



KBF.430.001.2020  
Nr ewid. 10/2020/P/19/010/KBF

Informacja o wynikach kontroli

## TWORZENIE WARUNKÓW DLA INNOWACJI NA RYNKU FINANSOWYM

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

#### Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym

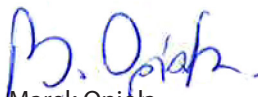
Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

#### Akceptuję:

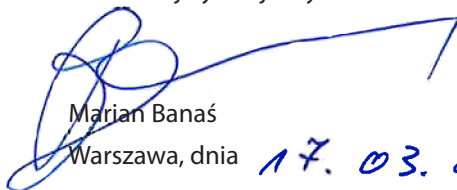
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17. 03. 2020

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	16
5.1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych .....	16
5.1.1. Uwzględnianie zagadnień FinTech w działalności kontrolowanych podmiotów .....	16
5.1.2. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych.....	32
5.2. Działania podjęte w celu wyeliminowania barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych.....	29
5.3. Wsparcie podmiotów wdrażających usługi FinTech .....	53
5.3.1. Program Innovation Hub .....	53
5.3.2. Program piaskownicy regulacyjnej .....	57
5.3.3. Postępowania w zakresie uzyskania zezwolenia KNF na świadczenie usług płatniczych.....	59
5.4. Uwzględnienie w nadzorze nad rynkiem finansowym i działalności UOKiK zagadnień związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.....	61
5.4.1. Uwzględnienie przez UKNF w nadzorze sprawowanym nad rynkiem finansowym ryzyk związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.....	61
5.4.2. Uwzględnienie w działalności UOKiK zagadnień związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych .....	66
6. ZAŁĄCZNIKI.....	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	71
6.3. Wykonanie rekomendacji zespołu roboczego ds. FinTech, dla których kontrolowane podmioty zostały wskazane jako ich koordynator .....	80
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	87
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	88
6.6. Stanowisko Ministra Rozwoju do Informacji o wynikach kontroli.....	89
6.7. Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli .....	91
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju .....	94
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów .....	96

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Blockchain</b>	technologia łańcucha bloków; zdecentralizowana i rozproszona baza danych w sieci internetowej bez centralnych komputerów i niemająca scentralizowanego miejsca przechowywania danych, służąca do księgowania poszczególnych transakcji, płatności lub zapisów księgowych, zakodowana za pomocą algorytmów kryptograficznych;
<b>Cloud Computing</b>	chmura obliczeniowa; model przetwarzania danych oparty na użytkowaniu usług dostarczonych przez usługodawcę; oznacza eliminację konieczności zakupu licencji czy konieczności instalowania i administracji oprogramowaniem;
<b>Crowdfunding</b>	finansowanie społecznościowe; forma finansowania różnego rodzaju projektów przez społeczność, która jest lub zostanie wokół tych projektów zorganizowana;
<b>FinTech</b>	innowacyjne usługi finansowe oparte na technologii informacyjnej (z ang. <i>Financial Technology</i> ). Określenia te w programie są używane zamiennie;
<b>Innovation Hub</b>	program, za pośrednictwem którego UKNF prowadzi dialog z podmiotami sektora FinTech, udzielając im stosownych wyjaśnień i wspierając ich rozwój przy zachowaniu bezpieczeństwa i odpowiedniej ochrony klientów;
<b>Insourcer</b>	dostawca usług;
<b>KNF</b>	Komisja Nadzoru Finansowego;
<b>Klauzule abuzywne</b>	klauzule niedozwolone; postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione z nim indywidualnie, które kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszają jego interesy;
<b>Komitet Sterujący lub Komitet</b>	Międzyresortowy Komitet Sterujący ds. FinTech powołany przez UKNF w celu współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, które realizują zadania związane z promocją i rozwojem innowacji finansowych w Polsce;
<b>Kryptowaluta</b>	rozproszony system księgowy bazujący na kryptografii, przechowujący informację o stanie posiadania w umownych jednostkach; jest szczególnym przypadkiem waluty wirtualnej;
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów;
<b>MIP</b>	mała instytucja płatnicza; rozwiązanie wprowadzone nowelizacją ustawy o usługach płatniczych służące prowadzeniu działalności w zakresie świadczenia usług płatniczych w mniejszym rozmiarze, przez co mają zastosowanie ograniczone wymagania regulacyjne, w tym brak obowiązku uzyskania zezwolenia KNF;
<b>MPiT</b>	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii. W trakcie przeprowadzania kontroli Minister Przedsiębiorczości i Technologii był ministrem właściwym do spraw gospodarki;
<b>Misselling</b>	celowa sprzedaż usługi lub produktu, który nie odpowiada potrzebom kupującego;
<b>NBP</b>	Narodowy Bank Polski;
<b>Operator Piaskownicy</b>	podmiot z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiadający możliwość udostępnienia działającego i spełniającego wymogi UKNF środowiska testowego, który pod patronatem UKNF udostępnia Podmiotom Testującym, środowisko niezbędne do przeprowadzenia testów usługi lub modelu biznesowego, a także zapewnia konieczny katalog szkoleń związanych z prowadzoną przez Podmiot Testujący działalnością;
<b>Outsourcing</b>	wydziałanie ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa niektórych realizowanych przez nie samodzielnie funkcji i przekazanie ich do wykonania innym podmiotom;
<b>Piaskownica regulacyjna</b>	program rozwojowy dla rynku finansowego działający w modelu zdecentralizowanym, w ramach którego informatyczne środowiska testowe są udostępnione przez akceleratory startupów, instytucje finansowe, fundacje lub inne podmioty posiadające odpowiednie kwalifikacje;

<b>Podmiot Testujący</b>	podmiot z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzący działalność nadzorowaną lub zamierzający podjąć działalność nadzorowaną na podstawie przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym <sup>1</sup> , który posiada innowacyjne rozwiązanie finansowe wdrażane przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, testowane w Piaskownicy regulacyjnej, objętej patronatem UKNF;
<b>PSD</b>	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. UE L 337, z 23.12. 2015, s. 35);
<b>Procedura BION</b>	to proces realizowany przez UKNF, którego celem jest identyfikacja, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych informacji posiadanych przez nadzór, ryzyk, na jakie narażona jest instytucja finansowa poddana temu procesowi;
<b>RegTech</b>	technologie regulacyjne (z ang. Regulatory Technology), które mają za zadanie zwiększenie efektywności instytucji finansowych poprzez oferowanie narzędzi zapewniających zgodność z wymogami i przepisami prawa.;
<b>Startup</b>	nowo utworzone przedsiębiorstwo lub tymczasowa organizacja poszukująca modelu biznesowego, który zapewniłby jej zyskowny rozwój;
<b>SupTech</b>	innowacyjne technologie wykorzystywane przez nadzorców do wspierania nadzoru nad podmiotami rynku finansowego. Pojęcie SupTech dotyczy najczęściej zbierania i analizy danych, a także wszelkich innowacji, które przyczyniają się do zwiększenia skuteczności nadzoru;
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
<b>UKNF</b>	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego;
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
<b>Zespół roboczy<sup>2</sup></b>	Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce, ciało o charakterze doradczym, powołany 9 grudnia 2016 r. z inicjatywy UKNF, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju, w odpowiedzi na dynamiczne zmiany technologiczne na rynku usług finansowych. Celem prac Zespołu była identyfikacja barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej dla rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce oraz przygotowywanie propozycji rozwiązań, które mogłyby wyeliminować lub ograniczyć zidentyfikowane bariery. Prace Zespołu roboczego były koordynowane przez UKNF;
<b>ZBP</b>	Związek Banków Polskich.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.

<sup>2</sup> W skład Zespołu weszli przedstawiciele Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Cyfryzacji, Narodowego Banku Polskiego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Związku Banków Polskich, Rady Banków Depozytariuszy, Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Polskiej Organizacji Niebankowych Instytucji Płatności, Izby Domów Maklerskich, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Giełdy Papierów Wartościowych, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, Krajowej Izby Rozliczeniowej, Fundacji FinTech Poland, Koalicji na rzecz Polskich Innowacji, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podmioty odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym i jego regulacje podejmowały skuteczne działania w celu umożliwienia rozwoju innowacyjnych usług finansowych i zapewniły nadzór nad ich bezpiecznym funkcjonowaniem?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podmioty odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym i jego regulację skutecznie identyfikowały bariery rozwoju innowacyjnych usług finansowych i doprowadziły do ich wyeliminowania?
2. Czy przygotowano zasady Wsparcia podmiotów wdrażających usługi FinTech i jakie były rezultaty udzielonej pomocy?
3. Czy w sprawowaniu nadzoru nad rynkiem finansowym zostały uwzględnione nowe ryzyka związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych?
4. Czy w działalności UOKiK uwzględniono ryzyka dla konsumentów związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych?

## Jednostki kontrolowane

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,  
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,  
Ministerstwo Finansów,  
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r.  
do 30 września 2019 r.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Przesłanką do podjęcia kontroli były zachodzące zmiany, bazujące na nowych rozwiązaniach technologicznych, skutkujące opracowywaniem i wdrożeniem innowacyjnych usług finansowych, określanymi pojęciem FinTech. Te nowe rozwiązania stały się czynnikiem postrzeganym jako mogący spowodować istotną transformację sektora finansowego. Zgodnie z przewidywaniami innowacje finansowe mają zmienić zasady prowadzenia działalności zarówno przez funkcjonujące już nadzorowane instytucje finansowe, jak i nowo powstające podmioty. Jakkolwiek na dzień dzisiejszy nie można tego jednoznacznie określić, uważa się, że innowacje te mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju całej gospodarki, porównywalne do skutków rewolucji internetowej.

Według Mapy polskiego FinTechu sporządzonej w 2019 r. przez Cashless.pl i Fundację FinTech Poland w Polsce działa około 200 podmiotów wykorzystujących innowacyjne technologie w operacjach finansowych. Najczęściej podmioty te prowadzą działalność w obszarach płatności oraz usług związanych z udzielaniem kredytów i pożyczek.

Infografika nr 1

## Mapa polskiego FinTechu



Źródło: <http://fintechpoland.com/projekty/>.

W celu wsparcia wprowadzania nowych rozwiązań w obszarze usług finansowych w szczególności ważna jest identyfikacja i eliminowanie barier regulacyjno-prawnych, które mogłyby ograniczać rozwój rozwiązań FinTech, tak aby ułatwić rozwój tych technologii. Wśród głównych utrudnień dla wprowadzania nowych rozwiązań w obszarze finansów wskazywane było m.in. brak wsparcia organu nadzoru dla innowacji finansowych wynikające z jego wąskich ustawowych celów, zbyt wolne

## WPROWADZENIE

zmiany regulacji niedostosowanych do młodych i małych firm, brak mechanizmów umożliwiających bezpieczne testowanie nowych produktów i długotrwałość postępowań licencyjnych<sup>3</sup>.

Z drugiej strony ponieważ rozwiązania FinTech to obszar, w którym następują bardzo szybkie zmiany, stanowi to istotne wyzwanie dla regulatorów i organów nadzoru nad tym rynkiem. Wynika to m.in. z faktu, że nowe rozwiązania często wychodzą poza dotychczas znane rozwiązania rynkowe.

---

<sup>3</sup> Takie tezy były przedstawiane np. w raporcie Fintechowy GPS. Marzenia i wyzwania polskich fintech. <https://www.cashless.pl/system/uploads/ckeditor/attachments/2058/RaportGPS.pdf>

## 2. OCENA OGÓLNA

### Niedostateczna skuteczność wsparcia rozwoju podmiotów FinTech

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działania w celu wsparcia rozwoju innowacyjnych usług finansowych podejmowane przez skontrolowane podmioty nie były wystarczająco skuteczne. W ich efekcie została zlikwidowana część zidentyfikowanych barier rozwoju tych usług. Jednak pozostałe nieusuniete bariery miały istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego podmiotom FinTech przy wprowadzaniu/testowaniu innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze. Nowe ryzyka związane z rozwojem Fitech były sukcesywnie uwzględniane w nadzorze nad rynkiem finansowym.

Zainicjowane, między innymi przez Ministerstwo Finansów i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, prace Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) umożliwiły zidentyfikowanie barier rozwoju rynku FinTech oraz sformułowanie propozycji zmian, które powinny wesprzeć rozwój tego rynku. Zespół roboczy wskazał też podmioty koordynujące wdrożenie poszczególnych zmian. Wiodącą rolę w pracach Zespołu roboczego, w tym koordynację jego prac, pełnił Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, a pozostałe z kontrolowanych podmiotów uczestniczyły w jego pracach. Poza pracami Zespołu roboczego problemy w rozwoju FinTech były także okazjonalnie przedmiotem dyskusji w ramach różnych gremiów, w których udział brały kontrolowane podmioty.

Kontrolowane podmioty podejmowały działania w celu realizacji zaleceń Zespołu roboczego, dla których zostały wyznaczone jako koordynator. Jednak zrealizowały tylko część zadań związanych z usuwaniem barier w rozwoju FinTech wskazanych przez Zespół roboczy. Niezrealizowanie zaleceń w części wynikało z przyczyn niezależnych od podmiotów kontrolowanych, jednak spowodowane było także długotrwałością prowadzonych działań. W ocenie NIK oznacza to, że działania te były niedostateczne wobec dużej dynamiki zmian zachodzących w tym obszarze. Jednocześnie brak było monitoringu stopnia wdrażania zaleceń. Jedynie UKNF opublikował w marcu 2018 r. informację na temat statusu prac w zakresie eliminacji barier, a po tej dacie nie monitorował już postępów prac prowadzonych przez inne podmioty.

Zdaniem NIK, niedostateczne wsparcie podmiotów FinTech wynikało z braku określenia podmiotu koordynującego te działania. W trakcie kontroli jako pełniącą tę rolę wskazywano Zespół roboczy i UKNF. UKNF rzeczywiście w pierwszym okresie prac Zespołu roboczego pełnił taką rolę, jednak zmiana w 2019 r. koncepcji roli UKNF we wspieraniu rozwoju FinTech spowodowała, iż faktycznie zaprzestał pełnienia takiej funkcji. Nie zostały także ustalone zasady współpracy instytucji publicznych w celu rozwiązywania zidentyfikowanych problemów w rozwoju innowacji finansowych. Zdaniem NIK, takiej roli nie pełnił także, ze względu na nieregularny i rzadki charakter spotkań, powołany z inicjatywy UKNF w styczniu 2019 r. Komitet Sterujący.

Pośród działań wspierających tworzenie i rozwój podmiotów FinTech UKNF rzetelnie przygotował zasady programu Innovation Hub i realizował zadania z niego wynikające, a także rozpatrywał wnioski o wpis do rejestru małych instytucji płatniczych. Średni czas postępowania zakończony wpisem do rejestru małych instytucji płatniczych był prawie sześć razy krótszy niż średni czas postępowania licencyjnego dla krajowych instytucji płatniczych, co znacząco ograniczyło barierę rozwoju FinTech w postaci przewlekłości postępowania licencyjnego. Natomiast zawieszenie prac nad rozwiązaniem nazywanym Piaskownicą regulacyjną KNF, utworzoną w październiku 2018 r., spowodowało, że nie zostało udzielone oczekiwane przez podmioty FinTech wsparcie, poprzez zapewnienie przyjaznego środowiska prawno-organizacyjnego w celu testowania innowacyjnych usług finansowych.



## OCENA OGÓLNA

UKNF sukcesywnie uwzględniał zidentyfikowane zagadnienia z obszaru FinTech w nadzorze nad instytucjami finansowymi, a w szczególności weryfikował je w ramach analiz zgodności z przepisami sektorowymi, z uwzględnieniem wymogów związanych z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem IT, cyberbezpieczeństwem, zarządzaniem i modelem biznesowym.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rzetelnie reagował na stwierdzone potencjalne przypadki naruszenia interesów konsumentów w obszarze innowacyjnych usług finansowych.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak uwzględnienia w regulacjach wewnętrznych zadań wspierania FinTech

Nie wszystkie kontrolowane podmioty uwzględniały wprost w swoich regulaminach wewnętrznych zadania związane ze wspieraniem innowacji finansowych. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego od lutego 2018 r. powierzył te zadania nowo utworzonemu departamentowi, a Ministerstwo Finansów obowiązki jednostek organizacyjnych na rzecz wspierania FinTech określiło w swoich regulacjach wewnętrznych. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie wyodrębniły wspierania innowacji finansowych jako samodzielnego zadania w regulaminach organizacyjnych, a działania z tym związane były realizowane przez różne jednostki organizacyjne. Brak jednoznacznego określenia zadań do realizacji w związku ze wspieraniem FinTech i mierników osiągnięcia założonych celów, utrudniało monitorowanie realizacji podejmowanych działań i ocenę ich skuteczności. [str. 16–20]

Brak koordynatora działań i ciągłości weryfikacji eliminowania

Nie został określony koordynator działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności na rynku finansowym, pomimo iż kontrolowane podmioty z reguły wskazywały, że wspieranie rozwoju innowacji finansowych należy do kompetencji wielu ministrów i organów publicznych. UKNF tylko raz w marcu 2018 r. przedstawił analizę statusu prac w zakresie eliminacji zidentyfikowanych barier. Po tym terminie UKNF nie koordynował prac związanych z eliminowaniem barier, a informacje dotyczące statusu prac nie były aktualizowane.

Nie ustalono zasad współpracy instytucji wspierających rozwój FinTech

Nie zostały ustalone sformalizowane zasady współpracy i wymiany informacji UKNF z innymi instytucjami w celu współpracy w zakresie wsparcia rozwoju innowacji finansowych. Zdaniem UKNF, współpraca taka miała być realizowana w ramach Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. FinTech. Jednak Komitet Sterujący działał tylko przez pierwsze cztery miesiące 2019 r. W trakcie odbytych w tym okresie trzech spotkań omawiano szereg propozycji legislacyjnych i potencjalnych projektów związanych z obszarem FinTech. Podczas trzeciego, kwietniowego spotkania Komitetu, przedstawiciel UKNF poinformował o nowych priorytetach nadzoru, który skupi swoją działalność na rozwiązaniach RegTech i SupTech. Zmiana priorytetów UKNF w stosunku do zagadnień FinTech spowodowała w praktyce opóźnienia lub zaprzestanie prac nad większością projektów omawianych podczas posiedzeń Komitetu Sterującego. W szczególności, w odniesieniu do przedstawionych członkom Komitetu propozycji legislacyjnych, UKNF postanowił o zaprzestaniu dalszego procedowania przedmiotowych zmian. Także większość omawianych projektów nie została podjęta lub zakończona. Zdaniem NIK, brak zdefiniowanych zasad współpracy i komunikacji pomiędzy UKNF a innymi podmiotami biorącym udział we wspieraniu rozwoju FinTech jest niekorzystne ze względu na sprawność identyfikacji problemów, związanych z rozwojem tego sektora i ich eliminowaniem. Równie niekorzystne jest niewskazanie podmiotu, który pełniłby wiodącą rolę w koordynacji działań wspierających rozwój FinTech i rozliczaniu ich realizacji. [str. 26–29]

Identyfikacja większości barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych była wynikiem prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce. Zespół roboczy składał się z przedstawicieli 22 instytucji publicznych oraz podmiotów związanych z rynkiem innowacji finansowych, a jego prace były koordynowane przez UKNF. Celem prac Zespołu była identyfikacja barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej dla rozwoju FinTech w Polsce oraz przygotowanie propozycji sposobów ich eliminacji. Efektem prac był Raport Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech), który został opublikowany przez UKNF w dniu 17 listopada 2017 r. W Raporcie przedstawiono zidentyfikowane bariery, działania podjęte w celu ich usunięcia oraz propozycje rozwiązań i rekomendowanych dalszych działań po stronie właściwych organów i podmiotów, które mogłyby przyczynić się do stworzenia w Polsce przyjaznego środowiska regulacyjno-nadzorczego dla rozwoju sektora innowacji finansowych. [str. 21–22]

Identyfikacja przez Zespół roboczy barier rozwoju FinTech

Inne działania podejmowane przez kontrolowane podmioty miały charakter doraźny, głównie w trakcie kontaktów i spotkań z podmiotami FinTech i tylko w nieznacznym stopniu miały wpływ na identyfikację barier rozwoju FinTech. Część z ustalonych w ten sposób problemów wiążących się z niejasnościami w interpretacji przepisów była przedmiotem wydanych przez KNF i UKNF komunikatów i stanowisk. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii większość barier zgłoszonych w trakcie spotkań z przedstawicielami branży FinTech uwzględniło w projekcie *Strategii Produktywności*. [str. 22–26]

Małe znaczenie innych działań w identyfikacji barier rozwoju FinTech

Kontrolowane podmioty nie zrealizowały w pełni rekomendacji Zespołu roboczego, które wskazały działania w celu eliminacji barier ograniczających rozwój innowacji finansowych. Z 47 rekomendacji Zespołu roboczego i jednej bariery (dotyczącej utworzenia Piaskownicy regulacyjnej), dla których kontrolowane podmioty zostały wskazane jako koordynator ich realizacji, zrealizowane zostało 26 rekomendacji, 14 było w toku realizacji, a osiem zostało niezrealizowanych.

Niepełna realizacja rekomendacji Zespołu roboczego

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego częściowo zrealizował rekomendacje, dla których wyznaczony został jako koordynator. Pośród rekomendacji dotyczących rozwiązań legislacyjnych działania UKNF były nieskuteczne w szczególności w zakresie ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług wobec zleceniodawcy za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a także możliwości ograniczenia odpowiedzialności wynikającej z dalszego podzlecenia wykonywania czynności. Nie zostały także zakończone prace związane z analizą statusu prawnego technologii blockchain. [str. 29–32]

Częściowa realizacja rekomendacji przez UKNF

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii doprowadziło do wyeliminowania większości barier wskazanych w raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego w obszarach, za które było odpowiedzialne. W Ministerstwie Rozwoju rozpoczęto prace nad wprowadzeniem do polskiego prawa handlowego nowego typu spółki – prostej spółki akcyjnej. Były one kontynuowane w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii. Ustawa

MPiT wyeliminowało większość barier, dla których było koordynatorem

### Nieopracowanie strategii rozwoju sektora FinTech

została uchwalona w dniu 19 lipca 2019 r.<sup>4</sup> Ministerstwo opracowało także projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, wprowadzającej nową konstrukcję prawną – „działalność nierejestrową” – obejmującą między innymi działalność związaną z udzielaniem pożyczek społecznościowych w ramach crowdfundingu dłużnego. Ustawa została uchwalona w dniu 6 marca 2018 r.<sup>5</sup> Nie została zrealizowana rekomendacja Zespołu roboczego, dotycząca opracowania strategii rozwoju sektora FinTech. Przygotowany przez MPiT projekt Strategii Produktowości (z 29 sierpnia 2019 r.), która miałaby m.in. wyznaczać priorytetowe kierunki rozwoju sektora FinTech, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie zawierał elementów pozwalających uznać, iż dokument ten taką rolę spełni. Projekt w sposób lakoniczny i ogólnikowy odnosił się do innowacji finansowych i poza potrzebą stworzenia piaskownicy regulacyjnej nie wskazywał konkretnych rozwiązań systemowych wspierających rozwój sektora FinTech. [str. 32–35]

### UOKiK nie doprowadził do realizacji rekomendacji, których był koordynatorem

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów podjął działania w celu realizacji trzech rekomendacji, w których został wskazany jako koordynator ich realizacji, i jednej, w odniesieniu do której Urząd miał wskazać swoje stanowisko. Jednak nie zakończyły się one w sposób oczekiwany przez formułujących rekomendacje z powodu braku wypracowania jednolitego stanowiska z innymi podmiotami, nieakceptowania proponowanych rozwiązań, braku dostatecznego doświadczenia w funkcjonowaniu podnoszonych rozwiązań oraz przekonania o dostateczności obowiązujących przepisów. [str. 35–42]

### Wydłużona realizacja przez Ministerstwo Finansów rekomendacji Zespołu roboczego

Ministerstwo Finansów do 30 września 2019 r. zakończyło realizację 15 rekomendacji, których wdrożenie miało koordynować, a jedna rekomendacja została wykonana częściowo. Rekomendacje zostały zrealizowane poprzez przygotowanie przez Ministerstwo Finansów projektów ustaw i zmianę lub wydanie nowych rozporządzeń. Jednak pomimo upływu prawie dwóch lat od sporządzenia powyższego Raportu Ministerstwo Finansów w stosunku do 11 rekomendacji nadal było na etapie analizy sposobu ich realizacji oraz jednej rekomendacji nie realizowało. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Finansów powinno określić, jakie rozwiązania są możliwe w celu realizacji rekomendacji i doprowadzić do skutecznego wyeliminowania barier rozwoju FinTech. [str. 42–48]

### Nieskuteczne usprawnianie przez UKNF wymogów sprawozdawczych

Nieskuteczne były działania UKNF związane z usprawnieniem wymogów sprawozdawczych podmiotów nadzorowanych w oparciu o rozwiązania RegTech. Składane propozycje legislacyjne stanowiły odpowiedź na korespondencję Ministerstwa Finansów dotyczącą konieczności odbiurokratyzowania gospodarki oraz redukcji obciążeń administracyjnych lub były wynikiem bieżących postulatów Związku Banków Polskich dotyczących możliwych uproszczeń w systemie sprawozdawczości, nie stanowiły one własnej inicjatywy Urzędu mającej na celu usunięcie bariery związanej ze stosowaniem nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych. [str. 48–52]

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1655, ze zm.).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

Pośród rekomendacji Zespołu roboczego uznano za zasadne stworzenie bezpiecznego środowiska prawnego i organizacyjnego, w którym przedsiębiorcy przy ograniczonych wymogach regulacyjnych mogliby tworzyć, oferować i testować nowe usługi finansowe. Realizacja tej rekomendacji miała nastąpić poprzez utworzenie i prowadzenie przez UKNF programu Innovation Hub i Piaskownicy regulacyjnej. [str. 53]

Bezpośrednie wsparcie rozwoju podmiotów FinTech

UKNF rzetelnie przygotował zasady programu Innovation Hub i realizował zadania z niego wynikające. Urząd w większości przypadków organizował spotkania, na których były omawiane rozwiązania prezentowane przez podmioty uczestniczące w programie Inovation Hub i wyjaśniane ewentualne wątpliwości prawne. KNF na wnioski podmiotów wydawała również interpretacje na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, a w przypadkach, w których rozwiązania przedstawiane we wnioskach nie miały innowacyjnego charakteru, UKNF udzielał odpowiedzi w postaci oceny wniosku. [str. 53–56]

Rzetelne wdrożenie programu Innovation Hub

Działania UKNF w zakresie dotyczącym uruchomienia piaskownicy regulacyjnej były nieskuteczne, ze względu na fakt, że nie udało się osiągnąć celu, wskazanego jako czwarta bariera w Raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego, tj. zapewnienia przyjaznego środowiska prawnego-organizacyjnego w celu testowania innowacyjnych usług finansowych. Prace nad rozwiązaniem nazywanym Piaskownicą Regulacyjną KNF, utworzoną w październiku 2018 r., zostały zawieszona na początku 2019 r. Było to uzasadniane przez UKNF przemodelowaniem koncepcji działania w obszarze FinTech. Jednak decyzja ta nie była powiązana z określeniem, jakie inne konkretne działania miałyby być realizowane. Ponadto decyzja ta została podjęta, pomimo że charakter Piaskownicy regulacyjnej, wynikający z postanowień Regulaminu, zdaniem NIK, nie generował ryzyka utraty środków przez potencjalnych klientów, co zostało wskazane jako przesłanka do zawieszenia tego projektu. [str. 57–59]

Nieskuteczne utworzenie programu Piaskownicy regulacyjnej

Ponadto Zespół roboczy uznał jako istotne utrudnienie dla rozwoju podmiotów FinTech w Polsce długotrwałość postępowań prowadzonych przez organ nadzoru w zakresie uzyskania zezwolenia KNF na prowadzenie działalności licencjonowanej. Jednym z rozwiązań mających służyć realizacji tego celu było dopuszczenie prowadzenia działalności w formie tzw. małej instytucji płatniczej. UKNF terminowo rozpatrywał wnioski o wpis do rejestru małych instytucji płatniczych (dalej: MIP). Średni czas postępowania zakończonego wpisem do Rejestru MIP wyniósł 73 dni i był prawie sześć razy krótszy niż średni czas postępowania licencyjnego dla prowadzenia działalności w formule krajowej instytucji płatniczej. Znacząco ograniczyło to barierę w postaci przewlekłości postępowania licencyjnego oraz regulacyjną barierę wejścia na rynek, związaną z mniejszymi wymogami stawianymi przed podmiotami starającymi się o wpis do rejestru małych instytucji płatniczych, niż przed podmiotami wnioskującymi o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych. [str. 59–61]

Skrócenie procesu licencyjnego w związku z wprowadzeniem małej instytucji płatniczej

### Uwzględnienie przez UKNF w sprawowanym nadzorze zagadnień FinTech

UKNF sukcesywnie analizował i kontrolował zagadnienia FinTech w instytucjach nadzorowanych w ramach badań tematycznych dotyczących m.in. wymogów związanych z ryzykiem operacyjnym, ryzykiem IT, cyberbezpieczeństwem, zarządzaniem. Do badań nadzorczych zostały włączone nowe zagadnienia m.in. dotyczące bezpieczeństwa usług bankowości elektronicznej, szczególnie z obszaru usług mobilnych, biometrii i wideoweryfikacji. Nadzór sprawował jednak w sposób pośredni, ze względu na fakt, że obszar ten nie jest odrębnie regulowany w przepisach prawa normujących świadczenie usług finansowych. UKNF nie traktuje tematyki FinTech zarówno obecnie, jak i w przewidywalnej przyszłości, jako samodzielnego obszaru czynności analitycznych i inspekcyjnych. W okresie objętym kontrolą nastąpił znaczący spadek liczby inspekcji w bankach, w których były badane zagadnienia z obszaru FinTech oraz całkowity brak kontroli/inspekcji w II i III kw. 2019 r. w instytucjach nadzorowanych w obszarach technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogły obejmować zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych. [str. 61–66]

### Uwzględnienie zagadnień FinTech w działalności

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uwzględnił w swojej działalności ryzyka związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych i kwestie nieprzestrzegania przepisów chroniących konsumentów przez przedsiębiorców oferujących te usługi. W okresie objętym kontrolą UOKiK rzetelnie reagował na sygnały i samodzielnie zidentyfikowane potencjalne naruszenia interesów konsumentów w obszarze innowacyjnych usług finansowych, w tym prowadził postępowania wyjaśniające w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów bądź w sprawie uznania wzorca umowy za niedozwolone. [str. 66–67]

## 4. WNIOSKI

Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowane podmioty uwzględniły w swojej działalności kwestie związane ze wsparciem rozwoju innowacji finansowych. Także ustawodawca zauważył znaczenie sektora Fintech i w art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zadania Komisji Nadzoru Finansowego uzupełnił o podejmowanie działań mających na celu wspieranie innowacyjności rynku finansowego. Zdaniem NIK, należy jednak zwrócić uwagę na następujące zagadnienia w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez podmioty publiczne, tak aby zachęcić podmioty FinTech do rozwoju i testowania swoich pomysłów w Polsce.

