanowisko) do Informacji o wynikach kontroli *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* (dalej: Informacja).

- Większość przytoczonych w Stanowisku uwag odnosi się *de facto* do wskazanego przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF, Komisji) braku spójności między wystąpieniem pokontrolnym a przedmiotową Informacją. Z tego względu już na wstępie wskazać należy, że oba te dokumenty są i powinny być ze sobą powiązane, nie są jednak tożsame. Inna jest nie tylko podstawa i cel ich sporządzenia, ale również adresaci. Wystąpienie pokontrolne opiera się wyłącznie na zgromadzonych w ramach prowadzonych czynności kontrolnych materiałach dowodowych i ma na celu przedstawienie kierownikowi kontrolowanej jednostki dokonanych ustaleń oraz ocenę kontrolowanej działalności. Zawiera również uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Informacja o wynikach kontroli sporządzana jest natomiast w znacznie szerszym kontekście i ma na celu przekazanie najważniejszym organom władzy (w tym Sejmowi) oraz całemu społeczeństwu wiedzy o kontrolowanym obszarze. Gdyby przyjąć, że podstawą sporządzenia informacji jest wyłącznie wystąpienie pokontrolne i zgromadzony w aktach kontroli materiał dowodowy, wówczas niezasadne byłoby w tym przypadku sporządzanie informacji o wynikach kontroli, gdyż kontrolowany byłby wyłącznie jeden podmiot – Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Tak jednak nie jest. Informacja o wynikach kontroli charakteryzuje się znacznie większym stopniem ogólności, a do jej opracowania wykorzystane mogą zostać także wszelkie dostępne dane i analizy, jak również wyniki innych kontroli NIK przeprowadzonych w ocenianym obszarze.
- We wstępnej części w pkt I.1 Stanowiska Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego podniósł kwestię zapisów zawartych w drugim rozdziale Informacji – *Ocena ogólna*, które miałyby mieć istotnie bardziej negatywny wydźwięk niż ocena zawarta w wystąpieniu pokontrolnym. Nie podzielam tego stanowiska. Przewodniczący KNF wskazał, że niezwykle istotne jest stwierdzenie wynikające z wystąpienia pokontrolnego, że zdaniem NIK „działania analityczne, kontrolne i sankcyjne Komisji Nadzoru Finansowego (...) oraz jej Urzędu wobec wybranych podmiotów funkcjonujących na rynku funduszy inwestycyjnych (...) były wykonywane zgodnie z przepisami.” Podkreślić należy, że takie samo stwierdzenie zostało zamieszczone na str. 10 Informacji, w pierwszym akapicie rozdziału *Ocena ogólna*. Od niego rozpoczyna się sformułowana przez NIK *Ocena ogólna*. Cały pierwszy akapit tego rozdziału przedstawia ogólną odpowiedź na pytanie definiujące cel główny kontroli, przedstawiony w rozdziale *Wprowadzenie*. Informację należy odczytywać całościowo, a z jej dalszych części, tj. rozdziałów *Synteza wyników kontroli* oraz *Ważniejsze*

wyniki kontroli w sposób jednoznaczny wynika, że nieprawidłowości zidentyfikowane podczas kontroli dotyczyły działań Urzędu wyłącznie w stosunku do podmiotów wobec których nadzór był przedmiotem szczegółowych badań Najwyższej Izby Kontroli. W Informacji nie została przedstawiona ani jedna nieprawidłowość, która nie zostałaby wcześniej przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym. Co więcej, w załączniku 6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek wyraźnie wskazano spójne z wystąpieniem pokontrolnym stany ocenione jako prawidłowe i stwierdzone nieprawidłowości. Tym samym stwierdzenie zawarte w Stanowisku, że w Informacji podważana jest ogólna rzetelność działań Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, należy uznać za nieuzasadnione.

