1(5)

ISSN 2083-7127

PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY

CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

WARSZAWA 2015

1(5)

PRZEGLĄD ANTYKORUPCYJNY

CZASOPISMO CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

Kultura compliance

WARSZAWA 2015

REDAKTOR NACZELNY:
Iwona Czerniec

ADRES REDAKCJI:
Centralne Biuro Antykorupcyjne,
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

ZDJĘCIE NA OKŁADCE:
www.stockvault.net/photo/121256/mixed-dollars

PROJEKT OKŁADKI, SKŁAD I DRUK:
Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

Nakład: 300 egz.

ISSN 2083-7127

Warunki zamieszczania prac

Artykuły do „Przeglądu Antykorupcyjnego" należy przekazywać do Redakcji (w wersji elektronicznej w formacie *.doc) na adres:

Centralne Biuro Antykorupcyjne,
Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa
lub e-mail redaktora naczelnego: iwona.czerniec@cba.gov.pl.

Każdorazowo opracowanie należy opatrzyć imieniem i nazwiskiem Autora, nazwą reprezentowanej instytucji, ewentualnie zajmowanym stanowiskiem, tytułem naukowym, stopniem wojskowym etc.
Materiały przekazywane do druku powinny mieć ujednoliconą formę. Treść artykułu (bez przypisów i bibliografii) nie powinna przekroczyć 18 tysięcy znaków ze spacjami. W przypadku dłuższych opracowań sugerowane jest podzielenie materiału na kolejne edycje kwartalnika. Powoływanie się w przypisach na stronę internetową wymaga podania jej adresu URL oraz daty, kiedy dana treść była dostępna.
Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść przekazaną przez Autora, a także zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek stylistycznych oraz skracania i uzupełniania artykułów bez naruszania myśli Autora.
Redakcja informuje, iż publikowanie w „Przeglądzie Antykorupcyjnym" odbywa się nieodpłatnie. Egzemplarze czasopisma w wersji drukowanej udostępniane są również bezpłatnie Autorom artykułów oraz instytucjom współpracującym z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Ponadto każdorazowo są one zamieszczane w wersji do pobrania na stronach internetowych Centralnego Biura Antykorupcyjnego, tj. www.cba.gov.pl oraz www.antykorupcja.gov.pl.

SPIS TREŚCI

1	**Analiza informacji w rozpoznawaniu nieprawidłowości wewnątrzkorporacyjnych w instytucjach finansowych** K. MUCHA	7
2	**Compliance w instytucji finansowej na przykładzie firmy inwestycyjnej** M. KURZAJEWSKI	16
3	**Rękojmia prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty jako element zasad ładu korporacyjnego w działalności zakładów ubezpieczeń** I. FLAKIEWICZ	23
4	**Compliance – to także zarządzanie ryzykiem braku zgodności w zamówieniach publicznych** M. ŚLEDZIEWSKA, A. JĘDRZEJCZYK	31
5	**Bitcoin, kryptowaluty i compliance – zaakceptować nieuchronne** P. KUSKOWSKI	34
6	**Rola Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako komórki compliance państwa** R. LIZAK	39
7	**„Etyka nie tylko dla smyka" – pilotażowy projekt edukacyjny realizowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Ośrodek Rozwoju Edukacji**	47
8	**Międzynarodowe Targi Techniki i Wyposażenia Służb Policyjnych oraz Formacji Bezpieczeństwa Państwa EUROPOLTECH**	49

Szanowni Czytelnicy,

Z dużą satysfakcją przekazujemy Państwu kolejne wydanie „Przeglądu Antykorupcyjnego", który został opracowany w ramach nawiązanej w dniu 20 maja 2014 r. długoterminowej współpracy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Giełdy Papierów Wartościowych oraz Komisji Nadzoru Finansowego.

Przedmiotem współpracy jest organizacja szkoleń i warsztatów problemowych służących podnoszeniu kultury compliance w spółkach notowanych na warszawskim parkiecie, z uwzględnieniem metodologii zapobiegania oraz wykrywania działań o charakterze korupcyjnym, a także działań niezgodnych z prawem rynku kapitałowego.

Celem szkoleń i warsztatów ma być promocja funkcji compliance w przedsięwzięciach podmiotów gospodarczych i zapobieganie możliwości zaistnienia ryzyk w ich działalności.

Inicjatywa została poprzedzona uczestnictwem Szefa CBA w dniu 31 marca 2014 r. w pierwszej konferencji z cyklu „Budowa zaufania do rynku kapitałowego". Konferencja dotyczyła problematyki compliance także w kontekście Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

W ramach podjętej współpracy zrealizowano wiele przedsięwzięć, w tym:

- *„I Warsztat compliance dla spółek" (18 czerwca 2014 r.),*
- *„Compliance II. Zamówienia publiczne" (20 października 2014 r.),*
- *„Compliance III. Whistleblowing w teorii i praktyce działania spółek" (11 maja 2015 r.).*

Autorzy publikacji zawartych w niniejszym wydaniu „Przeglądu Antykorupcyjnego" starali się przekazać wiedzę na temat zagadnienia compliance w różnym ujęciu. Wyrażamy nadzieję, że przygotowane opracowanie będzie dla Państwa użyteczne i przyczyni się do dalszego promowania kultury compliance.

Przypomnijmy, że naszym wspólnym celem jest zwiększenie zaufania do rynku kapitałowego, umocnienie jego funkcjonowania, podnoszenie kultury pracy w organizacji oraz lepsze działania rynku w warunkach niepewności i ryzyka.

Redakcja

Warszawa, 20 maja 2014 r.

Komisja Nadzoru Finansowego

GIEŁDA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH W WARSZAWIE

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE CBA

KOMUNIKAT

CBA, KNF i GPW rozpoczynają współpracę w trosce o bezpieczeństwo i wiarygodność rynku

Centralne Biuro Antykorupcyjne, Komisja Nadzoru Finansowego i Giełda Papierów Wartościowych nawiązały długoterminową współpracę w zakresie organizacji szkoleń i warsztatów problemowych służących podnoszeniu kultury Compliance w spółkach notowanych na warszawskim parkiecie, z uwzględnieniem metodologii zapobiegania oraz wykrywania działań o charakterze korupcyjnym oraz działań niezgodnych z prawem rynku kapitałowego.

Celem szkoleń i warsztatów będzie promocja funkcji Compliance w przedsięwzięciach podmiotów gospodarczych i zapobieganie możliwości zaistnienia ryzyk w ich działalności, w tym:

1. wystąpienia zjawisk korupcyjnych,
2. zaistnienia konfliktu interesów,
3. zjawiska płatnej protekcji,
4. wystąpienia niezgodności z przepisami prawa rynku kapitałowego

W ramach szkoleń omawiane będą m.in. uregulowania dotyczące problematyki zarządzania ryzykiem i Compliance, geneza i znaczenie kultury Compliance i prawidłowego stosowania odpowiednich regulacji w instytucjach zagranicznych, budowanie funkcji Compliance w obszarze zamówień publicznych, doświadczenia krajowe w tworzeniu funkcji Compliance, zwłaszcza wśród Spółek notowanych oraz efekty prac naukowo-badawczych prowadzonych w tej dziedzinie.

Wymienione działania posłużą budowie zaufania do rynku kapitałowego, umocnieniu jego funkcjonowania, podnoszeniu kultury w organizacji oraz lepszego działania rynku w warunkach niepewności i ryzyka.

KNF GPW CBA

ANALIZA INFORMACJI W ROZPOZNAWANIU NIEPRAWIDŁOWOŚCI WEWNĄTRZKORPORACYJNYCH W INSTYTUCJACH FINANSOWYCH

Krzysztof Mucha
Koordynator ds. Kontroli Wewnętrznej
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Właściwie przeprowadzona analiza informacji pozyskiwanych, gromadzonych i przetwarzanych ma zasadnicze znaczenie w procesie rozpoznawania oraz ujawniania zagrożeń i ryzyk występujących lub mogących wystąpić w funkcjonowaniu każdej instytucji, w tym również instytucji finansowej. Jak wskazał prof. Jerzy Konieczny, w odróżnieniu od dawniej przyjmowanego założenia, iż wiedza jest źródłem siły, a nawet siłą (*knowledge is power*), dziś uważa się raczej, że siła leży we właściwej dystrybucji wiedzy (*sharing knowledge is power*). Organizacja gromadząca wiedzę buduje swój potencjał nie tylko poprzez samo jej gromadzenie, ale także poprzez jej należyte wykorzystanie[1].

Znaczącą rolę w ujawnianiu nieprawidłowości wewnątrzkorporacyjnych w instytucjach finansowych, do których zaliczają się banki, mają zatem odpowiednio zaplanowane i ukierunkowane działania kontroli wewnętrznej, w tym czynności realizowane przez komórki audytu wewnętrznego, a jednocześnie szczegółowe i wszechstronne analizy uzyskanych informacji oraz wnioski z nich.

Generalnym celem systemu kontroli wewnętrznej w bankach – który obejmuje mechanizmy kontroli ryzyka, badanie zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi oraz audyt wewnętrzny – jest wspomaganie procesów decyzyjnych przyczyniające się do zapewnienia:
– skuteczności i efektywności działania banku;
– wiarygodności sprawozdawczości finansowej;
– zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi[2].

Analiza danych odgrywa ważną rolę w procesie wykrywania wewnątrzkorporacyjnych przestępstw lub nadużyć gospodarczych. Służy ujawnianiu symptomów ich wystąpienia, dzięki czemu śledczy (audytor, biegły ds. wykrywania przestępstw i nadużyć lub inny specjalista w tym zakresie) może wyznaczyć właściwy kierunek dla dalszych czynności wykrywczych.

Metody wykrywania przestępstw i nadużyć gospodarczych, nazywanych również czerwonymi flagami (*red flags*), w większości przypadków bazują na istnieniu wielu niezmiennych symptomów ich popełnienia oraz identyfikacji określonego profilu czynu. Sprowadzić je można do łączenia danych z różnych źródeł i spojrzenia na nie pod różnym kątem. Tego typu metodę, która bazuje na badaniu różnych rekordów, w tym zapisów księgowych i uzupełnianiu ich o informacje ze wszelkich możliwych źródeł, już przed prawie 40 laty opracował M.J. Comer (*Corporate Fraud*, s. 235−236) i nazwał

1

audytowaniem punktów krytycznych (*critical point auditing*). Szanse wykrycia w ten sposób oszukańczych działań zależą od następujących czynników:

– rozmiaru organizacji oraz liczby transakcji, których dane są dostępne do badania;
– liczby pozycji z dostępnych, które wymagają dokładnego sprawdzenia;
– liczby oszukańczych pozycji.

Metody te często bazują na pewnej prawidłowości, polegającej na tym, że jeżeli w danym podmiocie dopuszczono się popełnienia przestępstwa lub nadużycia gospodarczego na szkodę własnej organizacji, to zazwyczaj będzie to działanie wielokrotne, a nierzadko wraz z kolejnymi czynami rozzuchwalony sprawca będzie rozszerzał skalę działań do możliwych granic. Celował będzie w coraz większe kwoty, przez co spowoduje, że oznaka stanie się łatwiejsza do ujawnienia i w konsekwencji dostrzeżona[3].

Zarówno w Polsce, jak i na świecie, działania profilaktyczne i wykrywcze związane z analizowaniem, monitorowaniem i ujawnianiem zagrożeń dla prawnie chronionych ekonomicznych i prawnych interesów Skarbu Państwa, których naruszenie może skutkować naruszeniem zasad bezpieczeństwa i stabilności sektora finansowego oraz systemu finansów Państwa, podejmowane są przez organy nadzoru finansowego lub przez organy nadzoru kapitałowego. W Polsce funkcję organu nadzoru finansowego spełnia Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), tj. organ administracji publicznej, którego działalność nadzorowana jest przez Prezesa Rady Ministrów[4].

KNF[5] w swojej Uchwale nr 258/2011 z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku (Dz. Urz. KNF Nr 11, poz. 42) określiła zasady wykonywania zadań przez komórki audytu wewnętrznego w bankach zajmujące się w nich m.in. wykrywaniem nadużyć oraz zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznych, mające im przeciwdziałać.

W wyżej wymienionym dokumencie określono m.in., że zarządzanie ryzykiem i kontrola wewnętrzna w banku realizowane są na podstawie pisemnych strategii, planów, procedur i analiz. Zgodnie z nią bank powinien posiadać system kontroli wewnętrznej, dostosowany odpowiednio do struktury organizacyjnej, obejmujący wszystkie jednostki organizacyjne banku oraz podmioty zależne. W tym zakresie bank musi posiadać:

1) procedury kontroli wewnętrznej stanowiące opracowane w formie pisemnej i zatwierdzone przez zarząd i radę nadzorczą banku zasady sprawowania kontroli wewnętrznej, określające w szczególności zadania realizowane na poszczególnych stanowiskach pracy w obrębie systemu kontroli wewnętrznej (regulacje wewnętrzne);
2) mechanizmy kontroli wewnętrznej dostosowane do specyfiki danego banku i obejmujące:
   – zasady, limity i procedury dotyczące prowadzonej przez bank działalności, mające charakter kontrolny i funkcjonujące w ramach systemu operacyjnego banku,
   – czynności mające na celu kontrolę jakości i poprawności realizowanych w banku zadań, wykonywane przez każdego pracownika oraz dodatkowo przez bezpośredniego przełożonego.

Procedury i mechanizmy kontroli wewnętrznej powinny podlegać przeglądowi i ocenie w ramach audytu wewnętrznego[6]. W ramach systemu kontroli wewnętrznej zasadne jest identyfikowanie ryzyka związanego z każdą operacją, transakcją, produktem i usługą, a także wynikającego ze struktury organizacyjnej oraz struktury holdingu, jeżeli bank działa w ramach takiego holdingu.

Zgodnie z przywołaną uchwałą[7] zarząd banku jest zobligowany do podejmowania działań mających na celu zapewnienie ciągłości monitorowania efektywności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych oraz do identyfikacji obszarów działalności banku, operacji, transakcji oraz innych czynności przeznaczonych do stałego monitorowania. Do jego zadań należy: wyznaczenie

osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie co najmniej raz w roku weryfikacji funkcjonujących w banku mechanizmów i procedur kontroli wewnętrznej, określenie właściwej formy udokumentowania przeprowadzonego przeglądu i oceny efektywności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych oraz wniosków wynikających z tych przeglądów, a także dokonanie określenia trybu przekazania wewnątrz banku raportu, w celu podjęcia działań służących usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz sposobu kontroli skorygowania tych nieprawidłowości.

Na podstawie tak dokonywanych przeglądów i ocen efektywności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zarząd i rada nadzorcza banku mogą otrzymywać finalnie informację dotyczącą istotnych, stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie mechanizmów kontroli wewnętrznej, przekazywaną niezwłocznie po ujawnieniu tych nieprawidłowości, informację dotyczącą końcowych efektów działań podjętych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a także okresową informację dotyczącą wszystkich obszarów kontroli wewnętrznej.

Na zarządzie banku ciąży również odpowiedzialność za zorganizowanie komórki audytu wewnętrznego oraz obowiązek przeprowadzenia okresowej oceny efektywności działania tej komórki na podstawie dokumentów przygotowywanych przez kierującego jej pracami, protokołów sporządzanych przez organ nadzoru bankowego oraz audytorów wewnętrznych. Czynności analityczno-kontrolne realizowane w ramach audytu wewnętrznego, służące realizacji zadań określonych w art. 9d ust. 2 ustawy Prawo bankowe[8], powinny:

- obejmować działalność banku jako całości;
- być wykonywane zgodnie z regulaminem kontroli, określającym cel, zakres i szczegółowe zasady działania oraz strukturę organizacyjną komórki audytu wewnętrznego oraz na podstawie pisemnej metodyki prowadzenia kontroli przez komórkę audytu wewnętrznego;
- być wykonywane przy użyciu odpowiednich i opisanych metod badań służących dokonaniu wyboru próby do kontroli;
- mieć zakres i częstotliwość określone w planach kontroli i dostosowane do zidentyfikowanych obszarów ryzyka i poziomu jego istotności;
- być odpowiednio udokumentowane;
- obejmować sprawdzenie efektywności wdrażania i realizacji zaleceń wydanych w ramach audytu wewnętrznego.

Na podstawie uchwały[9] w banku powinny funkcjonować mechanizmy zapewniające niezależność komórki audytu wewnętrznego, w szczególności polegające na:

- bezpośrednim kontakcie kierującego komórką audytu wewnętrznego z zarządem i radą nadzorczą banku;
- udziale kierującego komórką audytu wewnętrznego w posiedzeniach zarządu i rady nadzorczej w zakresie zagadnień dotyczących zadań komórki i nadzoru nad kontrolą wewnętrzną;
- udziale, co najmniej raz w roku, kierującego komórką audytu wewnętrznego w posiedzeniu rady nadzorczej, na którym omawiana byłaby działalność komórki audytu wewnętrznego;
- ochronie pracowników komórki audytu wewnętrznego przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy.

Na podstawie czynności kontroli wewnętrznej zarząd i rada nadzorcza banku mogą otrzymać informacje dotyczące:

- przestrzegania przepisów prawa oraz obowiązujących w banku regulacji wewnętrznych;
- funkcjonowania w banku systemu informacji zarządczej;
- skuteczności ujawniania w ramach kontroli funkcjonalnej błędów i nieprawidłowości oraz podejmowania skutecznych działań naprawczych lub korygujących;
- realizacji określonych i wymaganych przez zarząd celów i polityki banku;
- kompletności, prawidłowości i kompleksowości procedur księgowych;
- jakości (dokładności i niezawodności) systemów: księgowego, sprawozdawczego i operacyjnego;
- adekwatności, funkcjonalności i bezpieczeństwa systemu informatycznego;
- efektywności wykorzystania dostępnych środków, w tym funduszy własnych i za-

sobów we wszystkich obszarach działalności banku;
– oceny struktury organizacyjnej banku, podziału kompetencji i koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi i stanowiskami pracy, a także systemu tworzenia i obiegu dokumentów i informacji;
– oceny funkcjonowania systemów wewnętrznych w aspekcie poprawy efektywności działania banku jako całości;
– czynności zlecanych przez bank do wykonania podmiotom zewnętrznym.

W dniu 19 lipca 2011 r. KNF podjęła Uchwałę nr 180/2011 w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącą systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2011 r., Nr 11, poz. 40), stanowiącą nowelizację rekomendacji H dotyczącej kontroli wewnętrznej w banku, opracowanej w 1999 r. i zaktualizowanej w 2002 r. Weszła ona w życie z dniem jej podjęcia.

Rekomendacja ta stanowi zbiór dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w banku. Jej zapisy zostały oparte m.in. na opracowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) dokumentach: *Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations* (wrzesień 1998 r.[10]), *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors* (sierpień 2001 r.[11]) oraz wytycznych dotyczących funkcjonowania kontroli wewnętrznej w bankach, opisanych w dokumencie konsultacyjnym Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych (Committee of European Banking Supervisors, CEBS): *Consultation Paper Consultationpaper on the Guidebook on Internal Governance* (CP 44) (13.10.2010 r.)[12].

Zgodnie z Rekomendacją, która powinna być stosowana z uwzględnieniem skali i złożoności działalności prowadzonej przez bank, znaczenie i rola kontroli wewnętrznej w banku powinny być powszechnie znane pracownikom na wszystkich szczeblach. Istotne jest, aby cała kadra w banku rozumiała znaczenie kontroli wewnętrznej i była aktywnie angażowana w jej proces.

Zarząd i kadra zarządzająca wyższego szczebla, a także rada nadzorcza, powinni być odpowiedzialni za promowanie wysokich standardów etycznych oraz tworzenie i stosowanie zasad kultury kontroli obowiązującej wewnątrz całej organizacji. W ramach promowania wartości etycznych, banki powinny unikać stosowania polityk i praktyk, które mogą nieświadomie zachęcać lub stanowić pokusę do niewłaściwych działań. Do takich praktyk można zaliczyć m.in. nadmierny nacisk na cele wydajnościowe lub inne wyniki operacyjne, szczególnie te krótkoterminowe, które mogą ignorować długoterminowe ryzyko; system wynagrodzeń, który jest zbyt uzależniony od wyników krótkoterminowych; nieefektywny podział obowiązków mogący umożliwiać nadużywanie zasobów lub ukrywanie niezadowalających wyników oraz niewspółmierne kary za niewłaściwe zachowania.

Zgodnie z Rekomendacją w banku powinien funkcjonować efektywny system kontroli wewnętrznej, dostosowany do charakteru oraz profilu ryzyka i skali działalności banku w sposób trwały i spójny wkomponowany w system zarządzania banku jako całości. Zarząd banku powinien opracować i wdrożyć spójną i kompleksową strukturę systemu kontroli wewnętrznej, w ramach której funkcjonują mechanizmy kontroli ryzyka, badanie zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi oraz audyt wewnętrzny, i która przyczyni się do zapewnienia, że cel systemu zostanie zrealizowany, w szczególności przez zapewnienie ostrożności w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez odpowiednią kontrolę rodzajów ryzyka występujących w działalności bankowej, wiarygodności raportowanych informacji finansowych i niefinansowych – zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie – oraz zgodności działalności z przepisami prawa, regulacjami, wymaganiami nadzorczymi oraz wewnętrznymi regulaminami i decyzjami.

Odpowiedzialna za zapewnienie efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej jest rada nadzorcza banku, z kolei zarząd banku odpowiada za wprowadzanie w życie zasad i ustaleń rady

nadzorczej dotyczących funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej oraz za ich przestrzeganie, dokonywanie okresowych przeglądów i weryfikacji, mających na celu dostosowanie do zmieniającej się sytuacji wewnętrznej w banku i otoczenia banku[13].

Regularne kontrolowanie wszystkich procesów i czynności będzie miało na celu zapewnienie ich zgodności z procedurami i mechanizmami kontroli. Stanowić to będzie dodatkowo podstawę weryfikacji poprawności procedur i sprawności działania mechanizmów kontrolnych na wszystkich szczeblach organizacyjnych i obejmie m.in.: sprawdzenie przestrzegania przepisów instrukcji wewnętrznych, limitów, fizycznych zabezpieczeń dostępu, uprawomocnienia i autoryzacji, a także badanie, czy występuje rozdzielenie sprzecznych ze sobą funkcji i obowiązków. Należy zaznaczyć przy tym, iż występowanie powiązań personalnych pomiędzy pracownikami pozostającymi w relacjach bezpośredniej podległości może utrudniać lub całkowicie uniemożliwiać poprawną ocenę.

Systemem kontroli wewnętrznej powinno być objęte dokładne i niezależne badanie obszarów działalności banku, na podstawie którego zarząd i rada nadzorcza banku otrzymają informacje dotyczące m.in.:

- przestrzegania przepisów prawa, w tym regulacji ostrożnościowych i innych norm zewnętrznych oraz obowiązujących regulacji wewnętrznych;
- funkcjonowania systemu informacji zarządczej, w tym ryzyka zarządzania, łącznie z przestrzeganiem zasad bezpiecznego prowadzenia działalności bankowej;
- skuteczności ujawniania w ramach kontroli funkcjonalnej błędów i nieprawidłowości oraz podejmowania skutecznych działań naprawczych lub korygujących;
- realizacji określonych i wymaganych przez zarząd celów i polityki banku;
- kompletności, prawidłowości i kompleksowości procedur księgowych;
- efektywności wykorzystania dostępnych środków, w tym funduszy własnych i zasobów we wszystkich obszarach działalności banku;
- oceny struktury organizacyjnej banku, podziału kompetencji i koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi i stanowiskami pracy, a także systemu tworzenia i obiegu dokumentów i informacji oraz istnienia mechanizmów gwarantujących podejmowanie decyzji w sposób wykluczający ryzyko związane z występowaniem powiązań personalnych pomiędzy uczestnikami procesów decyzyjnych;
- oceny funkcjonowania systemów wewnętrznych w aspekcie poprawy efektywności działania banku jako całości;
- czynności zlecanych przez bank do wykonania podmiotom zewnętrznym, nawet jeśli są one powiązane organizacyjnie lub kapitałowo z bankiem.