- 1) Przyjęcie strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych;

Dotychczas realizowane działania opierały się głównie o wnioski wynikające z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce. Podmioty zaangażowane w realizację rekomendacji Zespołu roboczego swoje zaangażowanie traktowały zadaniowo jako wykonanie rekomendacji w celu likwidacji zidentyfikowanych barier rozwoju FinTech. Brak było natomiast kompleksowej wizji wspierania rozwoju FinTech, w tym wskazania priorytetów do realizacji konkretnych propozycji działań sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowych w Polsce i zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech.

- 2) Rozważenia wymaga wyznaczenie jednego podmiotu wiodącego, pełniącego także funkcje koordynacyjne i wyznaczającego cele strategiczne we wspieraniu Fintech w Polsce;

Kontrolowane podmioty nie poczuwały się do roli koordynatora działań podejmowanych w ramach eliminacji zidentyfikowanych przez Zespół roboczy barier rozwoju FinTech. Wystąpiły także przypadki, gdy rekomendacje nie były wykonywane, ponieważ występowała różnica stanowisk podmiotów zaangażowanych w ich realizację. Podmiot koordynujący powinien w takich sytuacjach podejmować działania w celu podjęcia decyzji odnośnie dalszego sposobu postępowania. Wyznaczenie podmiotu wiodącego nadałoby także wyższą rangę zagadnieniom FinTech.

- 3) Bieżące monitorowanie i rozliczanie wyznaczonych działań wspierających rozwój FinTech w Polsce;

Brak było kompleksowej wiedzy o bieżącym stanie realizacji zadań wynikających z rekomendacji Zespołu roboczego. Przy dość rozproszonym zakresie wyznaczonych zadań nie pozwalało to na bieżące określenie, w jakich obszarach występuje niedostateczne wykonanie zadań, jakie występują problemy i jakie dodatkowe działania powinny zostać podjęte.

- 4) Jak najszybsze zapewnienie bezpiecznego środowiska prawnego do testowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w obszarze FinTech; Jedną z głównych barier rozwoju innowacji na rynku finansowym wskazywanych przez podmioty FinTech był brak mechanizmów umożliwiających bezpieczne, pod względem prawnym, testowanie nowych usług. Prace prowadzone w UKNF w celu stworzenia Piaskownicy regulacyjnej uległy zawieszeniu i w wyniku przemodelowania koncepcji projektu zaplanowane na późniejszy okres. Mając na uwadze szybkość zmian zachodzących w sektorze FinTech, okres ponad dwóch lat na stworzenie i uruchomienie takiego programu nie stanowi skutecznego wsparcia dla podmiotów FinTech.

Wnioski kierowane  
do Ministra Finansów

Wniosek kierowany  
do Przewodniczącego  
Urzędu Komisji Nadzoru  
Finansowego

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Spośród kontrolowanych podmiotów tylko UKNF i Ministerstwo Finansów określiło wprost w swoich regulaminach organizacyjnych zadania związane ze wspieraniem rozwoju FinTech. Nie zostały także określone mierzalne mierniki celów do realizacji we wspieraniu rozwoju innowacji na rynku finansowym. Identyfikacja barier rozwoju FinTech nastąpiła głównie w wyniku prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce, a inne działania podejmowane przez kontrolowane podmioty miały niewielkie znaczenie. Weryfikacja realizacji rekomendacji Zespołu roboczego została przeprowadzona jednorazowo i nie była kontynuowana. Nie określono zasad komunikacji instytucji publicznych w zakresie wspierania rozwoju FinTech, a powołany w celu jej realizacji Komitet Sterujący po odbyciu trzech spotkań zawiesił realizację wstępnie omawianych projektów. Nie wskazano także jednego podmiotu odpowiedzialnego za koordynację działań związanych ze wspieraniem rozwoju FinTech.

#### 5.1.1. Uwzględnianie zagadnień FinTech w działalności kontrolowanych podmiotów

##### UKNF

UKNF wyznaczył jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za wspieranie rozwoju FinTech

W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego jako w jedynym z kontrolowanych podmiotów utworzona została jednostka organizacyjna, której wyznaczono zadania związane ze wspieraniem rozwoju innowacyjności rynku finansowego. Jednak nastąpiło to dopiero w lutym 2018 r. Wcześniej zagadnienia z obszaru innowacji finansowych nie były wprost uwzględnione w regulaminie organizacyjnym UKNF. W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego została utworzona oddzielna komórka organizacyjna – Departament Innowacji Finansowych FinTech, której zadania zostały określone w § 39 regulaminu organizacyjnego Urzędu z dnia 21 lutego 2018 r.<sup>6</sup> Natomiast podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego od 20 czerwca 2018 r. stało się nowym ustawowym<sup>7</sup> zadaniem Komisji Nadzoru Finansowego.

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

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

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



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z nadaniem nowego regulaminu<sup>8</sup> do zadań tego departamentu określonych w § 40 regulaminu organizacyjnego Urzędu należy podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego poprzez w szczególności wyznaczanie strategicznych obszarów dla rozwoju rynku finansowego z perspektywy nadzoru, opracowywanie strategii rozwoju nadzoru w oparciu o cyfrowe narzędzia finansowe, regulacyjne i nadzorcze wraz z inicjowaniem, wspieraniem oraz koordynacją działań na rzecz informatyzacji nadzoru.

Zmiana zadań Departamentu Innowacji Finansowych po niecałym roku od utworzenia departamentu i odmienne zdefiniowanie roli UKNF w procesie wdrażania innowacji finansowych spowodowało położenie większego nacisku na realizację zadań nadzorczych w obszarze FinTech, zmniejszając istotność wsparcia udzielanego w celu rozwoju innowacji finansowych. UKNF uzasadniał to rozwojem zaangażowania Urzędu w problematykę FinTech i zmianami organizacyjnymi wewnątrz Urzędu. Decyzja taka nie została poprzedzona analizą kosztów i korzyści związanych ze zmianą celów działalności UKNF w obszarze FinTech. Jedną z konsekwencji takiej decyzji było zaprzestanie realizacji działań mających promować Polskę jako FinTech Hub, które zostały zaplanowane w opracowaniu „Strategia promocji Polski jako FinTech Hub”.

Departament Innowacji Finansowych faktycznie rozpoczął funkcjonowanie od 15 maja 2018 r. Z tego względu formalny plan pracy departamentu na 2018 r. i mierniki służące ocenie realizacji zadań nie zostały opracowane. Do zadań realizowanych w 2018 r. należało m.in. prowadzenie Programu Innovation Hub, prowadzenie prac Grupy roboczej ds. blockchain, prace nad projektem programu piaskownicy regulacyjnej oraz przygotowanie wniosku unijnego do Programu Wsparcia Reform Strukturalnych o sfinansowanie prac nad piaskownicą regulacyjną oraz rozwojem nowych technologii na potrzeby nadzorcze (SupTech<sup>9</sup>). Ponadto Departament Innowacji Finansowych we współpracy z innymi departamentami merytorycznymi przygotował i uruchomił stronę internetową FinTech.gov.pl, uczestniczył w pracach nad wyłonieniem podmiotu, który opracuje „Strategię promocji Polski jako FinTech Hub”, przygotował wstępne założenia funkcjonowania Centrum FinTech Hub oraz propozycje zmian legislacyjnych wspierających rozwój innowacji finansowych.

### Niejednoznaczne określenie celów i ich mierników

W planie działalności UKNF na 2019 r. jednym z najważniejszych celów do realizacji przez Urząd był m.in. rozwój sektora FinTech. Do zadań służących realizacji tego celu przyjęto uruchomienie Centrum FinTech Hub, kontynuację Programu Innovation Hub z uwzględnieniem technologii regulacyjno-nadzorczych na potrzeby Urzędu, wsparcie i nadzór wybranych projektów rządowych w zakresie budowy Polskiego Ekosystemu

Niekorzystna zmiana zadań departamentu realizującego zadania wspierania FinTech

Niejednoznaczne mierniki celów we wspieraniu FinTech

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

<sup>9</sup> Supervisory Technology – technologia wykorzystująca innowacyjne rozwiązania w celu wspierania organów nadzoru.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

FinTech na podstawie porozumienia zawartego z Forum Innowacyjnego Rozwoju Gospodarczego działającego przy Agencji Rozwoju Przemysłu. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych regulamin Programu Innovation Hub nie został rozszerzony o podmioty zajmujące się rozwiązaniami z obszaru technologii regulacyjnych i nadzorczych. Decyzje dotyczące budowy Centrum FinTech Hub nie zostały podjęte i miały stanowić jedną z propozycji budżetowych na 2020 r. W odniesieniu do projektu Polski Ekosystem FinTech, stanowiącego inicjatywę Forum Innowacyjnego Rozwoju Gospodarczego, UKNF w maju 2019 r. wystąpił z propozycją współpracy, która do 30 września 2019 r. nie była ponawiana i pozostała bez odpowiedzi. Tym samym dwa spośród trzech zadań, służących realizacji celu UKNF, na koniec 2019 r. nie będą zrealizowane.

Miernikiem określającym stopień realizacji założonych celów był stan logiczny lub stopień realizacji, którego planowaną wartość na koniec roku określono wyrażeniem „tak (zrealizowano)”. Zdaniem NIK, taki sposób sformułowania celu i przyjęcie miernika o wartości logicznej „tak (zrealizowano)” może utrudniać jego właściwy pomiar, w szczególności w przypadku konieczności określenia wartości docelowej, do której dąży UKNF, realizując ten cel.

W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2019 r. nie obowiązywał formalny plan pracy Departamentu Innowacji Finansowych na 2019 r., ponieważ Gabinet Komisji<sup>10</sup> nie zainicjował prac nad jego przygotowaniem. Niepodjęcie prac nad planem spowodowane było przygotowywanymi zmianami struktury organizacyjnej UKNF. Zadania były wykonywane na podstawie nieformalnego planu działań departamentu przygotowanego przez Dyrektora i stanowiły kontynuację zadań podejmowanych w 2018 r. W planie pracy Departamentu Innowacji Finansowych na 2019 r., obowiązującym od 1 kwietnia 2019 r., przyjęto 11 zadań, w tym zadaniem o charakterze priorytetowym była budowa piaskownicy regulacyjnej oraz rozwijanie narzędzi SupTech w strukturach UKNF w ramach unijnego Programu Wspierania Reform Strukturalnych. Do pozostałych zadań zaplanowanych do realizacji należało w szczególności podejmowanie we współpracy z Departamentem Informatyki i Departamentem Cyberbezpieczeństwa działań na rzecz rozwoju nadzoru w oparciu o cyfrowe narzędzia finansowe, działań na rzecz rozwoju infrastruktury finansowej w oparciu o nowe rozwiązania technologiczne, podejmowanie działań na rzecz rozwoju ekosystemu FinTech, prowadzenie i dalszy rozwój Programu Innovation Hub, budowa strategicznych kompetencji nadzoru w obszarze innowacji finansowych. W planie pracy określono czynności do wykonania w ramach danego zadania, przy czym w przypadku 10 zadań termin ich realizacji nie był konkretnie zdefiniowany. Podano, że zadania są ciągle realizowane, zgodnie z harmonogramem prac lub w zależności od zgłoszeń, potrzeb i procedowanych spraw. W trakcie kontroli nie zostały przedstawione

<sup>10</sup> Zgodnie z § 12 pkt 1 zarządzenia nr 4/2018 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego prace związane z przygotowaniem rocznego planu pracy koordynuje Gabinet Komisji pod nadzorem przewodniczącego, a na podstawie § 8 pkt 12 tego zarządzenia za sporządzenie projektu rocznego planu pracy departamentu odpowiada jego dyrektor.

szczegółowe harmonogramy prac przyjętych do realizacji poszczególnych zadań. W przypadku zadania związanego z budową piaskownicy regulacyjnej w ramach unijnego Programu Wspierania Reform Strukturalnych rozpoczęcie projektu przewidziano na III kwartał 2019 r., a cały projekt zaplanowano na maksymalnie 18 miesięcy od daty jego uruchomienia.

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

### **Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Finansów i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

Do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii należały m.in. sprawy kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej<sup>11</sup>. W trakcie przeprowadzania kontroli ministrem właściwym do spraw gospodarki był Minister Przedsiębiorczości i Technologii<sup>12</sup>.

Niewyodrębnienie zadań wspierania FinTech w regulaminach organizacyjnych

Ministerstwo Technologii i Przedsiębiorczości uważało, że jego rolą jest dążenie do stworzenia jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym rozwoju ekosystemu start-upowego. MPiT swój udział we wspieraniu rozwoju innowacji na rynku finansowym określiło jako bycie uczestnikiem działań administracji związanych z rozwojem tego sektora, jednakże nie poczuwało się do bycia ich koordynatorem. Jako podmiot właściwy do podejmowania działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego MPiT, powołując się na art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>13</sup>, (od dnia 20 czerwca 2018 r.), wskazywało na Komisję Nadzoru Finansowego.

Wspieranie innowacji finansowych nie zostało wyodrębnione jako samoistne zadanie w regulaminach organizacyjnych MPiT<sup>14</sup>. Z podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne MPiT działania takie realizował

<sup>11</sup> Art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.).

<sup>12</sup> W okresie objętym kontrolą ministrem właściwym do spraw gospodarki (tj. ministrem kierującym działaniem administracji rządowej: gospodarka) był: Minister Rozwoju (do 28 września 2016 r.), Minister Rozwoju i Finansów (od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.), Minister Przedsiębiorczości i Technologii (od 9 stycznia 2018 r.).

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 298, ze zm. Art. 4 ust. 1 pkt 3a został dodany przez ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw zmieniającą ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>14</sup> Zarządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii: z dnia 29 marca 2018 r. (Dz. Urz. MPiT poz. 23), nr 41 z dnia 4 lipca 2018 r. (Dz. Urz. MPiT poz. 41, ze zm.), nr 63 z dnia 19 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. MPiT poz. 64) oraz nr 17 z dnia 11 czerwca 2019 r. (Dz. Urz. MPiT poz. 17).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w szczególności Departament Innowacji. Departament ten odpowiadał między innymi za realizację zadań związanych z opracowywaniem i koordynowaniem wdrażania strategii i polityk rozwoju gospodarczego, prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie polityki innowacyjności, realizację polityki technologicznej, zadań związanych z podnoszeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki oraz opracowywanie instrumentów wsparcia na rzecz wzrostu konkurencyjności gospodarki.

Także Ministerstwo Finansów wskazało, że wspieranie rozwoju sektora FinTech w Polsce należy do kompetencji nie tylko Ministra Finansów, ale również innych ministrów i organów publicznych. Zdaniem Ministerstwa Finansów, wynika to z faktu, że sektor FinTech jest kształtowany nie tylko przez regulacje rynku finansowego oraz podejście organu nadzoru, ale także rozwój nowoczesnych technologii, w tym szeroko rozumianej cyfryzacji społeczeństwa.

W Ministerstwie Finansów nie została wyznaczona jedna jednostka organizacyjna odpowiedzialna za zadania związane ze wspieraniem rozwoju innowacji finansowych. Zadania te zostały powierzone w szczególności Departamentowi Rozwoju Rynku Finansowego. Jednak część zadań związanych z eliminacją barier rozwoju FinTech należała także do właściwości departamentów podatkowych i Departamentu Informacji Finansowej. Obowiązki tych jednostek organizacyjnych na rzecz wspierania rozwoju FinTech i sposoby ich realizacji zostały określone w aktach wewnętrznych Ministerstwa Finansów.

W UOKiK nie została wyznaczona wydzielona jednostka organizacyjna, która w ramach swoich zadań miała monitorować przestrzeganie praw klientów przez podmioty świadczące usługi na rynku finansowym z wykorzystaniem innowacji finansowych. Ogólny monitoring rynku pod kątem ewentualnych naruszeń interesów konsumentów do 2 lipca 2019 r. był wykonywany przez Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, w którym od grudnia 2014 r. został wyodrębniony Wydział Monitoringu. Wydział ten po 2 lipca 2019 r. funkcjonował w strukturach Biura Prezesa. Zadanie to realizowały także delegatury UOKiK, do których wpływały sygnały, między innymi w postaci skarg konsumentów na podmioty działające na rynku FinTech. Prezes Urzędu uzyskiwał informacje o sytuacji na rynku finansowym oraz zachowaniach przedsiębiorców w szczególności w wyniku analizy sygnałów kierowanych do Urzędu przez konsumentów oraz inne podmioty, w tym Rzecznika Finansowego i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Identyfikowane przez Prezesa UOKiK potencjalne naruszenia przepisów, mogące nosić znamiona stosowania niedozwolonych klauzul umownych lub praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, nie wynikały bezpośrednio z samego faktu stosowania nowatorskich technologii, lecz dotyczyły, tak jak w przypadku tradycyjnych usług finansowych, procesu oferowania, zawierania oraz wykonywania umów, rzetelności i prawidłowości przekazywania konsumentom informacji.

### 5.1.2. Identyfikacja barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Największe znaczenie dla identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych miały wyniki prace Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce. Inne działania podejmowane przez kontrolowane podmioty miały charakter doraźny i w tylko w nieznacznym stopniu wpływały na identyfikację barier rozwoju FinTech. Zasady wymiany informacji pomiędzy instytucjami w zakresie rozwoju innowacji finansowych były określane na bieżąco na użytek realizacji poszczególnych działań.

#### Zespół roboczy

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

po stronie właściwych organów i podmiotów, które mogłyby przyczynić się do stworzenia w Polsce przyjaznego środowiska regulacyjno-nadzorczego dla rozwoju sektora innowacji finansowych.

**Brak ciągłej weryfikacji sposobu eliminowania zidentyfikowanych barier**

W ramach koordynacji prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych ostatnie działania związane z aktualizacją statusów barier UKNF podjął w pierwszym kwartale 2018 r. Skutkiem tego była informacja z 1 marca 2018 r. opublikowana na stronie internetowej UKNF, przedstawiająca statusy prac w zakresie realizacji rekomendacji Zespołu w odniesieniu do listy określonych barier zawartych w Raporcie końcowym. Po tym terminie UKNF nie koordynował prac związanych z likwidacją zidentyfikowanych barier rozwoju innowacji finansowych. Brak dalszego monitoringu UKNF uzasadnił tym, że członkowie Zespołu nie wskazywali na potrzebę organizacji spotkań w celu monitorowania postępu eliminacji barier bądź omówienia możliwości usunięcia kolejnych zidentyfikowanych barier. Zdaniem NIK, zaniechanie dalszego monitoringu postępów w eliminowaniu barier było działaniem niecelowym i spowodowało, że UKNF, będący jednym z inicjatorów powołania Zespołu roboczego i koordynatorem jego prac, nie posiada informacji o tym, jak poszczególne instytucje realizowały należące do ich kompetencji zadania związane z eliminowaniem wskazanych w Raporcie końcowym barier.

### **Identyfikacja przez UKNF barier rozwoju FinTech**

UKNF, oprócz ustaleń dokonanych przez Zespół roboczy, informacje o pojawiających się problemach/barierach natury prawno-regulacyjnej po stronie uczestników rynku pozyskiwał w wyniku monitoringu źródeł prasowych i portali internetowych, raportów w zakresie FinTech przygotowywanych przez europejskie organy nadzoru (EBA, ESMA, EIOPA)<sup>15</sup> oraz instytucje międzynarodowe. Identyfikacja barier związanych z rozwojem innowacji finansowych odbywała się w UKNF także w trakcie spotkań z podmiotami w ramach Programu Innovation Hub. W przypadku pojawiających się barier wynikających z niejasności w zakresie interpretacji przepisów prawa były wydawane przez KNF i UKNF komunikaty i stanowiska. W latach 2017–2019 ogłoszono komunikaty, m.in. w sprawie sprzedaży tzw. monet lub tokenów, funkcjonowania giełd i kantorów kryptowalut, zwolnienia z tzw. opcji fallback, oraz stanowisko dotyczące definicji usługi oferowania instrumentów finansowych zawartej w art. 72 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

UKNF nie prowadził sformalizowanych procesów analizy i monitoringu trendów rozwoju innowacji finansowych w Polsce i na świecie, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe. W celu ułatwienia wymiany informacji na temat FinTech, aktualnych trendów, zagrożeń oraz wypracowania rozwiązań, które będą wspierać rozwój podmiotów z obszaru FinTech, UKNF w 2017 r. i 2018 r. zawarł porozumienia o współpracy w zakresie FinTech z zagranicznymi organami nadzoru. Podjęto współpracę

<sup>15</sup> *European Securities and Markets Authority* – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych; *European Banking Authority* – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego; *European Insurance and Occupational Pensions Authority* – Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

z Monetary Authority of Singapore, The Hong Kong Monetary Authority, Financial Supervisory Commission, Taiwan. W ramach współpracy UKNF otrzymał projekt tajwańskiej ustawy stwarzającej warunki do testowania innowacyjnych technologii finansowych w ramach piaskownicy regulacyjnej. Projekt pomocniczo był wykorzystywany przez Urząd podczas prac nad przygotowaniem założeń funkcjonowania piaskownicy wirtualnej, jednak do zakończenia kontroli projekt ten nie został zrealizowany. W czerwcu 2019 r. UKNF podpisał porozumienie z Centrum Badań nad Prawnymi Aspektami Technologii Blockchain, które ma zapewnić naukową analizę zagadnień prawnych dotyczących rejestrów rozproszonych, w tym wymianę wiedzy i doświadczeń.

Pomimo wydania w dniu 29 marca 2019 r. stanowiska<sup>16</sup> w zakresie interpretacji art. 72 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi<sup>17</sup> do UKNF wpływały sygnały, które wskazywały na możliwe nieprawidłowości w funkcjonowaniu platform finansowania społecznego. W związku z tym w Urzędzie były prowadzone analizy dotyczące crowdfundingu w Polsce oraz prace nad przygotowaniem komunikatu, który będzie jednoznacznie wyznaczał granice regulacyjne dla prowadzenia tej działalności. Dokument miał odnosić się do zakresu właściwości UKNF. Ewentualne naruszenie wskazanych tam wytycznych będzie podstawą do podjęcia działań nadzorczych w przypadkach, w których będzie to możliwe, ponieważ co do zasady ta działalność nie jest regulowana i może być podejmowana na zasadach ogólnych. W trakcie kontroli UKNF deklarował wydanie komunikatu w październiku 2019 r., jednak w połowie grudnia 2019 r. komunikat taki nie został jeszcze opublikowany na stronie internetowej Urzędu. Oznacza to, że ewentualne kolejne działania związane z rozwiązaniem wątpliwości interpretacyjnych w zakresie zasad funkcjonowania platform crowdfundingu zostaną podjęte przez UKNF po ponad dwóch latach od czasu opublikowania Raportu końcowego, w którym wskazywano na istnienie tej bariery.

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

<sup>16</sup> Stanowisko to stanowiło realizację rekomendacji w zakresie eliminacji bariery 85 Raportu końcowego Zespołu roboczego ds. innowacji finansowych dotyczącej braku pewności prawnej w zakresie działania platform crowdfundingowych z Polsce.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018, poz. 2286, ze zm.).

### **Identyfikacja przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii barier rozwoju FinTech**

Jednym z komponentów programu Start in Poland jest działanie Programy akceleracyjnej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020<sup>18</sup> (PO IR), dla którego rolę instytucji zarządzającej pełnił Minister Inwestycji i Rozwoju<sup>19</sup>. Działanie to ma na celu wspieranie start-upów uczestniczących w programie dedykowanymi usługami wspomagającymi ich rozwój oraz grantami do wysokości 250 tys. zł. W związku z realizacją tego programu MPiT opracowało i 23 kwietnia 2018 r. przekazało do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju listę i zakres 10 obszarów tematycznych do akceleracji, wśród których znalazł się także FinTech. MPiT wskazało wszystkie obszary jako równorzędnie, bez określania priorytetów.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, poza udziałem w pracach Zespołu roboczego dla likwidacji barier zidentyfikowanych przez uczestników rynku FinTech oraz kontaktami z KNF, współpracowało z firmami z tego sektora i bankami. Współpraca ta polegała na organizacji dwóch spotkań poświęconych strategii rozwoju sektora FinTech.

5 lipca 2018 r. odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli banków komercyjnych, Narodowego Banku Polskiego, Związku Banków Polskich, Ministerstwa Finansów i Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, a 6 lipca 2018 r. z przedstawicielami Ministerstwa Cyfryzacji, firm i start-upów. MPiT poinformowało uczestników o pracach nad przygotowaniem Strategii Produktywności, której integralną częścią powinny być zapisy dotyczące strategii rozwoju sektora innowacji finansowych, jako że sektor ten ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla rozwoju polskiego rynku finansowego, ale i całej gospodarki.

Przedstawiciele banków zwrócili uwagę na istotne, ich zdaniem, zagadnienia dla rozwoju sektora FinTech, jak adopcja chmury, mapowanie inicjatyw, dowód cyfrowy, weryfikacja cyfrowej tożsamości, szybki feedback od Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie legalności działań podjętych przez banki, przy jednoczesnej koordynacji decyzji (jednolita linia orzekania), usuwanie niepewności regulacyjnych, predykcja na dużych zbiorach danych, wzrost innowacyjności pomysłów start-upów, rola edukacji finansowej. Przedstawiciele firm i start-upów przedstawili bariery uniemożliwiające im rozwój własnych usług i produktów, wskazując między innymi na brak działań edukacyjnych mających na celu z jednej strony zwiększenie podaży pomysłów z obszaru FinTech, a z drugiej wykształcenia przyszłych świadomych klientów, nienadążanie rozwiązań prawnych za dynamicznymi zmianami w obszarze FinTech, brak kompleksowych regulacji dotyczących walut wirtualnych, zbyt małą wiedzę organów nadzoru o nowych technologiach, problem generowania popytu na innowacje i roli sektora publicznego w tym zakresie, problem z cyfrową i wizualną identyfikacją, niedostatecznie wysoki poziom cyfryzacji gospodarki.

<sup>18</sup> Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. i zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 12 lutego 2015 r.

<sup>19</sup> Od 20 września 2019 r. Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Większość barier zgłoszonych przez uczestników spotkania zorganizowanego przez MPiT w dniu 6 lipca 2018 r. została wymieniona w projekcie Strategii Produktywności w rozdziale poświęconym sektorowi FinTech jako bariery rozwoju tego sektora.

Uczestnicy obu spotkań zostali poproszeni o przedstawienie pisemnych opinii dotyczących czynników sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowej w Polsce, zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech, barier systemowych dla rozwoju innowacji systemowej, najlepszych praktyk współpracy ze środowiskiem akademickim i dzielenia się wiedzą w zakresie innowacji finansowych, narzędzi, jakie powinien posiadać sektor publiczny, aby przyspieszyć rozwój krajowych specjalizacji. Opinie takie nie zostały przedstawione. MPiT nie zwracało się o to ponownie, nie zorganizowało także kolejnych spotkań, ponieważ uznało, że zebrane wcześniej informacje były wystarczające do przygotowania wkładu do projektu Strategii Produktywności. Ponadto MPiT przyjęło, iż dyskusje nad mechanizmami wspierania sektora FinTech w Polsce będą kontynuowane w ramach Międzyresortowego Komitetu Sterującego. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli we wszystkich trzech jego posiedzeniach, jednak nie zostały określone (w sposób formalny) zasady delegowania i udziału pracowników MPiT w pracach Komitetu Sterującego.

