

*Dorota Ślażyńska-Kluczek**

ANALIZA FUNKCJI ORGANÓW NADZORU WOBEC KRAJOWYCH INSTYTUCJI PŁATNICZYCH

WSTĘP

Od organów nadzoru oczekuje się zapewnienia wysokiego poziomu efektywności systemu finansowego, jego stabilności. Rolą nadzoru jest przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego i prawidłowa konstrukcja sieci bezpieczeństwa finansowego¹.

Nadzór wiązany jest z przedstawieniem instytucjom działającym w danym sektorze warunków podejmowania i wykonywania działalności i ustanowieniem stałego systemu sprawdzania i oceny, czy są one przestrzegane przez podmioty. Rynek finansowy, rozumiany jako miejsce zawierania transakcji mających za przedmiot kapitał pieniężny², jest szczególnie ryzykownym obszarem działalności, wymagającym nadzoru. Rynek ten obejmuje sektor instytucji kredytowych (w tym banki), instytucji ubezpieczeniowych, inwestycyjnych, a także obszar instytucji świadczących usługi płatnicze. W państwach, w których nie ma wypracowanej skutecznej

* Dorota Ślażyńska-Kluczek jest biegłym rewidentem, pracuje w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, współpracuje z nadzorem europejskim nad rynkiem bankowym uczestnicząc w pracach grup roboczych European Banking Authority. Artykuł wyraża jedynie poglądy autorki i nie powinien być interpretowany jako stanowisko instytucji, w której jest zatrudniona.

¹ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 116.

² J. Głuchowski (red.), *System prawa finansowego*, t. IV, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 252.

regulacji, niebankowe instytucje finansowe mogą zwiększać podatność systemu finansowego na sytuacje kryzysowe³.

Na rynku instytucji świadczących usługi płatnicze znajdują się krajowe instytucje płatnicze (dalej KIP). Krajowa instytucja płatnicza to osoba prawna, która uzyskała zezwolenie nadzorcy na prowadzenie działalności w charakterze instytucji płatniczej. Termin ten został wprowadzony 24 października 2011 r. ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁴ (dalej UUP).

Celem niniejszego opracowania jest poddanie analizie funkcji spełnianych przez nadzór nad krajowymi instytucjami płatniczymi w zakresie świadczonych przez nie usług płatniczych. Postawiono tezę, że instrumenty nadzorcze możliwe do zastosowania na etapie licencjonowania KIP oraz instrumenty umożliwiające kontrolę tych jednostek w okresie postlicencyjnym pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa w sektorze usług płatniczych świadczonych przez KIP.

1. FORMA NADZORU NAD RYNKIEM INSTYTUCJI PŁATNICZYCH

Kształtowanie się nadzoru nad rynkiem finansowym jest zdeterminowane strukturą tego rynku, zachodzącymi procesami rozwojowymi oraz potrzebą zapewnienia prawidłowego funkcjonowania. Optymalna regulacja sektora powinna wspierać wzrost gospodarczy⁵. Nadzór nad instytucjami finansowymi obejmuje działania, włączając działania prawodawcze, które są związane z tworzeniem oraz egzekwowaniem regulacji ostrożnościowych. Pod pojęciem nadzoru należy rozumieć także kompetencje licencyjne⁶. W związku z tym można przypisać nadzorowi następujące funkcje⁷:

- ❖ licencyjną,
- ❖ regulacyjną,
- ❖ administracyjno-kontrolną.

Sposób organizacji oraz ustalenie funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym ma przede wszystkim służyć zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych oraz inwestowanych na rynku finansowym chroniąc interesy użytkowników.

³ J. Carmichael, M. Pomerleando, *The development and regulation of non-bank financial institutions*, The World Bank, Washington 2002, s. 19.

⁴ Dz.U.2016.1572 j.t.

⁵ S. Kasiewicz (et al.), *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawa 2014, s. 33.

⁶ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku...*, op. cit., s. 223.

⁷ E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 566.

We współczesnym świecie powszechną praktyką jest regulacja oraz nadzór nad rynkiem finansowym. Przyczynami braku sprawnego funkcjonowania rynków bez potrzeby nadzoru są⁸:

- 1) asymetria informacji – powoduje, że dla nabywcy usługi finansowej uzyskanie informacji o jej jakości jest kosztowne lub bardzo trudne. Zjawisko asymetrii informacji to jedna z przyczyn, dla których rynek nieregulowany przegrywa w konfrontacji z podejściem interwencjonistycznym. Jest także przyczyną sytuacji, w których, mimo podejmowania racjonalnych decyzji w odniesieniu do alokacji rynkowych zasobów, nie dochodzi do efektu maksymalizacji korzyści na tym rynku. Wykazano, że w wyniku zmniejszenia asymetrii informacji poprzez skuteczną wymianę informacji można poprawić ogólny dobrobyt⁹,
- 2) efekty zewnętrzne – to skutki oddziaływania jednych podmiotów na inne, np. run na banki w sytuacji upadłości jednego z banków w sektorze danego kraju¹⁰,
- 3) monopol – związany z niebezpieczeństwem zabiegania o interes własny danego przedsiębiorcy, nie licząc się z klientami.

Działalność jednostek funkcjonujących na rynkach finansowych nie ogranicza się do rodzimego kraju, a rozwija się w skali międzynarodowej, zatem ustalenie jasnych zasad funkcjonowania podmiotów ryzykownych przenosi się poza państwo pochodzenia jednostki, przyjmując zasady harmonizacji oraz wzajemnego uznawania regulacji krajowych¹¹. Dzięki temu możliwe jest ustanowienie zasady jednolitego paszportu, która w przypadku instytucji płatniczych stanowi, że w przypadku uzyskania zgody na działalność w kraju macierzystym, podmioty te mogą świadczyć usługi w innych krajach europejskich.

Zasady nadzoru nad instytucjami płatniczymi zostały ustalone poprzez dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającą dyrektywę 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE¹² (dalej dyrektywa PSD). Przyjęcie zasad nadzoru przez organy europejskie uznaje się za niezbędne, a przyczynami konieczności ich ustanowienia są m.in.:

- ❖ coraz większa mobilność konsumentów¹³,

⁸ J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 63.

⁹ A. Krapetyan, B. Stacescu, *Information Sharing and Information Acquisition in Credit Markets*, „Review of Finance”, Vol. 18/2014, s. 1602.

¹⁰ J. Czekaj (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje...*, op. cit., s. 63.

¹¹ R. Wandhofer, *EU Payments Integration: The Tale of SEPA, PSD and Other Milestones along the road*, Palgrave Macmillan, London 2010, s. 5.

¹² Dz.U.UE.L.2007.319.1 z późn. zm.

¹³ D. Ślazińska-Kluczek, *Obowiązki informacyjne dostawców usług płatniczych w Polsce i Europie*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, Nr 2015/2, s. 80.