3. Przewodniczący KNF w pkt I.2 Stanowiska przywołał sformułowania zawarte w pierwszym rozdziale Informacji – *Wprowadzenie*, gdzie wskazano, między innymi, na ustalenia kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowych wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*, podnosząc, iż w wyniku ustaleń z tej kontroli NIK oceniła, między innymi, że do lutego 2018 r. Komisja Nadzoru Finansowego nie sprawowała rzetelnego nadzoru nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych (...). W rozdziale tym ujęto także przywołany przez Przewodniczącego KNF zapis, że kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego. Przewodniczący KNF w powyższym punkcie Stanowiska przywołuje następnie zawarte w Informacji w rozdziale *Ocena ogólna* sformułowanie: (...) *stwierdzone zostały nieprawidłowości w postaci działań nierzetelnych w zakresie analiz* (...) i podnosi, że taki sposób prezentacji informacji prowadzi do zniekształcenia ustaleń zaprezentowanych w wystąpieniu pokontrolnym i w bezzasadny sposób wpływa negatywnie na wizerunek Urzędu i Komisji.

Stanowisko Przewodniczącego Komisji, że kontrola P/20/011 *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych* była odrębną kontrolą w stosunku do kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowych wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*, a nie kontrolą następczą, jest jak najbardziej słuszne. Nie można jednak zgodzić się z przywołaną powyżej oceną przedstawioną przez Przewodniczącego Komisji odnośnie sposobu prezentacji prowadzącego do zniekształcenia ustaleń zaprezentowanych w wystąpieniu pokontrolnym i w bezzasadny sposób wpływającego negatywnie na wizerunek Urzędu i Komisji. Zwracam uwagę, że w pierwszym rozdziale Informacji – *Wprowadzenie* zostały przedstawione jedynie przesłanki podjęcia kontroli *Nadzór nad rynkiem funduszy inwestycyjnych*, którymi były między innymi ustalenia z wyżej wymienionej wcześniejszej kontroli P/18/112. Bieżąca kontrola potwierdziła trafność tych przesłanek, bowiem w jej trakcie zostały zidentyfikowane niedoskonałości systemowe, między innymi w obszarze nadzoru analitycznego, jak również wysiłki Urzędu zmierzające do ich wyeliminowania. Stwierdzone w bieżącej kontroli nieprawidłowości dotyczyły działań Urzędu wyłącznie w stosunku do podmiotów, nad którymi nadzór był przedmiotem szczegółowych badań Najwyższej Izby Kontroli. W związku z tym łączenie tych ustaleń i ocen ze sformułowaniami zawartymi w rozdziale *Wprowadzenie*, będącymi faktycznie uzasadnieniem podjęcia kontroli, należy uznać za nieuzasadnione.

4. W pkt I.3 Przewodniczący KNF wskazał, że sformułowanie z rozdziału pierwszego Informacji – *Wprowadzenie*, tj. *Kontrole podejmowane przez UKNF ujawniły szereg nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano wcześniej w wyniku nadzoru analitycznego (prowadzonego «zza biurka» na podstawie sprawozdawczości oraz informacji wpływających do UKNF)*, połączone z późniejszą tezą o „nierzetelnych” działaniach analitycznych, ma negatywny wydźwięk, wykraczający poza ustalenia NIK przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym, w którym NIK wskazuje że: *część nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych nie była możliwa do zidentyfikowania na podstawie sprawozdawczości przekazywanej do UKNF, w ramach bieżącego nadzoru analitycznego*. Nie można zgodzić się z tym stwierdzeniem. Jak już wskazano w pkt 3 niniejszej opinii, fragment z rozdziału *Wprowadzenie* zawiera uzasadnienie podjęcia kontroli, a więc uwzględnia informacje dostępne przed rozpoczęciem kontroli, natomiast zapisy w wystąpieniu pokontrolnym lub w innych rozdziałach Informacji opierają się na ustalonym w trakcie kontroli stanie faktycznym. Zwracam także uwagę, że na str. 14 Informacji, w środkowej części przedostatniego akapitu, znajduje się zapis odpowiadający zapisowi z wystąpienia pokontrolnego, tj. *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. W związku z tym stwierdzenie o wykraczaniu zapisu Informacji poza ustalenia przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym jest nieuprawnione.