W trakcie posiedzenia w dniu 11 kwietnia 2018 r. Zespołu ds. Innowacyjności<sup>20</sup>, któremu przewodniczył Minister Przedsiębiorczości i Technologii, omawiano zagadnienie poprawy warunków rozwoju firm z branży FinTech w Polsce. Referującym był Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego. MPiT nie przedstawiało żadnych analiz na tym spotkaniu, ponieważ nie były one przygotowywane w Ministerstwie. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii opracowało natomiast zbiorcze zestawienie dostępnych instrumentów wsparcia (w tym innowacji) według stanu na 1 kwietnia 2019 r.

W ramach konsultacji projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego MPiT wnioskowało do Ministra Finansów o wprowadzenie ulgi podatkowej dla inwestorów prywatnych dokonujących inwestycji w innowacyjne, ryzykowne projekty poprzez fundusze venture capital. Jak wskazano w piśmie Podsekretarza Stanu w MPiT do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z 21 marca 2019 r., ulga taka, funkcjonująca w innych krajach (np. w Wielkiej Brytanii), przyczynia się do stabilnego zasilenia kapitałem prywatnym funduszy wysokiego ryzyka. Zdaniem MPiT, zgłoszoną propozycję uzasadniało to, że w Polsce znacząca część środków venture capital to środki publiczne (inwestowane przez PFR Ventures<sup>21</sup>), podczas gdy pożądanymi byłoby wzrost udziału kapitału prywatnego w inwestycjach venture capital. Ponadto według MPiT byłoby wskazane także zniesienie podatku dochodowego od dywidend w przypadku inwestycji długoterminowych. Minister Finansów na konferencji uzgodnieniowej

Brak przyjętych rozwiązań wspierających prywatnych inwestorów inwestujących w innowacyjne projekty

<sup>20</sup> Międzyresortowy Zespół do spraw Innowacyjności jest organem pomocniczym Rady Ministrów utworzonym na mocy zarządzenia nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Innowacyjności (M.P. poz. 64, ze zm.).

<sup>21</sup> PFR Ventures realizuje strategię Polskiego Funduszu Rozwoju, działa w formule funduszu funduszy, oferując finansowanie zwrotne innowacyjnym spółkom z sektora MŚP poprzez wybranych pośredników finansowych np. fundusze venture capital lub aniołów biznesu.

odrzucał propozycję MPiT, argumentując, że postulowane zmiany spowodowałyby duże zmniejszenie wpływów do budżetu państwa. Minister Finansów sformułował jednak stanowisko bez dokonania oszacowania skutków uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu proponowanej ulgi podatkowej, co zdaniem NIK, było przejawem braku należytej staranności. W MPiT nie były prowadzone prace analityczne mające na celu ustalenie zasadności wprowadzenia innych mechanizmów wsparcia dla inwestorów prywatnych zaangażowanych w realizację inwestycji technologicznych.

### Komitet Sterujący

#### Brak sformalizowanego kanału komunikacji

Zgodnie ze wskazaniem bariery 2, zawartym w zestawieniu z marca 2018 r. zawierającym ocenę stanu realizacji rekomendacji Zespołu roboczego, UKNF miał przygotować list intencyjny w celu określenia zasad współpracy w zakresie FinTech z innymi instytucjami. UKNF nie ustanowił sformalizowanego kanału komunikacji w celu współpracy z innymi instytucjami w zakresie rozwoju innowacji finansowych. UKNF przyjął, że współpraca taka będzie realizowana w ramach Komitetu Sterującego. Zgodnie z założeniami przedstawionymi przez UKNF współpraca w ramach Komitetu miała pozwolić na ujednoczenie kierunków rozwoju sektora FinTech, wypracowanie jednolitych mechanizmów pomocowych, podjęcie działań na rzecz promocji polskiego sektora FinTech w kraju i za granicą. Założenie to nie zostało wdrożone w praktyce. Po odbyciu ostatniego z trzech spotkań w kwietniu 2019 r. prace Komitetu nie były kontynuowane, a zasady współpracy nie zostały ustalone. UKNF w trakcie kontroli deklarował, że spotkania będą kontynuowane w IV kwartale 2019 r., natomiast wymiana informacji w zakresie rozwoju FinTech następuje bezpośrednio pomiędzy instytucjami, bez udziału i wiedzy UKNF. Jednak wyjaśnienia UKNF przedstawione w trakcie kontroli wskazują, iż UKNF nie do końca postrzegał Komitet Sterujący jako sformalizowany kanał komunikacji pomiędzy tymi podmiotami. Zdaniem UKNF, formuła działania Komitetu z założenia ma charakter niesformalizowany, stanowiąc platformę komunikacji i koordynacji działań oraz wymiany opinii na tematy uwzględnione w agendzie spotkania, nie zaś typowe narzędzie do zarządzania konkretnym projektem. Także postrzeganie przez organ nadzoru jego roli we wspieraniu innowacyjności rynku usług finansowych nie wskazywało tego Urzędu jako koordynującego współpracę poszczególnych instytucji. UKNF uznał bowiem, że jego rolą we wspieraniu innowacyjności na rynku usług finansowych jest jego wkład w obszarze właściwym dla organu nadzoru, czyli dostosowań nadzorczo-regulacyjnych w postaci zmniejszania niepewności regulacyjnej w dialogu rynkowym, tworzenia miękkiego prawa (wytyczne, standardy, interpretacje, stanowiska, komunikaty) lub zgłaszania propozycji zmian legislacyjnych do regulatora rynku, przy zapewnieniu zgodności z priorytetowymi, ustawowymi celami nadzoru nad rynkiem finansowym. Nie jest rolą nadzoru promowanie przedsiębiorczości, pobudzanie aktywności inwestycyjnej, transformowanie gałęzi przemysłu czy systemowe zarządzanie ekosystemami innowacji. W ocenie NIK, brak zdefiniowania zasad współpracy

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i komunikacji pomiędzy UKNF a innymi podmiotami realizującymi zadania dotyczące rozwoju FinTech jest niekorzystne ze względu na sprawność identyfikacji problemów związanych z rozwojem tego sektora i ich eliminowaniem.

Pierwsze spotkanie Komitetu Sterującego odbyło się w styczniu 2019 r. z inicjatywy UKNF. Koordynatorem prac Komitetu został Dyrektor Departamentu Innowacji Finansowych FinTech w UKNF. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele UKNF, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowego Banku Polskiego. Uczestnicy pierwszego posiedzenia ustalili, że spotkania Komitetu będą odbywały się regularnie, w odstępach miesięcznych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych – 30 września 2019 r. odbyły się trzy spotkania Komitetu: w styczniu, lutym i kwietniu 2019 r.

Brak ciągłości działania Komitetu Sterującego

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

Na posiedzeniach Komitetu omawiana była m.in. propozycja zmian legislacyjnych do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw w związku z rozwojem innowacji finansowych. Propozycja legislacyjna miała na celu utworzenie Piaskownicy Regulacyjnej 2.0, w której będzie możliwe dokonywanie przez KNF wpisów ograniczonych, tj. na okres 3–18 miesięcy w celu umożliwienia podmiotom innowacyjnym przetestowania nowoczesnych rozwiązań w bezpiecznym środowisku. Ponadto projekt zakładał wprowadzenie Małej Instytucji Pieniądza Elektronicznego, stworzenie platform finansowania społecznego (tzw. platform crowdfundingowych), umożliwienie prowadzenia działalności w formie małego zakładu ubezpieczeń wyłączonego z Dyrektywy Solvency II, wprowadzenie zmian w Prawie bankowym umożliwiających korzystanie przez banki z rozwiązań związanych z przetwarzaniem danych w chmurze<sup>22</sup> oraz zmniejszających ograniczenia dotyczące outsourcingu i podoutsourcingu. Przedstawiono również propozycję budowy Centrum Informacyjno-Operacyjnego FinTech, propozycję stworzenia Polskiego Pawilonu FinTech we współpracy z Polską Agencją Inwestycji i Handlu S.A., optymalizacji postępowań licencyjnych dla obszaru FinTech, poinformowano o dalszym rozwijaniu strony internetowej FinTech.gov.pl, prowadzeniu wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji i Narodowym Bankiem Polskim testowego projektu związanego z zastosowaniem trwałego nośnika i systemu raportowania opartego o blockchain. Ponadto poruszano zagadnienia związane z umożliwieniem dostępu do Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej transmisji danych przez krajowe instytucje płatnicze oraz skierowano zapy-

<sup>22</sup> Chmura obliczeniowa – przetwarzanie danych w oparciu o usługi dostarczane przez usługodawcę.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tanie do przedstawiciela z Ministerstwa Finansów na temat etapu prac nad rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączonych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej. Rozporządzenie przestało obowiązywać 21 grudnia 2018 r. i na dzień zakończenia czynności kontrolnych jego projekt znajdował się na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania.

Negatywny wpływ zmian organizacyjnych w UKNF na realizację zagadnień omawianych w trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego

Podczas trzeciego, kwietniowego spotkania Komitetu, przedstawiciel UKNF poinformował o nowych priorytetach nadzoru, który skupi swoją działalność na rozwiązaniach RegTech i SupTech usprawniających funkcjonowanie nadzoru poprzez przewidywane przeprowadzenie procesu jego elektroniczacji. Zmiana priorytetów UKNF w stosunku do zagadnień FinTech spowodowała w praktyce opóźnienia lub zaprzestanie prac nad większością ww. projektów omawianych podczas posiedzeń Komitetu Sterującego.

W odniesieniu do propozycji legislacyjnych, które UKNF przekazał do dyskusji podmiotom uczestniczącym na pierwszym posiedzeniu Komitetu Sterującego, Urząd postanowił o zaprzestaniu dalszego procedowania przedmiotowych zmian.

Także większość omawianych projektów nie została podjęta lub zakończona.

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

Uruchomiona w listopadzie 2018 r. strona internetowa FinTech.gov.pl po raz ostatni została zaktualizowana 10 stycznia 2019 r. Dyrektor Zarządzający PIT podał, że prowadzenie strony informacyjnej, publikującej aktualizacje z działań organów administracji rządowej na rzecz ekosystemu FinTech, wydaje się zasadne, lecz obecne priorytety Departamentu Innowacji Finansowych związane z przebudową struktury, przeformulowaniem celów, opracowaniem planu działań w zakresie usprawnień i optymalizacji funkcji nadzorczych (SupTech) wraz z niezbędnym planem wydatków budżetowych oraz rekrutacją pracowników do realizacji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nowych zadań stanowią główne osie priorytetowe departamentu. W dniu 3 września 2019 r. strona FinTech.gov.pl przestała funkcjonować i została przekierowana do zakładki na stronie internetowej UKNF.

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

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

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

### 5.2. Działania podjęte w celu wyeliminowania barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych

Kontrolowane podmioty zrealizowały tylko część rekomendacji Zespołu roboczego. Po prawie dwóch latach od przygotowania raportu Zespołu roboczego z 48 rekomendacji zostało zrealizowane 26 rekomendacji, 14 było w trakcie realizacji, a osiem nie zostało zrealizowanych, z czego w części było to wynikiem braku uzgodnienia stanowisk podmiotów biorących udział w ich wykonaniu.

#### Realizacja przez UKNF rekomendacji Zespołu roboczego

UKNF od listopada 2017 r. nie zakończył prac nad propozycjami legislacyjnymi wspierającymi rozwiązania FinTech, w tym m.in. w zakresie liberalizacji zasad korzystania z rozwiązań chmurowych, outsourcingu i podoutsourcingu. Tym samym rekomendacje Zespołu roboczego dotyczące likwidacji barier związanych z brakiem możliwości ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług wobec zleceniodawcy, a także możliwości stosowania dalszego zlecenia wykonywania czynności outsourcingowych przez dostawcę usług nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie.

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

Częściowe wykonanie rekomendacji dotyczącej ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług

za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Przedmiotowa propozycja została ujęta w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup>. Z kolei zmiana art. 81f tej ustawy dopuszcza podoutsourcing czynności przez firmy inwestycyjne. Na podstawie art. 70 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi regulacje te objęły również banki prowadzące działalność, o której mowa w art. 70 ust. 2 tej ustawy.

Oprócz zaproponowania powyższych zmian, zgodnie z oceną realizacji rekomendacji Zespołu roboczego, UKNF odpowiedzialny był za przygotowanie propozycji legislacyjnych także do innych ustaw sektorowych w celu usunięcia bariery 11 i 12, tj. dotyczącej braku możliwości ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług (insourcera) wobec zleceniodawcy, a także możliwości stosowania dalszego zlecenia (podoutsourcingu) wykonywania czynności outsourcingowych przez dostawcę usług. W kwietniu 2018 r. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego przekazał do Ministerstwa Finansów propozycje zmian legislacyjnych w pozostałych sektorach rynku finansowego (sektor bankowy, sektor usług płatniczych – instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego, sektor spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych) oraz w zakresie sektora bankowego propozycje zmian przepisów pozwalających bankom na stosowanie podoutsourcingu. Proponowane zmiany nie były konsultowane z innymi podmiotami, ponieważ UKNF uznał, że organem właściwym do przygotowania projektu przepisów oraz ich konsultacji jest Minister Finansów. Ograniczenie propozycji w zakresie stosowania podoutsourcingu do zmian w Prawie bankowym wynikało z tego, że jedynie środowisko banków sygnalizowało potrzebę usunięcia barier w tym zakresie. Jednak zgodnie z treścią rekomendacji do bariery 12, wprowadzenie stosownych zmian przepisów pozwalających na powierzenie czynności na dalszych poziomach miało dotyczyć banków, zakładów ubezpieczeń i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Kolejna propozycja legislacyjna dotycząca możliwości stosowania outsourcingu i podoutsourcingu usług została zawarta w przygotowanym przez UKNF projekcie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw w związku z rozwojem innowacji finansowych, omawianym w styczniu 2019 r. na pierwszym posiedzeniu Komitetu Sterującego. UKNF po otrzymaniu od uczestników posiedzenia uwag do tego dokumentu, nie kontynuował dalszych prac w tym zakresie. W związku z zaprzestaniem powyższych prac przez UKNF i nawiązując do zagadnień poruszanych na pierwszym posiedzeniu Komitetu Sterującego, Ministerstwo Finansów pismem z czerwca 2019 r. zwróciło się o przekazanie informacji na temat toczących się w UKNF prac dotyczących wykorzystania rozwiązań chmurowych oraz uzależniło dalsze działania legislacyjne związane z tematyką podoutsourcingu od wyników konsultacji z UKNF. W szczególności Ministerstwo Finansów oczekiwało dokonania

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 685.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez Urząd oceny praktycznych doświadczeń podmiotów nadzorowanych z zasadami dostępu do chmury obliczeniowej, związanych m.in. z komunikatem UKNF z dnia 23 kwietnia 2017 r. dotyczącym korzystania przez podmioty nadzorowane z usług przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej. UKNF od czerwca 2019 r. prowadził prace nad przygotowaniem dokumentu definiującego podejście do budowy modelu referencyjnego zastosowania przez podmioty nadzorowane chmury obliczeniowej do przetwarzania informacji prawnie chronionych. Dokument ten po ogłoszeniu przez UKNF ma zastąpić komunikat z dnia 23 kwietnia 2017 r.

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

Założeniem prac Grupy było dokonanie przeglądu istotnych aspektów operacyjnych i prawnych związanych z rozwojem technologii rozproszonych rejestrów oraz przygotowanie raportu, który będzie podstawą do dalszych prac legislacyjnych w zakresie problematyki DLT<sup>24</sup>/blockchain. W trakcie prac analizowano możliwości technologii DLT/blockchain na rynku finansowym, w tym wykorzystanie jej do rozwiązania problemu trwałego nośnika lub wdrożenia w zakresie usług płatniczych. Omawiano problematykę rynku kapitałowego i emisji instrumentów finansowych oraz uregulowania zjawiska *Initial Coin Offering*<sup>25</sup> i *Security Token Offering*<sup>26</sup>. Zgodnie z pierwotnymi założeniami rezultatem prac Grupy miał być raport składający się z czterech rozdziałów. W marcu 2019 r. przygotowano projekt pierwszych trzech rozdziałów. UKNF przeprowadził wstępne konsultacje projektu czwartego rozdziału raportu, którego zakończenie ujawniło problemy uzgodnieniowe natury prawnoregulacyjnej i wymagało dalszych prac w ramach UKNF we współpracy ze środowiskiem akademickim. Z tego względu prace nad publikacją raportu zostały wstrzymane do czasu wypracowania stanowiska nadzoru, m.in. w zakresie klasyfikacji aktywów cyfrowych i statusu prawnego ofert kryptoaktywów na platformach blockchain. Przygotowanie raportu z prac Grupy było planowane na pierwszy kwartał 2020 r. Oznacza to, że od momentu powołania Grupy roboczej ds. blockchain do czasu przewidywanego opublikowania raportu z jego prac, upłynie około 21 miesięcy, natomiast od ostatniego

Brak określenia statusu prawnego technologii blockchain

<sup>24</sup> *Distributed Ledger Technology* – technologia rozproszonych rejestrów.

<sup>25</sup> Metoda pozyskiwania kapitału w sposób publiczny w postaci kryptowalut lub tokenów w celu sfinansowania przedsięwzięcia.

<sup>26</sup> Sposób pozyskiwania finansowania poprzez emisję tokenów, które dają prawo kupującemu tokeny do uczestnictwa w zyskach przedsiębiorstwa lub gwarantują stałą stopę zwrotu z inwestycji.

komunikatu KNF z 22 listopada 2017 r.<sup>27</sup>, w którym Komisja zwróciła uwagę na wysokie ryzyko występujące przy inwestowaniu w kryptoaktywa do czasu publikacji raportu, minie ponad dwa lata.

Na potrzebę uregulowania obszaru aktywów cyfrowych zwrócił także uwagę Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, który w sierpniu 2019 r. skierował do UKNF pismo zawierające propozycje możliwego podejścia regulacyjnego dotyczącego rynku kryptowalut wraz z wnioskiem o przedstawienie stanowiska urzędu do przedstawionych propozycji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Urząd nie przesłał odpowiedzi na powyższe pismo do Ministerstwa Finansów.

### **Realizacja przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii rekomendacji Zespołu roboczego**

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zostało wskazane w raporcie UKNF z listopada 2017 r. jako koordynator realizacji sześciu rekomendacji w odniesieniu do pięciu barier: brak strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych (bariera nr 13), materialna forma instrumentów finansowych (bariera nr 50), nadmierowe wymagania dla tworzenia spółek akcyjnych, brak możliwości elektronicznej rejestracji spółki (bariera nr 51), brak możliwości zbiorczego pobrania danych z bazy KRS (bariera nr 55) oraz brak pewności prawnej działania platform crowdfundingowych w Polsce (bariera nr 85).

#### **Nieopracowanie strategii wspierania rozwoju FinTech**

W Raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego wskazano, że w odróżnieniu od wielu krajów, Polska nie ma spójnej strategii wspierania rozwoju rynku FinTech, co powoduje pogorszenie pozycji konkurencyjnej Polski. W celu likwidacji tej bariery należy ustalić priorytety w ramach rozwoju branży FinTech, rozpoznać atuty polskiej gospodarki i stworzyć systemowe rozwiązania wspierające realizację strategii. Rekomendowano opracowanie przez MPiT strategii działań na rzecz wspierania w Polsce innowacji finansowych. Do 31 sierpnia 2019 r. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii nie opracowało takiej strategii. Ministerstwo przyjęło rozwiązanie polegające na włączeniu zapisów odnoszących się do rozwoju sektora FinTech do Strategii Produktywności (strategii innowacyjności i efektywności gospodarki, uznaną przez MPiT za priorytetowy dokument o charakterze strategicznym), jednak zaniechało uwzględnienia w projekcie tej strategii rekomendowanych przez Zespół roboczy elementów, w szczególności wskazania priorytetowych kierunków rozwoju branży FinTech oraz systemowych rozwiązań wspierających ich realizację

Jako podstawę prac nad Strategią Produktywności MPiT wskazało zapisy Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>28</sup>, rozdział VII, Obszar: Reindustrializacja oraz uchwałę z dnia 23 maja 2017 r. Komitetu Koordynacyjnego

<sup>27</sup> Komunikat KNF w sprawie sprzedaży tzw. monet lub tokenów (ang. *Initial Token Offerings* – ITOs lub *Initial Coin Offerings* – ICOs). ICO to metoda pozyskiwania kapitału w postaci kryptowalut lub tokenów, w celu finansowania przedsięwzięcia, najczęściej typu startup.

<sup>28</sup> Strategia stanowi 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).



do spraw Polityki Rozwoju<sup>29</sup> w sprawie opinii dotyczącej dokumentu „Aktualizacja strategii rozwoju wynikającej z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) – zakres oraz sposób organizacji prac”. W uchwale Komitetu Koordynacyjnego zostały wskazane do opracowania (aktualizacji) horyzontalne zintegrowane strategie, w tym strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (Strategia Produktywności)<sup>30</sup>. Z tego względu MPiT zrezygnowało z opracowania osobnej strategii rozwoju innowacji finansowych i zdecydowało o włączeniu jej do Strategii Produktywności. MPiT decyzję tę w trybie roboczym skonsultowało z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, a kierunkowe założenia Strategii Produktywności zostały określone w Diagnozie do Strategii, będącej dokumentem roboczym MPiT.

W projekcie Strategii Produktywności (wersja z 27 sierpnia 2019 r.) stymulowanie rozwoju sektora FinTech zostało wskazane jako jedno z działań służących realizacji celu Trwałe zwiększenie stopy inwestycji prywatnych w obszarze Inwestycje (kapitał trwały i finansowy), kierunek Zwiększenie inwestycji prywatnych. We fragmencie dotyczącym FinTech przedstawiono ogólną charakterystykę tego sektora, z szerszym przedstawieniem roli Komisji Nadzoru Finansowego w stworzeniu środowiska regulacyjnego pozwalającego na bezpieczne testowanie innowacyjnych usług finansowych (piaskownica regulacyjna), a także większość barier zgłoszonych przez uczestników spotkania z dnia 6 lipca 2018 r. (o którym była mowa na str. 24 Informacji). Projekt Strategii Produktywności nie zawierał wskazania priorytetów do realizacji, konkretnych propozycji działań sprzyjających rozwojowi sektora innowacji finansowej w Polsce, w tym m.in. zadań sektora publicznego w związku z rozwojem FinTech, najlepszych praktyk odnośnie współpracy ze środowiskiem akademickim i dzielenia się wiedzą w zakresie innowacji finansowych, podejścia sektora publicznego do rozwoju RegTech, narzędzi, jakie powinien posiadać sektor publiczny, aby przyspieszyć rozwój krajowych specjalizacji, doświadczeń przy współpracy z dużymi korporacjami. Zdaniem NIK, projekt Strategii na dzień zakończenia kontroli nie zawierał elementów pozwalających na uznanie, że dokument ten stanowi plan działań w celu wsparcia rozwoju innowacji finansowych w Polsce.

Projekt Strategii Produktywności uwzględniał obszerny fragment dotyczący piaskownicy regulacyjnej, zainicjowanej przez UKNF w 2018 r., który w ramach definiowania nowego podejścia organu nadzoru do tematyki innowacji finansowych ostatecznie nie wszedł w fazę operacyjną, został poddany rewizji i będzie przemodelowany. MPiT wyjaśniło, że nie było stroną ustaleń dotyczących zmiany koncepcji piaskownicy regulacyjnej. Niemniej patrząc na rolę systemu piaskownic regulacyjnych, uznano

<sup>29</sup> Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, powoływany na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – art. 35a ust. 1 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295).

<sup>30</sup> *System Zarządzania Rozwojem Polski*, przyjęty uchwałą nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. <https://archiwum.muir.gov.pl/media/67800/Uchwala.pdf> [dostęp 09.08.2019 r.].

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

za zasadne kontynuowanie prac nad tym rozwiązaniem. Z tego powodu stosowne zapisy znalazły się w projekcie Strategii Produktywności, jak również w projekcie Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego, opracowanym przez Ministerstwo Finansów.

Harmonogram prac nad Strategią Produktywności, zatwierdzony przez Sekretarza Stanu w MPiT, zakładał: przeprowadzenie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w czerwcu i lipcu 2019 r., zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej w sierpniu 2019 r., zakończenie prac nad wersją finalną, opracowanie listy branż strategicznych przedstawienie projektu Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju we wrześniu 2019 r., skierowanie projektu do Komitetu Stałego Rady Ministrów na przełomie września i października 2019 r. i przekazanie go pod obrady Rady Ministrów w październiku 2019 r. Założone w harmonogramie terminy nie zostały dotrzymane. Według stanu 31 sierpnia 2019 r. projekt Strategii Produktywności nie został skierowany do uzgodnień i konsultacji. Jako przyczynę opóźnień MPiT wskazało spiętrzenie zadań Departamentu.

**MPiT zrealizowało pozostałe rekomendacje Zespołu roboczego**

Pozostałe działania rekomendowane przypisane do realizacji przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zostały wykonane.

Rekomendacja Zespołu roboczego dotycząca likwidacji bariery nr 50 Materialna forma instrumentów finansowych przewidywała wprowadzenie dematerializacji akcji spółek handlowych, które dotychczas nie podlegały temu obowiązkowi w rozumieniu przepisów ustawy o ofercie publicznej<sup>31</sup> i ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>32</sup>. Ministerstwo miało monitorować prace legislacyjne prowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Rekomendacja została zrealizowana. Rada Ministrów 11 czerwca 2019 r.<sup>33</sup> przyjęła, opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości, projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, przewidującej dematerializację akcji. Projekt wpłynął do Sejmu RP dnia 13 czerwca 2019 r.<sup>34</sup> Ustawa została uchwalona 30 sierpnia 2019 r. Przepisy te, co do zasady, wejdą w życie 1 stycznia 2021 r.

Likwidacja bariery nr 51 Nadmiarowe wymagania dla tworzenia spółek akcyjnych i brak możliwości elektronicznej rejestracji spółki miała polegać na wprowadzeniu do Kodeksu spółek handlowych<sup>35</sup> nowego typu spółki kapitałowej – prostej spółki akcyjnej (PSA). Rekomendacja została zrealizowana. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw<sup>36</sup> został przygotowany w MPiT. Projekt ustawy, stanowiący część pakietu 100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień

<sup>31</sup> 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 2019 r. poz. 623, ze zm.)

<sup>32</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2286, ze zm.

<sup>33</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12294656/12410433/12410438/dokument405530.pdf>

<sup>34</sup> Druk sejmowy nr 3541.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.).

<sup>36</sup> Numer w wykazie prac Rady Ministrów UD154.

dla przedsiębiorców, został skierowany do uzgodnień 16 maja 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt 5 lutego 2019 r.<sup>37</sup> Ustawa została uchwalona 19 lipca 2019 r. Przepisy dotyczące PSA wejdą w życie 1 marca 2020 r.

Rekomendacje służące usunięciu bariery nr 55 Brak możliwości zbiorczego pobrania danych z bazy KRS dotyczyły z jednej strony wprowadzenia w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>38</sup> zmian, które umożliwią uczestnikom rynku uzyskanie zdalnego dostępu do informacji zawartych w bazie KRS, a z drugiej zwrócenia się do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie zwiększenia wydajności bazy KRS w celu umożliwienia obsługi większej liczby zapytań. Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw<sup>39</sup> zakłada prowadzenie, od 1 marca 2020 r., akt rejestrowych podmiotów wpisanych do rejestru przedsiębiorców KRS w postaci elektronicznej i udostępnianie ich w czytelni akt oraz za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

MPiT skierowało wniosek do Ministerstwa Sprawiedliwości o rozważenie zwiększenia wydajności bazy KRS w celu umożliwienia obsługi większej liczby zapytań.

Finalizacja prac nad projektem ustawy Prawo przedsiębiorców wprowadzającej instytucję działalności nierejestrowej, która obejmowałaby między innymi działalność związaną z udzielaniem pożyczek społecznościowych w ramach crowdfundingu dłużnego, była rekomendowana przez Zespół roboczy w celu usunięcia bariery nr 85 Brak pewności prawnej w zakresie działania platform crowdfundingowych w Polsce. Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, której projekt przygotowało Ministerstwo Rozwoju, wprowadziła w art. 5 ust. 1 nową konstrukcję prawną – działalności nierejestrowej<sup>40</sup>.

### **Realizacja przez UOKiK rekomendacji Zespołu roboczego**

W Raporcie końcowym Zespołu roboczego, UOKiK w trzech przypadkach wskazał jako koordynatora realizacji rekomendacji, a w jednym Urząd miał przedstawić swoje stanowisko. UOKiK podjął działania w celu realizacji wszystkich tych rekomendacji, jednak nie zakończyły się one w sposób oczekiwany przez formułujących rekomendacje z powodu braku wypracowania jednolitego stanowiska z innymi podmiotami, nieakceptowania proponowanych rozwiązań, braku dostatecznego doświadczenia w funkcjonowaniu podnoszonych rozwiązań oraz przekonania o dostateczności obowiązujących przepisów.

<sup>37</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12311555/12508021/12508026/dokument384414.pdf>

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, ze zm.).

<sup>39</sup> Dz. U. poz. 398, ze zm.

<sup>40</sup> Nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177, ze zm.), i która w okresie ostatnich 60. miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej.

Brak stanowiska  
ws. eliminowania  
z umów z klientami  
ze skutkiem wstecznym  
niedozwolonych  
postanowień

Bariera nr 75, której usunięcie miał koordynować UOKiK, dotyczyła wyeliminowania z obrotu prawnego niedozwolonych postanowień zawartych w umowach z konsumentami, także ze skutkiem wstecznym. W rekomendacji Zespołu roboczego wskazano, że UOKiK powinien zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie powołania, we współpracy z UOKiK, specjalnego zespołu roboczego w celu wypracowania podejścia do kwestii eliminacji klauzul abuzywnych z zawartych umów. Przedstawiciele branży FinTech uznali za barierę problem związany z eliminacją z obowiązujących umów zawartych z konsumentami niedozwolonych postanowień<sup>41</sup>, a także brak możliwości uprzedniej oceny wzorca umowy przez UOKiK pod kątem zawierania postanowień uznanych za niedozwolone. W trakcie prac Zespołu roboczego propozycję legislacyjną w zakresie eliminacji postanowień niedozwolonych sformułował Związek Banków Polskich (ZBP), sugerując dodanie nowych przepisów w Kodeksie cywilnym. UOKiK, oceniając zgłoszoną propozycję legislacyjną ZBP, przedstawił analizę obecnego systemu eliminacji niedozwolonych klauzul, wskazał na wątpliwości systemowe, zwłaszcza w kontekście rozwiązań przyjętych na gruncie unijnym, uniemożliwiające odgórne ukształtowanie przez organ/sąd „poprawionego” stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem.

Prezes UOKiK, realizując tę rekomendację Zespołu roboczego, w piśmie z 11 grudnia 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości przedstawił kwestię eliminacji powyższej bariery oraz poinformował Ministra o przedstawionych propozycjach legislacyjnych ZBP, jak również wskazał na zasadność powołania specjalnego zespołu roboczego, którego zadaniem będzie wypracowanie kompromisowego i spójnego systemowo rozwiązania kwestii eliminacji klauzul abuzywnych z zawartych umów.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości w piśmie z 24 kwietnia 2018 r. podkreślił, iż podziela pogląd Prezesa UOKiK, zgodnie z którym przedstawione przez ZBP postulaty legislacyjne stoją w sprzeczności z dyrektywą 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich<sup>42</sup>. Stwierdził też, że instrumenty służące do wyeliminowania niedozwolonych postanowień z zawartych już umów, znajdują się obecnie w rękach Prezesa UOKiK, który w toku postępowań w sprawie uznania wzorca umowy za niedozwolony może stosować uprawnienia zawarte w art. 23a i następnych ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>43</sup>, jak np. określenie w decyzji środków usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umownych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych. Minister Sprawiedliwości zauważył także, że przedsiębiorcy mogą dokonać zmian umów dotkniętych abuzywnością w drodze porozumienia z konsumentami (aneksy do umów).

<sup>41</sup> Propozycja zawarta w pismach ZBP w rzeczywistości sprowadzała się do rozwiązania dopuszczającego zastąpienie zawartych w umowie klauzul abuzywnych nowymi postanowieniami umowy.

<sup>42</sup> Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, s. 29.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 369, ze zm.

Minister Sprawiedliwości w konkluzji swego pisma stwierdził, że ewentualne zmiany legislacyjne w zakresie regulacji klauzul niedozwolonych w przywoływanym w piśmie Prezesa UOKiK zakresie powinny zostać dokonane w drodze nowelizacji przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, która należy do właściwości Prezesa UOKiK. Minister Sprawiedliwości nie odniósł się do postulatu powołania specjalnego zespołu roboczego, którego zadaniem byłoby wypracowanie kompromisowego i spójnego systemowo rozwiązania kwestii eliminacji z istniejących umów postanowień niedozwolonych.

Prezes UOKiK, o powyższym stanowisku Ministra Sprawiedliwości, poinformował pismem z 6 czerwca 2018 r. Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, której Urząd koordynował wykonanie rekomendacji z prac Zespołu roboczego. W piśmie tym Prezes UOKiK zaznaczył, że ma wątpliwości, co do konkluzji stanowiska Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza co do oceny, że klucz do rozwiązania przedmiotowej problematyki leży w rękach Prezesa UOKiK, który mógłby rozwiązać problem za pomocą dostępnych mu na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów instrumentów, względnie dokonując stosownej nowelizacji tej ustawy. Zdaniem Prezesa UOKiK, taka zmiana mogłaby dotyczyć sfery władczej działań Prezesa UOKiK w stosunku do przedsiębiorców, nie wpłynęłaby jednak na kształt stosunków umownych pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentami, z którymi zawarł on umowy.

Prezes UOKiK nie podejmował dalszych prób powołania specjalnego zespołu roboczego lub innych działań w celu wypracowania rozwiązania w powyższym zakresie, uznając, że rekomendacja Zespołu roboczego przewidująca zwrócenie się przez UOKiK do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie powołania, we współpracy z UOKiK, specjalnego zespołu roboczego w celu wypracowania podejścia do kwestii eliminacji klauzul abuzywnych z zawartych umów została wykonana. Zdaniem UOKiK, ze względu na złożoność zagadnienia, wypracowanie konsensusu zmierzającego do skutecznego wyeliminowania tej bariery może napotykać na problemy, gdyż dotyczy różnych sektorów rynku, a w szczególności i najbardziej dotkliwy dla konsumentów sposób zaznaczył się w sektorze bankowym na rynku kredytów hipotecznych (tzw. frankowych). Prezes Urzędu podał, że ogromne znaczenie w tej sprawie będzie mieć orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim wyrok w sprawie Dziubak – C-260/18<sup>44</sup>. W opinii Prezesa UOKiK nie bez znaczenia pozostaje też trzeci element efektywnego wyeliminowania tej bariery, czyli działania samoregulacyjne rynku, w szczególności zaś jego uczestników, tj. instytucji udzielających kredytów oraz kredytobiorców. Z punktu widzenia Prezesa UOKiK likwidacja powyższej bariery i podejmowanie dalszych prób powołania zespołu roboczego, który zająłby się tą kwestią, złożoność omawianej problematyki, jej wielowątkowość oraz charakter precedensowy, nie daje prostych rozwiązań tego problemu.

<sup>44</sup> TSUE wydał wyrok w tej sprawie w dniu 3 października 2019 r.

Prezes UOKiK, pomimo że nie zgadzał się ze stanowiskiem wyrażonym w piśmie Ministra Sprawiedliwości, nie przedstawił kontrargumentacji w tej sprawie. Oznacza to, że nie wypracowano ostatecznego stanowiska odnośnie możliwości usunięcia powyższej bariery. Zdaniem NIK, w tej sytuacji UOKiK powinien jednak dążyć do jego wypracowania. W przypadku, gdyby w świetle dotychczasowego orzecznictwa niemożliwe okazało się zaproponowanie rozwiązań dających efekty oczekiwane przy formułowaniu rekomendacji, Prezes UOKiK powinien kontynuować promowanie działań samoregulacyjnych rynku.

**Brak akceptacji  
UOKiK dla rezygnacji  
z pisemnej formy umowy  
z konsumentem**

Kolejną barierą zidentyfikowaną przez Zespół roboczy był brak możliwości zawierania umów o kredyt konsumencki w postaci elektronicznej (bariera nr 77). W toku prac wskazano, że wymóg formy pisemnej jest szczególnie uciążliwy dla innowacyjnych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność i świadczą usługi wyłącznie w środowisku internetowym. Przedstawiciele rynku FinTech podkreślili, że w praktyce wymogiem formy pisemnej nie są związane banki, które w tym zakresie korzystają z art. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>45</sup>, zaś problem dotyczy innych podmiotów udzielających kredytu konsumenckiego, jak np. instytucje pożyczkowe, innowacyjni pośrednicy kredytowi. Wskazano, że pożądana jest zmiana art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim<sup>46</sup> zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki (2008/48/WE)<sup>47</sup>, tzn. dopuszczenie możliwości, że do zawarcia umowy kredytu konsumenckiego nie jest konieczna forma pisemna<sup>48</sup>. Zgłoszony przez Koalicję na rzecz Polskich Innowacji oraz Konfederację Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce postulat miał umożliwić zawieranie umów o kredyt konsumencki w postaci elektronicznej. Rekomendacja dotycząca wyeliminowania tej bariery zakładała przeanalizowanie przez UOKiK, we współpracy z Ministerstwem Finansów, możliwości „rozluźnienia” reżimu formy pisemnej w ustawie o kredycie konsumenckim, pod warunkiem właściwego zabezpieczenia interesów konsumentów.

UOKiK od początku 2017 r., a także w kolejnych etapach prac Zespołu roboczego prezentował stanowisko, że należy zachować wymóg formy pisemnej umowy o kredyt konsumencki, uzasadniając to przede wszystkim względami bezpieczeństwa transakcji i ochrony interesów konsumentów, np. w przypadku zaistnienia sporu między konsumentem a kredytodawcą co do treści złożonego oświadczenia woli lub zagrożeniami wynikającymi z tzw. kradzieży tożsamości strony. W opinii Urzędu art. 29 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim, który stanowi, że umowa o kredyt konsumencki powinna być zawarta w formie pisemnej, chyba że odrębne przepisy

<sup>45</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy Prawo bankowe stanowi, że oświadczenia woli związane z dokonywaniem czynności bankowych mogą być składane w postaci elektronicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357).

<sup>46</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1083.

<sup>47</sup> Dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. U. UE L 133 z 22.05.2008, s. 66).

<sup>48</sup> Art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki stanowi, że umowy o kredyt sporządza się w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przewidują inną szczególną formę, jest zgodny z dyrektywą 2008/48/WE. UOKiK dostrzegał natomiast potrzebę zmiany art. 7 Prawa bankowego w zakresie orzecznictwa TSUE dotyczącego trwałego nośnika i związanych z tym wymogów dotyczących sposobu przekazywania konsumentom określonych informacji i w tym kontekście wskazywał na potrzebę uzyskania opinii Ministra Finansów. Tylko przy realizacji tego postulatu Prezes UOKiK mógłby uznać za otwarte pole do dyskusji w zakresie zmiany art. 29 ustawy o kredycie konsumenckim we wskazanym zakresie.

Podczas spotkania Zespołu roboczego w lutym 2018 r. przedstawiciel UKNF poinformował o zamiarze wystąpienia Przewodniczącego KNF do Prezesa UOKiK w sprawie zorganizowania wspólnego spotkania w celu omówienia kwestii ewentualnej możliwości „rozluźnienia” reżimu formy pisemnej umowy o kredyt konsumencki. Organ ten ostatecznie nie wystąpił do Prezesa UOKiK w sprawie zorganizowania takiego spotkania. Także UOKiK nie zainicjował dalszej dyskusji w tej sprawie.

W trakcie kontroli NIK Prezes UOKiK podtrzymał stanowisko o potrzebie pozostawienia formy pisemnej umowy o kredyt konsumencki, wskazując, że dotychczasowe doświadczenia UOKiK, w szczególności w zakresie badania zgodności działalności instytucji pożyczkowych z przepisami dotyczącymi ochrony zbiorowych interesów konsumentów, nie pozwalają na stwierdzenie istnienia warunków sprzyjających liberalizacji uregulowań prawnych w tym zakresie. Prezes UOKiK wskazał, że mając na uwadze konieczność zachowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów, nie widzi zasadności podejmowania ze swej strony działań, które miałyby na celu „rozluźnienie” reżimu formy pisemnej określonej w ustawie o kredycie konsumenckim.

Powstrzymanie się od krajowych działań legislacyjnych w przedmiotowym obszarze Prezes UOKiK uzasadniał także pracami Komisji Europejskiej, zmierzającymi do oceny dotychczasowej efektywności dyrektywy dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, jak również dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki. Wyniki tych prac Komisja ma przedstawić w 2020 r.

Zdaniem NIK, UOKiK jako koordynator realizacji powyższej rekomendacji Zespołu roboczego powinien, po spełnieniu warunków omówionych powyżej, na które wskazał Prezes UOKiK, dążyć do rozwiązania tej kwestii.

W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup>, która weszła w życie z dniem 17 kwietnia 2016 r. w art. 24 ust. 2 dodano pkt 4, który przewiduje, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest między innymi proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów, ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. misselling). W trakcie prac Zespołu roboczego stwierdzono, że zakres tego przepisu jest niejasny dla pod-

Doprecyzowanie kryteriów zaistnienia missellingu

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 1634.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miotów oferujących innowacyjne rozwiązania finansowe, korzystających z niestandardowych kanałów dystrybucji. Wskazano na potrzebę sprecyzowania kryteriów, które będą brane pod uwagę przy określaniu, czy dany sposób postępowania nie stanowi missellingu.

W trakcie opracowywania rekomendacji Zespołu roboczego przedstawiciele UOKiK wskazywali, że zgłoszenie tej bariery jest przedwczesne, gdyż „nie wykształciła się jeszcze praktyka przytoczonego przepisu”. W chwili opracowywania Raportu końcowego z prac Zespołu roboczego UOKiK nie dysponował materiałem z praktyki orzeczniczej, który dawałby podstawy do opracowania wytycznych w sprawie missellingu. Sformułowana rekomendacja Zespołu roboczego, uwzględniająca uwagi UOKiK, brzmiała: „Rozważenie przez UOKiK wydania, po zgromadzeniu praktycznego materiału, wytycznych w zakresie stosowania art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (misselling)” – (rekomendacja nr 82).

W związku z podejrzeniem naruszenia przytoczonego przepisu przez podmioty rynku usług finansowych Prezes Urzędu w okresie objętym kontrolą wszczął cztery postępowania, z których jedno zakończyło się we wrześniu 2017 r. wydaniem decyzji Prezesa UOKiK, a do czasu zakończenia kontroli NIK, trzy postępowania pozostawały w toku.

Prezes Urzędu wskazał, że przebieg prowadzonych postępowań będzie stanowił materiał do analizy, ale aktualnie nie planuje wydania wytycznych w sprawie stosowania art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Biorąc pod uwagę, iż rekomendacja była wynikiem wątpliwości zgłaszanych przez podmioty rynkowe w celu uniknięcia missellingu, a tym samym przestrzegania praw konsumentów, zdaniem NIK, UOKiK powinien ponownie rozważyć zasadność wydania wytycznych w powyższej sprawie. Prezes UOKiK może zastrzec możliwość ich modyfikacji stosownie do kształtującej się linii orzeczniczej.

### Definicja trwałego nośnika

W toku prac Zespołu roboczego jako barierę wskazano niejasną definicję trwałego nośnika oraz brak jednoznacznych interpretacji odnośnie cech, jakie powinien spełniać trwały nośnik. Rekomendacja wskazywała „opracowanie przez Związek Banków Polskich, we współpracy z Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, rozwiązania sektorowego w zakresie trwałego nośnika zgodnego z przepisami prawa i wyrokiem TSUE” (rekomendacja nr 78). Według stanu na styczeń 2018 r. ZBP przygotował propozycję, którą konsultował z UOKiK.

UOKiK wyraził pogląd, że definicja trwałego nośnika w polskim ustawodawstwie jest w zasadzie jednolita, a uzupełnianie jej o dodatkowe elementy pozwalające na objęcie tym pojęciem systemów informatycznych stosowanych przez banki w kontaktach z klientami (tzw. bankowość elektroniczna), może powodować niespójność systemową z dyrektywami unijnymi, a także z tezami wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie C-375/15 (BAWAG). Prezes UOKiK wskazał, że w toku prac Podgrupy Konsumentckiej i Przetwarzania



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Danych, UOKiK przedstawił do tej sprawy dodatkowe wyjaśnienia i opinie. W ramach Zespołu roboczego odbyło się także specjalne spotkanie poświęcone tej problematyce.

W toku prac Zespołu roboczego Prezes UOKiK wskazywał, że prowadzi wobec banków liczne postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, w których podważa się procedury informowania klientów o zmianie warunków umów o usługi płatnicze za pośrednictwem bankowości elektronicznej. Zgodnie z prawem, takie informacje bank powinien wysyłać na trwałym nośniku informacji. Jest nim np. list w formie tradycyjnej, wiadomość e-mail, jeśli zawiera w sobie wszystkie niezbędne dane, a także wiadomość przesłana w ramach bankowości elektronicznej, o ile spełnia ona cechy trwałego nośnika informacji. Zdaniem UOKiK, wewnętrzne elektroniczne systemy banków na ówczesny stan nie spełniały cech trwałego nośnika informacji, gdyż były całkowicie pod kontrolą banków, więc konsument nie miał gwarancji, że treści przesłane przez ten system nie będą zmieniane przez bank. Ponadto instytucje finansowe nie zapewniały dostępu do tych wiadomości po zakończeniu umowy.

W wyniku prowadzonych postępowań w latach 2017–2019 Prezes UOKiK wydał 18 decyzji administracyjnych wobec 18 banków w Polsce w związku z informowaniem konsumentów, którzy są stroną umów o usługę płatniczą oraz posiadają dostęp do systemu bankowości elektronicznej, o proponowanych zmianach warunków umów o usługę płatniczą w trakcie ich trwania wyłącznie za pomocą wiadomości elektronicznych przesyłanych w ramach systemu bankowości elektronicznej, które nie stanowią trwałego nośnika informacji w rozumieniu art. 2 pkt 30 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>50</sup>. W trakcie postępowań banki zobowiązały się między innymi do wprowadzenia zmian w sposobie przekazywania informacji o zmianach warunków umów o usługę płatniczą, a także do usunięcia trwających skutków naruszenia interesów konsumentów, np. poprzez indywidualne rozliczenie się z konsumentami ze zmian opłat i prowizji w określonym czasie, przyznanie rekompensat produktowych lub do zwrotu ryczałtowych kwot za zmiany opłat i prowizji na konto swoich klientów. Prezes UOKiK podał, że wszystkie decyzje są prawomocne i w dużej części zostały już przez przedsiębiorców wykonane. Zdaniem NIK, działania podjęte przez Prezesa UOKiK chroniły prawa klientów banków do otrzymywania w prawidłowy sposób informacji o zmianach warunków umów dokonywanych przez banki.

ZBP w pismach z 10 maja 2017 r., 24 listopada 2017 r., 16 stycznia 2018 r. i 24 października 2018 r. zwracał się do UOKiK o stanowisko w sprawie trwałego nośnika, przekazując swoją opinię, a w styczniu 2018 r. także Raport Trwały Nośnik Informacji, Rozwiązanie Sektorowe, nie uzyskując odpowiedzi, aż do 23 stycznia 2019 r. Prezes UOKiK uzasadniał to faktem, iż stanowisko Urzędu było znane członkom ZBP, gdyż było prezentowane im przez przedstawicieli UOKiK na wielu spotkaniach, a także koniecznością zachowania ostrożności przez Urząd w okresie, w którym były pro-

<sup>50</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 659, ze zm.

wadzone postępowania w sprawie zbiorowych interesów konsumentów względem 18 banków komercyjnych działających w Polsce. Zdaniem NIK, przykładem dobrych praktyk byłoby wcześniejsze udzielenie pisemnej odpowiedzi w powyższym zakresie.

### **Realizacja przez Ministerstwo Finansów rekomendacji Zespołu roboczego**

Ministerstwo Finansów zostało wyznaczone do koordynacji wdrożenia 28 rekomendacji wskazanych w Raporcie z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech). Do 30 września 2019 r. została zakończona realizacja 15 z tych rekomendacji<sup>51</sup>, a jedna rekomendacja została wykonana częściowo<sup>52</sup>. Jednak pomimo upływu prawie dwóch lat od sporządzenia powyższego Raportu Ministerstwo Finansów w stosunku do 11 z 28 rekomendacji nadal było na etapie analizy sposobu ich realizacji oraz jednej rekomendacji nie realizowało. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Finansów powinno określić, jakie rozwiązania są możliwe w celu realizacji rekomendacji i doprowadzić do skutecznego wyeliminowania barier rozwoju FinTech.

Rekomendacje Zespołu roboczego zrealizowane przez Ministerstwo Finansów

Rekomendacje zostały zrealizowane poprzez przygotowanie przez Ministerstwo Finansów projektów ustaw i zmianę lub wydanie nowych rozporządzeń.

Ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw<sup>53</sup> wprowadzono przepisy umożliwiające funkcjonowanie w Polsce tzw. małych instytucji płatniczych z uproszczonym trybem licencyjnym i rejestracji oraz rozszerzono zadania Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie wsparcia rozwoju innowacji finansowych. Usunięty został wymóg pokrycia funduszy własnych instytucji płatniczych w 80% środkami własnymi oraz zmieniono metodę obliczania dodatkowego wymogu dla poziomu utrzymywanych funduszy własnych instytucji płatniczych w odniesieniu do udzielonych kredytów płatniczych. Zostały zmienione wymogi w zakresie identyfikacji podmiotów powiązanych z wnioskodawcą starającym się o zezwolenie na działalność w charakterze krajowej instytucji płatniczej lub krajowej instytucji pieniądza elektronicznego oraz usunięto wymóg składania specjalnego wniosku przez użytkownika usług płatniczych w celu otrzymywania korespondencji mailowej.

Ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>54</sup> wprowadzono przepisy ograniczające możliwość umownego wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorcy wobec firmy inwestycyjnej za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w zakresie outsourcingu. Zostały zmienione przepisy dotyczące tajemnicy zawodowej

<sup>51</sup> Rekomendacje nr 1, 6, 7, 9, 27, 31, 34, 35, 39, 40, 41, 44, 47, 57 i 67. Zestawienie rekomendacji znajduje się w załączniku 6.3.

<sup>52</sup> Rekomendacja nr 11.

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 1075.

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 685.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poprzez dopuszczenie przekazywania przez firmę inwestycyjną lub bank powierniczy informacji objętych tajemnicą zawodową, o ile jest to niezbędne do zawarcia lub wykonywania umów związanych z prowadzeniem działalności maklerskiej lub powierniczej w zakresie dotyczącym umów outsourcing oraz uproszczono tryb składania ofert publicznych do 1 mln euro.

Ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>55</sup> wprowadzono definicję tzw. walut wirtualnych, uregulowano kwestię weryfikacji adresów klientów przez instytucje obowiązane w przypadku legitymowania się nowym dowodem osobistym oraz outsourcingu wzmocnionych środków bezpieczeństwa.

Przepisy ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych<sup>56</sup> zmieniającą ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego<sup>57</sup> od 1 stycznia 2019 r. odformalizowały sposób zawierania umów na prowadzenie tych kont, dopuszczając realizację tych czynności w formie elektronicznej na trwałym nośniku lub w formie pisemnej.

Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie dokumentów związanych z czynnościami spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych sporządzanych na informatycznych nośnikach danych<sup>58</sup>.

Minister Finansów wydał rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie prowadzenia rejestru pośredników ubezpieczeniowych oraz udostępniania informacji z tego rejestru<sup>59</sup>, w którym uregulowano zasady stosowania certyfikatów podpisów przy autoryzacji czynności ubezpieczeniowych.

Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatkowych sprawozdań finansowych i statystycznych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji<sup>60</sup>, którego przepisy uprościły dodatkową sprawozdawczość finansową zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

Na 30 września 2019 r. spośród 28 badanych rekomendacji 11 stanowiły takie, wobec których istniały wątpliwości co do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa lub ich wdrożenie było uzależnione od spełnienia określonych warunków bądź nie przeprowadzono pogłębionych analiz możliwych rozwiązań.

Rekomendacja nr 8 dotyczyła przeanalizowania przez Ministerstwo Finansów zniesienia obowiązku uiszczania opłaty skarbowej w związku z wpisami w rejestrze Komisji Nadzoru Finansowego dostawców świad-

Rekomendacje  
Zespołu roboczego  
w trakcie realizacji

<sup>55</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1115, ze zm.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2215, ze zm.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1808, ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 126.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2467.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1187.

czących usługi płatnicze w ramach regulowanej działalności gospodarczej. W opinii Ministerstwa Finansów opłata skarbową w wysokości 616 zł za wpis ma charakter powszechny, stanowi zryczałtowaną opłatę za czynności urzędowe organu rejestrującego. Zdaniem Ministerstwa Finansów, brak jest uzasadnienia do odmiennego traktowania podmiotów innowacyjnych (start-upów) rozpoczynających działalność regulowaną w zakresie usług płatniczych. Ministerstwo Finansów wskazało, że rekomendacja powinna być poprzedzona analizą jej zgodności z przepisami o pomocy publicznej, gdyż zwolnienie podatkowe, co do zasady, taką pomoc stanowi.

Rekomendacja nr 11<sup>61</sup> dotyczyła wprowadzenia zmian przepisów ustawy Prawo bankowe, ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i ustawy o usługach płatniczych, umożliwiających ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Ministerstwo Finansów uzależniło określenie kierunków pożądaných zmian dokonaniem przez UKNF gruntownej oceny doświadczeń podmiotów nadzorowanych oraz zasad dostępu do chmury obliczeniowej, związanych m.in. z komunikatem UKNF z dnia 23 października 2017 r. dotyczącym korzystania przez podmioty nadzorowane z usług przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej. W związku z tym Ministerstwo Finansów prowadziło z UKNF w czerwcu 2019 r. wymianę informacji na temat stanu zaawansowania rozwiązań opartych na chmurze obliczeniowej i przedstawiło stanowisko, że oczekuje na przekazanie przez UKNF wyników prac. W opinii Ministerstwa Finansów ocena dokonywana przez organ nadzoru powinna uwzględniać zalecenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (dalej: EBA) dotyczące cloud computing<sup>62</sup> z 2017 r. oraz najnowsze wytyczne EBA w sprawie outsourcingu (*EBA Guidelines on outsourcing arrangements*). Wytyczne te weszły w życie z dniem 30 września 2019 r., zastępując dotychczasowe wytyczne z 2006 r. Ponadto zmiany ustawowe w tych obszarach powinny zostać poprzedzone analizą obecnych uwarunkowań prawnych. Działania podjęte przez UKNF zostały przedstawione na str. 30 Informacji.

Rekomendacja nr 12 zakładała wprowadzenie przepisów pozwalających bankom, zakładom ubezpieczeń i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym na powierzanie usług informatycznych podmiotom podzlecającym ich wykonanie. Kwestię dopuszczania podzlecenia usług informatycznych zidentyfikowano jako istotną z punktu widzenia upowszechnienia rozwiązań opartych na chmurze obliczeniowej na rynku finansowym. Ministerstwo Finansów nie prowadziło prac legislacyjnych w tym zakresie, natomiast zagadnienia związane z chmurą obliczeniową były w trakcie analizy tak, jak w przypadku rekomendacji nr 11.

Rekomendacja nr 15 dotyczyła zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w celu doprecyzowania przepisów lub wydania interpretacji ogólnej wyjaśniającej wątpliwości w zakresie przeszkód podatkowych dla rozwoju innowacji finansowych.

<sup>61</sup> Rekomendacja została zrealizowana częściowo, w zakresie dotyczącym firm inwestycyjnych.

<sup>62</sup> Ang. *cloud computing* – model przetwarzania w chmurze obliczeniowej.

Ministerstwo Finansów wskazało, że postulaty odnosiły się do problemów interpretacyjnych związanych ze stosowaniem ulgi podatkowej na działalność badawczo-rozwojową, przewidzianą w art. 26e ustawy z dnia 16 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>63</sup> oraz art. 18d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>64</sup>. Ulga ta ma stanowić przedmiot szczegółowej analizy w ramach projektu realizowanego z Bankiem Światowym, mającego zapewnić Ministerstwu Finansów narzędzia do analizy efektywności preferencji podatkowych w osiąganiu zakładanych celów, w tym do oszacowania skutków finansowych preferencji podatkowych i ich wpływu na dochody oraz pozwolą na ocenę osiągniętego celu przez wprowadzenie preferencji podatkowych.

Taki sam sposób postępowania Ministerstwo Finansów przewidywało w przypadku rekomendacji nr 16 wynikającej z bariery braku zachęt o charakterze podatkowym do podejmowania innowacyjnych przedsięwzięć. Rekomendacja postuluje uwzględnienie przez Ministerstwo Finansów ulgi podatkowej na zakup oprogramowania służącego poprawie cyberbezpieczeństwa bankowości elektronicznej oferowanej przez banki lub spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Rekomendacja nr 17 postulowała zmiany nieprecyzyjnych przepisów regulujących tajemnicę zawodową podmiotów rynku kapitałowego. W ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>65</sup> oraz ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi miałyby zostać dodane przepisy umożliwiające wyrażenie zgody w postaci elektronicznej na udostępnienie informacji objętych tajemnicą zawodową. Zgodnie z informacją przekazaną przez Ministerstwo Finansów propozycja zmiany przepisów w powyższym zakresie została włączona do prac nad wdrożeniem do porządku krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1160 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającej dyrektywy 2009/65/WE i 2011/61/UE w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji prowadzonej przez przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania.

Rekomendacja nr 18 odnosiła się do wyeliminowania przez Ministerstwo Finansów, w toku prac nad projektem ustawy o Centralnej Bazie Rachunków, wątpliwości związanych z tajemnicą bankową lub zawodową spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Zdaniem Ministerstwa Finansów, przy projektowaniu ustawy o Centralnej Bazie Rachunków wymagane jest uwzględnienie nowych przepisów Unii Europejskiej. W czerwcu 2018 r. została opublikowana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE<sup>66</sup>. Przepisy dyrektywy zobowiązały państwa członkowskie Unii do ustanowienia

<sup>63</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, ze zm.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1355, ze zm.

<sup>66</sup> Dz. Urz. UE L Nr 156 z 19.6.2018, s. 43.

scentralizowanych automatycznych mechanizmów, takich jak centralne rejestry lub centralne systemy wyszukiwania danych elektronicznych, które umożliwiają terminową identyfikację dowolnej osoby fizycznej lub prawnej posiadającej rachunki płatnicze oraz rachunki bankowe identyfikowane za pomocą międzynarodowego numeru rachunku bankowego (IBAN<sup>67</sup>), zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012<sup>68</sup>. W czerwcu 2019 r. została opublikowana także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania lub ich ścigania, uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW<sup>69</sup>. Doprecyzowuje ona zasady dostępu organów publicznych do danych udostępnianych za pomocą scentralizowanych mechanizmów automatycznych.

Rekomendacja nr 29 dotyczyła wprowadzenia przepisu, na mocy którego wszystkie podmioty rynku finansowego będą mogły korzystać z instrumentu polecenia zapłaty bez konieczności papierowego obiegu dokumentów. Regulacja dotycząca polecenia zapłaty jest zawarta w art. 63d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. W obecnym stanie prawnym przeprowadzenie rozliczeń za pomocą polecenia zapłaty jest możliwe wyłącznie w przypadku udzielenia wierzycielowi przez dłużnika odrębnej zgody na obciążenie jego rachunku. Zgodnie z rekomendacją wystarczającym byłoby udzielenie przez dłużnika zgody na obciążenie jego rachunku w drodze polecenia zapłaty wobec banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej prowadzących jego rachunek, bez konieczności wydawania przez dłużnika odrębnej zgody wierzycielowi. Z informacji przedstawionych przez Ministerstwo Finansów prace nad analizą możliwości i zasadności wdrożenia przedmiotowego rozwiązania nie zostały sfinalizowane. W ramach konsultacji z Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów znajdował się projekt ustawy dotyczący deregulacji działalności biur usług płatniczych. W toku dalszych prac nad projektem miały zostać rozważone między innymi postulaty dotyczące elektronicznej ustalania polecenia zapłaty.

Rekomendacja nr 54 postulowała zmiany w przepisach umożliwiające zautomatyzowanie procesów dematerializacji papierów wartościowych oraz obsługi operacji przeprowadzanych przez spółki publiczne, ograniczonych dotychczas wymogiem własnoręcznego podpisu w trakcie zapisu na akcje. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 30 lipca 2019 r. skierował do Ministerstwa Sprawiedliwości propozycję zmiany ustawy z dnia 15 czerwca 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>70</sup>, zakładającą umożliwienie składania zapisów na akcje w formie elektronicznej z wykorzystaniem podpisu elektronicznego. Jednocześnie zwrócił się o opinię oraz rozważenie możliwości przedłożenia tych propozycji legi-

<sup>67</sup> Ang. *International Bank Account*.

<sup>68</sup> Dz. Urz. UE L Nr 94 z 30.03.2012, s. 22.

<sup>69</sup> Dz. Urz. UE L Nr 186 z 11.07.2019, s. 122.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

slacyjnych przez Ministerstwo Finansów do rozpatrzenia na etapie prac parlamentarnych projektu ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych i niektórych innych ustaw. W odpowiedzi z 28 sierpnia 2019 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że przedstawioną koncepcję zmiany art. 437 ustawy Kodeks spółek handlowych ocenia pozytywnie, a kwestię przedłożenia propozycji w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw pozostawia do uznania Ministerstwa Finansów. Z uwagi na zaawansowany etap prac nad tym projektem oraz brak innych procesów legislacyjnych, które zmieniłyby regulacje z zakresu obrotu instrumentami finansowymi, propozycję włączono do prac nad projektem ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz niektórych innych ustaw.

Rekomendacja nr 60 została zrealizowana w zakresie wyeliminowania ograniczenia zawierania umów IKE, IKZE i pracowniczych programów emerytalnych wyłącznie do formy papierowej. Nie została natomiast uwzględniona propozycja legislacyjna Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami dotyczące zmiany przepisów w ustawie o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego w zakresie umożliwienia elektronicznego składania przez instytucje finansowe deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych. Propozycje tych zmian były na etapie analiz w Ministerstwie Finansów.

Rekomendacja nr 61 postulowała zniesienie wymogu przechowywania przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne papierowych kopii raportów przekazywanych do organu nadzoru i umożliwienie wprowadzenia archiwizacji elektronicznej. Realizacja rekomendacji wymaga zmiany rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego<sup>71</sup>. Ministerstwo Finansów przygotowało projekt rozporządzenia uwzględniający proponowane zmiany i przekazało ten projekt do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. Po konsultacjach Ministerstwo uzupełniło projekt rozporządzenia o wniesione w trakcie konsultacji poprawki w zakresie archiwizacji dokumentów przekazywanych drogą elektroniczną. Poprawiony projekt został skierowany do ponownych uzgodnień, konsultacji oraz opiniowania.

Rekomendacja nr 81 dotyczyła umożliwienia udzielenia odpowiedzi na reklamację złożoną w postaci elektronicznej, jeżeli w takiej samej formie reklamacja została złożona i klient nie żądał udzielenia odpowiedzi w postaci papierowej lub na innym trwałym nośniku. W Ministerstwie Finansów prowadzono przegląd przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia

<sup>71</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2288, ze zm.

2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>72</sup>. Analizą objęto przepisy ustawowe i wykonawcze regulujące funkcjonowanie Rzecznika Finansowego jako instytucji prawa, zasad jego finansowania oraz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. Rozpatrywano także spostrzeżenia i wnioski zgłaszane Ministerstwu od czasu powstania instytucji Rzecznika Finansowego. Ministerstwo Finansów przewidywało przeprowadzenie w IV kwartale 2019 r. konsultacji z Rzecznikiem Finansowym, po zakończeniu których miała zostać podjęta decyzja o ewentualnych zmianach ustawy.

Rekomendacja nr 22 dotycząca podjęcia prac związanych z umożliwieniem zakładom ubezpieczeń pozyskiwania w sposób zautomatyzowany informacji z urzędów skarbowych nie była realizowana. Ministerstwo Finansów nie prowadziło analiz w powyższym zakresie i nie podało powodów ich niepodjęcia.

### **Działania w zakresie ograniczenia nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych**

Brak rozwiązań umożliwiających pozyskiwanie danych sprawozdawczych w oparciu o rozwiązania RegTech

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

Urząd nie prowadził konsultacji z Fundacją w zakresie ograniczenia obowiązków sprawozdawczych. W celu usprawnienia procesów sprawozdawczych oraz zgodności regulacyjnej UKNF planował rozszerzyć Program Innovation Hub o nowy krąg odbiorców z sektora technologii regulacyjno-nadzorczych, w celu rozpoznania potrzeb podmiotów nadzorowanych oraz planujących prowadzenie działalności nadzorowanej. Rozszerzenie programu miało stanowić sygnał dla jego uczestników w celu pobudzenia rozwoju określonych segmentów rynku. W efekcie planowano rozpocząć otwarty dialog z uczestnikami rynku prowadzącymi działalność w zakresie projektowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań usprawniających procesy raportowe i zapewnienia zgodności, ale również poprawiających efektywność i wydajność kanałów wymiany informacji z organem nadzoru. UKNF planował również prace w celu stworzenia koncepcji API<sup>73</sup> „nadzorczego”, za pośrednictwem którego podmioty rynkowe mogłyby w czasie rzeczywistym udostępniać Urzędowi infor-

<sup>72</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2038, ze zm.

<sup>73</sup> *Application Programming Interface* – rozwiązanie informatyczne umożliwiające komunikowanie się aplikacjom między sobą, w tym np. wykorzystywanie funkcjonalności udostępnianych przez inną aplikację.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

macje wymagane powszechnie obowiązującymi przepisami. Powyższy pomysł na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie został doprecyzowany i znajdował się na etapie przedkonceptyjnym. Oznacza to, że przez okres ponad dwóch lat od opublikowania raportu Fundacji FinTech Poland nie osiągnięto żadnego postępu w tworzeniu środowiska umożliwiającego ułatwienie raportowania przez podmioty nadzorowane. UKNF nie zrealizował też rekomendacji 59 Zespołu roboczego związanej z potrzebą modyfikacji systemu ESPI (Elektroniczny System Przekazywania Informacji). Wskutek tego bariera dotycząca problemów technicznych przy obsłudze przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych systemu ESPI nie została usunięta. Zdaniem UKNF, wprowadzanie zmian do obecnie istniejącego systemu obarczone jest nieproporcjonalnym nakładem pracy oraz środków i jest ekonomicznie nieuzasadnione. UKNF planuje wyeliminowanie zgłoszonych trudności po wdrożeniu nowego systemu sprawozdawczego i dokonaniu stosownych zmian w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystwa funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych dostarczanych przez te podmioty Komisji Nadzoru Finansowego.

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

W celu usprawnień raportowych na rynku kapitałowym, UKNF zgłosił propozycję rezygnacji z przekazywania części raportów wymaganych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze<sup>74</sup>. Rozporządzenie, co do zasady, uwzględnia uwagi Urzędu zgłoszone w toku prac legislacyjnych. Z propozycji uchylenia obowiązku przekazywania pięciu rodzajów raportów dotyczących działalności domów maklerskich ostatecznie obowiązek ten utrzymano w stosunku do jednego rodzaju raportu.

Działania w celu ograniczenia wymogów sprawozdawczych

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie zakresu, trybu i formy oraz terminów przekazywania Komisji Nadzoru Finansowego informacji przez firmy inwestycyjne, banki, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banki powiernicze (Dz. U. poz. 531).

Dla poprawy warunków sprawozdawczych rynku usług płatniczych UKNF zgłaszał propozycje zmian do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych. Zmiany zaproponowane przez UKNF dotyczyły w szczególności ograniczenia obowiązków sprawozdawczych (z kwartalnej na roczną) dotyczących biur usług płatniczych. Zmiany te zostały uwzględnione w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych<sup>75</sup>. Ponadto w odpowiedzi na postulat stanowiący barierę 42 Raportu końcowego, zgłoszoną przez Polską Organizację Niebankowych Instytucji Płatności (dalej: PONIP), UKNF umieścił na stronach internetowych informacje o podmiotach z Europejskiego Obszaru Gospodarczego świadczących usługi płatnicze i wydawcach pieniądza elektronicznego działających w Polsce na podstawie notyfikacji.

W odniesieniu do usprawnień w zakresie sprawozdawczości w sektorze ubezpieczeniowym, których inicjatorem był UKNF, zostały one uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatkowych sprawozdań finansowych i statystycznych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji<sup>76</sup> i dotyczyły rezygnacji z formy papierowej sporządzania części A dodatkowego sprawozdania finansowego i statystycznego na rzecz wyłącznie postaci elektronicznej oraz opatrywania tych sprawozdań kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym przez osoby do tego uprawnione. Ponadto zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji zostały zwolnione z obowiązku przekazywania raportu z badania wraz z opinią biegłego rewidenta, o których mowa w art. 65 ust. 1 ustawy o rachunkowości, sprawozdania z działalności jednostki, o którym mowa w art. 45 ust. 4 ustawy o rachunkowości, informacji dodatkowej określonej w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji<sup>77</sup>, sporządzonego w formie aktu notarialnego protokołu z walnego zgromadzenia, na którym została przyjęta uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego, dowodu złożenia sprawozdania finansowego, dowodu potwierdzającego wniesienie opłaty za publikację sprawozdania finansowego, o których mowa w art. 45 ustawy o rachunkowości. Uzasadnieniem do rezygnacji z przekazywania ww. informacji przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji był fakt, że podmioty udostępniają w KRS te informacje, w związku z tym są one publicznie dostępne, w tym również dla organu nadzoru.

Ponadto w maju 2019 r. UKNF przesłał do Ministerstwa Finansów propozycje zmian dotyczące sposobu przekazywania danych do organu nadzoru w ramach Programu Badań Statystyki Publicznej na rok 2020. Zaproponowano rezygnację z formy papierowej danych statystycznych

<sup>75</sup> Dz. U. poz. 1495.

<sup>76</sup> Dz. U. poz. 1187.

<sup>77</sup> Dz. U. poz. 562.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń/reasekuracji na rzecz wersji elektronicznej oraz wykorzystanie podpisu elektronicznego do potwierdzania tych danych.

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

Ze względu na planowane zmiany prawne w działalności funduszy emerytalnych, polegające na przekształceniu Powszechnych Towarzystw Emerytalnych w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych oraz Otwartych Funduszy Emerytalnych i Dobrowolnych Funduszy Emerytalnych w Specjalistyczne Fundusze Inwestycyjne Otwarte, UNKF nie planuje podejmowania działań zmierzających do zmian w sprawozdawczości tych podmiotów.

W celu rezygnacji z wymogu przechowywania przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych i fundusze inwestycyjne papierowych kopii raportów i umożliwienia wprowadzenia archiwizacji elektronicznej, w ramach prac Zespołu roboczego UKNF przygotował, we współpracy z Izbą Zarządzających

Niezrealizowana  
rekomendacja nr 61

Funduszami i Aktywami, propozycję zmiany przepisów § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Rekomendacją Zespołu roboczego było uwzględnienie przez Ministerstwo Finansów powyższej propozycji legislacyjnej. Zgodnie ze statusem realizacji rekomendacji Zespołu roboczego na dzień 1 marca 2018 r. kwestia zmian tej regulacji wymagała ustaleń bilateralnych pomiędzy Ministerstwem Finansów a UKNF. Tymczasem, pomimo iż proponowana zmiana nie została wprowadzona przez Ministerstwo Finansów do projektu rozporządzenia, UKNF podczas uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania tego dokumentu w lipcu 2019 r. nie zgłosiło uwagi wskazującej na celowość uwzględnienia tego przepisu. Zdaniem NIK, UKNF jako wskazany w raporcie Zespołu roboczego do dokonania ustaleń roboczych z Ministerstwem Finansów powinien wspierać dokonanie tej zmiany. W tej sytuacji niewłaściwe jest stanowisko Departamentu Prawnego UKNF oddalające odpowiedzialność organu nadzoru za udział we wprowadzeniu tej regulacji poprzez wskazanie, że ustalenia Zespołu roboczego były znane Ministerstwu Finansów, którego przedstawiciele brali udział w jego pracach.

Podkreślić należy, że zgłaszane propozycje zmian legislacyjnych w zakresie ograniczania nadmiernych i uciążliwych wymogów sprawozdawczych miały charakter dostosowawczy do nowelizowanych ustaw, zmieniających się przepisów wykonawczych lub były prowadzone w ramach uzgodnień międzyresortowych w toku procesu legislacyjnego. Podejmowane działania nie były natomiast związane z wdrażaniem rozwiązań zapewniających gotowość Urzędu do pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o innowacyjne rozwiązania z zakresu RegTech. Wskazane przez UKNF działania związane z optymalizacją wymogów sprawozdawczych nie stanowiły sformułowanego w opisie bariery 10 z Raportu końcowego Zespołu roboczego działania w celu optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań RegTech. Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządzający PIT, zgodnie z rekomendacją Zespołu roboczego Urząd miał rozważyć możliwość optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań z zakresu RegTech zgłaszane przez uczestników rynku. W związku z brakiem takich zgłoszeń, nie było możliwości implementacji przez UKNF konkretnych rozwiązań. Zdaniem NIK, od czasu opublikowania Raportu końcowego z prac Zespołu roboczego UKNF nie stworzył podmiotom innowacyjnym warunków umożliwiających przetestowanie swoich rozwiązań i dostosowanie ich do oczekiwań organu nadzoru, co może mieć wpływ na sygnalizowany brak zgłoszeń.

### 5.3. Wsparcie podmiotów wdrażających usługi FinTech

W swoich rekomendacjach Zespół roboczy wskazał na zasadność podjęcia działań mających niwelować bariery regulacyjne dla podmiotów rozwijających innowacyjne technologie finansowe. W szczególności wskazano, że konieczne jest stworzenie bezpiecznego środowiska prawnego i organizacyjnego, w którym przedsiębiorcy przy ograniczonych wymogach regulacyjnych mogliby tworzyć, oferować i testować nowe usługi finansowe. Stworzenie takich rozwiązań uznano za istotne z tego powodu, że najbardziej innowacyjne podmioty są zazwyczaj nowymi firmami i na początku działalności mają one trudności w spełnieniu wymogów regulacyjnych (np. licencyjnych, kapitałowych, organizacyjnych). Bariery te mogą powodować, że innowacyjne rozwiązania w zakresie finansów nie będą wprowadzane na rynek (bariera wejścia). Wyeliminowanie tej bariery miało nastąpić poprzez utworzenie i prowadzenie przez UKNF programu Innovation Hub i Piaskownicy regulacyjnej. Ponadto jako istotne utrudnienie dla rozwoju podmiotów FinTech w Polsce Zespół roboczy uznał długotrwałość postępowań prowadzonych przez organ nadzoru w zakresie uzyskania zezwolenia KNF na prowadzenie działalności licencjonowanej. Jednym z rozwiązań mających służyć realizacji tego celu było dopuszczenie prowadzenia działalności w formie tzw. małej instytucji płatniczej. UKNF prawidłowo przygotował i realizował program Innovation Hub oraz prowadził postępowania w sprawie dokonania wpisu do rejestru małej instytucji płatniczej. Natomiast nie został przez UKNF uruchomiony program Piaskownicy regulacyjnej.

#### 5.3.1. Program Innovation Hub

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

Program jest skierowany do dwóch grup podmiotów sektora innowacji finansowych FinTech: podmiotów wykonujących działalność na podstawie przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, oraz podmiotów zamierzających wykonywać działalność na podstawie przepisów, o których mowa art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Zgodnie z regulaminem *Innovation Hub* w ramach Programu podmiot pytający może uzyskać m.in. wydawaną na podstawie art. 11 b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym interpretację co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz aktów wykonawczych wydanych na ich

Dobre przygotowanie programu *Innovation Hub*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podstawie w ich indywidualnej sprawie. W związku z tym istnieją dwie zbliżone do siebie formy wsparcia w ramach Programu – wspomniane złożenie wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji UKNF związane z opłatą w wysokości 1000 zł oraz skorzystanie nieodpłatnie z formularza kontaktowego Programu. Najważniejszą cechą interpretacji Komisji odróżniającą ją od zwykłej pisemnej odpowiedzi jest wymóg wydania jej przez KNF w terminie do 30 dni (do 45 dni w sprawach szczególnie skomplikowanych) określony w art. 11 b ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Niedotrzymanie tego terminu, zgodnie z art. 11b ust. 7 tej ustawy, skutkuje potwierdzeniem stanowiska przedstawionego w interpretacji przez podmiot wnioskujący. Ponadto, pomimo iż interpretacja Komisji zgodnie z art. 11b ust. 8 jest niewiążąca dla wnioskodawcy, jak i Komisji, to działania wnioskującego podmiotu w zakresie, w jakim zastosował się do interpretacji Komisji, nie mogą stanowić podstaw do nałożenia przez Komisję sankcji administracyjnej. Zaletą interpretacji KNF jest również fakt, że dzięki sformalizowanej postaci, podmioty mogą ją wykorzystywać w negocjacjach biznesowych, m.in. w przypadku chęci pozyskania inwestora.

### Podmioty biorące udział w programie Innovation Hub

Udział w Programie należało zgłosić poprzez wysłanie formularza kontaktowego drogą elektroniczną. Warunkiem uczestnictwa w Programie było spełnienie kryteriów dotyczących innowacyjnego charakteru rozwiązania, przedstawienia interpretacji otoczenia regulacyjno-prawnego oraz realnej potrzeby wsparcia. W okresie od 5 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. o wzięcie udziału w Programie wnioskowało 101 podmiotów, które skierowały do UKNF w tym okresie łącznie 108 zapytań. Osiem podmiotów zgłoszonych do Programu, w momencie przystąpienia, wykonywało działalność na podstawie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Podmioty te w ramach Programu zgłosiły 15 zapytań do Urzędu. Pozostałe 93 podmioty planowały rozpoczęcie działalności na rynku regulowanym w obszarze usług finansowych i we wskazanym wyżej okresie zgłosiły łącznie 93 zapytania do UKNF.

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

### Terminowość udzielania odpowiedzi przez UKNF

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

Odpowiedzi Urzędu w ramach obsługi programu Innovation Hub były udzielane drogą elektroniczną lub telefonicznie oraz podczas spotkań z podmiotami. Spotkania z podmiotami były najczęściej wykorzystywaną formą komunikacji z uczestnikami Programu i zgodnie z wyjaśnieniami

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UKNF pozwalały na skuteczne wyjaśnienie wszystkich wątpliwości, które mogą wiązać się z przedstawianymi przez podmioty rozwiązaniami. Odpowiedzi udzielane telefonicznie nie były dokumentowane i nie są uwzględniane w statystykach Urzędu, natomiast z większością spotkań były tworzone notatki.

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

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

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

NIK zbadała 18 zapytań zadanych w ramach programu. Zapytania zostały wybrane w taki sposób, aby uwzględnić różny sposób ich rozpatrzenia. Spośród nich, na 11 zapytań UKNF udzielił pisemnej odpowiedzi podmiotom. W jednym przypadku UKNF wydał na wniosek podmiotu indywidualną interpretację na podstawie art. 11b ustawy o nadzorze finansowym. Ponadto UKNF dwukrotnie zaprosił podmioty na spotkanie w UKNF

Niepełne dokumentowanie udzielanych informacji

UKNF nie publikował odpowiedzi na pytania uczestników Programu

Prawidłowe rozpatrywanie zapytań przez UKNF

bez udzielania pisemnej odpowiedzi. W dwóch przypadkach UKNF nie udzielił odpowiedzi na pytania z uwagi na fakt, że podczas projektowania odpowiedzi na podmioty wpłynęły zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. W trzech kolejnych przypadkach UKNF nie udzielił odpowiedzi podmiotom pytającym m.in. o problematykę piaskownicy wirtualnej oraz trwałego nośnika. Było to spowodowane tym, że na ówczesnym etapie w UKNF nie były prowadzone prace związane z budową piaskownicy wirtualnej oraz że zagadnienie dotyczące trwałego nośnika pozostawało we właściwości Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

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

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

W jednym z przypadków UKNF zakwalifikował zgłoszony problem jako szczególnie skomplikowany. UKNF termin załatwienia tej indywidualnej sprawy określił na dzień 1 kwietnia 2019 r., natomiast interpretacja KNF w została wydana w dniu 7 maja 2019 r., tj. 36 dni po terminie. Art. 11b ust. 7 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazuje, że niewydanie interpretacji Komisji w terminach określonych w ustawie uznaje się za potwierdzenie stanowiska podmiotu wnioskującego. W związku z faktem, że KNF nie podzieliła stanowiska spółki wskazanego we wniosku, istnieje ryzyko, iż spółka, przyjmując domniemaną akceptację jej stanowiska, mogła podjąć działania naruszające obowiązujące regulacje. Zdaniem NIK, takie podejście stanowi zaprzeczenie ustawowego celu działalności KNF mającego polegać na wsparciu innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym.



### 5.3.2. Program piaskownicy regulacyjnej

Prace koncepcyjne w UKNF nad piaskownicą regulacyjną rozpoczęły się w maju 2018 r., kiedy przygotowano wstępny projekt założeń. W dniu 12 czerwca 2018 r. odbyło się pierwsze spotkanie konsultacyjne z przedstawicielami rynku, na którym dyskutowano na temat oczekiwań co do projektu oraz warunków, jakie powinna spełniać *Piaskownica regulacyjna*. W dniu 15 lipca 2018 r. w UKNF odbyło się spotkanie, na którym omawiano założenia piaskownicy regulacyjnej z podmiotami wspomagającymi start-up'y (akceleratorami). Po kolejnych spotkaniach konsultacyjnych, 31 sierpnia 2018 r., departamentom UKNF został przekazany do konsultacji dokument *Wymagania dla Wirtualnej Piaskownicy Regulacyjnej KNF*. Po zebraniu i analizie uwag materiał został skierowany na posiedzenie KNF 18 września 2018 r. Po zaakceptowaniu koncepcji przez KNF, podjęto w Urzędzie prace nad przygotowaniem regulaminu programu *Piaskownicy Regulacyjnej* oraz regulaminu kwalifikacji podmiotu do roli Operatora Piaskownicy Regulacyjnej. W dniu 25 października 2018 r. UKNF opublikował na swojej stronie internetowej regulamin programu *Piaskownicy Regulacyjnej* oraz ogłosił, że w terminie do 9 listopada 2018 r. mogą zgłosić się podmioty zainteresowane pełnieniem funkcji Operatora Piaskownicy.

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

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

W obowiązującym w UKNF do 31 marca 2019 r. Planie działań Departamentu Innowacji Finansowych FinTech Komisji Nadzoru Finansowego piaskownica regulacyjna była wymieniana jako jeden z głównych obszarów planowanych działań Departamentu w 2019 r. Pomimo tego, projekt programu *Piaskownicy Regulacyjnej* rozpoczęty w UKNF w 2018 r. ostatecznie nie wszedł w fazę operacyjną, został poddany rewizji i miał być przemodelowany. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez UKNF *Piaskownica regulacyjna KNF* była projektem, który był niewłaściwie komunikowany, ponieważ piaskownica regulacyjna jest to rozwiązanie o charakterze prawnym, które daje możliwość testowania na określonych w ustawie zasadach, w tym również z wykorzystaniem rzeczywistych środków finansowych. W odróżnieniu od piaskownicy regulacyjnej w przypadku piaskownicy wirtualnej, uczestnicy testują rozwiązania w środowisku wirtualnym udostępnianym przez operatorów piaskownicy bez ponoszenia ryzyka utraty środków przez klientów. W Regulaminie

Przygotowanie przez UKNF zasad organizacji Piaskownicy regulacyjnej

Zawieszenie wdrażania Piaskownicy regulacyjnej

piaskownicy w punktach 5.2–5.3 zawarto informacje, że podmiot testuje rozwiązania na środkach wirtualnych lub na środkach rzeczywistych przekazanych klientom testowym przez Podmiot Testujący oraz że Podmiot Testujący w okresie testów nie może pobierać od klientów testowych żadnych środków finansowych lub innego świadczenia o charakterze finansowym. W związku z tym, zdaniem NIK, Piaskownica regulacyjna KNF miała charakter bliższy piaskownicy wirtualnej i jako taka nie miała ograniczeń, jakie były związane ze stosowaniem piaskownicy regulacyjnej. Powyższe, zdaniem NIK, pozwala stwierdzić, że zakończenie tego projektu nie było konieczne, a powstałe wątpliwości były możliwe do wyeliminowania poprzez dostosowanie nazwy projektu do jego faktycznego charakteru. Skutkiem wstrzymania realizacji projektu programu Piaskownicy regulacyjnej jest uniemożliwienie przez długi okres czasu przetestowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w bezpiecznych warunkach.

### Nieskuteczność wdrażania Piaskownicy regulacyjnej

Zdaniem NIK, działania KNF w celu wsparcia sektora FinTech były nieskuteczne. Przyczyniło się do tego odstępianie od wdrażania koncepcji programu Piaskownicy Regulacyjnej, choć UKNF nie sporządził żadnych analiz, które wskazywałyby na ewentualne problemy związane z wdrożeniem rozwiązań zapisanych w tym regulaminie, a prace nad projektem nie wskazywały na ewentualne problemy związane z wdrożeniem rozwiązań zapisanych w Regulaminie Piaskownicy Regulacyjnej.

### Długotrwałość planowanych działań w celu uruchomienia programu Piaskownicy Regulacyjnej

UKNF we współpracy z Ministerstwem Finansów prowadził prace nad projektem realizowanym ze środków europejskich w ramach trzeciej rundy Programu Wspierania Reform Strukturalnych (PWRS) na lata 2017–2020. Wniosek w sprawie tego projektu został wysłany do Komisji Europejskiej w październiku 2018 r. i dotyczył wsparcia w dwóch obszarach. Obszar drugi tego projektu obejmował zadania realizowane przez KNF, które polegały na stworzeniu piaskownicy regulacyjnej przy wykorzystaniu ekspertów biznesowych, prawnych i technologicznych zakontraktowanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który jest podmiotem odpowiedzialnym za nadzór nad całym projektem. 1 marca 2019 r. UKNF wraz z Ministerstwem Finansów otrzymał potwierdzenie wsparcia projektu z EBOR<sup>78</sup>.