- ❖ pogłębiająca się złożoność i różnorodność systemów płatniczych w krajach europejskich,
- ❖ fakt, że coraz częściej rozliczenia pomiędzy spółkami oraz konsumentami dokonywane są poprzez transfer pieniądza w formie elektronicznej,
- ❖ postępująca integracja gospodarcza, która pogłębia swobodę przepływu kapitału i płatności pomiędzy krajami,
- ❖ pojawiające się na rynku rozliczeń innowacje płatnicze.

Wspólne zasady nadzoru mają za zadanie ułatwić płatności oraz zapewnić ochronę ich użytkownikom¹⁴, niezależnie od kraju zamieszkania czy kraju/ krajów dokonywania transakcji.

2. DZIAŁALNOŚĆ KRAJOWYCH INSTYTUCJI PŁATNICZYCH JAKO DZIAŁALNOŚĆ NADZOROWANA

Krajowe instytucje płatnicze podlegają pod nadzór Komisji Nadzoru Finansowego (dalej KNF). Zadaniem nadzorca jest zapewnienie stabilności finansowej jednostki, kontrola w zakresie zgodności działania z obowiązującymi regulacjami (przede wszystkim ustawą o usługach płatniczych, a także rozporządzeniami będącymi aktami wykonawczymi do tej ustawy oraz rekomendacjami KNF).

Zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych Prezes Narodowego Banku Polskiego współuczestniczy w sprawowanym przez KNF nadzorze nad krajowymi instytucjami płatniczymi świadczącymi jedynie usługę acquiringu poprzez opiniowanie wniosków o wydanie zezwolenia na świadczenie usług płatniczych, obejmujących tę usługę.

Ustawa wskazuje, że przez usługę acquiringu należy rozumieć usługę płatniczą polegającą na umożliwianiu wykonania transakcji płatniczych, zainicjowanych przez akceptanta lub za jego pośrednictwem, instrumentem płatniczym płatnika, w szczególności na obsłudze autoryzacji, przesyłaniu do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności zleceń płatniczych płatnika lub akceptanta, mających na celu przekazanie akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności polegających na jej rozliczaniu i rozrachunku w ramach systemu płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku.

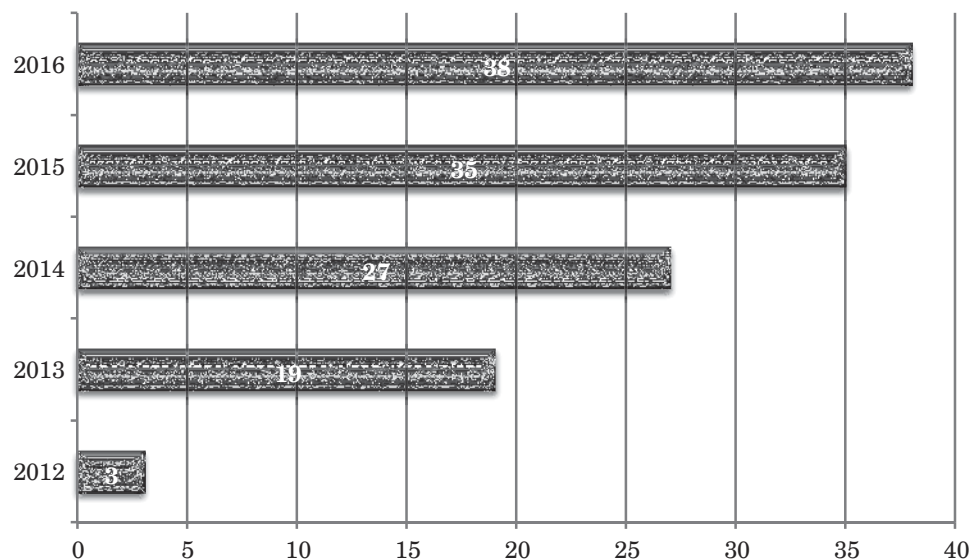
Tak zbudowany nadzór – dwuinstancyjny w przypadku szczególnie ryzykownych usług płatniczych – zapewnia wysoki stopień ochrony użytkowników usług płatniczych świadczonych przez KIP.

Należy zauważyć wzrastającą liczbę krajowych instytucji płatniczych, chociaż tempo przyrostów na przestrzeni lat maleje. W 2016 roku wydano zgodę na funk-

¹⁴ T.H. Rustamov, *Directions in the development of the payment service market*, „Journal of Payments Strategy&Systems”, Vol. 10, No. 2/2016, s. 182.

cjonowanie jedynie 3 jednostek, podczas gdy w roku poprzednim akceptację nadzorcy uzyskało 8 firm. Rysunek 1 obrazuje liczbę KIP w poszczególnych latach od wejścia w życie UUP.

Rysunek 1. Liczba KIP w latach 2012–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na www.knf.gov.pl

Nadzorca dodatkowo podzielił licencjonowane KIP na trzy główne grupy instytucji: Grupa A – instytucje, które działają w charakterze agenta rozliczeniowego; w grupie tej mogą znaleźć się instytucje, które dodatkowo świadczą inne usługi, Grupa B – jednostki świadczące kilka usług płatniczych poza usługą aquiringu¹⁵, Grupa C – jednostki świadczące jedynie usługę przekazu pieniężnego. O niezbędności nadzoru nad podmiotami świadczą także wartości oraz liczby zrealizowanych przez nie usług płatniczych, a także wartość prowizji pobierana od ich klientów. Od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2016 r. przeprowadziły one łącznie blisko 740 mln transakcji o wartości 75,1 mld PLN, pobierając przy tym prowizje o wartości ponad 690 mln PLN¹⁶. Liczba i wartość transakcji płatniczych przeprowadzonych przez KIP wraz z wartościami pobranych prowizji w podziale na kwartały od III kwartału 2015 r. do II kwartału 2016 r. zostały przedstawione w tabeli 1.

¹⁵ Usługa świadczona przez jednostkę będącą agentem rozliczeniowym. Na transakcję aquiringu składają się:

- zawarcie z akceptantem umowy umożliwiającej inicjowanie transakcji instrumentem płatniczym,
- udostępnienie akceptantowi infrastruktury teleinformatycznej,
- przeprowadzenie autoryzacji zlecenia płatniczego,
- przekazanie środków akceptantowi.

¹⁶ Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., UKNF, Warszawa 2016 r., s. 15.