5. Nie sposób zgodzić się także ze stanowiskiem zaprezentowanym w pkt. I.4, w którym Przewodniczący Komisji kwestionuje spójność Informacji i wystąpienia pokontrolnego, podnosząc, że prezentacja nieprawidłowości w Informacji jest bardziej wyeksponowana (ma bardziej negatywny wydźwięk). Przytoczone w Stanowisku i podkreślone zdanie z wystąpienia pokontrolnego: NIK ocenia pozytywnie, podjęte w 2020 r. działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia w Departamencie Funduszy Inwestycyjnych, w tym w szczególności w komórce kontroli znajduje bowiem swój dokładny odpowiednik na str. 14 Informacji w rozdziale Synteza wyników kontroli (ostatnie zdanie w przedostatnim akapicie). Również na str. 35 Informacji w rozdziale *Ważniejsze wyniki kontroli*, w sekcji *Rotacja pracowników DFF*, zostały zaprezentowane działania podjęte przez Departament DFF w celu zwiększenia zatrudnienia.
6. W pkt I.5 Stanowiska Przewodniczący KNF wskazał, że również kwestia słabości systemowej dotyczącej niewydawania przed 2018 r. zaleceń nadzorczych TFI w ramach badania i oceny nadzorczej została odmiennie przedstawiona w Informacji i wystąpieniu pokontrolnym. W tym przypadku wskazać należy, że na str. 14 Informacji, w rozdziale *Synteza wyników kontroli*, drugi akapit, rozpoczyna się od frazy identycznej ze zdaniem z wystąpienia pokontrolnego, tj. *NIK ocenia pozytywnie proces badania i oceny nadzorczej towarzystw funduszy inwestycyjnych (...)*.

Nie zgadzam się także z przedstawioną w tym samym punkcie Stanowiska oceną Przewodniczącego Komisji odnośnie braku spójności w prezentacji w Informacji oraz wystąpieniu pokontrolnym słabości systemowej, dotyczącej braku przed 2020 r. regulacji wewnętrznych w zakresie weryfikacji danych sprawozdawczych TFI oraz sprawowania kontroli działalności inwestycyjnej i sytuacji finansowej funduszy inwestycyjnych. Treść zacytowanego w Stanowisku zdania z Informacji odpowiada treści znajdującej się w pierwszym akapicie rozdziału II wystąpienia pokontrolnego – *Ocena ogólna kontrolowanej działalności*. Ponadto przywołany w ostatnim akapicie na str. 4 Stanowiska fragment z wystąpienia pokontrolnego znajduje swoje potwierdzenie w Informacji w rozdziale *Ważniejsze wyniki kontroli* (oznaczonej na marginesie jako *Niesformalizowana analiza wpływających informacji przed 2020 r.*

7. W pkt II Stanowiska Przewodniczący UKNF poinformował, że w zakresie dotyczącym przedstawionej w Informacji oceny postępowań sankcyjnych podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, zaprezentowane w złożonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego.

Zaznaczyć należy, że Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli rozpatrzył zastrzeżenia Przewodniczącego KNF i w większości je oddalił. W punktach, w których Zespół Orzekający uznał zastrzeżenia za zasadne, zostały one uwzględnione w treści Informacji. Przewodniczący Komisji nie kwestionuje w Stanowisku zgodności Informacji z postanowieniami Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK. Zatem przedstawione przez Przewodniczącego KNF argumenty należy traktować wyłącznie w kategoriach informacyjnych.

W związku z powyższym nie podzielam wyrażonego, w ostatnim akapicie na pierwszej stronie oraz w przedostatnim akapicie na ostatniej stronie Stanowiska, poglądu Przewodniczącego Komisji o braku spójności Informacji i wystąpienia pokontrolnego, tj. że Informacja zdecydowanie pogarsza obraz ocenianych procesów, w porównaniu do oceny zaprezentowanej w wystąpieniu pokontrolnym.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś