

# Kontrola i audyt

Uwagi porównawcze

## System kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce

Artykuł przybliży specyfikę funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwach funduszy inwestycyjnych, domach maklerskich oraz bankach. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w tych podmiotach służy wskazaniu znaczących odmienności w ich normatywnej konstrukcji. Autorka dokonuje oceny obowiązujących regulacji, także pod kątem ewentualnych zagrożeń i korzyści płynących z przyjętego kształtu przepisów.

**ANNA LICHOSIK**

### **Instytucje finansowe – uwagi wprowadzające**

W polskim porządku prawnym ustawodawca definiuje instytucję finansową w ustawie

z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 4 § 1 pkt 7 k.s.h. przez instytucję finansową rozumie się bank, fundusz inwestycyjny, towarzystwo funduszy inwestycyjnych, alternatywną spółkę inwestycyjną, zarządzającego

<sup>1</sup> Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037, ze zm., dalej k.s.h.

alternatywną spółką inwestycyjną, zakład ubezpieczeń, zakład reasekuracji, towarzystwo emerytalne, fundusz emerytalny lub dom maklerski, mające siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie należącym do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>2</sup>.

W ramach tego opracowania naukowego przedmiotem analizy będą wybrane trzy instytucje finansowe, tj. bank, dom maklerski oraz towarzystwo funduszy inwestycyjnych, które jest jednocześnie podmiotem zarządzającym i reprezentującym fundusz inwestycyjny. Każdy z tych podmiotów podlega odmiennej, szczegółowej regulacji prawnej w odniesieniu do systemu kontroli wewnętrznej.

Zasady tworzenia i funkcjonowania banków zostały uregulowane w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>3</sup>, te dotyczące domów maklerskich określają przepisy ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>4</sup>, natomiast podstawy działania towarzystw funduszy

inwestycyjnych oraz funduszy inwestycyjnych określają przepisy ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>5</sup>. Warto przy tym odnotować, że dom maklerski i bank prowadzący działalność maklerską polski prawodawca zaklasyfikował do kategorii firm inwestycyjnych<sup>6</sup>. Biorąc pod uwagę przepisy europejskie, prowadzi to do pewnego dysonansu terminologicznego, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Wszystkie wymienione wyżej podmioty, zgodnie z art. 5 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>7</sup>, są nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego<sup>8</sup>. Ponadto KNF, mając na uwadze zarówno cele nadzoru<sup>9</sup>, jak i jej ustawowe zadania i doświadczenia nadzorcze m.in. z zakresu nadzoru bankowego, emerytalnego, ubezpieczeniowego czy nad rynkiem kapitałowym, w 2014 r. wydała Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych<sup>10</sup>, które określają

<sup>2</sup> Zob. G. Suliński [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 21.

<sup>3</sup> Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939, ze zm., dalej Prawo bankowe lub u.p.b.

<sup>4</sup> Dz.U. 2005 nr 183 poz. 1538, ze zm., dalej u.o.i.f.

<sup>5</sup> Dz.U. 2004 nr 146 poz. 1546, ze zm.; dalej zwana ustawą o funduszach inwestycyjnych lub u.f.i.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 33 u.o.i.f. przez firmę inwestycyjną rozumie się dom maklerski, bank prowadzący działalność maklerską, zagraniczną firmę inwestycyjną prowadzącą działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zagraniczną osobę prawną z siedzibą na terytorium państwa innego niż państwo członkowskie, prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską.

<sup>7</sup> Dz.U. 2005 nr 183 poz. 1537, ze zm.; dalej u.n.r.f.

<sup>8</sup> Komisja (dalej także KNF) obok takich podmiotów, jak: spółki prowadzące rynek regulowany (np. Giełda Papierów Wartościowych SA w Warszawie), Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA czy emitenci dokonujący oferty publicznej papierów wartościowych lub emitenci, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub które są wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu.

<sup>9</sup> To jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, a także wzmacniania zaufania do rynku finansowego, ochrony jego uczestników, bezpieczeństwa i przestrzegania reguł uczciwego obrotu, jak i bezpieczeństwa środków pieniężnych klientów.

<sup>10</sup> Zob. Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych przyjęte uchwałą Komisji Nadzoru Finansowego z 22.7.2014; <[https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf\\_140904\\_Zasady\\_ladu\\_korporacyjnego\\_22072014\\_38575.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_140904_Zasady_ladu_korporacyjnego_22072014_38575.pdf)>, (dostęp 9.12.2023); dalej Zasady ładu korporacyjnego lub ZŁK.

relacje wewnętrzne i zewnętrzne instytucji nadzorowanych, w tym funkcjonowanie nadzoru wewnętrznego oraz kluczowych systemów i funkcji wewnętrznych.

Przedstawiony powyżej zakres normatywny przepisów (w tym Zasad ładu korporacyjnego, stanowiących regulacje o charakterze *soft law*) nie ułatwia jednoznacznego określenia, kiedy mówimy o instytucji finansowej, instytucji nadzorowanej, a kiedy o firmie inwestycyjnej, zważywszy że krajowe prawo rynku kapitałowego definiuje firmę inwestycyjną odmiennie niż prawo europejskie. Należy bowiem wskazać, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE<sup>11</sup> firmę inwestycyjną definiuje jako każdą osobę prawną, której działalność prowadzona w sposób zawodowy i regularny polega na świadczeniu jednej lub większej liczby usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich bądź prowadzeniu jednego lub większej liczby rodzajów działalności inwestycyjnej. Dodatkowo dyrektywa MIFID II przyznaje państwom członkowskim prawo włączenia do definicji firmy inwestycyjnej przedsiębiorstw niebędących osobami prawnymi, jeżeli spełniają one warunki określone w dyrektywie<sup>12</sup>. Taką samą terminologią posługuje się

rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z 25 kwietnia 2016 r., uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy<sup>13</sup>, które uszczegóławia ogólne ramy systemu regulacji rynków finansowych w Unii Europejskiej ustanowione przez dyrektywę MIFID II. Określa m.in. warunki działalności związane ze świadczeniem przez firmy inwestycyjne usług inwestycyjnych czy wymogi organizacyjne, jakie powinny spełniać.