Tabela 1. Liczba i wartość transakcji płatniczych przeprowadzonych przez KIP wraz z wartościami pobranych prowizji

		GRUPA A	GRUPA B	GRUPA C
Liczba transakcji w tys. sztuk	III kw. 2015	150 631,80	11 781,10	9 081,90
	IV kw. 2015	161 471,00	13 323,50	9 320,70
	I kw. 2016	156 328,10	13 982,30	9 737,10
	II kw. 2016	179 383,90	14 446,30	9 906,50
Wartość transakcji w mln PLN	III kw. 2015	13 545,00	2 283,00	1 510,30
	IV kw. 2015	15 240,50	2 686,70	1 607,10
	I kw. 2016	13 266,90	2 637,10	1 756,90
	II kw. 2016	15 780,20	2 908,40	1 904,40
Opłaty i prowizje w tys. PLN	III kw. 2015	118 602,40	22 860,10	19 911,20
	IV kw. 2015	128 960,50	25 908,90	20 652,00
	I kw. 2016	118 892,90	23 654,60	21 999,50
	II kw. 2016	139 244,00	27 551,60	22 364,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., UKNF, Warszawa 2016 r., s. 15.

2.1. Licencjonowanie krajowych instytucji płatniczych

Pierwsze zadanie nadzoru to przeprowadzenie szczegółowych analiz wniosków kierowanych przez instytucje pretendujące do uzyskania statusu KIP. Wnioski takie zawierają w szczególności podstawowe informacje o spółce i obszarze jej działalności, umowę spółki, wypis z Krajowego Rejestru Sądowego, określenie usług, które jednostka będzie świadczyć po uzyskaniu zgody. Ponadto ocenie poddawany jest program działalności jednostki na co najmniej kolejne 3 lata, założenia polityki cenowej. Analizowane są wskaźniki finansowe dla przedstawionych planów finansowych¹⁷. Dodatkowo, jeśli spółka jest badana przez biegłego rewidenta, w ocenie uwzględniana jest wydana przez niego opinia oraz wnioski zaprezentowane w raporcie z badania rocznego.

¹⁷ D. Ślażyńska, *Krajowe instytucje płatnicze – wymogi otrzymania pozwolenia na działalność*, [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Przedsiębiorstwa, banki i regiony w gospodarce*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2014, s. 298 i kolejne.

Wnioskodawca powinien przedstawić informacje na temat metodyki przeprowadzania testów bezpieczeństwa, monitorowania transakcji płatniczych, procedur w zakresie ochrony danych płatniczych. Procedury bezpieczeństwa mają za zadanie wykrycie podatności wykorzystywanych przez jednostkę rozwiązań technologicznych na próby złamania zabezpieczeń przez podmioty zewnętrzne, nieuprawnione do dostępu do systemów. Ponadto ich celem jest regulowanie trybu przepływu środków pieniężnych oraz komunikatów pomiędzy uczestnikami transakcji, zapewniając tym samym bezpieczne oraz sprawne wykonanie usługi płatniczej. Spółka ubiegająca się o licencję musi także wyraźnie i jednoznacznie zdefiniować zasady dostępu pracowników do systemów informatycznych oraz wszelkich zasobów, na których znajdują się dane dotyczące transakcji przeprowadzanej przez jej klienta.

Sprawdzone jest także posiadanie przez jednostkę rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania instytucją płatniczą przez osoby zarządzające i osoby posiadające bezpośrednio lub pośrednio znaczny pakiet akcji lub udziałów wnioskodawcy¹⁸. Powyższa rękojmia jest zapewnieniem, że w stosunku do osób wskazanych przepisem nie powinny zachodzić wątpliwości, że proces zarządzania będzie realizowany w stabilny i ostrożny sposób, tzn. działania podejmowane w trakcie zarządzania jednostką są rozsądne, podejmowane rozważnie, bez przyjmowania nadmiernego ryzyka, natomiast efekty prowadzonych działań są proporcjonalne do ich skali, nie powodują gwałtownych zmian sytuacji ekonomiczno-finansowej, nie wpływają negatywnie na postrzeganie podmiotu.

Szczególnie istotne jest spełnienie przez jednostkę wymogów kapitałowych. Zgodnie z UUP sprawdzane jest, czy jednostka ma dokumenty potwierdzające obecność środków finansowych przeznaczonych na fundusze własne. Środki te nie mogą pochodzić z kredytu lub być obciążone w inny sposób¹⁹. Ponadto polski ustawodawca wprowadził dodatkowy wymóg posiadania środków pieniężnych przeznaczonych na kapitał podstawowy w wysokości co najmniej 80% poziomu tego kapitału. Oznacza to, że wszelkie wniesione do spółki aporty w postaci niepieniężnej mogą stanowić maksymalnie 20% kapitału podstawowego. Podejście takie przyczynia się do eliminacji spółek, których fundusze własne budowane są na zasadach aportów właścicieli. To podejście polskiego regulatora nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach unijnych, jednak zasady stanowione przez Komisję Europejską nie zakazują stosowania bardziej rygorystycznego podejścia w prawie kraju członkowskiego w odniesieniu do wymogów kapitałowych.

¹⁸ Znaczny pakiet akcji lub udziałów to akcje lub udziały w liczbie oznaczającej posiadanie przez spółkę bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 10% kapitału innej jednostki, które uprawniają spółkę do wykonywania praw z co najmniej 10% głosów w organie stanowiącym innej jednostki lub dającej inne prawa do kapitału jednostki w sposób umożliwiający wywieranie wpływu na kierowanie jej polityką finansową i operacyjną.

¹⁹ D. Ślazińska, *Krajowe instytucje płatnicze...*, op. cit., s. 300 i kolejne.

Minimalny poziom kapitałów ustalony przez regulatora na poziomie unijnym wynosi 20 tys. euro, 50 tys. euro lub 125 tys. euro, w zależności od rodzaju planowanego zakresu działalności. Zakres usług, które mogą być świadczone przez KIP, określony jest w art. 3 ust. 1 UUP. Są to usługi polegające na:

- 1) przyjmowaniu wpłat gotówki i dokonywaniu wypłat gotówki z rachunku płatniczego²⁰ oraz wszelkie działania niezbędne do prowadzenia rachunku;
- 2) wykonywaniu transakcji płatniczych, w tym transferu środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy:
 - a) przez wykonywanie usług polecenia zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty,
 - b) przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego,
 - c) przez wykonywanie usług polecenia przelewu, w tym stałych zleceń;
- 3) wykonywaniu transakcji płatniczych wymienionych w pkt 2, w ciężar środków pieniężnych udostępnionych użytkownikowi z tytułu kredytu, a w przypadku instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego – kredytu płatniczego;
- 4) wydawaniu instrumentów płatniczych²¹;
- 5) umożliwianiu wykonania transakcji płatniczych, zainicjowanych przez akceptanta lub za jego pośrednictwem, instrumentem płatniczym płatnika, w szczególności na obsłudze autoryzacji, przesyłaniu do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności zleceń płatniczych płatnika lub akceptanta, mających na celu przekazanie akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności polegających na jej rozliczaniu i rozrachunku w ramach systemu płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku (acquiring);
- 6) świadczeniu usługi przekazu pieniężnego;
- 7) wykonywaniu transakcji płatniczych, w przypadku których zgoda płatnika na wykonanie transakcji udzielana jest przy użyciu urządzenia telekomunikacyjnego, cyfrowego lub informatycznego, a płatność przekazywana jest dostawcy usług telekomunikacyjnych, cyfrowych lub informatycznych, działającemu jedynie jako pośrednik pomiędzy użytkownikiem zlecającym transakcję płatniczą a odbiorcą²².