Kontrola wewnętrzna powinna być wykonywana na każdym etapie działania banku i wykonywanych zadań i czynności przez pracowników.

W przypadku procesu monitorowania mechanizmów kontrolnych i korygowania błędów należy wskazać, iż w ramach monitorowania efektywności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych zarząd banku powinien określić obszary działalności banku, procesy, operacje, transakcje oraz inne czynności, które będą podlegały monitorowaniu stałemu oraz weryfikacji okresowej. Również mechanizmy identyfikacji, oceny i kontroli ryzyka powinny uwzględniać ocenę ilościową, jakościową, brać pod uwagę szacunek wpływu ryzyka na bezpieczeństwo banku i rentowność działalności, wiarygodność sprawozdawczości oraz przestrzeganie przepisów i regulacji.

System kontroli wewnętrznej powinien być zorientowany na rozpoznanie i ocenę ryzyka całego banku. Wpływ ryzyka na poszczególne obszary funkcjonowania banku powinien być oceniany pod względem jego istotności, zaś komórka audytu wewnętrznego powinna mieć na celu zapewnienie, że w banku funkcjonują adekwatne systemy, metody, procedury/czynności kontrolne, których celem jest niedopuszczanie do przekraczania m.in. ustalonych limitów wewnętrznych.

Szczególna uwaga powinna być zwrócona na prawidłowe relacje i współpracę komórki audytu wewnętrznego z radą nadzor-

czą, zarządem i jednostkami organizacyjnymi banku. Istnienie powiązań personalnych osób wykonujących audyt wewnętrzny, osób pracujących na kontrolowanych stanowiskach i osób wchodzących w skład zarządu, rady nadzorczej, kierownictwa jednostek organizacyjnych banku może mieć negatywny wpływ na przebieg i ustalenia kontroli[14].

Podczas kontroli pracownicy powinni weryfikować i analizować uzyskane informacje, a wszelkie uwagi i wątpliwości należy na bieżąco omawiać i wyjaśniać z odpowiednimi pracownikami. Zasadne jest zapewnienie właściwej koordynacji działań kontrolnych w banku oraz odpowiednich warunków do współpracy z podmiotami zewnętrznymi uprawnionymi do dokonywania kontroli, celem wymiany informacji, doświadczeń i opinii.

Kontrolowanie działalności bankowej powinno polegać na wielu czynnościach realizowanych z sposób ciągły (samokontrola), a także poprzez niezależną i obiektywną działalność wykonywaną przez wyspecjalizowane komórki. Czynności te powinny polegać na dokładnym badaniu i ocenie wszystkich wewnętrznych procesów banku, obserwowaniu i wprowadzaniu korekt do bieżących działań. Skuteczny system kontroli wewnętrznej wymaga jednocześnie odpowiedniego podziału obowiązków oraz nieprzypisywania pracownikom obowiązków, które mogłyby mieć sprzeczny charakter.

Obszary potencjalnego konfliktu powinny być identyfikowane, minimalizowane i poddane starannemu monitorowaniu przez niezależną osobę trzecią. Należy również prowadzić okresowe przeglądy obowiązków i zadań kluczowych pracowników, aby wyeliminować możliwość niewłaściwych działań.

Skuteczny system kontroli wewnętrznej powinien wymagać zapewnienia odpowiedniego systemu otrzymywania informacji (w tym raportów, sprawozdań, analiz) przez osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji; informacje te powinny być odpowiednie, wiarygodne, kompletne i terminowe oraz dostarczane w formacie pozwalającym na ich właściwą interpretację i wykorzystanie. Wymaga również zorganizowania i utrzymywania adekwatnych systemów informatycznych; systemy te powinny zapewniać właściwe przechowywanie i przetwarzanie danych, ułatwiać pomiar i monitorowanie poszczególnych rodzajów ryzyka oraz generować informacje użyteczne do podejmowania decyzji, a także ustalenia zasad przepływu informacji w celu zagwarantowania, że odpowiednie informacje są otrzymywane przez osoby do tego upoważnione.

Monitorowanie efektywności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych powinno być prowadzone w sposób ciągły, w celu dostosowania do wprowadzanych rozwiązań organizacyjnych oraz otoczenia banku. Zarząd banku powinien określić obszary działalności banku, procesy, operacje, transakcje oraz inne czynności, które będą podlegały monitorowaniu stałemu oraz weryfikacji okresowej. Ciągłość lub okresowość monitorowania powinna zależeć od wyników analizy ryzyka towarzyszącego określonej działalności czy operacji oraz częstotliwości i charakteru zmian związanych z poszczególnymi rodzajami ryzyka. Także mechanizmy identyfikacji, oceny i kontroli ryzyka powinny uwzględniać ocenę ilościową, jakościową, brać pod uwagę szacunek wpływu ryzyka na bezpieczeństwo banku i rentowność działalności, wiarygodność sprawozdawczości oraz przestrzeganie przepisów i regulacji[15].

Komórka audytu wewnętrznego powinna być usytuowana w banku, w sposób gwarantujący jej wykonywanie ustawowych zadań, w sposób w pełni skuteczny, niezależny i obiektywny oraz właściwą rangę i niezależność, także z punktu widzenia w pełni obiektywnej oceny. Skuteczność komórki audytu wewnętrznego w dużej mierze jest uwarunkowana niezależnością audytorów wewnętrznych, o której decyduje m.in. umiejscowienie jej w strukturze organizacyjnej banku.

Zgodnie z Rekomendacją obiektywizm audytu wewnętrznego stanowi jedno z najważniejszych kryteriów oceny jakości pracy audytora wewnętrznego. Audytorzy wewnętrzni powinni zachować bezstronność i obiektywizm. Należy stosować zasadę wyłączania z czynności kontrolnych pracowników komórki audytu wewnętrznego, w sytuacji zaistnienia powiązań personalnych pomiędzy kontrolowanym a kontrolu-

jącym, mogących powodować jakąkolwiek wątpliwość, co do pełnego obiektywizmu kontroli. Ponadto należy zaznaczyć, że pracownicy komórki audytu wewnętrznego w toku wykonywania swoich zadań nie mogą być angażowani w wykonywanie czynności operacyjnych, takich jak: przeksięgowania, ponowna wycena składników majątku, opracowywanie procedur itp.