Biorąc pod uwagę, że pojęciem instytucji finansowej operuje ustawa – Kodeks spółek handlowych jako akt prawny o charakterze *lex generalis* w stosunku do ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi czy ustawy o funduszach inwestycyjnych, w artykule – ze względu na szerszy kontekst normatywny – posłużono się właśnie tym określeniem. Pojęcie instytucji finansowej obejmuje zakresem pojęcia określone w aktach prawnych o charakterze *lex specialis*, tj. firmy inwestycyjnej zdefiniowanej w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi oraz instytucji nadzorowanej, o jakiej mowa w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L 173/349 z 12.6.2014, dalej dyrektywa MIFID II.

<sup>12</sup> To jest ich status prawny, zapewnia poziom ochrony interesów osób trzecich równoważny poziomowi zapewnianemu przez osoby prawne oraz jeśli podlegają one równoważnemu nadzorowi ostrożnościowemu odpowiedniemu do swojej formy prawnej. Zob. szerszej regulację art. 4 ust. 1 pkt. 1 dyrektywy MIFID II.

<sup>13</sup> Dz. Urz. UE nr L 87/1 z 31.3.2017; dalej rozporządzenie 2017/565.

## System kontroli wewnętrznej

W tym miejscu warto poświęcić uwagę spojrzeniu na system kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych, jakie Komisja Nadzoru Finansowego posiada i prezentuje we wspomnianych już uprzednio Zasadach ładu korporacyjnego<sup>14</sup>. Zgodnie z treścią wprowadzenia do ZŁK, „skuteczna realizacja przyjętych przez instytucję nadzorowaną celów strategicznych wymaga posiadania właściwej struktury organizacyjnej z odpowiednim systemem kontroli wewnętrznej, audytu i zarządzania ryzykiem”<sup>15</sup>.

Tak określony cel systemu kontroli wewnętrznej w instytucji finansowej Komisja stara się wdrożyć, wskazując kolejne jego cechy charakterystyczne. Zgodnie z § 45 ZŁK instytucja nadzorowana powinna posiadać adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli wewnętrznej, na który składają się: organizacja kontroli wewnętrznej (obejmuje wszystkie poziomy w strukturze organizacyjnej), mechanizmy kontrolne oraz szacowanie ryzyka. Ponadto instytucja nadzorowana powinna opracować i wdrożyć efektywną, skuteczną i niezależną funkcję zapewniania zgodności działania instytucji nadzorowanej z przepisami prawa, funkcję audytu wewnętrznego, mającą w szczególności za zadanie regularne badanie adekwatności, skuteczności i efektywności, zwłaszcza systemu kontroli

wewnętrznej i systemu zarządzania ryzykiem. Z kolei system zarządzania ryzykiem powinien być zorganizowany adekwatnie do charakteru, skali i złożoności prowadzonej działalności, brać pod uwagę strategiczne cele instytucji nadzorowanej, w tym strategię związaną z zarządzaniem ryzykiem, uwzględniającą tolerancję na ryzyko określoną przez instytucję nadzorowaną.

To ramowe spojrzenie nadzorca będzie stanowić punkt wyjścia do dalszych szczegółowych rozważań dotyczących zakresu i charakteru systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych.

Warto zaznaczyć, że określenie zagadnień przedstawionych w artykule jako systemu z jednej strony służy pokazaniu kontroli wewnętrznej jako uporządkowanej całości, natomiast z drugiej – i na tę część starano się zwrócić szczególną uwagę – jest swoistym oznaczeniem pewnej struktury, ram kontroli wewnętrznej występującej w instytucjach finansowych.

## Towarzystwo funduszy inwestycyjnych

Podstawę prawną funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwie funduszy inwestycyjnych stanowi art. 48 ust. 1 u.f.i. Zgodnie z tą normą system ma na celu sprawdzać legalność i prawidłowość wykonywanej przez towarzystwo działalności oraz prawidłowość jego sprawozdań i informacji, a także tych,

<sup>14</sup> Zakres rozważań dotyczy problematyki kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych. Nie odnoszę się do kontroli w sektorze państwowym czy szerzej – publicznym. Obserwacja praktyki stosowania prawa rynku finansowego zdecydowała o wyborze właśnie tego, wąskiego i specyficznego sektora gospodarki.

<sup>15</sup> Zob. Zasady ładu korporacyjnego..., op.cit, s. 3.

które są sporządzane w zarządzanych przez nie funduszach inwestycyjnych<sup>16</sup>. Sposób, warunki i szczegółowy zakres działania systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwie funduszy inwestycyjnych określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 18 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych<sup>17</sup>. Zgodnie z nim system kontroli wewnętrznej obejmuje system nadzoru zgodności działalności z prawem, system zarządzania ryzykiem oraz system audytu wewnętrznego.

Prawodawca w tym wypadku w sposób bardzo jednoznaczny i klarowny definiuje i określa zakres przedmiotowy oraz funkcje poszczególnych systemów składających się na system kontroli wewnętrznej. Podział ten, nawet na podstawie kryterium zastosowanej techniki legislacyjnej (jasne i przejrzyste wyodrębnienie poszczególnych jednostek redakcyjnych), należy ocenić bardzo pozytywnie. Tak zbudowany aparat kontroli wewnętrznej nie pozostawia wątpliwości co do charakteru, zakresu i podziału zadań przypisanych poszczególnym funkcjom systemu.

System nadzoru zgodności działalności z prawem służy zapewnieniu zgodności działalności towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz osób działających na jego rzecz z obowiązującymi przepisami oraz

procedurami i regulaminami wewnętrznymi towarzystwa. Zakres przedmiotowy tego systemu obejmuje m.in.: nadzór nad przepływem informacji poufnych oraz informacji stanowiących tajemnicę zawodową, nadzór nad zabezpieczeniem dostępu do tych informacji, przeciwdziałanie ich wykorzystywaniu przez osoby obowiązane czy zapewnianie przestrzegania procedur i regulaminów wewnętrznych towarzystwa<sup>18</sup>.

Z kolei system audytu wewnętrznego ma na celu dokonywanie weryfikacji systemów oraz procedur i regulaminów wewnętrznych obowiązujących w towarzystwie funduszy inwestycyjnych, według kryterium prawidłowości i skuteczności wypełniania przez nie obowiązków wynikających z przepisów oraz działanie służące eliminacji nieprawidłowości.