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

<sup>78</sup> Pełna nazwa projektu brzmi „Feasibility study on innovative technological solutions in the Polish financial market and identification of any legal, regulatory and supervisory impediments to its use, especially regarding DLT and RegTech (#FinTech) & sandbox”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według harmonogramu opracowanego przez EBOR, w trzecim kwartale 2019 r. powinny rozpocząć się prace nad tworzeniem modelu piaskownicy regulacyjnej. Z informacji przekazanych przez UKNF na dzień 27 sierpnia 2019 r. projekt znajdował się w fazie ewaluacji ofert konsultantów złożonych w przetargu zorganizowanym przez EBOR, chociaż wybór konsultantów planowano wstępnie na czerwiec 2019 r. W dniu 16 sierpnia 2019 r. UKNF przekazał do EBOR drogą elektroniczną uwagi dotyczące proponowanych wykonawców analiz wraz ze wskazaniem trzech najlepszych w jej opinii ofert. W dniu 24 września 2019 r. EBOR poinformował UKNF o wyborze wykonawcy, którym został jeden z podmiotów wyróżnionych przez UKNF. Zakończenie projektu zostało zaplanowane w harmonogramie na trzeci kwartał 2020 r., przy czym termin ten nie obejmuje procesu legislacyjnego. UKNF zakłada, że rządowy proces legislacyjny potrwa około od roku do półtora roku, zgodnie z praktyką wynikającą z czasu trwania dotychczasowych procesów. Oznacza to, że w optymistycznym wariantcie piaskownica regulacyjna może rozpocząć działalność pod koniec 2021 r. NIK zwraca uwagę, że rozwiązania w sektorze FinTech, co do zasady, powinny być testowane w możliwie szybkim terminie, by nie stracić na swojej innowacyjności i nie ograniczać przewagi konkurencyjnej, jaką mogą uzyskać pionierzy przygotowywanych rozwiązań.

Ponadto NIK uznaje, że nie poinformowanie operatorów piaskownicy wybranych 16 listopada 2018 r. o zawieszeniu przez UKNF prac nad tym projektem było działaniem nierzetelnym. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem UKNF, że projekt piaskownicy z EBOR finansowanej ze środków PWRS został zakomunikowany w mediach, w tym mediach społecznościowych, wspólnie z Ministerstwem Finansów przy okazji ogłoszenia o naborze wykonawców do projektu. Tym samym, zdaniem UKNF, operatorzy mogli dowiedzieć się o zmianie koncepcji funkcjonowania piaskownicy regulacyjnej. Skutkiem tej nieprawidłowości może być zmniejszenie zaufania tych podmiotów do UKNF w związku z brakiem jasnego komunikatu co do powodów zaprzestania prac nad pierwotnym programem *Piaskownicy Regulacyjnej* KNF oraz planów, co do roli tych podmiotów w planowanej piaskownicy regulacyjnej z EBOR.

Brak poinformowania  
wybranych operatorów  
*Piaskownicy Regulacyjnej*  
o zawieszeniu projektu

### 5.3.3. Postępowania w zakresie uzyskania zezwolenia KNF na świadczenie usług płatniczych

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

Długotrwałość  
postępowań  
o zezwolenie KIP

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

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

### Sprawne dokonywanie wpisów do rejestru MIP

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

Z 40 podmiotów wpisanych do Rejestru MIP czterech wnioskodawców złożyło wcześniej wnioski o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej, z czego dwa wnioski pozostawiono bez rozpoznania ze względu na nieusunięcie braków formalnych we wnioskach w terminie, a dwa postępowania było nadal w toku. W czterech wymienionych przypadkach podmioty nie spełniały warunków formalnych do uzyskania zezwolenia KNF na świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej, natomiast spełniały wymagania dla dokonania rejestracji w charakterze małej instytucji płatniczej, co potwierdza, że wprowadzenie małej instytucji płatniczej do ustawy o usługach płatniczych ograniczyło również regulacyjną barierę wejścia na rynek.

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

UKNF na swojej stronie internetowej opublikował informacje służące pomocą podmiotom wnioskującym o licencję KIP i rejestrację w charakterze MIP oraz checklistę do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej/krajowej instytucji pieniądza elektronicznego i wzór wniosku o wpis małej instytucji płatniczej do rejestru dostawców usług płatniczych i wydawców pieniądza elektronicznego. Opublikowana w październiku 2018 r. checklista została opracowana na podstawie obowiązującego do dnia 20 grudnia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów<sup>79</sup> oraz części wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego<sup>80</sup> w zakresie wymogów dotyczących systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej. Zdaniem UKNF, brak nowego rozporządzenia stanowi utrudnienie w przygotowywaniu wniosków przez podmioty ubiegające się o zezwolenie. Stąd checklista, pomimo że wymaga aktualizacji, wykorzystywana jest we wstępnej analizie formalnej złożonej do wniosku dokumentacji, a ostateczna ocena formalna i merytoryczna dokonywana jest zgodnie z wymogami określonymi w Dziale IV ustawy o usługach płatniczych. Zdaniem NIK, w zaistniałej sytuacji sporządzenie checklisty było słusznym rozwiązaniem, jednak z powodu, że bazuje ona na nieaktualnych rozwiązaniach prawnych i nie uwzględnia wszystkich wytycznych EUNB, nie stanowi wystarczającej pomocy dla wnioskodawców w przygotowywaniu dokumentacji w sprawach wydawania zezwoleń dla krajowych instytucji płatniczych i krajowych instytucji pieniądza elektronicznego.

Publikowanie przez UKNF informacji dla wnioskujących o licencję KIP i rejestrację MIP

### **5.4. Uwzględnienie w nadzorze nad rynkiem finansowym i działalności UOKiK zagadnień związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych**

Zagadnienia związane z rozwojem FinTech UKNF uwzględnił w tematyce sprawowanego nadzoru w ramach procesu BION, jak i przeprowadzanych kontroli w nadzorowanych podmiotach. Tematyka FinTech była także przedmiotem postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK.

#### **5.4.1. Uwzględnienie przez UKNF w nadzorze sprawowanym nad rynkiem finansowym ryzyk związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych**

UKNF nie przygotował oddzielnej metodyki badania zagadnień FinTech w zakresie sprawowanego nadzoru. Podejście takie oparte jest na założeniu, że FinTech nie stanowi odrębnej gałęzi rynku finansowego. Innowacyjne rozwiązania w usługach finansowych wdrażane są przez instytucje nadzorowane, a ich analiza jest prowadzona w ramach przepisów sektorowych, jak również w oparciu o wymogi związane m.in. z ryzykiem

Niewydzienienie zagadnień FinTech w metodyce sprawowanego nadzoru

<sup>79</sup> Uchylone Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji oraz rodzaju i formy dokumentów dołączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej (Dz. U. poz. 1805).

<sup>80</sup> Wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z 8.11.2017 r. dotyczące informacji, które należy przedstawić w celu uzyskania zezwolenia przez instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego oraz zarejestrowania dostawców świadczących usługi dostępu do informacji o rachunku zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy (UE) 2015/2366 (EBA/GL/2017/09).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

operacyjnym, ryzykiem IT i cyberbezpieczeństwem. UKNF prowadzi nadzór nad podmiotami rynku finansowego w modelu *off-site* (proces badania i oceny nadzorczej, ankiety, zapytania, dialog z podmiotami nadzorowanymi, zalecenia pokontrolne), jak również *on-site* (inspekcje, kontrole i wizyty nadzorcze). Taki sposób uwzględnienia tych zagadnień umożliwił analizę i monitoring zagadnień z obszaru FinTech w ramach sprawowanego nadzoru.

### Uwzględnienie zagadnień FinTech w procesie BION

Badanie i Ocena Nadzorcza znajduje się w zakresie obowiązków różnych departamentów UKNF. W obszarach zbliżonych do innowacji finansowych ocena nadzorcza koncentruje się na ryzyku IT wyodrębnionym z ryzyka operacyjnego oraz analizie modelu biznesowego i zarządzania, nie odnosząc się wprost do zagadnień FinTech. Kwestie wykorzystania FinTech przez podmioty nadzorowane nie stanowią odrębnego obszaru badawczego w ramach procedury BION. Urząd nie miał także planów wyodrębnienia innowacji finansowych w BION.

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

- strategia ICT<sup>81</sup> w zakresie przeglądów i dostosowania do zmian zachodzących w podmiocie nadzorowanym i w jego otoczeniu, w tym zmian wynikających z rozwoju technologicznego;
- wyznaczenie osób lub funkcji odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w zakresie eksploatowanych systemów opartych na infrastrukturze teleinformatycznej własnej, jak i zapewnianej przez podmioty zewnętrzne,
- warunki do funkcjonowania skutecznego systemu zarządzania bezpieczeństwem IT oraz najważniejsze rozwiązania techniczne stosowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa IT;
- plany ciągłości działania wraz ze wskazanymi parametrami odtworzenia, utworzone dla wszystkich procesów krytycznych;
- zasady klasyfikacji systemów informatycznych, uwzględniające klasyfikację informacji przetwarzanych w obrębie danego systemu, znaczenie danego systemu dla działalności podmiotu, istotność innych systemów informatycznych, których funkcjonowanie zależy od danego systemu oraz czy wyniki tej klasyfikacji są regularnie przeglądane i uaktualniane;
- monitorowanie sieci teleinformatycznych, komponentów infrastruktury teleinformatycznej, usług sieciowych i systemów informatycznych pod kątem ich bezpieczeństwa i poprawności funkcjonowania adekwatnie do poziomu ryzyka;
- sformalizowane regulacje w zakresie wycofywania z eksploatacji użytkowanych rozwiązań informatycznych.

<sup>81</sup> *Information and Communication Technologies* – dział telekomunikacji i informatyki, zajmujący się techniką przetwarzania, gromadzenia i przesyłania informacji w formie elektronicznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

W ramach zarządzania ocenie podlegają kwestie dotyczące outsourcingu:

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

Zgodnie ze stosowaną Metodyką Badania i Oceny Nadzorczej dla banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych z 28 marca 2019 r. powyższe zagadnienia analizowane są przy wykorzystaniu wypełnianego przez banki Formularza samooceny oraz określonego zestawu dokumentów i regulacji wewnętrznych, które podlegają niezależnej weryfikacji przez audyt wewnętrzny i komórkę ds. zgodności oraz akceptacji przez zarząd banku. Informacje zawarte w Formularzu samooceny oraz dokumenty i regulacje wewnętrzne wykorzystywane są przez UKNF do nadawania oceny za jakość zarządzania danym obszarem.

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

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

maklerskich znajdują się również w dokumentach obowiązkowo przekazywanych przez podmioty nadzorowane, np. w protokołach kontroli wewnętrznych oraz protokołach z audytów wewnętrznych wraz z informacjami o zaleceniach oraz sposobie ich realizacji.

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

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

### Uwzględnienie zagadnień FinTech w czynnościach inspekcyjnych

Ryzyka związane z wprowadzaniem i stosowaniem innowacji finansowych były badane w toku czynności inspekcyjnych do 31 marca 2019 r. w podmiotach, w których ocenie podlegało ryzyko operacyjne (ryzyko IT). W 2016 r. w 20 bankach zostały zbadane m.in. zagadnienia związane z wprowadzaniem nowych produktów bankowych, bankowością elektroniczną, bankowością mobilną i kartami płatniczymi. W 2017 r. w 17 inspekcjach w bankach zbadano następujące tematy związane z FinTech: rozwój środowiska teleinformatycznego, zarządzanie elektronicznymi kanałami dostępu, stopień dostosowania do rekomendacji KNF dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie, bankowość elektroniczna, bankowość mobilna i karty płatnicze. W 2018 r. w 10 kontrolowanych bankach analizie poddano m.in. rozwój środowiska teleinformatycznego, zarządzanie elektronicznymi kanałami dostępu, stopień dostosowania do rekomendacji KNF dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie, zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa usług bankowości elektronicznej, ze szczególnym uwzględnieniem bankowości mobilnej, biometrii i wideoweryfikacji oraz karty płatnicze. W I kwartale 2019 r. w dwóch inspekcjach w bankach zbadano m.in. proces zarządzania zmianami środowiska



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

teleinformatycznego oraz bezpieczeństwo usług bankowości mobilnej. Powyższe dane wskazują na znaczny spadek liczby inspekcji w bankach, w których badane są zagadnienia powiązane z obszarem FinTech, jednocześnie UKNF rozszerzył zakres tematyczny tych badań o dynamicznie rozwijające się usługi bankowości mobilnej, biometrii i wideoweryfikacji oraz ocenę mechanizmów kontrolnych stosowanych przez banki w celu ograniczania ryzyk na etapie wdrażania oraz funkcjonowania usług bankowości elektronicznej.

W zakresie inspekcji ubezpieczeniowych zagadnienia z obszaru przetwarzania w chmurze obliczeniowej zostały uwzględnione w toku wizyt nadzorczych prowadzonych przez Departament Inspekcji Ubezpieczeniowych (dalej: DIU). W ramach DIU zostało wytypowane do badania m.in. stosowanie wytycznej 10 (Towarzystwo powinno posiadać sformalizowane zasady współpracy z zewnętrznymi dostawcami usług informatycznych, zapewniające bezpieczeństwo danych i poprawność działania środowiska teleinformatycznego, uwzględniające również usługi świadczone przez podmioty należące do ubezpieczeniowej grupy kapitałowej), obejmującej zagadnienia przetwarzania danych o wysokim stopniu poufności lub istotności dla zakładu ubezpieczeń poza infrastrukturą teleinformatyczną ubezpieczyciela (np. w modelu chmury obliczeniowej lub Application Service Provider<sup>82</sup>, w zewnętrznych centrach przetwarzania danych, itp.).

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

Utworzony 1 kwietnia 2019 r. Departament Cyberbezpieczeństwa przejął bieżące działania analityczne i kontrolne w obszarach technologii informacyjnej oraz bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogą zawierać zagadnienia z obszaru FinTech, prowadzone do wskazanej daty przez inne departamenty UKNF, oraz kontynuuje sprawy rozpoczęte przez UKNF przed tą datą. W zakresie swojej właściwości departament ten prowadzi nadzór nad podmiotami nadzorowanymi w modelu *off-site*

Utworzenie w UKNF  
Departamentu  
Cyberbezpieczeństwa

<sup>82</sup> *Application Service Provider* – usługa polegająca na wynajmie programów komputerowych poprzez Internet.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poprzez wykorzystanie narzędzi analitycznych, takich jak ankiety KRI<sup>83</sup>, ankiety BION oraz ankiety obszaru cyberbezpieczeństwa operatorów usług kluczowych, jak również on-site, poprzez prowadzenie inspekcji, kontroli i wizyt nadzorczych. Ponadto Departament Cyberbezpieczeństwa opiniuje wnioski podmiotów nadzorowanych w zakresie m.in. dostosowania środowisk teleinformatycznych oraz procesów tych podmiotów do aktualnych wymogów prawa oraz wytycznych europejskich organów nadzoru. Oprócz tego prowadzi analizę i ocenę wniosków o zmianę statutu w odniesieniu do nowych rodzajów działalności i nowych usług (m.in. funkcji AIS i PIS<sup>84</sup> w kontekście Dyrektywy PSD2) w postępowaniach licencyjnych prowadzonych przez departamenty merytoryczne UKNF (w szczególności Departament Licencji Bankowych).

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

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

Ograniczone w 2019 r.  
kontrole w obszarze  
ryzyk IT

Utworzony w UKNF Departament Cyberbezpieczeństwa w trakcie kontroli znajdował się w fazie organizacji<sup>85</sup>, a kontrole w obszarze ryzyka IT zostały zaplanowane wstępnie od 30 września 2019 r. Zdaniem NIK, świadczy to o niedostatecznym zaplanowaniu wprowadzonej zmiany, ponieważ w jej wyniku przez około pół roku Departament Cyberbezpieczeństwa nie dokonuje inspekcji/kontroli na miejscu w podmiotach nadzorowanych, co spowodowało brak nadzoru inspekcyjnego w obszarach technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, które mogą obejmować zagadnienia związane z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.

### 5.4.2. Uwzględnienie w działalności UOKiK zagadnień związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych

UOKiK uwzględnił  
w swojej działalności  
zagadnienia FinTech

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK prowadził 33 postępowania dotyczące potencjalnych naruszeń zbiorowych interesów konsumentów lub stosowania niedozwolonych postanowień we wzorcach umów przez przedsiębiorców oferujących szeroko rozumiane usługi FinTech, w tym 30 postępowań wyjaśniających w takich obszarach, jak usługi dostępne do platform handlowych na rynku Forex, platform na rynku OTC,

<sup>83</sup> *Key Risk Indicator* (Kluczowy Wskaźnik Ryzyka) to miara stosowana w zarządzaniu w celu wskazania, jak ryzykowne jest dane działanie.

<sup>84</sup> *Account Information Service* – zagregowana informacja o stanie rachunków bankowych; *Payment Initiation Service* – realizacja płatności z wykorzystaniem rachunku bankowego klienta w jego imieniu.

<sup>85</sup> Według stanu na dzień 26 lipca 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestowania w kryptowaluty, zakupy w sklepach internetowych, a także propagowanie systemu promocyjnego typu piramida opartego o dystrybucję kryptowalut.

Prezes UOKiK do 30 września 2019 r. zakończył 23 postępowania wyjaśniające bez wszczynania postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów bądź w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Dziewięć postępowań było nadal w toku. W jednym przypadku została wydana decyzja stwierdzająca naruszenie zbiorowych interesów konsumentów oraz nakazująca zaniechanie stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych polegających na prowadzeniu działalności gospodarczej w oparciu o model promocyjny typu piramida<sup>86</sup>. Zakwestionowany model działalności polegał na dokonywaniu przez konsumenta zakupu pakietu edukacyjnego w zamian za możliwość otrzymania korzyści materialnych, które były uzależnione przede wszystkim od wprowadzenia innych konsumentów do systemu. Zakupy pakietów szkoleniowych miały umożliwić nabycie żetonów, a finalnie nabycie kryptowaluty OneCoin.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano dokumentację czterech postępowań wyjaśniających zakończonych bez podejmowania dalszych działań. Podjęte decyzje, w świetle zebranych dowodów, były uzasadnione.

Osiem postępowań wyjaśniających zostało wszczętych w związku z pracami nieformalnej grupy roboczej ds. pozabankowych instrumentów inwestycyjnych. Grupa powstała w I półroczu 2018 r. w związku z potrzebą wspólnej analizy spraw związanych z inwestycjami alternatywnymi oraz wymiany doświadczeń pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu. Prezes UOKiK wskazał, że grupa składa się z jednostek UOKiK, które w największym stopniu zajmują się analizą i prowadzeniem postępowań w sprawach tzw. inwestycji alternatywnych, innych niż inwestycje w tradycyjnie rozumiane usługi finansowe, tj. systemów promocyjnych typu piramida, kryptowalut, inwestycji w złoto, metale szlachetne.

<sup>86</sup> Wskazany w art. 7 pkt 14 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070).

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1 Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli była ocena skuteczności podejmowania działań przez podmioty odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym i jego regulację w celu umożliwienia rozwoju innowacyjnych usług finansowych i zapewnienia nadzoru nad ich bezpiecznym funkcjonowaniem.
<b>Cele szczegółowe</b>	Celami szczegółowymi kontroli była ocena: <ol style="list-style-type: none"><li>1. skuteczności identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych i ich eliminowania;</li><li>2. przygotowania zasad wsparcia podmiotów wdrażających usługi FinTech i rezultatów udzielonej pomocy;</li><li>3. uwzględnienia w sprawowanym nadzorze nad rynkiem finansowym nowych ryzyk związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych;</li><li>4. uwzględnienia w działalności UOKiK ryzyk dla konsumentów związanych z rozwojem innowacyjnych usług finansowych.</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
<b>Kryteria kontroli</b>	NIK przeprowadziła kontrolę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>87</sup> pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W trakcie kontroli pozyskano informacje od: <ul style="list-style-type: none"><li>– Ministerstwa Cyfryzacji;</li><li>– Podmiotów związanych z branżą FinTech, które uczestniczyły w pracach Zespołu roboczego: Związku Banków Polskich, Rady Banków Depozytariuszy, Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Polskiej Organizacji Niebankowych Instytucji Płatności, Izby Domów Maklerskich, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, Krajowej Izby Rozliczeniowej, Fundacji FinTech Poland, Koalicji na rzecz Polskich Innowacji, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce.</li></ul>
<b>Pozostałe informacje</b>	Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Minister Przedsiębiorczości i Technologii.  Zastrzeżenia Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego zostały częściowo uwzględnione (na pięć zastrzeżeń jedno zostało uwzględnione w całości i cztery w części). W wyniku ich uwzględnienia zostały skorygowane nieprecyzyjne lub błędne sformułowania oraz niejednoznaczne fragmenty wystąpienia.

<sup>87</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

## ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (na cztery zastrzeżenia dwa zostały uwzględnione w całości, a reszta oddalona) spowodowało jedynie wykreślenie stwierdzenia o nieaktualności fragmentu Strategii Produktywności wskazującego na brak aktualności tego dokumentu w odniesieniu do projektu piaskownicy regulacyjnej oraz doprecyzowanie jednego ze sformułowań.

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych. W trzech wystąpieniach sformułowano ogółem siedem wniosków pokontrolnych. Z informacji przedstawionych przez Przewodniczącego KNF i Ministra Finansów i Ministra Rozwoju o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano dwa wnioski, a w przypadku pięciu podjęto działania w celu ich realizacji. W szczególności Przewodniczący UKNF zadeklarował, iż Urząd będzie nadal koordynował prace Zespołu roboczego oraz podejmie działania w celu utworzenia, w ramach istniejącego otoczenia prawnego, piaskownic dziedzinowych, które będą stanowić możliwość testowania rozwiązań w wybranych technologiach, zwłaszcza przez podmioty nieposiadające jeszcze zezwolenia/rejestracji na prowadzenie działalności nadzorowanej. Natomiast Minister Rozwoju zadeklarował uzupełnienie opracowywanej Strategii produktywności o zapisy definiujące strategię dla sektora Fintech.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imiona i nazwiska obecnych (i byłych) kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą
1.	Departament Budżetu i Finansów	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Marek Niechciał (Adam Jasser)
2.		Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Jacek Jastrzębski (Marcin Pachucki Marek Chrzanowski Andrzej Jakubiak)
3.		Ministerstwo Finansów	Stanisław Kwieciński (Mateusz Morawiecki, Marian Banaś, Teresa Czerwińska Mateusz Morawiecki, Paweł Szalamacha)
4.		Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	Jadwiga Emilewicz (poprzednio funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki pełnił Mateusz Morawiecki jako Minister Rozwoju i Finansów i Minister Rozwoju)

Kontrola została rozpoczęta 24 czerwca 2019 r. a ostatnie wystąpienie pokontrolne (data zakończenia kontroli) zostało podpisane 15 listopada 2019 r.

Terminy przeprowadzenia kontroli

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	W formie opisowej	Uwzględnienie w działalności ryzyk związanych z rozwojem FinTech, reakcja na otrzymane sygnały o nieprawidłowościach.	Pomimo podejmowanych działań w celu realizacji rekomendacji Zespołu roboczego brak osiągnięcia oczekiwanych efektów.
2.	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	W formie opisowej	Podejmowanie inicjatyw i przygotowanie organizacyjne do wspierania rozwoju FinTech, koordynowanie prac Zespołu roboczego, przygotowanie i prowadzenie programu Innovation Hub, rozpatrywanie wniosków o wpis do rejestru małej instytucji płatniczej, uwzględnienie zagadnień innowacji finansowych w sprawowanym nadzorze.	Brak konsekwencji w realizacji zaplanowanych działań i spowodowana tym zmiana koncepcji roli UKNF we wspieraniu rozwoju FinTech, nieustalenie zasad współpracy z innymi instytucjami, długotrwałość niektórych działań, brak ciągłego monitoringu prac związanych z usuwaniem barier rozwoju FinTech, niezrealizowanie części rekomendacji Zespołu roboczego, w tym nieuruchomienie projektu programu Piaskownicy Regulacyjnej.
3.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	Uczestnictwo w pracach gremiów powołanych do identyfikacji barier rozwoju FinTech, opracowanie projektów aktów prawnych mających stworzyć korzystne warunki dla rozwoju innowacyjnych usług finansowych.	Działania w celu likwidacji barier były długotrwałe i część z nich nie została zlikwidowana.
4.	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	W formie opisowej	Udział w pracach gremiów powołanych do identyfikacji barier rozwoju FinTech, wyeliminowanie większości barier rozwoju innowacji finansowych dla których MPiT pełniło rolę koordynatora.	Nieopracowanie rekomendowanej przez Zespół roboczy strategii i działań na rzecz wspierania rozwoju innowacji finansowych.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym określa ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Według art. 1 ust. 2 tej ustawy nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje w szczególności nadzór nad instytucjami płatniczymi, małymi instytucjami płatniczymi, dostawcami świadczącymi wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Według art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do zadań Komisji należy podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności oraz wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego. Komisja może prowadzić działania edukacyjne i informacyjne w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku.

Komisja Nadzoru  
Finansowego

Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad:

- 1) instytucjami płatniczymi, instytucjami pieniądza elektronicznego i oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego m.in. w sprawach:
  - a) wydawania zezwolenia na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej, krajowej instytucji pieniądza elektronicznego lub oddziału zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego, bądź odmowy wydania zezwolenia,
  - b) cofania zezwoleń na prowadzenie działalności w charakterze krajowej instytucji płatniczej, krajowej instytucji pieniądza elektronicznego lub oddziału zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego,
  - c) ograniczania zakresu działalności krajowej instytucji płatniczej, krajowej instytucji pieniądza elektronicznego, oddziału zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego lub jednostek organizacyjnych tych podmiotów,
  - d) nakładania kar pieniężnych na osobę zarządzającą lub krajową instytucję płatniczą, krajową instytucję pieniądza elektronicznego lub oddział zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego,
  - e) wydawania nakazów zbycia akcji lub udziałów w wyznaczonym terminie,
  - f) wydawania zakazów dotyczących reprezentacji instytucji, wykonywania prawa głosu z akcji i udziałów lub wykonywania uprawnień jednostki dominującej przysługujących temu podmiotowi;
- 2) małymi instytucjami płatniczymi w sprawach:
  - a) dokonania wpisu małej instytucji płatniczej do rejestru bądź odmowy wpisu,
  - b) wydawania małym instytucjom płatniczym zaleceń w zakresie zapewnienia zgodności działalności małej instytucji płatniczej z przepisami

ustawy o usługach płatniczych, rozporządzenia (UE) 2015/751 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009 oraz zastosowania środków koniecznych do zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników,

- c) zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru,
  - d) nakładania kar pieniężnych na osobę zarządzającą lub małą instytucję płatniczą w przypadkach stwierdzenia, że mała instytucja płatnicza nie wykonuje lub wykonuje nieprawidłowo obowiązek udzielania informacji lub przekazywania danych, realizacji zaleceń w wyznaczonym terminie bądź utrudnia albo uniemożliwia przeprowadzenie kontroli, a także gdy działalność małej instytucji płatniczej jest wykonywana z naruszeniem prawa albo stwarza zagrożenie dla interesów użytkowników;
- 3) dostawcami świadczącymi wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku w sprawach:
- a) dokonania wpisu dostawcy świadczącego wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku do rejestru bądź odmowy wpisu,
  - b) wydawania dostawcom świadczącym wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku zaleceń w zakresie zapewnienia zgodności działalności dostawców z przepisami ustawy o usługach płatniczych oraz podjęcia środków koniecznych do zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników,
  - c) zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru,
  - d) nakładania kar pieniężnych na osobę zarządzającą lub dostawcę w przypadkach stwierdzenia, że dostawca nie wykonuje albo nieprawidłowo wykonuje obowiązek udzielania informacji, realizacji zaleceń w wyznaczonym terminie bądź utrudnia albo uniemożliwia przeprowadzenie kontroli, a także gdy działalność dostawcy jest wykonywana z naruszeniem prawa albo stwarza zagrożenie dla interesów użytkowników;
- 4) biurami usług płatniczych w sprawach:
- a) dokonania wpisu biura usług płatniczych do rejestru bądź odmowy wpisu,
  - b) wydawania biuram usług płatniczych zaleceń w zakresie zapewnienia zgodności działalności biura z przepisami ustawy o usługach płatniczych oraz podjęcia środków koniecznych do zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników,
  - c) zakazu wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru,
  - d) nakładania kar pieniężnych na osobę zarządzającą lub biuro w przypadkach stwierdzenia, że biuro usług płatniczych nie wykonuje albo nieprawidłowo wykonuje obowiązek udzielania informacji i przekazywania danych, realizacji zaleceń w wyznaczonym terminie bądź utrudnia albo uniemożliwia przeprowadzenie kontroli, a także gdy działalność biura jest d) wykonywana z naruszeniem prawa albo stwarza zagrożenie dla interesów użytkowników.