Gwarantem skuteczności komórki audytu wewnętrznego jest wyposażenie jej w niezbędne instrumenty do wypełniania wyznaczonych celów. Pracownicy komórki audytu wewnętrznego powinni mieć zapewniony dostęp do wszystkich informacji (w tym również poufnych i wrażliwych) i sprawozdań, pracowników banku oraz jego pomieszczeń, niezbędnych do wykonania czynności kontrolnych w sposób rzetelny i obiektywny oraz przedstawienia adekwatnych i kompletnych wyników oraz ewentualnych rekomendacji, ukierunkowanych na eliminację zidentyfikowanych nieefektywności lub błędów.

Praca komórki audytu wewnętrznego musi być zorientowana na ocenę funkcjonowania banku ze szczególnym uwzględnieniem braków i nieprawidłowości w funkcjonowaniu banku oraz powinna wskazywać sposoby ich likwidacji. System kontroli wewnętrznej powinien być zorientowany z kolei na rozpoznanie i ocenę ryzyka związanego z funkcjonowaniem całego banku, włączając w to również nadzór nad ryzykiem związanym z działalnością podmiotów zależnych banku. Badaniu i ocenie przez audytora wewnętrznego muszą podlegać wszystkie systemy, procesy, operacje, funkcje i czynności w ramach banku. W przypadku gdy nie jest uzasadnione badanie całego obszaru lub nie ma możliwości przeprowadzenia analizy pełnego kompletu dokumentów, ich dobór winien wynikać z oceny ryzyka.

Wpływ ryzyka na poszczególne obszary funkcjonowania banku powinien być oceniany pod względem jego istotności, np. przy stwierdzeniu w toku kontroli okoliczności narażających bank na straty, prowadzący kontrolę powinien wystąpić z pisemnym wnioskiem o wydanie polecenia służbowego natychmiastowego usunięcia zagrożenia; natomiast w przypadku wykrycia nadużyć – należy zabezpieczyć dowody i objąć kontrolą wszystkie operacje i dokumenty za dany okres i w takim zakresie, jaki okaże się niezbędny do pełnego ustalenia rozmiarów nadużycia i poniesionych strat.

W każdej sytuacji odstąpienia od badania należy uzasadnić przyczyny podjęcia takiej decyzji. Częstotliwość kolejnych badań w tych obszarach powinna być wyższa niż w przypadku innych obszarów.

Do przeprowadzania kontroli w oddziałach banku i jednostkach organizacyjnych centrali, komórka audytu wewnętrznego może wykorzystywać własną mapę ryzyka banku. Pozwala ona na ocenę ryzyka za pomocą przyjętego zestawu wskaźników ryzyka oraz wskaźnika syntetycznego, charakterystycznego dla danej jednostki organizacyjnej banku.

Sprawozdanie podsumowujące pracę komórki audytu wewnętrznego dla rady nadzorczej i prezesa zarządu powinno być sporządzane przynajmniej raz na rok i umożliwiać zarządowi i radzie nadzorczej banku nie tylko ocenę systemów kontroli wewnętrznej w banku, pracy audytorów wewnętrznych, lecz także wskazać problemy w zakresie niezależności komórki audytu wewnętrznego czy współpracy komórki z innymi jednostkami organizacyjnymi banku. Oprócz powyższego powinno ono również zawierać propozycje wskazujące nowe kierunki badań w obszarze audytu wewnętrznego czy doskonalenia procesów pracy i procedur zarządzania.

W planowaniu kontroli przez komórkę audytu wewnętrznego powinny być uwzględnione programy i plany kilkuletnie oraz roczne, a także harmonogramy określające zestaw czynności dotyczących poszczególnych kontroli. Programy i plany kilkuletnie lub roczne powinny określać częstotliwość kontroli w zależności od przyjętych w banku wyników identyfikacji zagrożeń i poziomu ryzyka. Zasadne jest częstsze kontrolowanie obszarów o zwiększonym stopniu ryzyka lub mające większe znaczenie dla funkcjonowania banku oraz zwiększanie częstotliwości kontroli, jeśli ujawnione zostały znaczące nieprawidłowości i problemy albo jeśli wprowadzono istotne zmiany w odniesieniu

1

do oferowanych produktów i usług, metodologii, pomiaru i monitorowania ryzyka czy ogólnego profilu ryzyka banku.

Dodatkowo plany kontroli (poza wynikami wstępnego procesu identyfikacji obszarów ryzyka) powinny uwzględniać potwierdzone zdarzenia zaobserwowane podczas monitorowania poszczególnych czynności, uwagi pracowników oraz propozycje i wymagania zarządu i rady nadzorczej banku, a także nadzoru bankowego i audytora zewnętrznego. Wskazane jest również, aby w planach kontroli zostały uwzględnione planowane zmiany zachodzące w banku, np. restrukturyzacja.

Podjęcie czynności kontrolnych powinno być poprzedzone ustaleniem celu i zasadności przeprowadzenia kontroli. W fazie przygotowania kontroli istotnymi elementami są:
– zebranie podstawowych informacji dotyczących obszaru poddanego kontroli, tj. struktura organizacyjna, kopie regulaminów i innych przepisów, charakter i liczba wykonywanych operacji, tryb załatwiania reklamacji i sposób ich rejestracji, które pozwolą oszacować czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli;
– wyznaczenie pracowników posiadających niezbędne kwalifikacje, wiedzę, doświadczenie i niezależną pozycję wobec kontrolowanych pracowników, aby założony cel kontroli osiągnąć.

Kontrolę należy przeprowadzać na podstawie zatwierdzonego planu i pisemnych upoważnień dostarczonych przez kierującego komórką audytu wewnętrznego, zawierających zakres i termin jej przeprowadzenia. Niezapowiedziane kontrole powinny być realizowane w przypadku podejrzeń o nadużycia (np. mogą to być kontrole zagadnień kasowo-skarbcowych, systemów rozliczeń płatniczych i kontroli systemów informatycznych) lub gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia badań w związku ze zdarzeniami i zmianami w środowisku banku, których nie można było przewidzieć (np. skargi klientów). Audyt, badając te zagadnienia, nie powinien uczestniczyć w działaniach mogących mieć wpływ na merytoryczne rozstrzyganie tego typu problemów (skarg). Skargi i reklamacje powinny być rozpatrywane przez właściwe komórki merytoryczne niezależne od tych, których dotyczą skargi lub jednostki nadrzędne, a audyt powinien badać prawidłowość podjętych działań.