Natomiast system zarządzania ryzykiem ma za zadanie m.in.: wdrożyć procesy, metody i procedury zarządzania ryzykiem, mające na celu skuteczne i ostrożne zarządzanie funduszami inwestycyjnymi oraz zapewnić zgodność działania funduszu inwestycyjnego z ustalonym dla niego systemem limitów ryzyka.

W strukturze organizacyjnej towarzystwa funduszy inwestycyjnych należy wydzielić odrębną i niezależną komórkę nadzoru zgodności działalności z prawem, komórkę do spraw zarządzania ryzykiem oraz komórkę audytu wewnętrznego.

<sup>16</sup> Por. R. Mroczkowski: *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011, s. 219-224; J. Kmieć [w:] A. Kidyba: *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 541-551.

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 2103 ze zm., dalej również jako rozporządzenie w sprawie warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych lub w skrócie rozporządzenie o TFI.

<sup>18</sup> Zob. A. Lichosik: *Funkcja compliance w towarzystwie funduszy inwestycyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2022, s. 30-45.

Towarzystwo ma obowiązek zapewnić, aby osoby wykonujące zadania z powyższych obszarów nie łączyły ich z pełnieniem innych funkcji, tzn. nie zezwala się na łączenie np. funkcji audytu wewnętrznego z funkcją nadzoru zgodności działalności z prawem lub funkcją zarządzania ryzykiem.

Jednostce organizacyjnej towarzystwa funduszy inwestycyjnych, która realizuje funkcję nadzoru zgodności działalności z prawem należy zapewnić niezależność organizacyjną umożliwiającą prawidłowe wykonywanie jej obowiązków. Inspektor nadzoru kierujący taką komórką co do zasady podlega bezpośrednio prezesowi zarządu towarzystwa albo innemu wskazanemu przez radę nadzorczą członkowi zarządu, a w wypadku gdy prezes nie został powołany lub inny członek zarządu towarzystwa nie został wskazany przez radę nadzorczą – zarządowi towarzystwa. Inspektor nadzoru nie może pełnić tej funkcji w więcej niż jednym towarzystwie funduszy inwestycyjnych jednocześnie.

Regulacje prawne w powyższym zakresie wskazują na silne umocowanie inspektora nadzoru. Przepisy, poza koniecznością zapewnienia niezależności organizacyjnej, przewidują bezpośrednią podległość osobie pełniącej najważniejszą funkcję kierowniczą w organizacji, tj. prezesowi zarządu (z wyłączeniem przypadków, w których organ nadzoru postanowi o odmiennym powierzeniu nadzoru w ramach zarządu)<sup>19</sup>. Powoduje to, że inspektorowi nadzoru przyznana jest swoboda działania, nieskrępowana występowaniem

ewentualnych powiązań czy zależności w strukturze organizacyjnej towarzystwa. Szczególnie istotne jest, że tego rodzaju umiejscowienie inspektora nadzoru łączy go ze schematu podległości wobec innych pracowników pełniących funkcje kierownicze, którzy jednak będą przez niego kontrolowani. Brak zapewnienia tego rodzaju niezależności miałby negatywny wpływ na realizację podstawowych obowiązków inspektora nadzoru, tj. przeprowadzanie czynności kontrolnych nie tylko działalności towarzystwa, ale również innych pracowników. Natomiast pełna niezależność oraz brak stosunku podległości czy zależności inspektora nadzoru od innych pracowników towarzystwa zapewnia nieskrępowaną swobodę w realizacji czynności kontrolnych.

Do zakresu działania komórki nadzoru zgodności działalności z prawem należy m.in.: ujawnianie i zapobieganie naruszeniu przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych i zarządzane przez nie fundusze inwestycyjne obowiązków wynikających z przepisów prawa; sprawowanie nadzoru nad działalnością towarzystwa oraz osób w nim zatrudnionych według kryterium zgodności z przepisami prawa oraz procedurami i regulaminami wewnętrznymi obowiązującymi w towarzystwie oraz przeprowadzanie kontroli w tym zakresie.

Pracownicy tej komórki prowadzą kontrole działalności towarzystwa oraz jego pracowników. Towarzystwo jest przy tym obowiązane zapewnić pracownikom komórki zgodności stosowne uprawnienia,

---

<sup>19</sup> Na temat roli zarządu spółki kapitałowej w realizacji funkcji *compliance* zob. szerzej: B. Jagura: *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017, s. 188 i n.

środki oraz dostęp do niezbędnych informacji i pomieszczeń, aby umożliwić im wykonywanie powierzonych zadań. Ponadto towarzystwo zapewnia, aby osoby te nie brały udziału w wykonywaniu czynności z zakresu działalności, która jest przedmiotem sprawowanego przez nie nadzoru, a sposób wynagradzania pozwalał im zachować obiektywizm.

W strukturze organizacyjnej towarzystwa wydziela się odrębną i niezależną komórkę audytu wewnętrznego, którą kieruje audytor wewnętrzny, jeżeli natomiast uzasadnia to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez towarzystwo oraz nie zagraża interesom klientów i uczestników funduszy, czynności audytu wewnętrznego mogą być wykonywane przez audytora w ramach stanowiska jednoosobowego. Członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji audytora wewnętrznego.

W ramach funkcjonującego w towarzystwie systemu zarządzania ryzykiem ustanawia się, wdraża i zapewnia stosowanie polityki zarządzania ryzykiem. Organizacyjnie wydziela się w strukturze odrębną i niezależną – w szczególności pod względem podległości służbowej i pełnionych funkcji – od jednostek operacyjnych towarzystwa odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji inwestycyjnych funduszy inwestycyjnych otwartych, komórkę do spraw zarządzania ryzykiem, którą kieruje zarządzający ryzykiem. Podobnie jak w wypadku pozostałych funkcji systemu, jeżeli uzasadnia to charakter, zakres i stopień złożoności czynności wykonywanych przez towarzystwo oraz zarządzanych przez nie funduszy inwestycyjnych otwartych, czynności z zakresu zarządzania

ryzykiem mogą być wykonywane w ramach stanowiska jednoosobowego. Członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji zarządzającego ryzykiem. Osoba pełniąca funkcję zarządzającego ryzykiem nie może robić tego jednocześnie w więcej niż jednym towarzystwie.

Jak widać, prawodawca w sposób stosunkowo jednolity podchodzi do kwestii niezależności i wyodrębnienia organizacyjnego poszczególnych funkcji systemu kontroli wewnętrznej. Różnicuje przy tym podejście, jeśli chodzi o kwestie jednoczesności zatrudnienia w więcej niż jednym towarzystwie funduszy inwestycyjnych, co zdaje się znajdować oparcie w specyfice funkcji audytu wewnętrznego i jej odrębności od pozostałych segmentów systemu.

### **Dom maklerski**

Ogólne regulacje dotyczące systemu kontroli wewnętrznej w domu maklerskim przewiduje art. 83b ust. 4-6 u.o.i.f. Na mocy tych przepisów, dom maklerski jako firma inwestycyjna podejmuje działania określone w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2017/565, tj. związane z zarządzaniem ryzykiem przez m.in. ustanawianie, wdrażanie i utrzymywanie odpowiednich strategii i procedur zarządzania ryzykiem, wprowadzanie procesów i mechanizmów w celu zarządzania ryzykiem związanym z działalnością firmy oraz stosowanymi przez nią procesami i systemami, a także bieżące monitorowanie adekwatności i skuteczności wykorzystywanych przez firmę inwestycyjną strategii i procedur zarządzania ryzykiem.

Firma inwestycyjna ustanawia komórkę zarządzania ryzykiem wykonującą zadania, o których mowa powyżej oraz inne

obowiązki wynikające z odrębnych przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem<sup>20</sup>.

Ponadto powinna ona opracować, wdrożyć i utrzymywać system audytu wewnętrznego związany z prowadzoną przez siebie działalnością, w ramach którego monitoruje i regularnie weryfikuje stosowane systemy oraz wdrożone regulaminy i procedury wewnętrzne pod względem ich prawidłowości i skuteczności w wypełnianiu obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz podejmować działania mające na celu eliminację wszelkich nieprawidłowości<sup>21</sup>. Artykuł 24 rozporządzenia 2017/565 przewiduje, że w zależności od charakteru, skali i stopnia złożoności działalności gospodarczej oraz proporcjonalnie do charakteru i zasięgu usług oraz działań inwestycyjnych firma inwestycyjna, a zatem także dom maklerski, ustanawia i utrzymuje funkcję audytu wewnętrznego, która działa oddzielnie i jest niezależna od innych funkcji i obszarów działalności, a jej obowiązki opierają się na ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymywaniu planu audytu służącego badaniu i ocenie adekwatności i skuteczności systemów, mechanizmów kontroli wewnętrznej i uzgodnień stosowanych przez firmę inwestycyjną. Znajduje to także umocowanie w art. 83b

ust. 5 u.o.i.f., zgodnie z którym w przypadku wymienionym w art. 24 rozporządzenia 2017/565 firma inwestycyjna ustanawia komórkę audytu wewnętrznego wykonującą zadania, o jakich mowa w tym przepisie.

Firma inwestycyjna, w tym dom maklerski w myśl art. 83b ust. 6 u.o.i.f. opracowuje, wdraża i utrzymuje system kontroli wewnętrznej, służący m.in. ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymaniu odpowiednich mechanizmów kontroli wewnętrznej, mających za zadanie zapewnienie zgodności z decyzjami i procedurami na wszystkich poziomach organizacyjnych firmy inwestycyjnej.

W kontekście powyższego szczególne znaczenie ma to, że ustawa o obrocie instrumentami finansowymi definiuje firmę inwestycyjną w sposób odmienny od rozporządzenia 2017/565. Zgodnie z ustawą do tej kategorii należą zasadniczo wyłącznie domy maklerskie oraz banki prowadzące działalność maklerską<sup>22</sup>, z kolei akt prawa europejskiego obowiązujący bezpośrednio do zakresu firm inwestycyjnych zalicza np. także towarzystwa funduszy inwestycyjnych (również fundusze inwestycyjne), w sytuacji gdy prawo krajowe jednoznacznie odróżnia tego rodzaju podmioty od np. domów maklerskich.

<sup>20</sup> Zob. K. Zacharzewski: *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi [w:] Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Tom 1, M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Warszawa 2023, s. 863-864.

<sup>21</sup> *ibid.*, s. 864-865.

<sup>22</sup> Co stanowi skrót myślowy na potrzeby prowadzonego wywodu, będą to bowiem także zagraniczne firmy inwestycyjne, za które – zgodnie z art. 3 pkt. 32 u. o. i. f. – uznaje się osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, z siedzibą na terytorium innego państwa członkowskiego, a w wypadku gdy przepisy danego państwa nie wymagają ustanowienia siedziby – z centralą na terytorium innego państwa członkowskiego, albo osoby fizyczne z miejscem zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego, prowadzące na podstawie zezwolenia właściwego organu nadzoru działalność maklerską na terytorium innego państwa członkowskiego, jak również zagraniczne instytucje kredytowe.



Oznacza to, że podstawy do wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w wąskim rozumieniu, systemu audytu wewnętrznego czy systemu zarządzania ryzykiem w firmie inwestycyjnej określono w aktach prawnych o różnym charakterze (prawo krajowe, prawo europejskie), a zakresy normatywne pojęcia firmy inwestycyjnej implikują odpowiednie obszary ich stosowania, wymuszając jednocześnie na interpretatorze tekstu prawnego konieczność wykazania się niezwykłą uważnością.

Podstawowe cele systemu kontroli wewnętrznej obowiązującego w domu maklerskim, z uwzględnieniem art. 21 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2017/565, określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 29 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banków powierniczych<sup>23</sup>. Zgodnie z § 22 ust. 1 tego rozporządzenia celem systemu kontroli wewnętrznej jest m.in. zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem reguł postępowania, aby przeciwdziałać wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, a także badanie zgodności działalności firmy inwestycyjnej i czynności wykonywanych w jej ramach przez osoby powiązane z regulacjami rynków, na których

działa firma, nadzoru nad przepływem informacji poufnych i informacji stanowiących tajemnicę zawodową oraz zabezpieczenia dostępu do nich.

Dom maklerski wydziela w swojej strukturze organizacyjnej komórkę do spraw nadzoru zgodności działalności z prawem, w wypadku gdy uzasadnia to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez firmę inwestycyjną. Czynności nadzoru zgodności działalności z prawem mogą być przy tym wykonywane w ramach stanowiska jednoosobowego. Stosuje się do niego wówczas przepisy rozporządzenia dotyczące komórki do spraw nadzoru zgodności działalności z prawem<sup>24</sup>.

Dodatkowo w wypadku domu maklerskiego przepisy przewidują możliwość wykonywania czynności nadzoru zgodności działalności z prawem przez członka zarządu. Stanowi o tym § 24 ust. 4 r.w.t.o.f.i., jeżeli uzasadniają to okoliczności wskazane w art. 22 ust. 4 rozporządzenia 2017/565, który pozwala na odstępstwo w tym zakresie w wypadku wykazania przez firmę inwestycyjną, że wymóg określony w wymienionych przepisach jest nieproporcjonalny w stosunku do charakteru, skali i stopnia złożoności prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, a także w stosunku do charakteru, zasięgu jej usług i działań inwestycyjnych, oraz że jej funkcja zgodności z przepisami nadal działa skutecznie<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1111; dalej rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, w skrócie r. w.t.o.f.i.

<sup>24</sup> Stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z 27.5.2014, nr DRK/WRM/485/60/1/2014/MK; <[https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/list\\_czynosci\\_nadzorcze\\_28052014\\_38064.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/list_czynosci_nadzorcze_28052014_38064.pdf)>, (dostęp 3.12.2023).

<sup>25</sup> W przeciwieństwie do normatywnych rozwiązań przewidzianych dla firm inwestycyjnych, wykonywanie funkcji nadzoru zgodności działalności z prawem przez członka zarządu jest całkowicie niedozwolone w w towarzystwie

Osoba kierująca komórką nadzoru zgodności działalności z prawem w firmie inwestycyjnej to inspektor nadzoru, który podlega członkowi zarządu, a w wypadku domu maklerskiego prowadzonego w formie spółki osobowej – bezpośrednio komplementariuszom lub wspólnikom, którym przysługuje prawo prowadzenia spraw spółki.

Niestety rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych w zasadzie nie odnosi się do obszaru audytu wewnętrznego, poza wskazaniem, że zasady jego organizacji i funkcjonowania określa regulamin audytu wewnętrznego, oraz informacją o zasadach wynagradzania osób wykonujących czynności z zakresu audytu wewnętrznego.

Szczątkowych regulacji w tym zakresie można poszukiwać w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 8 grudnia 2021 r. w sprawie szacowania kapitału wewnętrznego i aktywów płynnych, systemu zarządzania ryzykiem, badania i oceny nadzorczej, a także polityki wynagrodzeń w domu maklerskim oraz małym domu

maklerskim<sup>26</sup>, które przewiduje dla funkcji audytu wewnętrznego kompetencję do dokonania badania i oceny adekwatności i skuteczności wdrożonego systemu zarządzania ryzykiem, oceny procesu szacowania kapitału wewnętrznego i aktywów płynnych oraz oceny realizacji polityki wynagrodzeń<sup>27</sup>.

Dla firmy inwestycyjnej, jaką jest dom maklerski regulacje w zakresie audytu wewnętrznego odnajdziemy także w przepisach rozporządzenia 2017/565, zgodnie z którym tam, gdzie to właściwe i proporcjonalne w stosunku do charakteru, skali i stopnia złożoności działalności gospodarczej oraz do charakteru i zasięgu usług i działań inwestycyjnych wykonywanych w toku działalności – firmy inwestycyjne (a zatem także dom maklerski) ustanawiają i utrzymują funkcję audytu wewnętrznego, która działa niezależnie i oddzielnie względem innych funkcji i obszarów działalności firmy, a jej obowiązki polegają m.in. na: ustanowieniu, wdrożeniu i utrzymywaniu planu audytu, służącego badaniu i ocenianiu adekwatności i skuteczności systemów, mechanizmów kontroli wewnętrznej i uzgodnień stosowanych

---

funduszy inwestycyjnych. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozp. o TFI członek zarządu towarzystwa nie może pełnić funkcji inspektora nadzoru, który kieruje komórką nadzoru zgodności działalności z prawem. Jedyne w sytuacji, gdy uzasadniałyby to rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez towarzystwo oraz nie zagrażałoby interesom klientów i uczestników funduszy, czynności nadzoru zgodności działalności z prawem mogły być wykonywane przez inspektora nadzoru w ramach stanowiska jednoosobowego. W wypadku towarzystw funduszy inwestycyjnych przepisy krajowe przewidują zatem zasadniczy rozdział czynności i funkcji wykonawczych od nadzorczych. Inspektor nadzoru podlega bezpośrednio prezesowi zarządu towarzystwa albo innemu wskazanemu przez radę nadzorczą towarzystwa członkowi zarządu, a gdy prezes zarządu towarzystwa nie został powołany lub inny członek zarządu towarzystwa nie został wskazany przez radę nadzorczą towarzystwa – zarządowi towarzystwa. Przepisy prawa krajowego jednoznacznie normują te kwestie, chociaż należy mieć na uwadze, że towarzystwo funduszy inwestycyjnych jest firmą inwestycyjną w rozumieniu rozporządzenia 2017/565 i podlega przepisom tej regulacji. Nie ułatwia to interpretacji prawa czy jednoznacznego przyjęcia zakresu stosowania powyżej przywołanych jego przepisów.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2267, ze zm.; dalej r.k.w.s.z.r.

<sup>27</sup> Zob. odpowiednio §4 ust. 7, § 22 ust. 3 i § 27 ust. 1 r.k.w.s.z.r.

przez firmę inwestycyjną oraz wydawaniu rekomendacji na podstawie wyników przeprowadzonych prac audytowych.

Jeśli chodzi o system zarządzania ryzykiem, szczegółowe warunki i sposób jego funkcjonowania w domu maklerskim określają przepisy § 4-7 r.k.w.s.z.r. I tak, dom maklerski powinien opracować i wdrożyć system zarządzania ryzykiem, na które jest lub może być narażony w związku z prowadzoną działalnością, lub które stwarza lub mógłby stwarzać dla innych, uwzględniając w szczególności systemy i procesy stosowane w tej działalności oraz czynniki występujące w otoczeniu zewnętrznym, zwłaszcza wynikające z cyklu koniunkturalnego. Tak stworzony system zarządzania ryzykiem powinien zapewniać adekwatność i prawidłowość procesu wyznaczania i realizacji szczegółowych celów prowadzonej przez dom maklerski działalności przez odpowiednio zaprojektowane i wdrożone procesy identyfikacji, pomiaru lub szacowania, monitorowania i kontroli oraz ograniczania ryzyka. Dom maklerski opracowuje i wdraża wewnętrzne strategie, polityki i procedury dotyczące identyfikacji, pomiaru lub szacowania, monitorowania i kontroli oraz ograniczania ryzyka, uwzględniając skutki podejmowania ryzyka oraz sposoby zarządzania ryzykiem i jego zgłaszania, włącznie z ryzykiem, jakie niesie otoczenie zewnętrzne domu maklerskiego, oraz zasady sprawozdawczości w tym zakresie. Powyższe strategie, polityki i procedury, powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności w odniesieniu do złożoności, profilu ryzyka i zakresu działalności domu maklerskiego oraz jego gotowości do ponoszenia ryzyka, a także odzwierciedlać znaczenie domu maklerskiego w każdym państwie

członkowskim, w którym prowadzi działalność.

W § 7 r.k.w.s.z.r. przewidziano wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej domu maklerskiego jednostki realizującej funkcję zarządzania ryzykiem, do której zadań należy m.in. opracowanie kompletnego katalogu rodzajów ryzyka, na jakie jest lub mógłby być narażony dom maklerski oraz jego identyfikacja, pomiar, szacowanie i monitorowanie.

Jednostka realizująca funkcję zarządzania ryzykiem w domu maklerskim powinna być niezależna od jednostek realizujących zadania operacyjne, posiadać dostateczne uprawnienia i zasoby oraz mieć możliwość bezpośredniego przekazywania informacji do zarządu i rady nadzorczej. Jednostka realizująca funkcję zarządzania ryzykiem, niezależnie od obowiązków wobec zarządu, jest uprawniona do bezpośredniego przekazywania informacji radzie nadzorczej, w tym powiadamiania jej o niepokojących sygnałach i ostrzegania, jeżeli zmiany w zakresie ryzyka w znaczącym stopniu wpływają lub mogą wpłynąć na sytuację domu maklerskiego. Kierownik jednostki realizującej funkcję zarządzania ryzykiem podlega bezpośrednio członkowi zarządu domu maklerskiego, chyba że sam jest członkiem zarządu. W wypadku gdy charakter, skala i złożoność działalności domu maklerskiego nie uzasadniają wyznaczenia odrębnego stanowiska do realizacji wyłącznie tej funkcji, może ją sprawować osoba wchodząca w skład wyższej kadry kierowniczej, realizująca także inną funkcję, o ile nie zachodzi konflikt interesów.

Wobec powyższego można postawić tezę, że prawodawca podchodzi do funkcji zarządzania ryzykiem w sposób bardziej

elastyczny niż w wypadku np. towarzystwa funduszy inwestycyjnych, w którym np. rozdział funkcji kontrolnych od zarządu jest jednoznaczny.

## Bank

Zgodnie z art. 9 Prawa bankowego w banku funkcjonuje system zarządzania, który stanowi zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych oraz do oceny prowadzonej przez niego działalności<sup>28</sup>. W ramach systemu zarządzania w banku funkcjonuje co najmniej: system zarządzania ryzykiem oraz system kontroli wewnętrznej<sup>29</sup>.

System zarządzania ryzykiem i system kontroli wewnętrznej funkcjonują w banku na podstawie strategii zarządzania bankiem i strategii zarządzania ryzykiem. Systemy te obejmują trzy niezależne poziomy. Pierwszy, na który składa się zarządzanie ryzykiem w działalności operacyjnej banku; drugi, obejmujący co najmniej zarządzanie ryzykiem przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z zarządzaniem ryzykiem lub w komórkach organizacyjnych, niezależnie od zarządzania ryzykiem, o którym mowa powyżej, oraz działalność komórki do spraw zgodności; a także trzeci, na który składa się działalność komórki audytu wewnętrznej. Na każdym z tych trzech poziomów

pracownicy banku, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, stosują odpowiednie mechanizmy kontrolne lub niezależnie monitorują ich przestrzeganie.

Szczegółowe kwestie określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 czerwca 2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach<sup>30</sup>. Rozporządzenie znajduje zastosowanie także do banków będących firmami inwestycyjnymi wykonującymi działalność maklerską, o których mowa w art. 70 ust. 2 u.o.i.f.

Zarządzanie ryzykiem w banku odbywa się na podstawie odpowiednich analiz, niezależnie od funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem, na podstawie strategii, polityk, procedur i planów<sup>31</sup>. Zadaniami systemu zarządzania ryzykiem są identyfikacja, pomiar lub szacowanie, kontrola oraz monitorowanie ryzyka występującego w działalności banku, służące zapewnieniu prawidłowości procesu wyznaczania i realizacji szczegółowych celów prowadzonej przez niego działalności, które powinny być dostosowane do wielkości oraz stopnia złożoności działalności banku<sup>32</sup>. W ramach systemu zarządzania ryzykiem bank stosuje m.in.: sformalizowane zasady służące określeniu wielkości podejmowanego ryzyka i zasady

<sup>28</sup> Zob. E. Fojcik-Mastalska: *System zarządzania bankiem w ujęciu prawnym*, „RPEiS” nr 4/2012, s. 6-7.

<sup>29</sup> Por. G. Sikorski: *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 43-44; A. Zalcewicz: *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009, s. 122-123.

<sup>30</sup> Dz.U. poz. 1045, ze zm.; dalej r. s.k.w.b.

<sup>31</sup> Zob. W. Oziębala: *Cechy istotne dla właściwego zarządzania ryzykiem [w:] Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro- i mikroostrożnościowy*, Warszawa 2020, s. 83-84; D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, A. Mikos-Sitek (red.), P. Zapadka, Warszawa 2022, s. 148-149.