Podmiot wykonujący działalność na podstawie przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, a także podmiot zamierzający wykonywać taką działalność, mogą złożyć do Komisji wniosek o wydanie interpretacji co do zakresu i sposobu stosowania przepisów tej ustawy oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, a dotyczących indywidualnych przypadków podmiotów występujących w sprawie. Wniosek o interpretację Komisji może dotyczyć wyłącznie produktów i usług, które mają na celu rozwój innowacyjności rynku finansowego. Wniosek o interpretację Komisji powinien zawierać wyczerpujący opis stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, którego ma dotyczyć interpretacja Komisji, oraz własne stanowisko podmiotu występującego w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego wraz z oznaczeniem firmy, adresem siedziby oraz numerem NIP i KRS. Interpretacja Komisji jest wydawana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Komisja informuje podmiot, o tym, że uznaje przypadek za szczególnie skomplikowany. Wniosek o interpretację Komisji podlega opłacie w wysokości 1000 zł. Wniosek nieopłacony pozostawia się bez rozpoznania. Opłata nie podlega zwrotowi. Niewydanie interpretacji w terminie uznaje się za potwierdzenie stanowiska podmiotu występującego w sprawie. Interpretacja Komisji nie jest wiążąca dla podmiotu i Komisji, z zastrzeżeniem, że działania tego podmiotu w zakresie, w jakim zastosował się do interpretacji Komisji, nie mogą stanowić podstawy do nałożenia przez Komisję sankcji administracyjnej. Interpretacja Komisji powinna zawierać opis zagadnienia, w związku z którym jest dokonywana, oraz ocenę stanowiska podmiotu wraz z uzasadnieniem prawnym.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności: naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru. Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 ustawy o okik (art. 26 ustawy o okik).

Zgodnie z art. 47 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów postępowanie przed Prezesem UOKiK jest prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe, postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowanie

Urząd Ochrony  
Konkurencji  
i Konsumentów

nie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie wyjaśniające może poprzedzać wszczęcie postępowania antymonopolowego, postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK może wszcząć z urzędu, w drodze postanowienia, postępowanie wyjaśniające, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki, w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów oraz w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi. Postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności: wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy; wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone; wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; badanie rynku, w tym określenie jego struktury i stopnia koncentracji; wstępne ustalenie istnienia obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji; ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. Zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje w drodze postanowienia. Postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż cztery miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż pięć miesięcy od dnia jego wszczęcia (art. 48 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

**Ministerstwo Finansów** Minister Finansów jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister, w zakresie działu którym kieruje, wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Minister Finansów, a także Generalny Inspektor Informacji Finansowej są organami administracji rządowej właściwymi w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (organami informacji finansowej). Zadania GIIF reguluje ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Są nimi między innymi gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji finansowych w celu wykrywania podejrzanych transakcji, a w konsekwencji – zapobieganie przestępstwom finansowym, głównie procederowi prania pieniędzy. GIIF został wyposażony w prawo żądania wstrzymania transakcji oraz blokady rachunku. GIIF jest odpowiedzialny także za sporządzanie krajowej oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz strategii przeciwdziałania tym przestępstwom we współpracy z jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązanymi, sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przepisów dotyczących

przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz nakładanie kar administracyjnych. GIIF swoje zadania wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii<sup>88</sup>. Minister ten kierował działem administracji rządowej – gospodarka. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym m.in. konkurencyjności gospodarki oraz działalności gospodarczej. Do ministra właściwego do spraw gospodarki należą w szczególności sprawy kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej.

Ministerstwo  
Przedsiębiorczości  
i Technologii

Sektor firm wykorzystujących nowoczesne technologie informatyczne w obszarze usług finansowych rozwija się w Polsce bardzo dynamicznie. Coraz więcej instytucji rynku finansowego zaczyna traktować innowacyjność jako jedną z głównych metod budowania przewagi konkurencyjnej. Polscy konsumenci pozytywnie przyjmują trend cyfryzacji i chcą korzystać z innowacyjnych usług finansowych z wykorzystaniem zdalnych kanałów elektronicznych, głównie przez sieć Internet i urządzenia mobilne. Usługi tego rodzaju oferowane są w Polsce zarówno przez startupy, jak i dojrzałe, nadzorowane podmioty (np. banki, instytucje płatnicze, zakłady ubezpieczeń i firmy inwestycyjne).

Sektor FinTEch

W odpowiedzi na dynamiczne zmiany technologiczne na rynku usług finansowych w strukturze Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego został powołany Departament Innowacji Finansowych FinTech. Do zadań komórki należy m.in. koordynacja procesu wspierania podmiotów z sektora FinTech, wyjaśnianie kwestii prawno-regulacyjnych związanych z obszarem innowacji finansowych oraz działania mające na celu budowanie w Polsce przyjaznego otoczenia prawno-regulacyjnego dla rozwoju nowoczesnych inicjatyw na rynku finansowym.

Zmiany organizacyjne  
w UKNF

Ponadto z inicjatywy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju został powołany Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech). Koordynacji prac podjął się Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Celem prac Zespołu jest identyfikacja barier natury prawnej, regulacyjnej i nadzorczej dla rozwoju innowacji finansowych w Polsce oraz przygotowanie propozycji rozwiązań i działań, które mogłyby wyeliminować lub ograniczyć zidentyfikowane bariery. Prace Zespołu koncentrują się na obszarach, które mają bezpośredni wpływ na wzrost innowacyjności, z równoczesnym zachowaniem bezpieczeństwa oferowanych usług, tak aby nie podważyć zaufania klientów do rynku finansowego.

<sup>88</sup> Dz. U. poz.93

**Bariery regulacyjne** Podmioty funkcjonujące w obszarze innowacji finansowych jako jedną z podstawowych barier w rozwoju działalności wskazują skomplikowane wymogi prawne – w tym regulacyjne – oraz niejednoznaczność ich stosowania. W związku z tym jednym z pierwszych działań UKNF mających na celu wspieranie rozwoju innowacji finansowych było uruchomienie programu Innovation Hub, w ramach którego organ nadzoru prowadzi dialog z podmiotami sektora FinTech, udzielając im odpowiedzi na zapytania w zakresie obszaru prawno-regulacyjnego. W serwisie internetowym UKNF została uruchomiona również podstrona internetowa poświęcona obszarowi FinTech wraz z odniesieniem do opisów realizowanych procesów licencyjnych i rejestrowych.

**Usługi płatnicze** Zasady świadczenia usług płatniczych zostały uregulowane w ustawie o usługach płatniczych. Do usług płatniczych zalicza się m.in. przyjmowanie wpłat i wypłat gotówki z rachunku płatniczego, wykonywanie transakcji płatniczych przy użyciu karty płatniczej, wykonywanie poleceń zapłaty lub przelewu oraz acquiring i wydawanie instrumentów płatniczych. Ustawa o usługach płatniczych wprowadza katalog dostawców usług płatniczych, precyzując jednocześnie dopuszczalny zakres działalności poszczególnych kategorii podmiotów. Zalicza się do nich m.in. krajową instytucję płatniczą, małą instytucję płatniczą, biuro usług płatniczych, instytucję pieniądza elektronicznego oraz dostawców świadczących wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku. Działalność wyżej wymienionych podmiotów podlega nadzorowi KNF.

Krajowa instytucja płatnicza (KIP) to osoba prawna z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniona do świadczenia usług płatniczych oraz w ograniczonym zakresie do wydawania pieniądza elektronicznego. Jest to działalność, która wymaga uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. KIP może podejmować szereg czynności dodatkowych ściśle powiązanych ze świadczeniem usług płatniczych (wymiana walut, usługi bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych przekazanych w celu wykonania transakcji płatniczej, usługi przechowywania i przetwarzania danych, prowadzenie systemów płatności), jak również prowadzić inną działalność gospodarczą jako hybrydowa krajowa instytucja płatnicza. KIP może ponadto świadczyć usługi płatnicze za pośrednictwem agenta wpisanego do rejestru KNF lub poprzez oddział, a także powierzyć innemu przedsiębiorcy wykonywanie określonych czynności operacyjnych związanych ze świadczeniem usług płatniczych. Aby rozpocząć działalność KIP i uzyskać zezwolenie KNF, należy posiadać m.in. kapitał założycielski w wysokości co najmniej równoważności w walucie polskiej kwoty od 20 000 do 125 000 euro, w zależności od rodzaju świadczonych usług.

Mała instytucja płatnicza (MIP) to dostawca świadczący usługi płatnicze w ograniczonym zakresie i przy zmniejszonych wymogach regulacyjnych w stosunku do krajowych instytucji płatniczych. MIP jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, a zasady jej wykonywania zostały określone w ustawie o usługach płatniczych. Podmiot posiadający status MIP może wykonywać swoje obowiązki

za pośrednictwem agenta albo powierzyć innemu przedsiębiorcy wykonywanie określonych czynności operacyjnych, związanych ze świadczeniem usług płatniczych. MIP wnioskuje do KNF o wpis do właściwego rejestru po spełnieniu określonych wymogów formalnych.

Krajowa instytucja pieniądza elektronicznego (KIPE) to dostawca świadczący usługę wydawania i wykupu pieniądza elektronicznego oraz wybrane usługi płatnicze. Działalność ta wymaga uzyskania zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. Zezwolenie może być wydane, jeśli podmiot jest osobą prawną z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. KIPE może również świadczyć usługi dodatkowe, takie jak wymiana walut, usługi bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych przekazanych w celu wykonania transakcji płatniczej, usługi przechowywania i przetwarzania danych, prowadzenie systemów płatności lub wykonywanie innej działalności gospodarczej (hybrydowa KIPE). Aby rozpocząć działalność KIPE i uzyskać zezwolenie KNF należy posiadać kapitał założycielski w wysokości co najmniej równoważności w walucie polskiej kwoty 350 000 euro oraz posiadać system zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej uwzględniający opis zasad postępowania ze środkami pieniężnymi otrzymywanymi w zamian za wydany pieniądz elektroniczny

Dostawca świadczący wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku (ang. Account Information Services – AIS) to dostawca świadczący usługę dostępu do informacji o rachunku, z wyłączeniem pozostałych usług płatniczych. Dostawca AIS może prowadzić dodatkową działalność gospodarczą inną niż świadczenie usług płatniczych. AIS jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, a zasady jej wykonywania zostały określone w ustawie o usługach płatniczych, implementującej postanowienia Dyrektywy PSD2 w tym zakresie. Dostawca AIS wnioskuje do KNF o wpis do właściwego rejestru po spełnieniu określonych wymogów formalnych.

Dostawca usługi inicjowania transakcji płatniczej na wniosek użytkownika z rachunku płatniczego prowadzonego przez innego dostawcę (ang. Payment Information Services – PIS) to dostawca świadczący usługę inicjowania zlecenia płatniczego. Usługa inicjowania transakcji płatniczej może być wykorzystywana do budowania różnych modeli biznesowych opartych na realizacji szybkich płatności w Internecie. Aby świadczyć usługę inicjowania transakcji płatniczej, należy uzyskać zezwolenie na działalność krajowej instytucji płatniczej i zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z wykonywaną działalnością lub posiadać gwarancję bankową, gwarancję ubezpieczeniową lub inne zabezpieczenie roszczeń użytkownika.

Crowdfunding inwestycyjny jest formą społecznościowego finansowania różnego rodzaju projektów przez społeczność, która jest lub zostanie wokół tych projektów zorganizowana. Przedsięwzięcie jest finansowane poprzez dużą liczbę drobnych, jednorazowych wpłat dokonywanych przez osoby zainteresowane projektem. Upowszechnienie się Internetu pozwala na łatwe informowanie o projektach i tworzenie wokół nich społeczności. Określenie to jest zwykle używane w odniesieniu do zbiórek prowadzo-

Crowdfunding  
inwestycyjny

nych na stworzonych w tym celu platformach internetowych, rzadziej także przy pomocy serwisów społecznościowych lub blogów. Crowdfunding jest w większości krajów prawnie nieuregulowany.

Mechanizm crowdfundingu zakłada wynagrodzenie przez projektodawcę osób wpłacających pieniądze na rzecz projektu, w formie wcześniej ustalonej. Jedną z form wynagradzania społeczności finansującej projekt jest przyszły udział w zyskach z projektu bądź udział (współwłasność) w samym projekcie. Ten rodzaj crowdfundingu, zwany też crowdfundingiem udziałowym, jest coraz częściej wykorzystywany do finansowania nowych projektów biznesowych, tak zwanych startupów i jest w tym przypadku formą inwestycji. Drugą formą nagrody jest oferowanie wpłacającym produktu, którego wyprodukowanie będzie możliwe dzięki prowadzonej zbiórce, jest więc to forma przedsprzedaży.

W świetle polskiego prawa crowdfunding można stosować w formie opartej na darowiznach, przedsprzedaży, pożyczkach, sprzedaży udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością oraz oferty publicznej sprzedaży akcji spółek akcyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem KNF platforma crowdfundingu inwestycyjnego może działać legalnie bez licencji maklerskiej, jeżeli działając jako „słup ogłoszeniowy” na głównej stronie prezentuje wyłącznie informacje o emitencie i ogólne informacje o samym fakcie prowadzenia emisji przez emitenta. Z platformy crowdfundingowej potencjalny inwestor powinien dopiero kierować się na dedykowaną i wyodrębnioną funkcjonalnie stronę prowadzoną samodzielnie przez emitenta i na jego odpowiedzialność.

### Inne uwarunkowania wpływające na rozwój sektora FinTech w Polsce

Znaczącą barierę dla rozwoju sektora FinTech stanowią obszerne i uciążliwe wymogi sprawozdawcze. Wskazywana bariera mogłaby zostać istotnie ograniczona poprzez szersze stosowanie w Polsce technologii regulacyjnych (RegTech). Zaletą rozwiązań RegTech, oprócz dużego potencjału do obniżenia kosztów, jest możliwość szybkiej ich adaptacji do zmieniającego się otoczenia regulacyjnego. Rozwiązania RegTech mogą znacząco wspierać gromadzenie i raportowanie danych w celu spełniania potrzeb regulacyjnych za pomocą takich technologii jak Big Data, zaawansowana analityka, automatyzacja procesów, machine learning czy też wizualizacja danych.

Nowoczesne usługi z zakresu innowacji finansowych bardzo często opierają się na stosowaniu rozwiązań dostarczanych przez zewnętrzne podmioty w ramach outsourcingu. Niektóre przepisy są zbyt restrykcyjne i hamują rozwój innowacji, w szczególności te dotyczące braku możliwości ograniczenia odpowiedzialności dostawcy usług wobec zlecniodawcy (banku, firmy inwestycyjnej, spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej oraz instytucji płatniczej) lub stosowania podoutsourcingu.

W celu zapewnienia rozwoju innowacji finansowych niezbędne jest umożliwienie korzystania przez podmioty nadzorowane z usług przetwarzania w chmurze (Cloud Computing) jako rozwiązania bezpieczniejszego, tańszego i gwarantującego większą dostępność dla klientów i odbiorców usług. W odpowiedzi na wskazywaną kwestię UKNF przeprowadził

pogłębioną analizę dedykowaną oczekiwaniom nadzorczym w zakresie stosowania przez podmioty nadzorowane rozwiązań opartych na Cloud Computing i przygotował stanowisko nadzoru w tym zakresie.

Innym kluczowym czynnikiem mającym wpływ na rozwój innowacji finansowych w Polsce jest możliwość zamiany dokumentów papierowych na ich odpowiedniki cyfrowe. Aspekt ten jest szczególnie ważny dla podmiotów działających wyłącznie w środowisku internetowym.

Istotne jest wprowadzenie zmian w zakresie zasad udostępniania danych przetwarzanych w rejestrach publicznych, tak aby dane te mogły być w większym stopniu dostępne i wykorzystywane w ramach świadczenia innowacyjnych usług przez podmioty sektora innowacji finansowych, w tym banki i zakłady ubezpieczeń. Otwartość i elektroniczna dostępność do danych publicznych może zapewnić nie tylko przyspieszenie obrotu i zwiększenie bezpieczeństwa usług finansowych poprzez możliwość skutecznej identyfikacji i weryfikacji klientów, ale również prowadzić do ograniczenia kosztów i oszczędności czasu zarówno dla obywateli, jak i państwa.

### 6.3. Wykonanie rekomendacji Zespołu roboczego ds. FinTech, dla których kontrolowane podmioty zostały wskazane jako ich koordynator

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
1.	Wspieranie innowacji finansowych jako jeden z celów nadzoru.	Finalizacja prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw uwzględniającym rozszerzenie zadań KNF w zakresie wsparcia rozwoju innowacji finansowych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
2.	Wydawanie wiążących stanowisk przez organ nadzoru, brak pewności prawnej w zakresie innowacji finansowych.	Ustanowienie efektywnego kanału komunikacji (w tym stworzenie listy kontaktowej) pomiędzy UKNF oraz innymi instytucjami (np. Ministerstwem Finansów, NBP, UOKiK, GIODO, Rzecznikiem Finansowym) w celu współpracy w zakresie rozwoju innowacji finansowych.	UKNF	Niezrealizowana
4.	Zapewnienie przyjaznego środowiska prawno-organizacyjnego w celu testowania innowacyjnych usług finansowych (utworzenie tzw. piaskownicy regulacyjnej).	Wdrożenie przez UKNF koncepcji Innovation Hub poprzez dedykowaną komórkę organizacyjną ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech).	UKNF	Zrealizowana <sup>2)</sup>
6.	Długość trwania postępowań prowadzonych przez nadzór oraz ich formalizacja.	Finalizacja prac nad projektem nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) wprowadzającym przepisy umożliwiające funkcjonowanie w Polsce tzw. małych instytucji płatniczych z uproszczonym trybem rejestracji.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
7.	Zbyt rygorystyczne stanowiska organu nadzoru w zakresie innowacji finansowych.	Finalizacja prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw uwzględniającym rozszerzenie zadań KNF w zakresie wsparcia rozwoju innowacji finansowych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
8.	Koszty nadzoru dla startupów.	Przeanalizowanie kwestii zniesienia obowiązku uiszczania opłaty skarbowej w związku z dokonywanymi wpisami w rejestrze KNF w odniesieniu do dostawców świadczących usługi płatnicze w ramach regulowanej działalności gospodarczej.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
9.	Zasada proporcjonalności.	Finalizacja prac nad projektem nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) wprowadzającym przepisy umożliwiające funkcjonowanie w Polsce tzw. małych instytucji płatniczych z uproszczonym trybem licencyjnym.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana



## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
10.	Nadmierne i uciążliwe wymogi sprawozdawcze.	Rozważenie przez właściwe organy publiczne możliwości optymalizacji pozyskiwania danych sprawozdawczych w oparciu o propozycje innowacyjnych rozwiązań z zakresu RegTech zgłaszane przez uczestników rynku.	UKNF	Niezrealizowana
11.	Brak możliwości ograniczenia odpowiedzialności insourcera (dostawcy usług) wobec zleceniodawcy (banku, firmy inwestycyjnej, spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej oraz instytucji płatniczej).	Uwzględnienie propozycji zmiany ustawy o obrocie instrumentami finansowymi umożliwiającej ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług względem firmy inwestycyjnej za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
		Wprowadzenie przez, analogicznie jak w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi, zmian przepisów ustawy – Prawo bankowe, ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i ustawy o usługach płatniczych umożliwiających ograniczenie odpowiedzialności dostawcy usług względem banku/spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej/instytucji płatniczej za szkody wyrządzone klientom wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
12.	Ograniczone możliwości stosowania przez banki podoutsourcingu (czyli dalszego zlecenia wykonywania czynności outsourcingowych przez dostawcę usług).	Wprowadzenie przez MF przepisów pozwalających bankom, zakładom ubezpieczeń i spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym na powierzenie czynności na dalszych poziomach (rozważenie wprowadzenia tej możliwości tylko w zakresie IT).	Ministerstwo Finansów	W trakcie
13.	Brak strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych	Przygotowanie strategii działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych (FinTech).	MPiT	W trakcie
15.	Przeszkody podatkowe dla rozwoju innowacji finansowych.	Uwzględnienie postulatów dokonania zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w celu doprecyzowania przepisów lub wydanie przez Ministerstwo Finansów interpretacji ogólnej wyjaśniającej występujące wątpliwości.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
16.	Brak zachęt o charakterze podatkowym w zakresie podejmowania innowacyjnych przedsięwzięć.	Uwzględnienie propozycji wprowadzenia ulgi podatkowej na zakup oprogramowania służącego poprawie cyberbezpieczeństwa bankowości elektronicznej oferowanej przez banki lub analogicznie przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.	Ministerstwo Finansów	W trakcie

## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
17.	Nieprecyzyjne przepisy dotyczące tajemnicy bankowej i zawodowej.	Uwzględnienie przez MF propozycji zmiany przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie rynku kapitałowego w zakresie stosowania tajemnicy zawodowej.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
18.	Niepewność w kwestii stosowania regulacji o tajemnicy bankowej w związku z Centralną Bazą Rachunków.	Uwzględnienie w toku prac nad projektem ustawy o Centralnej Bazie Rachunków wątpliwości związanych z tajemnicą bankową lub tajemnicą zawodową spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
19.	Zbyt szeroki przepis karny art. 171 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe.	Umieszczenie na stronie internetowej KNF opisów przypadków związanych z nielegalnym prowadzeniem działalności na rynku finansowym	UKNF	Zrealizowana
22.	Brak podstaw prawnych umożliwiających pozyskanie informacji z urzędów skarbowych przez zakłady ubezpieczeń.	Podjęcie prac związanych z umożliwieniem instytucjom finansowym pozyskiwania w sposób zautomatyzowany informacji z urzędów skarbowych.	Ministerstwo Finansów	Niezrealizowana
27.	Brak wydanego rozporządzenia przez Radę Ministrów na podstawie art. 3a ust. 4 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.	Finalizacja prac nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dokumentów związanych z czynnościami spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, sporządzanych na informatycznych nośnikach danych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
29.	Wymóg składania w formie pisemnej polecenia zapłaty (direct debit).	Uwzględnienie propozycji dotyczącej wprowadzenia w ustawie – Prawo bankowe przepisu, na mocy którego wszystkie podmioty rynku finansowego będą mogły korzystać z instrumentu polecenia zapłaty (direct debit) bez konieczności papierowego obiegu dokumentów.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
31.	Uregulowanie kryptowalut w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przedwczesne objęcie regulacjami „walut wirtualnych” w projekcie ustawy o Centralnej Bazie Rachunków.	Uwzględnienie postulatu usunięcia odniesienia do „walut wirtualnych” w projekcie ustawy o Centralnej Bazie Rachunków.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
		Finalizacja prac nad projektem nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu i praniu pieniędzy zawierającym wprowadzoną definicję „walut wirtualnych”.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
34.	Weryfikacja adresu przez instytucje obowiązane.	Finalizacja prac nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uwzględniającym kwestię weryfikacji adresów klientów przez instytucje obowiązane w przypadku nowych dowodów osobistych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana

## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
35.	Outsourcing wzmózonych środków bezpieczeństwa finansowego.	Finalizacja przez MF prac nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uwzględniającym zmiany przepisów w zakresie kwestii outsourcingu wzmózonych środków bezpieczeństwa.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
39.	Wymogi pokrycia funduszy własnych instytucji płatniczych w 80% środkami pieniężnymi.	Finalizacja prac nad projektem nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) wprowadzającym przepisy usuwające wymóg pokrycia funduszy własnych instytucji płatniczych w 80% środkami pieniężnymi.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
40.	Wymogi w zakresie funduszy własnych instytucji płatniczych udzielających kredyty płatnicze.	Uwzględnienie w toku procesu legislacyjnego projektu nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) propozycji dotyczącej zmiany metody obliczania dodatkowego wymogu dla poziomu utrzymywanych funduszy własnych instytucji płatniczych w odniesieniu do udzielonych kredytów płatniczych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
41.	Skomplikowane zasady ustalania podmiotów powiązanych z wnioskodawcą starającym się o zezwolenie na działalność w charakterze krajowej instytucji płatniczej lub krajowej instytucji pieniądza elektronicznego.	Uwzględnienie w toku procesu legislacyjnego projektu nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) propozycji zmiany wymogów w zakresie identyfikacji podmiotów powiązanych z wnioskodawcą starającym się o zezwolenie na działalność w charakterze krajowej instytucji płatniczej lub krajowej instytucji pieniądza elektronicznego.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
42.	Brak możliwości zweryfikowania na stronach KNF uprawnień podmiotów z obszaru EOG do świadczenia usług płatniczych w Polsce na podstawie notyfikacji.	Umieszczenie na stronie internetowej KNF listy podmiotów świadczących usługi płatnicze w Polsce na podstawie notyfikacji.	UKNF	Zrealizowana
44.	Wymóg składania wniosku przez użytkownika usług płatniczych w celu otrzymywania korespondencji mailowej.	Finalizacja prac nad projektem nowelizacji ustawy o usługach płatniczych (w ramach implementacji PSD2) wprowadzającym zapisy usuwające wymóg składania specjalnego wniosku przez użytkownika usług płatniczych w celu otrzymywania korespondencji mailowej.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
47.	Nieprecyzyjne regulacje dotyczące tajemnicy zawodowej w przypadku powierzania czynności przez firmy inwestycyjne.	Uwzględnienie przez MF propozycji zmiany przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej w ramach nowelizacji ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana

## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
50.	Materialna forma instrumentów finansowych.	Monitorowanie przez MPiT prac legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących zmiany Kodeksu spółek handlowych pod kątem wprowadzenia rozwiązania zakładającego dematerializację akcji polskich spółek.	MPiT	Zrealizowana
51.	Nadmiarowe wymagania dla tworzenia spółek akcyjnych, brak możliwości elektronicznej rejestracji spółki.	Finalizacja prac legislacyjnych nad projektem Prostej Spółki Akcyjnej.	MPiT	Zrealizowana
54.	Wymóg stosowania podpisu własnoręcznego w procesach dot. zdematerializowanych papierów wartościowych oraz obsługi operacji przeprowadzanych przez spółki publiczne.	Podjęcie działań przez Ministerstwo Finansów, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, w zakresie wprowadzenia zaproponowanej zmiany w Kodeksie spółek handlowych mającej na celu umożliwienie zautomatyzowania procesów dotyczących zdematerializowanych papierów wartościowych oraz obsługi operacji przeprowadzanych przez spółki publiczne.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
55.	Brak możliwości zbiorczego pobrania danych z bazy KRS.	Podjęcie działań przez Ministerstwo Rozwoju (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, w zakresie wprowadzenia zaproponowanej zmiany w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, która umożliwi uczestnikom rynku uzyskanie zdalnego dostępu do informacji zawartych w bazie KRS.	MPiT	Zrealizowana
		Zwrócenie się przez Ministerstwo Rozwoju (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii) do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie zwiększenia wydajności bazy KRS w celu umożliwienia obsługi większej liczby zapytań.	MPiT	Zrealizowana
57.	Oferta publiczna niewymagająca sporządzenia prospektu emisyjnego.	Uwzględnienie propozycji legislacyjnej wprowadzającej przepisy uproszczające tryb składania ofert publicznych do 1 mln euro.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
59.	Problemy techniczne związane z obsługą systemu ESPI.	Przeanalizowanie przez UKNF pod kątem technicznym propozycji zmian IZFiA i ich ew. wprowadzenie w ramach planowanej modyfikacji systemu ESPI.	UKNF	Niezrealizowana

## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
60.	Obowiązek zawierania umów w zakresie IKE/IKZE i PPE w formie papierowej oraz przekazywania papierowych dokumentów.	Podjęcie działań w zakresie uwzględnienia propozycji zmian legislacyjnych w obowiązujących aktach prawnych dotyczących obszaru trzeciego filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego (PPE, IKE i IKZE) w celu umożliwienia stosowania elektronicznej formy dokumentów.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
		Przeanalizowanie propozycji legislacyjnej dotyczącej zmiany przepisów w ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego w zakresie umożliwienia elektronicznego składania przez instytucje finansowe deklaracji podatkowych do urzędów skarbowych.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
61.	Archiwizacja w wersji papierowej raportów przesyłanych przez TFI i Fundusze inwestycyjne do KNF.	Uwzględnienie propozycji legislacyjnej dotyczącej rezygnacji z wymogu przechowywania przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych i Fundusze inwestycyjne papierowych kopii raportów i umożliwienia wprowadzenia archiwizacji elektronicznej.	Ministerstwo Finansów	W trakcie
67.	Nieelastyczne zapisy dotyczące stosowania certyfikatów podpisów przy autoryzacji czynności ubezpieczeniowych.	Uwzględnienie w ramach prac nad projektem rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru pośredników ubezpieczeniowych oraz sposobu udostępnienia informacji z tego rejestru (upoważnienie do jego wydania zostało zawarte w art. 54 ust. 10 projektu ustawy o dystrybucji ubezpieczeń), propozycji zmiany przepisów dotyczących stosowania certyfikatów podpisów przy autoryzacji czynności ubezpieczeniowych.	Ministerstwo Finansów	Zrealizowana
75.	Bariery w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów – klauzule abuzywne.	Zwrócenie się przez UOKiK do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o rozważenie powołania, we współpracy z UOKiK, specjalnego zespołu roboczego w celu wypracowania podejścia do kwestii eliminacji klauzul abuzywnych z zawartych umów.	UOKiK	Niezrealizowana
77.	Wymóg formy pisemnej umowy o kredyt konsumencki.	Przeanalizowanie przez UOKiK, we współpracy z Ministerstwem Finansów, możliwości „rozluźnienia” reżimu formy pisemnej w ustawie o kredycie konsumenckim pod warunkiem właściwego zabezpieczenia interesów konsumentów.	UOKiK	Niezrealizowana
81.	Forma pisemna odpowiedzi na reklamację złożoną w postaci elektronicznej.	Uwzględnienie przez MF proponowanej zmiany w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym.	Ministerstwo Finansów	W trakcie

## ZAŁĄCZNIKI

Numer bariery	Nazwa bariery	Rekomendacja	Koordynator realizacji rekomendacji	Stan realizacji rekomendacji <sup>1)</sup>
82.	Nieprecyzyjna regulacja tzw. missellingu, czyli sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta.	Rozważenie przez UOKiK wydania, po zgromadzeniu praktycznego materiału, wytycznych w zakresie stosowania art.24 ust.2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (misselling).	UOKiK	Niezrealizowana
85.	Brak pewności prawnej w zakresie działania platform crowdfundingowych w Polsce.	Finalizacja prac nad przygotowaniem projektu Prawa przedsiębiorców w zakresie wprowadzenia instytucji tzw. działalności nierejestrowej, która obejmowałaby działalność związaną z udzielaniem pożyczek społecznościowych w ramach crowdfundingu dłużnego.	MPiP	Zrealizowana
		Przygotowanie wytycznych dotyczących zmienionego art. 72 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, który będzie obowiązywał po wejściu w życie przepisów implementujących MiFID2.	UKNF	Zrealizowana

1) W celu klasyfikacji sposobu wykonania rekomendacji Zespołu roboczego przyjęto następujące zasady klasyfikacji stopnia ich realizacji:

**Zrealizowana** – rekomendacja zrealizowana zgodnie z zaleceniem Zespołu roboczego lub w inny sposób ale osiągając założony efekt likwidacji bariery;

**W trakcie** – podjęto działania w celu realizacji lub analizy sposobu realizacji rekomendacji, lecz jeszcze nie zlikwidowano bariery i przewiduje się dalsze prowadzenie działań;

**Niezrealizowana** – podjęto działania, które nie doprowadziły do likwidacji bariery i nie planuje się podejmowania kolejnych działań lub nie zostały podjęte żadne działania. Powody niezrealizowania rekomendacji mogły być niezależne od koordynatora.