Jeśli jednostka zamierza świadczyć jedynie usługę przekazu pieniężnego wymóg wynosi 20 tys. euro, jest on podwyższany do 50 tys. euro w przypadku świadczenia usługi płatności „sieciovych”, natomiast w przypadku wniosku o świadczenie pozostałych usług KNF sprawdza, czy jednostka posiada co najmniej równowartość 125 tys. euro kapitału własnego.

²⁰ Rachunek bankowy będzie rachunkiem płatniczym jedynie wówczas, gdy będzie służył wykonywaniu transakcji płatniczych. Nie będzie nim zatem np. rachunek oszczędnościowy.

²¹ Rozumiane jako zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane przez użytkownika do złożenia zlecenia płatniczego.

²² Określane także jako płatności „sieciovych”.

W przypadku, gdy spółka dokonywała usług płatniczych przed wystąpieniem o licencję lub też prowadziła działalność w omawianym zakresie w trakcie procesu licencjonowania, musi ona wyliczyć także wartość kapitałów zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach płatniczych²³, a następnie porównać otrzymaną kwotę z wartościami ustalonymi w ustawie i utrzymać wartość funduszy własnych w wartości wyższej z tych dwóch.

2.2. Nadzór nad bieżącą działalnością krajowych instytucji płatniczych

Czynności bieżącego nadzoru nad KIP to przede wszystkim dokonywanie oceny sytuacji finansowej krajowej instytucji płatniczej, badanie jakości systemu zarządzania, włączając system kontroli wewnętrznej, a także badanie prawidłowości prowadzenia działalności operacyjnej związanej ze świadczeniem usług płatniczych. Zgodnie z dyrektywą PSD nadzorca może żądać wszelkich informacji niezbędnych do monitorowania zgodności²⁴. Przepis ten transponowano do UUP wskazując, że żądanie może dotyczyć wszelkich informacji niezbędnych dla realizacji celów nadzoru²⁵. Granice uznania administracyjnego dla KNF zostały wyznaczone poprzez art. 99 ust. 2 UUP wskazując, że celem nadzoru jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego oraz zapewnienie zgodności działalności KIP z przepisami prawa, a także ochrona interesów i użytkowników posiadaczy pieniądza elektronicznego.

Regularny nadzór nad każdym z KIP polega głównie na analizie przesyłanych przez instytucje sprawozdań. Występują dwa podstawowe typy raportów: sprawozdania kwartalne oraz dodatkowe roczne. Różnią się one zakresem informacyjnym – dodatkowe roczne sprawozdanie zawiera więcej danych. W obu raportach sprawozdawane są, a następnie analizowane, następujące dane²⁶:

- 1) informacje o wartości posiadanych środków finansowych, w tym dotyczące:
 - środków pieniężnych w kasie,
 - środków pieniężnych na rachunku bieżącym nostro,
 - należności od podmiotów, którym można przypisać wagę ryzyka kredytowego w metodzie standardowej 0%, 20% lub 50%, z terminem płatności do 7 dni,

²³ Dz.U.2011.261.1557

²⁴ Art. 21 ust. 1 lit. a, Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. U. UE L 319 z późn. zm.

²⁵ Art. 99 ust. 2, Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 października 2014 r. w sprawie kwartalnych i dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych krajowej instytucji płatniczej, Dz.U.2014.1475.

- instrumentów dłużnych o niskim ryzyku, w kwocie możliwej do uzyskania w ciągu 7 dni,
 - papierów wartościowych uznawanych za zabezpieczenie przez Narodowy Bank Polski;
- 2) informacje o wartości i liczbie udzielonych w danym okresie sprawozdawczym kredytów płatniczych;
 - 3) informacje o wykonanych transakcjach płatniczych, w tym:
 - liczba i wartość wykonanych transakcji,
 - wartość pobranych opłat i prowizji;
 - 4) zestawienie funduszy własnych ze wskazaniem ich części składowych.

Natomiast dodatkowe sprawozdanie roczne wzbogacone jest o następujący pakiet danych²⁷:

- 1) informacje o wykonanych transakcjach płatniczych, z uwzględnieniem liczby i wartości transakcji płatniczych wykonanych w zakresie poszczególnych rodzajów usług płatniczych;
- 2) informacje o poszczególnych rodzajach i zakresie działalności, odrębnie dla każdego rodzaju tej działalności.

Powyższe informacje są podstawą do analiz pozwalających na stwierdzenie, czy środki powierzone przez klientów do KIP będą bezpieczne. W szczególności dane o posiadanych środkach finansowych oraz funduszach własnych stanowią podstawę do wnioskowania co do możliwości spełniania przez instytucję zobowiązań wobec klientów. Pakiety zawierają również dane statystyczne pozwalające na przeprowadzanie rynkowych analiz i sporządzanie zbiorczych opracowań dostępnych publicznie.

W ramach nadzoru nad bieżącą działalnością podmiotów nadzorowanych KNF może wydawać także rekomendacje dobrych praktyk dotyczących ostrożnego i stabilnego zarządzania. W odniesieniu do krajowych instytucji płatniczych ma takie uprawnienia nadane na mocy art. 102 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych. Dodatkowo, w przypadku rekomendacji adresowanych jedynie do KIP oraz instytucji pieniądza elektronicznego, wyeksponowano niezbędność ochrony interesów posiadaczy pieniądza elektronicznego i jego użytkowników²⁸. Rekomendacje stanowią załącznik do uchwał i są ich integralną częścią. Nie są one powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Komisja Nadzoru Finansowego nie otrzymała kompetencji umożliwiających jej egzekwowanie przestrzegania ustaleń, których źródłem są rekomendacje²⁹.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ D. Maśniak, *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, „Prawo Asekuracyjne”, Nr 2/2015 (83), s. 10.

²⁹ Taki pogląd prezentują m.in. T. Nieborak, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI w.*, I. Czaja-Hliniak (red.), Wydawnictwo Akademii Frycza Modrzewskiego, Kraków

W rekomendacjach znajdują się normy zalecanego, rekomendowanego postępowania, którego przestrzeganie nie może zostać wymuszone poprzez zastosowanie przymusu państwowego. Nadzorca przenosi w nich zasady dobrej praktyki, wskazuje ramy, w jego opinii, bezpiecznego działania podmiotów, do których te akty są kierowane. Rekomendacja jest formą odpowiedzi organu nadzorującego na zagrożenia, które mogą objąć więcej niż jeden podmiot. Stanowią wskazówki postępowania, które rozstrzygają pojawiające się w praktyce rynkowej problemy. Jest to akt edukujący adresatów, prewencyjnie oddziałujący na podmioty³⁰.