Podczas przeprowadzania kontroli pracownicy komórki audytu wewnętrznego powinni weryfikować i analizować uzyskane informacje (np. istotne z punktu widzenia zdarzeń powodujących skutki finansowe), włączać do własnej dokumentacji roboczej kopie materiałów źródłowych oraz wyjaśnienia (w formie pisemnej) uzyskane od pracowników i kierującego jednostką kontrolowaną, na podstawie których stwierdzono nieprawidłowości i sformułowano określone wnioski bądź zalecenia.

Audytorzy wewnętrzni powinni również dążyć do tego, aby stwierdzone nieprawidłowości były jak najszybciej usunięte, o ile to możliwe nawet podczas kontroli.

Raport pokontrolny powinien zawierać ustalenia w pełni udokumentowane w materiale roboczym. Istotne ustalenia dotyczące nieprawidłowości, które zostały już usunięte, również należy w nim opisać. Dodatkowo powinien wskazywać istniejące niepożądane zjawiska i związane z nimi występujące lub potencjalne ryzyka, które oddziałują lub w najbliższym czasie mogą oddziaływać na działalność banku oraz zawierać zalecenia podjęcia stosownych działań. Jednym z zaleceń może być monitorowanie przez pracowników jednostki podlegającej kontroli obszaru, w którym stwierdzono nieprawidłowości oraz informowanie komórki audytu wewnętrznego o efektach podjętych działań. Audytorzy wewnętrzni powinni wskazać na elementy otoczenia banku, które mogą mieć wpływ na ryzyko ponoszone przez bank. Stwierdzone fakty oraz opinie i wyniki kontroli należy omówić z kierownictwem jednostki podlegającej kontroli, przy czym w spotkaniu powinien brać udział członek zarządu nadzorujący pracę jednostki poddanej kontroli lub kierujący pionem organizacyjnym, w którego strukturze znajduje się ta jednostka. Celem spotkania powinno być uzyskanie stanowiska oraz dodatkowych wyjaśnień, o ile nie zostały one wcześniej uwzględnione.

Informacje dotyczące wyników sprawowania funkcji kontrolnych, uzyskane bez-

pośrednio od kierownictwa poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz od kierującego komórką audytu wewnętrznego, powinny stanowić dla rady nadzorczej banku i jego zarządu podstawę do zlecania kontroli określonego obszaru oraz podejmowania decyzji w ramach racjonalnego kierowania bankiem, przy czym ważny jest stopień zagrożenia[16].

Zgodnie z Rekomendacją, banki powinny we własnym zakresie opracować podstawowe standardy praktyki zawodowej audytora wewnętrznego bądź przyjąć uznane standardy, opracowane przez instytucję zewnętrzną, np. Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing of The Institute of Internal Auditors*, IIA[17]), jak również powinny we własnym zakresie opracować podstawowe zasady etyczne audytora wewnętrznego bądź przyjąć uznany kodeks etyki audytorów wewnętrznych, opracowany przez instytucję zewnętrzną (np. *The Code of Ethics of The Institute of Internal Auditors*, IIA[18]). Kodeksy nie mogą stwarzać jednak sytuacji niejasnych i wymagających wyboru przez audytorów wewnętrznych pomiędzy tym, co jest lepsze dla banku a tym, co wygodniejsze dla nich, jako jego pracowników. □

[1] *Zagadnienia wprowadzające*, w: *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, red. J. Konieczny C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 2.
[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128), art. 9c.
[3] S. Skrzyszowski, *Analiza danych w wykrywaniu wewnątrzkorporacyjnych przestępstw i nadużyć gospodarczych*, w: *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, red. J. Konieczny, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 151.
[4] K. Mucha, *Analiza informacji w zwalczaniu przestępczości finansowej*, w: *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, red. J. Konieczny, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 197.
[5] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. Nr 157, poz. 1119, z późn. zm.).
[6] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.
[7] Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 r.
[8] Zadaniem komórki audytu wewnętrznego jest badanie i ocena, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej oraz opiniowanie systemu zarządzania bankiem, w tym skuteczności zarządzania ryzykiem związanym z działalnością banku.
[9] Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 r.
[10] http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf [dostęp: 09.04.2015 r.].
[11] http://www.bis.org/publ/bcbs84.htm [dostęp: 09.04.2015 r.].
[12] https://www.eba.europa.eu/-/consultation-paper-on-the-guidebook-on-internal-governance [dostęp: 09.04.2015 r.].
[13] Uchwała nr 180/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 19 lipca 2011 r.
[14] Tamże.
[15] Tamże.
[16] Tamże.
[17] https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf [dostęp: 09.04.2015 r.].
[18] https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Code-of-Ethics.aspx [dostęp: 09.04.2015 r.].

Bibliografia

Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych, red. J. Konieczny, C.H. Beck, Warszawa 2012.
https://www.eba.europa.eu/-/consultation-paper-on-the-guidebook-on-internal-governance [dostęp: 09.04.2015 r.].
https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf [dostęp: 09.04.2015 r.].
https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Code-of-Ethics.aspx [dostęp: 09.04.2015 r.].
http://www.bis.org/publ/bcbs40.pdf [dostęp: 09.04.2015 r.].
http://www.bis.org/publ/bcbs84.htm [dostęp: 09.04.2015 r.].

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128).
Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z późn. zm.).
Uchwała nr 180/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 19 lipca 2011 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2011 r., Nr 11, poz. 40).
Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz szczegółowych warunków szacowania przez banki kapitału wewnętrznego i dokonywania przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego oraz zasad ustalania polityki zmiennych składników wynagrodzeń osób.