2) Niezrealizowana w zakresie eliminacji bariery nr 4 dotyczącym utworzenia piaskownicy regulacyjnej.

### 6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 298, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 659, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2286, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2412, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 850, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2019 r. poz. 369.).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE EWG (Dz. Urz. UE L 337, z 23.12.2015, s. 35).
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. Urz. UE L 133, 22.05.2008, s. 66).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie środków i warunków technicznych służących do przekazywania niektórych informacji przez podmioty nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego (Dz. U. poz. 2288).

### **6.5. 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. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Prezes Narodowego Banku Polskiego
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
13. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów



## 6.6. Stanowisko Ministra Rozwoju do informacji o wynikach kontroli



MINISTER  
ROZWOJU

Data: 06 kwietnia 2020  
Znak sprawy: IK:1211372/ DKT-II.0810.5.2019

**Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z przekazaniem *Informacji o wynikach kontroli. Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym*<sup>1</sup> na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup> poniżej przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

Zasadnicza uwaga dotyczy tego, że w *Informacji o wynikach kontroli* nie zostały w należyтым świetle przedstawione efekty działania ministra właściwego do spraw gospodarki. Ustalenia kontroli potwierdziły bowiem, że prawidłowo i skutecznie wywiązał się on z zadania identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych, a podjęte przez niego działania w celu wyeliminowania tych barier należy ocenić pozytywnie. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPIiT) zrealizowało 5 z 6 przypisanych do wykonania rekomendacji Zespołu roboczego (szósta w czasie trwania kontroli była w trakcie realizacji), podjęło prace nad projektem Strategii Produktywności, było inicjatorem działań w obszarze identyfikacji barier oraz aktywnym uczestnikiem prac podmiotów opiniodawczo-doradczych zajmujących się tematyką innowacji w sektorze finansowym.

Tymczasem, w *Informacji o wynikach kontroli*, znalazł się wprawdzie zapis, że MPIiT doprowadziło do wyeliminowania większości barier wskazanych w raporcie końcowym z prac Zespołu roboczego w obszarach, za które było odpowiedzialne (...), jednakże główny nacisk położono na to, że projekt Strategii Produktywności, będący na etapie prac wewnątrzresortowych, nie zawierał oczekiwanych przez NIK elementów.

Pragnę zaznaczyć, że formuła zalecenia Zespołu roboczego w formie rekomendacji, aczkolwiek ważna, nie może przesądzać o jego obligatoryjnym charakterze dla ministra, który jak to zwracano uwagę w trakcie kontroli, może mieć własną ocenę i ma swobodę kreowania własnej wizji rozwoju, w tym także sektora Fintech. W toku kontroli wykazano także, że przyjęcie innego rozwiązania, tj. włączenie zapisów odnoszących się do rozwoju sektora FinTech do Strategii Produktywności, a nie tworzenie odrębnej strategii, było zasadne i celowe. Zatem nie można mówić o nieprawidłowym działaniu Ministerstwa. Rekomendacje Zespołu roboczego nie mogą także przesądzać o kształcie Strategii i jej zawartości, mogą mieć jedynie charakter pomocniczy. Dokument strategiczny, a takim jest powstająca Strategia Produktywności, zawierająca w sobie zapisy dotyczące sektora Fintech, nie może też stanowić planu działań wsparcia rozwoju konkretnych sektorów, w tym sektora innowacji finansowych. Plan działań powinien wynikać z przyjętej strategii, a nie ją zastępować.

Przekazany w trakcie kontroli projekt Strategii Produktywności obrazował aktualny stan prac nad tym dokumentem, tj. na tym etapie nie był nawet skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych i jako taki nie może być przedmiotem ostatecznej oceny. Niezrozumiałe jest zatem kategoryczne odniesienie się Izby do zapisów powstającego, zmieniającego się i nieuzgodnionego, projektu dokumentu. Brak niektórych zapisów na etapie prac nad projektem nie oznacza zaniechania działań. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, a obecnie Ministerstwo Rozwoju, wciąż prowadzi prace nad tym dokumentem, a jego ostateczny kształt nie został jeszcze przesądzony. Stąd też nie można na tym etapie twierdzić, że Minister do spraw gospodarki nie zrealizował rekomendacji Zespołu roboczego w określonym kształcie.

<sup>1</sup> Znak: KBF.430.001.2020 Nr ewid.10/2020/P/19/010/KBF.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.

Kolejny zarzut NIK, dotyczący tego, że w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii *nie wyodrębniono wspierania innowacji finansowych jako samodzielnego zadania w regulaminach organizacyjnych, a działania z tym związane były realizowane przez różne jednostki organizacyjne oraz że Brak jednoznacznego określenia zadań do realizacji w związku ze wspieraniem FinTech i mierników osiągnięcia założonych celów, utrudniało monitorowanie realizacji podejmowanych działań i ocenę ich skuteczności* jest moim zdaniem bezzasadny.

Do Ministerstwa Rozwoju (d. MPiT) należy m.in. kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz podejmowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej. Jednym z głównych celów działalności jest dążenie do stworzenia jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym rozwoju całego ekosystemu start-upowego. Fintech (innowacje finansowe) są ważnym, lecz ciągle niewielkim elementem tego ekosystemu. Z tego powodu wspieranie innowacji finansowych nie jest i nie powinno być wyodrębnione jako samoistne zadanie ujęte w regulaminach organizacyjnych. Tym bardziej, że nowelizacja *ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* jednoznacznie wskazała, że Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym do podejmowania działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego. Ministerstwo współpracowało i współpracuje ze wszystkimi instytucjami w celu rozwoju polskiego Fintechu, jednakże osobne ujmowanie tej współpracy w regulaminach wewnętrznych nie ma uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, podkreślam, że działania należące do właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki zostały zrealizowane prawidłowo. Wywiązano się z zadania identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych, a działania podjęte w celu wyeliminowania tych barier były skuteczne.

Z poważaniem  
z up. Ministra  
Wojciech Murdzek  
Sekretarz Stanu

*[podpisano elektronicznie]*

## 6.7. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 06 kwietnia 2020 r.

FN7.0811.1.2020

Pan  
**Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, z późn. zm.) przedstawiam poniższe stanowisko do otrzymanej w dniu 23 marca 2020 r. Informacji o wynikach kontroli „Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym”, dalej „Informacja NIK”.

W odniesieniu do zawartych w Informacji NIK spostrzeżeń, dotyczących zarówno działań podejmowanych w celu zniwelowania barier utrudniających rozwój innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym w Polsce, jak i funkcjonowania mechanizmów koordynacji i monitoringu tych działań przez podmioty objęte kontrolą oraz wymiany informacji pomiędzy nimi, podkreślenia wymaga, że uwzględnienie postulatów związanych z zapewnieniem korzystnych warunków dla rozwoju innowacji finansowych w Polsce stanowi jeden z celów przyświecających działalności Ministerstwa Finansów w zakresie kształtowania regulacji rynku finansowego. Powyższy fakt zdaje się znajdować potwierdzenie w treści Informacji NIK w omawianym zakresie.

Co ważne, istotnym wyznacznikiem co do kierunków przeprowadzanych w powyższym zakresie zmian i prowadzonych przez Ministerstwo Finansów działań były bez wątpienia rekomendacje zawarte w raporcie z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) co do wymaganych działań w celu zniwelowania kluczowych barier dla rozwoju sektora FinTech w Polsce.

Mając powyższe na uwadze pragnę wskazać, iż pomimo faktu, iż rekomendacje zawarte w ww. raporcie w istocie stanowiły jedynie szereg postulatów, które wykrystalizowały się w toku debat i wymiany poglądów pomiędzy przedstawicielami instytucji publicznych oraz podmiotów rynkowych podczas organizowanych w ramach przedmiotowej grupy roboczej spotkań, to mając na uwadze konieczność dostosowywania regulacji do stale ewoluującego pod wpływem rozwoju innowacji sektora finansowego, a także potrzebę zapewnienia, aby system prawny uwzględniał w możliwie jak największym stopniu aktualne potrzeby i problemy podmiotów innowacyjnych, w toku prowadzonych przez Ministerstwo Finansów prac legislacyjnych starano się systematycznie uwzględniać rozwiązania, których celem była eliminacja barier opisanych w raporcie z prac Zespołu Roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych.

Ministerstwo Finansów podtrzymuje również stanowisko zaprezentowane w toku wcześniejszych wyjaśnień udzielanych w ramach przedmiotowej kontroli, że w stosunku do rekomendacji, których realizacja nie została dotychczas sfinalizowana, istotnym będzie określenie możliwych kierunków działań, a także dokonanie jednoznacznej oceny zasadności prowadzenia dalszych prac w celu zniwelowania barier, których dane rekomendacje dotyczą. Należy przy tym zaznaczyć, iż fakt pozostawiania niektórych rekomendacji na etapie wdrażania lub analizy sposobu ich wdrożenia związany jest ze zróżnicowanym poziomem skomplikowania ww. zagadnień oraz stale zachodzącymi, dynamicznymi zmianami w różnych obszarach rynku finansowego.

W odniesieniu do zawartych w Informacji NIK spostrzeżeń dotyczących Międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. Fintech (dalej: Komitet) pragnę wskazać, że Ministerstwo Finansów uczestniczy w pracach Komitetu w celu umożliwienia sprawnej koordynacji i merytorycznego uzgadniania działań zmierzających do wspierania rozwoju sektora FinTech w Polsce. Dla zapewnienia jak największej skuteczności działań podejmowanych w powyższym zakresie konieczny jest udział i współpraca szerokiego grona instytucji i organów publicznych, które ze względu na zakres kompetencji mogą mieć istotny wpływ na dalszy rozwój innowacji finansowych w Polsce. W ocenie Ministra Finansów Komitet stanowi istotne forum koordynacji i współpracy pomiędzy instytucjami i organami państwowymi, które są najistotniejsze z punktu widzenia rozwoju sektora FinTech w Polsce. Pomimo bowiem wyraźnego przypisania zadań polegających na wspieraniu rozwoju innowacyjności Komisji Nadzoru Finansowego stosownie do art. 4 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 298, z późn. zm.), kwestia wspierania rozwoju nowych technologii w usługach finansowych i zaangażowania ze strony sektora publicznego winna być rozpatrywana w szerszym ujęciu, gdyż dotyczy kompetencji będących we właściwości różnych ministerstw i innych organów publicznych. Powyższe wynika przede wszystkim z faktu, iż sektor Fintech zdaje się być kształtowany przez wypadkową nie tylko takich czynników jak kształt i kierunki rozwoju regulacji rynku finansowego oraz podejścia organu nadzoru w tym zakresie, ale również rozwoju nowoczesnych technologii oraz szeregu zagadnień związanych z zasadami prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce czy norm kształtujących sytuację prawną konsumentów, czy też szeroko rozumianej cyfryzacji społeczeństwa. W związku z intensywnym przenikaniem powyższych dziedzin w procesie kształtowania się sektora Fintech rozważenia może wymagać, czy uzasadnionym i możliwym jest przypisanie jednej instytucji państwowej pełnej odpowiedzialności za wspieranie rozwoju innowacji finansowych i koordynację wszelkich działań w tym zakresie.

W kontekście działań, które mogą stanowić przejaw zwiększonego zainteresowania ze strony Ministerstwa Finansów wypracowaniem konkretnych propozycji w zakresie kształtowania ekosystemu regulacyjno-nadzorczo-przyjaznego innowacjom finansowym i warunkującego ich sprawny rozwój, należy zwrócić również uwagę na projekt *Rozwój i upowszechnienie dostępu do innowacyjnych usług finansowych w Polsce*, który realizowany jest wspólnie przez Ministerstwo Finansów i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (projekt realizowany jest w ramach Programu Wspierania Reform Strukturalnych). W treści Informacji NIK odwołano się do przedmiotowego projektu wyłącznie w odniesieniu do prac prowadzonych przez UKNF w zakresie analizy możliwości wdrożenia piaskownicy regulacyjnej w Polsce, warto jednak wskazać, że projekt ten przewiduje również dokonanie analizy pozwalającej na kompleksową identyfikację aktualnie występujących obszarów, stanowiących przeszkodę dla dalszego rozwoju

sektora FinTech w Polsce, a także środków, umożliwiających zniwelowanie tych przeszkód, w tym w szczególności poprzez przygotowanie projektu stosownych zmian prawnych. Dodatkowo w ramach projektu przygotowany ma zostać również dokument FinTech Roadmap, będący harmonogramem działań koniecznych dla wspierania innowacji finansowych wraz z wyznaczeniem działań priorytetowych.

Pragnę również odnieść się do zawartego w Informacji NIK wątku dotyczącego przedstawionej przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w ramach konsultacji projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego propozycji zachęt podatkowych dla inwestorów angażujących swoje środki w innowacyjne, ryzykowne projekty poprzez fundusze VC. W powyższym zakresie w Informacji NIK stwierdzono, że odrzucenie przedmiotowej propozycji nastąpiło bez dokonania przez Ministerstwo Finansów oszacowania skutków uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu proponowanej ulgi podatkowej. Podkreślenia wymaga, że jak zostało to wskazane we wcześniejszych wyjaśnieniach przedstawionych przez Ministerstwo Finansów w toku przedmiotowej kontroli, powyższa propozycja miała charakter bardzo ogólny i nie zawierała wskazania, na czym miałyby polegać ulgi podatkowe, a także nie wskazano, czy proponowane ulgi podatkowe miałyby dotyczyć inwestorów będących osobami fizycznymi, czy osobami prawnymi. Należy zauważyć, że tego rodzaju zachęty podatkowe dla polskich inwestorów, osób fizycznych lub osób prawnych, co do zasady wiążą się ze zmniejszonymi wpływami z podatku dochodowego, jednak nawet szacunkowa analiza propozycji i jej ocena, zarówno pod względem skutków budżetowych, jak i wpływu na rozwój rynku kapitałowego, byłaby możliwa tylko w przypadku odpowiedniego poziomu jej uszczegółowienia (tzn. przyjęcia konkretnych rozwiązań adresowanych do określonych podmiotów).

Niezależnie od powyższego pragnę podziękować za przedstawione w Informacji NIK wnioski dotyczące działań, których podjęcie może przyczynić się do usprawnienia czynności podejmowanych przez podmioty publiczne w celu tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym w Polsce, a także zapewnić, że zostaną one szczegółowo przeanalizowane w kontekście działalności Ministerstwa Finansów w obszarze sektora FinTech.

Z upoważnienia Ministra Finansów

**Piotr Nowak**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/

## 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KBF.430.001.2020

Warszawa, 2 kwietnia 2020 r.

### OPINIA

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju z dnia 6 kwietnia 2020 r. (pismo nr IK:121372/DKT-II.0810.5.2019, dalej: *Stanowisko*) do *Informacji o wynikach kontroli tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym* (dalej: *Informacja*).

Minister Rozwoju<sup>1</sup> sformułował dwie uwagi w stosunku do ocen przedstawionych w *Informacji*. Pierwsza dotyczyła nienależytego, zdaniem Ministra Rozwoju, przedstawienia efektów działania ministra właściwego do spraw gospodarki związanych z realizacją rekomendacji *Zespołu roboczego*<sup>2</sup>, dotyczących wyeliminowania zidentyfikowanych barier rozwoju innowacyjnych usług finansowych. Druga uwaga uznawała jako bezzasadny zarzut, wskazany w *Informacji* fakt nie wydzielenia, jako osobnego zadania w regulaminie organizacyjnych w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT), wspierania innowacji finansowych.

Zdaniem NIK, zarzuty sformułowane w obu uwagach są niezasadne.

Formułując pierwszą uwagę Minister Rozwoju sam zauważa, iż w *Informacji* znalazły się zapisy wskazujące na wyeliminowanie przez MPiT większości barier wskazanych w raporcie *Zespołu roboczego*, jako należących do jego zadań. Oznacza to, iż w *Informacji* zostały właściwie przedstawione pozytywne efekty działań MPiT w tym zakresie. W rzeczywistości ta uwaga Ministra Rozwoju koncentruje się jedynie na przedstawionym w *Informacji* sposobie realizacji rekomendacji *Zespołu roboczego* zalecającej opracowanie strategii wspierania rozwoju rynku FinTech.

Minister Rozwoju stwierdził, że formuła zalecenia *Zespołu roboczego* w formie rekomendacji nie może przesądzać o jego obligatoryjnym charakterze dla ministra, który może mieć swobodę w kreowaniu własnej wizji rozwoju sektora FinTech. Zdaniem NIK, Minister Przedsiębiorczości i Technologii mógł w dowolny sposób przygotować i zaprezentować strategię działań na rzecz wspierania w Polsce innowacji finansowych. Dlatego w trakcie kontroli nie kwestionowano decyzji o uwzględnieniu strategicznych kierunków i priorytetów rozwoju sektora FinTech w dokumencie *Strategia Produktyności*. Przedmiotem krytyki, z którym chyba głównie nie zgadza się Minister Rozwoju, są zapisy *Informacji* wskazujące na niezrealizowanie w *Strategii Produktyności* oczekiwań, jakie zostały określone wobec takiego dokumentu w rekomendacji *Zespołu roboczego*. W ocenie NIK, zapisy *Strategii Produktyności*, w wersji przedstawionej w trakcie kontroli, nie realizowały celu określonego przez *Zespół roboczy*, tj. nie określały priorytetów w ramach rozwoju branży FinTech, nie wskazywały atutów polskiej gospodarki, ani nie proponowały systemowych rozwiązań wspierających realizację *Strategii*. Wydaje się, że Minister Rozwoju ma tego świadomość, wskazując w zastrzeżeniach, iż *Strategia Produktyności* nie może

<sup>1</sup> Minister Rozwoju pełni funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki W trakcie przeprowadzania kontroli funkcję tę pełnił Minister Przedsiębiorczości i Technologii.

<sup>2</sup> Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce, ciało o charakterze doradczym, powołane w dniu 9 grudnia 2016 r. z inicjatywy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju, w odpowiedzi na dynamiczne zmiany technologiczne na rynku usług finansowych.

stanowić planu działań wsparcia rozwoju konkretnych sektorów, w tym sektora innowacji finansowych, a plan działań powinien wynikać z przyjętej strategii, a nie ją zastępować. Z tego stwierdzenia jednoznacznie wynika, że plan działania określający sposób realizacji celów wskazanych przez *Zespół roboczy* powinien zostać po opracowaniu przedstawiony w oddzielnym dokumencie. Dodatkowo o tym, iż cele założone w rekomendacji *Zespołu roboczego* nie zostały zrealizowane może także świadczyć informacja zawarta w *Stanowisku* o ciągłym prowadzeniu prac nad *Strategią Produktyności* i braku jej ostatecznego kształtu.

Minister Rozwoju wskazał także, że przekazany w trakcie kontroli projekt *Strategii Przedsiębiorczości* miał obrazować stan prac nad tym dokumentem, tj. nie był nawet skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych i jako taki nie może być przedmiotem ostatecznej oceny. NIK uważa, że powyższe stanowisko nie znajduje podstaw w ustaleniach przedstawionych w *Informacji*. W *Informacji* przywołując *Strategię Produktyności* jednoznacznie wskazywano, iż jest to jej projekt i że jest ona w opracowaniu. Ponieważ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii wskazało tylko *Strategię Przedsiębiorczości*, jako dokument realizujący tę rekomendację, kontrolujący musieli odnieść się do tego dokumentu w kształcie, w jakim był on opracowany w czasie przeprowadzania kontroli.

W drugiej uwadze Minister Rozwoju uznał za niezasadne wskazanie w *Informacji* faktu niewyodrębnienia, w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, wspierania innowacji finansowych jako odrębnego zadania. Zdaniem Ministra Rozwoju innowacje FinTech są ważnym, ale nie jedynym elementem systemu start-upowego i z tego powodu nie jest i nie powinno zostać wyodrębnione jako samoistne zadanie ujęte w regulaminach organizacyjnych. Zdaniem Ministra Rozwoju, stanowisko takie uzasadniało również ustawowe przypisanie zadań mających na celu wspieranie innowacyjności na rynku finansowym Komisji Nadzoru Finansowego.

Zdaniem NIK, powyższe stanowisko nie uwzględniło celu zawarcia w *Informacji* przywołanych stwierdzeń. W *Informacji* ustalenia dotyczące braku uwzględnienia w regulaminach przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii zadań związanych ze wsparciem rozwoju FinTech stanowiły jeden z elementów fragmentu *Informacji*, mającego przedstawić jaką wagę temu zagadnieniu przypisywały kontrolowane instytucje. Ustalenia dotyczące MPiT stanowią fragment ustaleń dokonanych w innych kontrolowanych podmiotach. Należy podkreślić, iż we fragmencie tym nie tyle chodziło o krytykę poszczególnych podmiotów, ile o wskazanie stosunkowo niskiej rangi tematyki wspierania FinTech w działaniach tych instytucji. Nie zmienia tego także przywołane w *Stanowisku* przypisanie Komisji Nadzoru Finansowego zadań mających na celu wspieranie innowacyjności na rynku finansowym. Jak wynika z ustaleń kontroli przedstawionych w *Informacji*, UKNF już po niecałym roku odmiennie zdefiniował swoją rolę we wsparciu wdrażania rozwiązań FinTech. W efekcie położył większy nacisk na realizację zadań nadzorczych w obszarze FinTech, zmniejszając istotność wsparcia udzielanego w celu rozwoju innowacji finansowych.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

## 6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KBF.430.001.2020

Warszawa, 22 kwietnia 2020 r.

### OPINIA

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2020 r. (pismo nr FN7.0811.1.2020, dalej: *Stanowisko*) do *Informacji o wynikach kontroli tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym* (dalej: *Informacja*).

Minister Finansów na pierwszej stronie i w pierwszym akapicie na drugiej stronie *Stanowiska* wskazał, że w pracach ministerstwa uwzględniane były działania w celu zniwelowania barier utrudniających rozwój innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym w Polsce jak i mechanizmów koordynacji tych działań. Zdaniem Ministra Finansów, znalazło to odzwierciedlenie w *Informacji*. Jednocześnie Minister Finansów podkreślił, iż w pracach legislacyjnych Ministerstwo Finansów starało się uwzględniać postulaty sformułowane w raporcie z prac *Zespołu roboczego*<sup>1</sup>. Fakt, iż część rekomendacji jest na etapie wdrażania lub analizy, Zdaniem Ministra Finansów wynika ze zróżnicowanego skomplikowania wskazanych w rekomendacjach zagadnień i dynamicznymi zmianami w różnych obszarach rynku finansowego. Zdaniem NIK, należy potwierdzić uwzględnienie przez Ministerstwo Finansów w pracach legislacyjnych zagadnień związanych z rozwojem innowacyjnych rozwiązań na rynku finansowym. Trzeba jednak podkreślić, że pomimo upływu prawie 2 lat od sformułowania przez Zespół roboczy rekomendacji, które miały być realizowane przez Ministerstwo Finansów, w stosunku do znacznej ich części nie określono, jakie są możliwości ich realizacji.

Minister Finansów podkreślił istotną rolę *Komitetu Sterującego*, jako forum koordynacji i merytorycznego uzgadniania działań szerokiego grona instytucji i organów publicznych, które ze względu na zakres kompetencji mogą mieć istotny wpływ na dalszy rozwój innowacji finansowych w Polsce. Jednocześnie wyraził wątpliwość, czy w tej sytuacji jest możliwe i uzasadnione przypisanie jednej instytucji państwowej pełnej odpowiedzialności za wspieranie rozwoju innowacji finansowych i koordynację wszelkich działań w tym zakresie. Ten fragment *Stanowiska* nawiązuje do jednego z wniosków skierowanych w *Informacji* do Ministra Finansów. Wniosek ten wskazywał na zasadność rozważenia wyznaczenia jednego podmiotu wiodącego, pełniącego także funkcje koordynacyjne, i wyznaczającego cele strategiczne we wspieraniu FinTech w Polsce. Taki wniosek został sformułowany w oparciu o ustalenia kontroli wskazujące na brak ciągłości prac *Komitetu Serującego* i ograniczenie przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wsparcia udzielanego w celu rozwoju innowacji finansowych. Są to podmioty w odniesieniu do których Minister Finansów sugerował, że mogłyby pełnić funkcje koordynacyjne. W związku z tym NIK podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w powyższym wniosku pokontrolnym.

Minister Finansów stwierdził, że w *Informacji* nie zostały przedstawione działania Ministerstwa Finansów w celu wypracowania propozycji kształtowania ekosystemu regulacyjno-nadzorczego przyjaznego innowacjom

<sup>1</sup> Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) w Polsce, ciało o charakterze doradczym, powołane w dniu 9 grudnia 2016 r. z inicjatywy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju, w odpowiedzi na dynamiczne zmiany technologiczne na rynku usług finansowych.



finansowym. Działania takie mają być realizowane w ramach projektu realizowanego w ramach Programu Wspierania Reform Strukturalnych we współpracy z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. NIK zgadza się, że informacje takie nie zostały przedstawione. Jednak powodem nieprzywołania w *Informacji* tego projektu był fakt, że w trakcie kontroli był on dopiero na etapie wyboru wykonawców i jego efekty nie były znane.

Minister Finansów odniósł się również do przedstawionego w *Informacji* wątku dotyczącego propozycji wprowadzenia ulg podatkowych dla inwestorów prywatnych dokonujących inwestycji w innowacyjne, ryzykowne projekty venture capital. Minister Finansów stwierdził, że propozycja ta przedstawiona przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii miała bardzo ogólny charakter i nie wskazano w niej, na czym miałyby polegać ulgi podatkowe. Zdaniem Ministra Finansów uniemożliwiło to określenie wielkości zmniejszenia wpływów podatkowych. Powyższe stwierdzenie nie w pełni zgadza się ze stanem faktycznym przedstawionym w *Informacji*, którego Minister Finansów nie kwestionuje. W *Informacji* wskazano bowiem, że Ministerstwo Finansów w trakcie konferencji uzgodnieniowej odrzuciło propozycję wprowadzenia takich ulg, argumentując to dużym zmniejszeniem wpływów do budżetu państwa. Stwierdzenie to, zdaniem NIK, jest sprzeczne z podnoszonym w *Stanowisku* brakiem wiedzy na temat charakteru proponowanych ulg. Jeśli bowiem Ministerstwo Finansów twierdziło, że koszt ulg będzie zbyt wysoki dla budżetu państwa to zapewne posiadało wiedzę na temat ich charakteru. Jeśli natomiast było to stwierdzenie nieoparte na rzeczowych przesłankach oznacza to, że Ministerstwo Finansów swoje stanowisko przedstawiło bez faktycznego oszacowania skutków ulgi podatkowej.

  
MARIAM BANASZ  
Najwyższej Izby Kontroli  
Mariam Banaś