Dotychczas KNF zdecydował się wydać jedną rekomendację, która swoim zasięgiem obejmuje także krajowe instytucje płatnicze. Jest to Rekomendacja dotycząca bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie przez banki, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, przyjęta Uchwałą KNF Nr 584/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. Celem aktu jest ujednoczenie zakresu minimalnych wymogów w odniesieniu do bezpieczeństwa płatności za pośrednictwem internetu w związku ze świadczeniem usług płatniczych. Jest to zbiór oczekiwań KNF w zakresie bezpiecznych i adekwatnych zasad dotyczących transakcji internetowych oraz odpowiednich mechanizmów umożliwiających kontrolę w tym zakresie. Należy zauważyć, że jest ona implementacją wytycznych Europejskiego Nadzoru Bankowego w sprawie bezpieczeństwa płatności internetowych³¹. Podzielona jest na następujące obszary³²:

- ❖ zasady i organizację procesu zarządzania i oceny ryzyka,
- ❖ szczególne środki kontroli i bezpieczeństwa w zakresie płatności internetowych,
- ❖ świadomość i edukowanie klientów oraz komunikację z nimi.

W tekście dokumentu KNF wskazuje, że podczas procedur kontrolnych będzie sprawdzał stosowanie się do rekomendacji. Należy zatem oczekiwać, że podmioty, które nie wdrożą postanowień aktu, będą zobowiązane dostarczyć szczegółowe wyjaśnienia i uzasadnienia braku stosowania odpowiednich zalecanych praktyk. Można więc wnioskować, że mimo braku mocy wiążącej rekomendacja jest efektywną formą zapewnienia bezpieczeństwa rynkowego, gdyż wszelkie ewentualne niezgodności z jej postanowieniami są przedmiotem dialogu pomiędzy danym podmiotem a nadzorem i muszą być dogłębnie wyjaśnione.

2012, s. 301–311; M. Olszak, *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11/2010; T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego”, nr 7–8/2013, s. 74–75.

³⁰ M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011, s. 183.

³¹ Wytyczne EBA/GL/2014/12 z dnia 19 grudnia 2014 r.

³² https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/2015/KNF_17_11_2015.html (dostęp: 05.01.2017).

2.3. Instrumenty nadzoru w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności krajowych instytucji płatniczych

Komisja Nadzoru Finansowego może zalecać podjęcie środków niezbędnych w celu zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników. Jednym z takich środków są indywidualne zalecenia³³. Obejmują one swoim zakresem m.in. zwiększenia funduszy własnych, jeżeli ich wysokość jest niższa niż wynikałoby to z przepisów ustawy, opracowania i stosowania procedur, które zapewnią utrzymywanie oraz bieżące monitorowanie poziomu funduszy własnych, podjęcie środków koniecznych dla zapobieżenia naruszeniom interesów użytkowników lub posiadaczy pieniądza elektronicznego. Zalecenia są wiążącym nakazem aktywnego działania, który ma na celu usunięcie przez KIP stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

Jeśli instytucja prowadzi działalność hybrydową, tzn. oprócz usług płatniczych wykonuje także inną działalność, wówczas KNF może nakazać takiej jednostce wyodrębnienie działalności innej niż dotycząca usług płatniczych i przeniesienie jej do innej jednostki (utworzenie nowego podmiotu), w sytuacji gdy ta działalność narusza (lub istnieje uzasadnione podejrzenie, że może naruszać) stabilność finansową jednostki lub też utrudniać/ograniczać sprawowanie nadzoru. Ponadto nadzorca ma uprawnienia do nakładania sankcji na instytucję, a także na osoby nią zarządzające.

Sankcjami, którymi można ukarać KIP, są³⁴:

- ❖ nałożenie kary pieniężnej w wysokości do 1 mln PLN; przy ustaleniu wysokości kary uwzględnia się w szczególności rodzaj i wagę naruszenia, rozmiar prowadzonej działalności oraz sytuację finansową jednostki,
- ❖ ograniczenie działalności jednostki lub jej jednostek organizacyjnych,
- ❖ cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności.

Natomiast instrumentami sankcjonującymi osoby zarządzające są³⁵:

- ❖ wystąpienie do organu jednostki z wnioskiem o odwołanie osoby zarządzającej, która jest bezpośrednio odpowiedzialna za stwierdzone nieprawidłowości,
- ❖ zawieszenie w czynnościach osoby zarządzającej do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o jej odwołanie przez organy jednostki na najbliższym posiedzeniu; zakres zawieszenia obejmuje wyłączenie z podejmowania decyzji za KIP w zakresie praw i obowiązków majątkowych instytucji,
- ❖ nałożenie na osobę zarządzającą bezpośrednio odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości kary pieniężnej w wysokości jej trzymiesięcznego wynagrodzenia brutto.

³³ Art. 102, Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

³⁴ Art. 105, *ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

Wydaje się, że opisane powyżej środki nadzorcze w postaci indywidualnych zaleceń oraz rozdzielenia działalności hybrydowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w jednostce pomagają w zapewnieniu bezpieczeństwa rynkowego w odniesieniu do usług świadczonych przez krajowe instytucje płatnicze. Zawierają one szerokie spektrum możliwości – od miękkich zaleceń i rekomendacji, po dotkliwe sankcje dla instytucji lub osób nią zarządzających.

Natomiast należy mieć na uwadze, że środki sankcyjne są stosowane dopiero po naruszeniu przez KIP istotnych obowiązków wynikających z regulacji prawnych. Z uwagi na powyższe można wnioskować, że nie muszą wykonywać zadania prewencyjnego. Działania zmierzające do ukarania jednostki są rozwiązaniami finalnymi i nie skutkują bezpośrednią ochroną powierzonych KIP środków finansowych, mają jedynie dyscyplinować pozostałe podmioty na rynku oraz podmiot dokonujący naruszenia prawa. Dlatego sankcje stosowane wobec KIP nie muszą być determinantą zapewnienia bezpieczeństwa środków klientów.

3. ANALIZA SPEŁNIANIA PRZEZ KRAJOWE INSTYTUCJE PŁATNICZE OBOWIĄZKÓW NAŁOŻONYCH REGULACYJNIE

W celu stwierdzenia, czy działania na etapie licencjonowania instytucji płatniczych oraz kontroli z za biurka są skuteczne i zapewniają funkcjonowanie KIP w sposób przewidziany przez regulacje, dokonano przeglądu wniosków z kontroli inspekcyjnej w jednostkach przeprowadzonych w poszczególnych latach przez Komisję Nadzoru Finansowego. Kontrole były ograniczone do badania jakości systemu zarządzania (w tym systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej).