<sup>32</sup> Zob. P. Wajda: *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, „PPP” nr 2009/10, s. 45-60; A. Modras: *Zarządzanie ryzykiem prawnym w bankowości*, Warszawa 2023, s. 64-69.

zarządzania ryzykiem, a także procedury mające na celu identyfikację, pomiar lub szacowanie oraz monitorowanie ryzyka występującego w działalności banku, w tym sformalizowane poziomy limitów ograniczających ryzyko oraz zasady postępowania w wypadku ich przekroczenia<sup>33</sup>.

Jeśli chodzi o konstrukcję systemu kontroli wewnętrznej, to w jego ramach w banku wyodrębnia się funkcję kontroli, komórkę do spraw zgodności, komórkę audytu wewnętrznego. Dookreślenie ogólnych zasad konstrukcji tego systemu zawiera rekomendacja Komisji Nadzoru Finansowego z kwietnia 2017 r. – „Rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach”, wydana na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego i art. 11 ust. 1 oraz art. 67 ust. 2 u.n.r.f.<sup>34</sup>

Do zadań funkcji kontroli należy zapewnienie przestrzegania mechanizmów kontrolnych dotyczących w szczególności zarządzania ryzykiem w banku. Obejmuje ona stanowiska, grupy ludzi lub jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań przypisanych tej funkcji. Zgodnie z § 36 r.s.k.w.b. na funkcję kontroli składają się: mechanizmy kontrolne, niezależne monitorowanie przestrzegania mechanizmów kontrolnych oraz raportowanie w ramach funkcji kontroli.

Z kolei do zadań komórki do spraw zgodności należy identyfikacja, ocena, kontrola

i monitorowanie ryzyka braku zgodności działalności banku z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i standardami rynkowymi oraz przedstawianie raportów w tym zakresie. Pracownicy komórki do spraw zgodności powinni posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności związane z zarządzaniem ryzykiem braku zgodności występującym w działalności banku oraz mieć dostęp do wszelkich niezbędnych im informacji<sup>35</sup>.

Odnosząc się do zadań wyodrębnionej w banku komórki audytu wewnętrznego, należy wskazać na taki zakres, jak badanie i ocena adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej<sup>36</sup>, przeprowadzane w niezależny i obiektywny sposób. Zgodnie z § 39 r.s.k.w.b. do obowiązków komórki audytu wewnętrznego zalicza się m.in.: przeprowadzanie badań audytowych na podstawie regulaminu funkcjonowania komórki audytu wewnętrznego oraz procedur i metodyk badania (w tym badanie adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej w całej działalności banku, a w ramach tego mechanizmów kontroli ryzyka oraz mechanizmów kontrolnych).

Przepisy prawa bankowego wyodrębniając komórkę audytu wewnętrznego oraz komórkę do spraw zgodności, w myśl § 40 r.s.k.w.b. przewidują dla tych funkcji

<sup>33</sup> Zob. D. Adamski, K. Parchimowicz: *Komentarz do art. 9b. Zarządzanie ryzykiem; nadzór [w:] Prawo Bankowe. Komentarz*, K. Osajda (red.), J. Dybiński, Legalis, Warszawa 2023.

<sup>34</sup> <[https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf\\_170534\\_Rekomendacja\\_H\\_2017\\_50303.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_170534_Rekomendacja_H_2017_50303.pdf)>, (dostęp 3.12.2023).

<sup>35</sup> I. Flakiewicz [w:] *Prawo bankowe: komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), Warszawa 2013, s. 77-78.

<sup>36</sup> Ustawodawca z tego zakresu wyłącza jednak komórkę audytu wewnętrznego, w myśl zasady braku możliwości przeprowadzania kontroli czy audytu własnych czynności.

mechanizmy zapewniające ich niezależność. Powołanie i odwołanie osoby kierującej komórką audytu wewnętrznego oraz osoby kierującej komórką do spraw zgodności odbywa się za zgodą rady nadzorczej. Ponadto w wypadku zmiany na tych stanowiskach, bank niezwłocznie informuje Komisję, wskazując przyczynę. Ustawodawca przewiduje także szczególnego rodzaju mechanizmy chroniące pracowników komórki audytu wewnętrznego i komórki do spraw zgodności przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem umowy o pracę.

Pracownicy komórki audytu wewnętrznego powinni posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności w zakresie badania ryzyka występującego w działalności banku oraz mieć dostęp do wszelkich niezbędnych informacji. Osoby kierujące komórką audytu wewnętrznego lub komórką do spraw zgodności powinny mieć zapewniony bezpośredni kontakt z członkami zarządu i rady nadzorczej banku oraz prawo udziału w posiedzeniach zarządu, rady nadzorczej i komitetu audytu.

Komórka do spraw zgodności i komórka audytu wewnętrznego nie mogą być łączone z innymi komórkami organizacyjnymi, funkcjami i stanowiskami w banku. Pracownicy tych komórek nie mogą wykonywać innych obowiązków niż wynikające z ich zadań.

W wypadku banku prowadzącego działalność maklerską na podstawie art. 70 ust. 2 u.o.i.f., przepisy § 31 ust. 2 r.w.t.o.f.i. przewidują, że w zakresie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, systemu

nadzoru zgodności działalności z prawem oraz systemu audytu wewnętrznego mają zastosowanie odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 9f ust. 1 Prawa bankowego, tj. przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 czerwca 2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach.

Należy zauważyć, że przepisy powyższego rozporządzenia odnoszące się do wykonywania działalności maklerskiej nie wyłączają stosowania obowiązków wynikających z innych przepisów dotyczących warunków technicznych i organizacyjnych, regulujących działalność banku prowadzącego działalność maklerską, o której mowa w art. 69 ust. 2 i 4 u.o.i.f.