Tabela 2. Liczba kontroli przeprowadzonych przez KNF w KIP

Rok	Liczba kontroli
2012	Pierwszy pełny rok regulowania krajowych instytucji płatniczych. Dokonywano analiz „zza biurka”, nie odbyły się kontrole inspekcyjne w jednostkach.
2013	Na koniec roku funkcjonowało 27 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 3 jednostkach.
2014	Na koniec roku funkcjonowało 35 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 2 jednostkach.
2015	Na koniec roku funkcjonowało 38 KIP, przeprowadzono kontrole inspekcyjne w 4 jednostkach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności KNF za lata 2012–2015.

Na podstawie przeprowadzonych działań inspekcyjnych w podmiotach zidentyfikowano nieprawidłowości. Zostały one zestawione w podziale na obszary w tabeli 3.

Tabela 3. Nieprawidłowości związane z działalnością krajowych instytucji płatniczych

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
Zarządzanie	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Brak przyjętego regulaminu organizacyjnego oraz regulaminów pracy zarządu i rady nadzorczej. – Brak aktualnej strategii działania zatwierdzonej przez zarząd i radę nadzorczą, rozbieżność założeń strategii i planu finansowego. – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz procesu budżetowania.</i> – Nieokreślenie w regulacjach wewnętrznych trybu zatwierdzania polityk i regulaminów wewnętrznych oraz trybu nadawania rangi dokumentom wewnętrznym. – Brak zatwierdzenia uchwałą zarządu procedury systemu zarządzania ryzykiem i procedury kontroli wewnętrznej. – <i>Nieprawidłowości dotyczące systemu informacji zarządczej, m.in. brak kompleksowej regulacji wewnętrznej normującej proces raportowania wewnętrznego oraz zbyt niska częstotliwość przekazywanych raportów.</i> – Nieposiadanie regulacji wewnętrznej w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli w podmiotach zależnych. <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Brak zatwierdzania planów działalności na poziomie rady nadzorczej oraz nieaktualne regulaminy działania organów statutowych. – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz jej przeglądów.</i> – <i>Nieokreślenie w regulaminie organizacyjnym obowiązków niektórych komórek organizacyjnych oraz funkcjonujących ciał o charakterze opiniodawczo-decyzyjnym.</i> – <i>Brak kompleksowego uregulowania systemu informacji zarządczej, tj. brak określenia wszystkich rodzajów raportów obejmujących cały obszar działalności wraz ze wskazaniem zakresu i częstotliwości przekazywania raportów oraz ich odbiorców.</i> – Brak formalnej polityki kadrowej określającej ogólne zasady zatrudnienia wraz z odniesieniem do obowiązujących procedur w tym zakresie. – Brak zdefiniowania pracowników kluczowych oraz brak określenia listy kadry rezerwowej na stanowiska kierownicze.

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak przejrzystego podziału zadań i zakresów odpowiedzialności członków zarządu.</i> – <i>Nieprawidłowości w strukturze organizacyjnej przejawiające się brakiem rozdzielenia funkcji zarządczych, kontrolnych i operacyjnych.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu planowania strategicznego, monitorowania realizacji strategii oraz jej przeglądów.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu planowania finansowego oraz budżetowania.</i> – <i>Brak przeprowadzenia analizy zgodności prowadzonej działalności z Zasadami Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych oraz nieudostępnienie informacji o zakresie ich stosowania.</i> – <i>Brak kompleksowego uregulowania systemu informacji zarządczej, tj. brak określenia wszystkich rodzajów raportów obejmujących cały obszar działalności wraz ze wskazaniem zakresu i częstotliwości przekazywania raportów oraz ich odbiorców.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu wprowadzania i dokonywania zmian w regulacjach wewnętrznych oraz trybu nadawania rangi dokumentom wewnętrznym.</i> – <i>Brak regulacji wewnętrznych w zakresie korekty danych sprawozdawczych w przypadku identyfikacji błędów w obszarze księgowania transakcji płatniczych.</i>
<p>System zarządzania ryzykiem</p>	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieokreślenie w procedurach wewnętrznych niektórych istotnych rodzajów ryzyka w zakresie świadczonych usług płatniczych (m.in. ryzyka powierzania czynności podmiotom zewnętrznym, ryzyka współpracy z agentami, ryzyka rynkowego, ryzyka kadrowego).</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania limitów wewnętrznych oraz prowadzenia rejestru umów outsourcingowych.</i> – <i>Brak przeprowadzania oceny współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie powierzonych czynności w obszarze usług płatniczych.</i> – <i>Brak uregulowania trybu przekazywania informacji zarządczej w zakresie systemu zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Nieposiadanie planów awaryjnych na wypadek zaprzestania świadczenia przez przedsiębiorcę powierzonych czynności określonych w zawartej umowie.</i> <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak wdrożonej polityki zarządzania ryzykiem odnoszącej się do wszystkich ryzyk istotnych, wraz z określeniem ich definicji, zasad zarządzania oraz komórek organizacyjnych w praktyce zaangażowanych w proces zarządzania ryzykiem.</i>

Tabela 3 (cd.)

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak opracowanej mapy ryzyka zawierającej wszystkie zidentyfikowane ryzyka, wraz z określeniem ich poziomu, istniejących środków zapobiegawczych oraz właścicieli ryzyka.</i> – <i>Brak funkcjonujących procedur w zakresie pomiaru i monitorowania ryzyka.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania limitów wewnętrznych oraz prowadzenia rejestru incydentów.</i> – <i>Brak uregulowania trybu przekazywania informacji zarządczej w zakresie systemu zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Nieokreślenie czynności związanych z analizą ryzyka przed zawarciem umowy z przedsiębiorcą oraz sporządzania oceny współpracy z podmiotami przy realizacji umowy powierzenia czynności.</i> – <i>Nieposiadanie planów awaryjnych na wypadek zaprzestania świadczenia przez przedsiębiorcę powierzonych czynności określonych w zawartej umowie.</i> – <i>Nieterminowe rozpatrywanie skarg i reklamacji użytkowników.</i> <p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem odnoszącej się do wszystkich ryzyk istotnych, wraz z określeniem ich definicji oraz zasad zarządzania.</i> – <i>Nieokreślenie ryzyka kadrowego jako ryzyka istotnego występującego w prowadzonej działalności oraz nieuwzględnienie tego ryzyka w regulacjach wewnętrznych.</i> – <i>Brak opracowanej mapy ryzyka zawierającej wszystkie zidentyfikowane ryzyka, wraz z określeniem ich poziomu, istniejących środków zapobiegawczych oraz właścicieli ryzyka.</i> – <i>Brak procedur w zakresie pomiaru i monitorowania ryzyka.</i> – <i>Brak przeprowadzenia analizy zagrożeń i opracowania kompleksowego planu utrzymania ciągłości działania oraz <u>planów awaryjnych</u>.</i> – <i>Brak zapasowego ośrodka przetwarzania danych wykorzystywanego do świadczenia usług płatniczych.</i> – <i>Nieuregulowanie procesu ustalania i aktualizacji limitów wewnętrznych w zakresie świadczonych usług płatniczych.</i> – <i>Brak uwzględnienia danych z prowadzonego rejestru incydentów w procesie zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Brak określenia zasad bezpiecznej konfiguracji komputerów i urządzeń mobilnych oraz korzystania z sieci Internet.</i> – <i>Brak sformalizowania procesu wprowadzania nowych produktów oraz zarządzania projektami.</i>

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak określenia w zasadach powierzania czynności podmiotom ze wewnętrznym sposobu wyboru przedsiębiorcy i sprawowania nadzoru nad realizacją powierzonych czynności.</i> – <i>Brak wskazywania terminów rozpatrywania reklamacji oraz osób odpowiedzialnych za ich procedowanie.</i>
System kontroli wewnętrznej	<p>2013 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej, np. brak rozdzielania funkcji zarządczych od funkcji kontrolnych sprawowanych przez członka zarządu.</i> – <i>Niewystarczający stopień dostosowania procedury kontroli wewnętrznej do obowiązujących przepisów prawa (m.in. w zakresie kontroli działalności agentów krajowej instytucji płatniczej oraz podmiotów, którym powierzono wykonywanie niektórych czynności operacyjnych).</i> – <i>Nieskuteczny mechanizm kontroli wewnętrznej w jednostkach terenowych, m.in. brak wniosków z przeprowadzanych kontroli, braki formalne w protokołach z kontroli).</i> – <i>Jednostkowe przypadki braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub ich opóźnień w obszarze świadczonych usług płatniczych.</i> – <i>Nieterminowa realizacja zaplanowanych kontroli oraz brak obejmowania kontrolą wewnętrzną niektórych istotnych obszarów działalności.</i> <p>2014 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak regulacji normującej zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, w tym określającej jej zakres, zasady planowania, dokumentowania oraz raportowania.</i> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej, np. brak rozdzielania funkcji kontrolnych od funkcji zarządzania ryzykiem.</i> – <i>Brak określenia częstotliwości informowania zarządu o terminowości realizacji zadań korygujących i zapobiegawczych wydanych po przeprowadzonych audytach.</i> – <i>Brak przeprowadzanych audytów w zakresie oceny realizacji założeń strategicznych i systemu informacji zarządczej.</i> <p>2015 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Brak regulacji normującej zasady funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, w tym określającej jej zakres, zasady planowania, dokumentowania oraz raportowania.</i>

Tabela 3 (cd.)

Obszar	Nieprawidłowości w poszczególnych latach
	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Nieprawidłowości w rozwiązaniach organizacyjnych systemu kontroli wewnętrznej polegające na braku rozdzielania funkcji kontrolnych od czynności operacyjnych.</i> – Brak weryfikacji i okresowej oceny sposobu funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. – Brak objęcia kontrolą wewnętrzną procedur kontroli wykonywania transakcji płatniczych. – Brak określenia zasad opracowywania planów audytu, zasad dokumentowania audytu oraz monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych. – Brak określania terminów realizacji zaleceń pokontrolnych wydawanych dla poszczególnych komórek organizacyjnych. – <i>Brak audytów w zakresie: oceny zgodności prowadzonej działalności z ustawą o usługach płatniczych, realizacji założeń strategicznych i systemu informacji zarządczej.</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności KNF za lata 2012–2015.

W sporządzonym zestawieniu nieprawidłowości wyróżniono te, które powtarzały się co najmniej w dwóch badanych latach. W zakresie obszaru zarządzania uchybienia notoryczne dotyczyły braku uregulowania wewnętrznego procedur planowania strategicznego, a następnie monitorowania sporządzonych planów, brak było także regulacji wewnętrznych dotyczących raportowania wewnętrznego, jak również brakowało regulaminów określających obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym określenia odpowiedzialności osób zarządzających, rozdzielania funkcji zarządczych, kontrolnych i operacyjnych.

W obszarze systemu zarządzania ryzykiem uchybień powtarzających się było znacznie więcej. Wśród nich można wskazać brak określenia istotnych ryzyk, brak regulacji dotyczących ustalania limitów wewnętrznych, nie dokonywano także oceny współpracy z podmiotami zewnętrznymi świadczącymi czynności dotyczące usług płatniczych na rzecz jednostki, nie posiadano planów awaryjnych w przypadku rozwiązania umów z tymi podmiotami, nie posiadano procedur pozwalających na mierzenie i monitorowanie ryzyka.

W obszarze kontroli wewnętrznej zidentyfikowano przypadki braku rozdzielania funkcji nadzorczych od kontrolnych, brak norm dotyczących zasad funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej oraz nieprzeprowadzanie obowiązkowych audytów wewnętrznych.

Powyższa analiza prowadzi do wniosków, że znaczna część zidentyfikowanych uchybień powinna zostać zaadresowana na etapie procesowania wniosku o zgodę na funkcjonowanie w charakterze krajowej instytucji płatniczej. Wydaje się, że

istnienie wewnętrznych regulaminów oraz procedur wymaganych przez nadzorcę jest przedmiotem kontroli w czasie sprawdzania możliwości przyznania danemu podmiotowi licencji, dlatego może dziwić fakt występowania tych nieprawidłowości podczas działań inspekcyjnych. Wymagane przez nadzorcę dokumenty są składane w procesie ubiegania się o wpis do rejestru dostawców usług płatniczych, zatem nie jest jasne, skąd w zaleceniach pokontrolnych stwierdzono uchybienia.

W związku z powtarzającymi się w różnych podmiotach oraz w kolejnych latach nieprawidłowościami można wnioskować, że zakres regulacji w omawianych obszarach nie jest jasny i wystarczająco zrozumiały, dlatego występuje duży subiektywizm co do konieczności posiadania określonej dokumentacji lub też jej zawartości. Być może celem zlikwidowania powtarzających się z roku na rok uchybień, nadzór powinien rozważyć sporządzenie wytycznych/ rekomendacji do całego sektora KIP, pozwalających na transparentne określenie wymagań w zakresie zidentyfikowanych braków w dokumentacjach dotyczących regulaminów i procedur wewnętrznych jednostek.

PODSUMOWANIE

Skuteczny nadzór, realizujący funkcje prewencyjne, jest niezbędny dla realizacji bezpieczeństwa obrotu na rynkach finansowych. Segment usług płatniczych jest szczególnie wrażliwym obszarem. Obejmuje swoim zasięgiem szeroki krąg klientów, głównie konsumentów oraz detalistów, którzy w większości nie mają dużej wiedzy w zakresie rynków finansowych. Ważna jest więc rola nadzoru chroniąca przed przenoszeniem ryzyka działalności KIP na słabsze podmioty.