Zadania stawiane przed systemem kontroli wewnętrznej banku zostają rozszerzone w wypadku takiego, który prowadzi działalność maklerską. Poza obowiązkami przewidzianymi dla każdego banku komórka audytu wewnętrznego przeprowadza także badania obejmujące sprawdzenie stosowanych systemów oraz wdrożonych regulaminów i procedur pod względem ich prawidłowości i skuteczności w wypełnianiu przez bank obowiązków wynikających z przepisów prawa, regulujących wykonywanie czynności, o których mowa w art. 70 ust. 2 u.o.i.f.<sup>37</sup>

## Uwagi podsumowujące

Zagadnienie systemu kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach finansowych

<sup>37</sup> R. W. Kaszubski: *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006, s. 218-220; M. Bączyk: *Prawo bankowe. Komentarz*, E. Fojcik-Mastalska (red.), Warszawa 2007, s. 77-78.

funkcjonujących na polskim rynku podlega zróżnicowanej regulacji prawnej. W ramach jednego segmentu rynku finansowego system kontroli wewnętrznej obejmuje system nadzoru zgodności działalności z prawem, system zarządzania ryzykiem oraz system audytu wewnętrznego, a w wypadku innego segmentu wyłącznie funkcję kontroli, komórkę ds. zgodności i komórkę audytu wewnętrznego.

Prawodawca w odmienny sposób podchodzi do zakresu, charakteru i sposobu kształtowania systemu kontroli wewnętrznej, chociaż w dużej mierze cele ogólne w wypadku każdej z instytucji pozostają zbieżne. Odmienności w projektowaniu systemu zdają się wynikać ze szczególnego przedmiotu działalności tych instytucji, a poszukując intencji ustawodawcy należy powiedzieć, że powinny one przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa klientów poszczególnych instytucji finansowych oraz całego sektora finansowego.

Z punktu widzenia nadzoru różnorodne podejście do kształtowania systemu kontroli wewnętrznej nie wydaje się być kłopotliwe czy wymagające. Komisja Nadzoru Finansowego funkcjonuje przecież w środowisku segmentacji sektorowej, charakteryzującym się wysokim stopniem specjalizacji. Przepisy są na tyle klarowne, że nie powinny w tej kwestii budzić wątpliwości nadzorcy, który musi jednak być wysoce wrażliwy na poszczególne kwestie, zwłaszcza gdy ma do czynienia ze znaczącymi odmiennościami regulacyjnymi. Jako

przykład warto wskazać istotną odrębność w możliwościach kompensacji funkcji nadzoru zgodności działalności z prawem i funkcji członka zarządu.

Oceniając całokształt regulacji prawnych dotyczących systemu kontroli wewnętrznej w poszczególnych segmentach rynku finansowego, można stwierdzić, że prawodawca w sposób klarowny poddaje dyferencjacji poszczególne zakresy norm. Poszukując jego intencji, sięgając przy tym do aksjologicznego uzasadnienia obowiązujących przepisów, właściwy wydaje się wniosek o skuteczności wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych<sup>38</sup>.

Każdy z omówionych w artykule sektorów rynku finansowego cechuje się bowiem nieco odmienną specyfiką prowadzonej działalności, chociaż za podstawowe cele prawnej regulacji każdego z nich uważa się zapewnienie prawidłowego funkcjonowania, w szczególności bezpieczeństwa i przestrzegania reguł uczciwego obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników.

Zasadniczo należy więc pozytywnie ocenić właściwe dopasowanie do zakresu przedmiotowego (w kontekście realizowanych czynności) regulacji prawnej dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w instytucjach finansowych w Polsce.

dr hab. ANNA LICHOSIK  
adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach  
ORCID: 0000-0002-6727-6648

<sup>38</sup> Zob. szerzej: A. Lichosik: *Aksjologia stosowania prawa rynku kapitałowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 913-924.

**Słowa kluczowe:** kontrola wewnętrzna, instytucja finansowa, rynek finansowy

### Bibliografia:

1. Adamski D.: Parchimowicz K., *Komentarz do art. 9b. Zarządzanie ryzykiem; nadzór* [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, K. Osajda, J. Dybiński (red.), Warszawa 2023, (Legalis).
2. Bączyk M.: *Prawo bankowe. Komentarz*, E. Fojcik-Mastalska (red.), Warszawa 2007.
3. Daniluk D. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, (red.) A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022.
4. Flakiewicz I. [w:] *Prawo bankowe: komentarz*, H. Gronkiewicz-Waltz (red.), Warszawa 2013.
5. Fojcik-Mastalska E.: *System zarządzania bankiem w ujęciu prawnym*, „RPEiS”, nr 4/2012.
6. Jagura B.: *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017.
7. Kaszubski R. W.: *Funkcjonalne źródła prawa bankowego publicznego*, Warszawa 2006.
8. Kmieć J. [w:] A. Kidyba: *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
9. Lichosik A.: *Aksjologia stosowania prawa rynku kapitałowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
10. Lichosik A.: *Funkcja compliance w towarzystwie funduszy inwestycyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2022.
11. Modras A.: *Zarządzanie ryzykiem prawnym w bankowości*, Warszawa 2023.
12. Mroczkowski R.: *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011.
13. Oziębala W.: *Cechy istotne dla właściwego zarządzania ryzykiem* [w:] *Współczesne tendencje kształtowania się modelu nadzoru bankowego. Nadzór makro- i mikroostrożnościowy*, Warszawa 2020.
14. Sikorski G.: *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2015.
15. Suliński G. [w:] J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
16. Wajda P.: *Administracyjnoprawne aspekty zarządzania ryzykiem walutowym w banku*, „PPP” nr 10/2009.
17. Zacharzewski K.: *Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi* [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Tom 1*, M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Warszawa 2023.
18. Zalcewicz A.: *Bank spółdzielczy. Aspekty prawne tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 2009.

### ABSTRACT

#### Internal Control Systems in Financial Institutions in Poland – Comparative Comments

The article is dedicated to legislative discrepancies in the area of internal control system functioning in financial institutions in Poland. Special attention has been paid to investment funds associations, brokerage offices and banks. The article starts with main characteristics of internal control functions in these entities, and later on it indicates



significant differences in their normative structure. Employers differently approach the scope, nature and design of internal control systems, although to a large extent their general objectives are similar. Differences in the ways internal control systems are designed seem to stem from the specific area of these institutions' activity, and – if we were to describe the legislator's intention – they should contribute to increasing the safety of clients of individual financial institutions, and the whole financial sector alike. At the end of her article, the author has assessed the binding regulations, also with regard to potential threats and benefits stemming from the legal regulations adopted in the area.

**Anna Lichosik**, PhD Assistant Professor, Faculty of Law and Administration, Silesian University in Katowice  
ORCID: 0000-0002-6727-6648

**Key words:** internal control, financial institution, financial market