Działalność organów nadzoru rozpoczyna się z chwilą złożenia wniosku o uzyskanie licencji. Na tym etapie praca nadzorcy koncentruje się na dokonaniu oceny możliwości dostarczania usług płatniczych w sposób niezagrażający ich klientom. Jednakże kolejne etapy nadzoru – po wydaniu zezwolenia – są nie mniej istotne. Analiza okresowych raportów i przeprowadzanie działań inspekcyjnych w podmiotach pozwala na stwierdzenie, czy KIP przestrzega nałożonych na jednostkę regulacji. Natomiast zalecenia indywidualne oraz rekomendacje skierowane do całego sektora dostawców usług płatniczych mają za zadanie zwiększyć bezpieczeństwo powierzanych instytucjom środków finansowych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nadzór dysponuje szerokim spektrum instrumentów mających na celu usunięcie stanu zagrażającego klientom KIP.

Ponadto funkcjonująca od dnia 11 października 2015 r. ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym zapewnia rozpatrywanie wniosków oraz interwencję Rzecznika Finansowego (RF) w sprawach spornych dotyczących krajowych instytucji płatniczych. Zgodnie z danymi pochodzącymi ze sprawozdania Rzecznika Finansowego za

2015 r. w okresie obowiązywania ustawy w sprawozdanym roku na 311 skierowanych bezpośrednio wniosków z prośbą o interwencję RF na rynku bankowo-kapitałowym, do którego zaliczono działalność prowadzoną przez instytucje płatnicze, wpłynął tylko jeden wniosek z prośbą o interwencję dotyczący KIP – dotyczył spółki Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych eService Sp. z o.o.³⁶.

Powyższa analiza prowadzi do jedynie częściowego potwierdzenia postawionej tezy stwierdzającej, że przyznane nadzorowi środki ochronne oraz naprawcze w stosunku do krajowych instytucji płatniczych spełniają swoją rolę, zapewniając bezpieczeństwo klientom tych instytucji w zakresie świadczenia przez nie usług płatniczych. Czynniki, które nie pozwalają potwierdzić tezy w zupełności, są:

- ❖ występujące i powtarzające się w kolejnych latach niezgodności funkcjonowania krajowych instytucji płatniczych z wymogami regulacyjnymi zaobserwowane podczas czynności inspekcyjnych przeprowadzanych przez Komisję Nadzoru Finansowego; mimo że nie doprowadziły do zlikwidowania KIP, to można byłoby większości z nich uniknąć usprawniając proces licencjonowania tych podmiotów;
- ❖ wniosek z prośbą o interwencję skierowany do Rzecznika Finansowego dotyczący krajowej instytucji płatniczej, na podstawie którego można wnioskować, że KIP nie działał zgodnie z obowiązującymi normami.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza funkcji nadzorczych wobec krajowych instytucji płatniczych w zakresie świadczonych przez nie usług płatniczych. Omówiono czynności nadzorcze w procedurze licencyjnej tych podmiotów, a następnie bieżące instrumenty nadzoru wobec instytucji płatniczych. Ponadto dokonano analizy instrumentów sankcyjnych oraz sanacyjnych dostępnych nadzorcy w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu nadzorowanych podmiotów.

Słowa kluczowe: krajowe instytucje płatnicze, nadzór, działalność licencyjna, usługi płatnicze

Abstract

The aim of this article is the analysis of supervisory functions at domestic payment institutions in the area of payment services offered by these institutions. The scope of the supervisory action on licensing was described. Then, the analysis

³⁶ Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 rok, Warszawa marzec 2016 r.

of the annual report of the Financial Ombudsman for the year 2015 day-to-day supervisory instruments were conducted. Moreover, the text presents sanative and sanction instruments that the supervisor may use during the on-site or off-site inspections when the errors in the business activity are disclosed.

Key words: domestic payment institutions, supervision, licensing activity, payment services

Bibliografia

- Carmichael J., Pomerleando M., *The development and regulation of non-bank financial institutions*, The World Bank, Washington 2002.
- Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego”, nr 7–8/2013.
- Czekaj J. (red.), *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Fojcik-Mastalska E., Mastalski R., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Głuchowski J. (red.), *System prawa finansowego*, t. IV, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kasiewicz S. (et al.), *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, Alterum, Warszawa 2014.
- Krapetyan A., Stacescu B., *Information Sharing and Information Acquisition in Credit Markets*, „Review of Finance”, Vol. 18/2014.
- Maśniak D., *Rekomendacje i wytyczne KNF – dialog nadzorowany, czyli „miękkie prawo” z twardym skutkiem*, „Prawo Asekuracyjne”, Nr 2/2015 (83).
- Nieborak T., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego jako element nadzoru ostrożnościowego – synteza dyskusji*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI w.*, Czaja-Hliniak I. (red.), Wydawnictwo Akademii Frycza Modrzewskiego, Kraków 2012.
- Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011.
- Olszak M., *Rekomendacje organu nadzoru bankowego – geneza, przedmiot regulacji, charakter prawny*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11/2010.
- Rustamov T.H., *Directions in the development of the payment service market*, „Journal of Payments Strategy&Systems”, Vol. 10, No 2, 2016.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2012 roku, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 roku, Warszawa 2014.

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 roku, Warszawa 2015.

Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 roku, Warszawa 2016.

Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 rok, Warszawa marzec 2016 r.

Ślązyńska D., *Krajowe instytucje płatnicze – wymogi otrzymania pozwolenia na działalność*, [w:] J. Grzywacz, S. Kowalski (red.), *Przedsiębiorstwa, banki i regiony w gospodarce*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2014.

Ślązyńska-Kluczek D., *Obowiązki informacyjne dostawców usług płatniczych w Polsce i Europie*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, Szkoła Główna Handlowa, Nr 2015/2.

UKNF, Informacja o sytuacji KIP i BUB w II kwartale 2016 r., Warszawa 2016.

Wandhofer R., *EU Payments Integration: The Tale of SEPA, PSD and Other Milestones along the road*, Palgrave Macmillan, London 2010.

Akty prawne

Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz. U. UE L 319 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Dz.U.2016.1572 j.t.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie metody obliczania kwoty, o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 2 ustawy o usługach płatniczych, Dz.U.2011.261.1557.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 października 2014 r. w sprawie kwartalnych i dodatkowych rocznych sprawozdań finansowych i statystycznych krajowej instytucji płatniczej, Dz.U.2014.1475.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U.2016.892 j.t.

Uchwała Komisji Nadzoru Finansowego Nr 584/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji dotyczącej bezpieczeństwa transakcji płatniczych wykonywanych w internecie przez banki, krajowe instytucje płatnicze, krajowe instytucje pieniądza elektronicznego i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Dz.Urz. KNF.2015.56.

Strony internetowe

https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/2015/KNF_17_11_2015.html (dostęp: 05.01.2017).