COMPLIANCE W INSTYTUCJI FINANSOWEJ NA PRZYKŁADZIE FIRMY INWESTYCYJNEJ

Maciej Kurzajewski
Zastępca Dyrektora
Departamentu Firm Inwestycyjnych
i Infrastruktury Rynku Kapitałowego
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

2

Funkcjonowanie przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym jest wypadkową wielu czynników – procesów i działań – zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Istotne jest przy tym, że wszystkie te elementy są ze sobą skorelowane, tworząc swoistą sieć wzajemnie oddziałujących naczyń. W efekcie naturalnym jest, że prawidłowe prowadzenie działalności gospodarczej wymaga, by owe cząstki, same w sobie oraz w interakcji z innymi, działały w sposób poprawny. Na szczególną uwagę zasługuje zaś współgranie poszczególnych etapów realizowanych przedsięwzięć biznesowych z pewnymi wewnętrznymi aspektami związanymi z przedsiębiorstwem. Wynika to z faktu, że nawet najbardziej trafna decyzja handlowa podjęta przez menedżerów i przynosząca w praktyce wymierne profity, może być jedynie działaniem krótkoterminowym, które w efekcie oznaczać będzie znacznie większe straty, aniżeli osiągnięte zyski. Sytuacja taka zaistnieje, jeżeli wyznaczony kierunek biznesowy intencjonalnie bądź nieświadomie pozostawał w kolizji z przyjętymi zasadami etycznymi, regulacjami wewnętrznymi czy też – co najważniejsze – regulacjami prawnymi. Negatywne konsekwencje mogą być m.in. następstwem nieskutecznych czynności kontrolnych, błędnej identyfikacji ryzyka i oszacowania jego realnego wpływu na podmiot lub skutkiem wadliwej oceny efektywności wdrożonego procesu. Wymienione wyżej trzy systemy, odpowiednio: kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego, pełnią istotne, szczególne funkcje w działaniu podmiotu gospodarczego. Pozwalają bowiem na eliminację wszelkiego rodzaju uchybień w organizacji przedsiębiorcy.

Pomimo różnic w roli, jaką systemy te pełnią w funkcjonowaniu przedsiębiorcy w obrocie, w pewnym uproszczeniu posiadają one jedną cechę wspólną – zasadniczo odnoszą się do już istniejących zdarzeń z życia podmiotu. W takiej sytuacji nasuwającym się wnioskiem jest również występowanie mechanizmu (systemu), który w znacznym stopniu realizuje cele prewencyjne, tzn. zapobiega w ogóle występowaniu zdarzeń niezgodnych z prawem, mogących implikować ujemne skutki w sferze wykonywanej działalności gospodarczej.

Uwagę zwraca fakt, że wyróżnione wyżej funkcjonalności towarzyszą *de facto* każdemu podmiotowi obecnemu w obrocie, lecz przybierać mogą mniej lub bardziej zaawansowane studium organizacyjne. Co więcej, sam przedsiębiorca może być częstokroć nieświadomy, że stosowane przez niego

w bieżącej działalności instrumentarium jest szczególnie oznaczone, nazwane i pozostaje przedmiotem żywego zainteresowania specjalistów.

Fundamentalne znaczenie, jakie pełnią wyróżnione wyżej mechanizmy wewnętrzne w zapewnianiu prawidłowej organizacji przedsiębiorstwa, sprawiło, że w przypadku podmiotów o szczególnym statusie w obrocie gospodarczym zdecydowano się na dodatkowy środek w postaci regulacji prawnych normujących zasady ich tworzenia i funkcjonowania. Wspomniane działania legislacyjne podjęto w stosunku do najistotniejszych, licencjonowanych i profesjonalnych jednostek działających na rynku finansowym. Zastosowanie tego rodzaju interwencji było zrozumiałe z uwagi na fakt, że jest to sfera aktywności biznesowej, systemowo istotna dla całej gospodarki. Opiera się ona na różnorodnych formach powierzania aktywów, bazujących na zaufaniu pozostałych uczestników rynku do wiarygodności i rzetelności instytucji finansowych. Wprowadzenie regulacji odnośnie do kluczowych systemów wewnętrznych wzmacniało procesy analityczno-kontrolne służące poprawie bezpieczeństwa rynku finansowego.

Do grupy instytucji finansowych zaliczają się też firmy inwestycyjne, czyli podmioty, które poprzez świadczenie usług maklerskich pośredniczą w aktywności innych uczestników na rynku kapitałowym[1].

Obecność firm inwestycyjnych ma w naszym kraju ponad 20-letnią historię. Pierwsze z nich rozpoczęły swoją działalność wraz z pierwszymi dniami organizowania obrotu na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Wspomniane wyżej cztery systemy, dotyczące wewnętrznej organizacji, mają jednak stosunkowo krótką historię, gdyż związane są z efektywnym wdrożeniem w czerwcu 2010 r. prawa unijnego oznaczanego jako system MiFID[2]. Przedmiotowe przepisy prawa europejskiego wyraźnie wskazywały potrzebę zapewnienia funkcjonowania w organizacji każdego z tych mechanizmów, co nie było ujmowane w poprzednich regulacjach krajowych. Konsekwencji transpozycji regulacji MiFID nie należy jednak postrzegać jako zmiany absolutnej – oznaczającej, że przed jej wdrożeniem nie istniały żadne regulacje dedykowane wewnętrznym systemom weryfikującym poprawność działania tej kategorii podmiotów. Obowiązujące przepisy prawne były jednak w tym przedmiocie wybiórcze (np. brak wyraźnego wyróżnienia systemu audytu wewnętrznego czy zarządzania ryzykiem), niepełne (np. brak wskazania cech charakterystycznych dla niezależności osób) bądź nieadekwatne (np. formalna możliwość wykonywania niektórych czynności i prawo jednoczesnego ich samodzielnego kontrolowania)[3].

Zgodnie z wcześniejszą wzmianką regulacje transpozycyjne wyróżniły jednoznacznie powinność wdrożenia w firmie inwestycyjnej czterech, następujących systemów wewnętrznych:
– kontroli wewnętrznej;
– zarządzania ryzykiem;
– audytu wewnętrznego;
– nadzoru zgodności działalności z prawem.

Ostatni z wymienionych systemów oznaczany jest również jako system compliance, a jego funkcja ma głównie – szeroko rozumiany – charakter prewencyjny.

Prawodawca krajowy, w ślad za regulatorem europejskim, relatywnie szczegółowo opisał funkcjonowanie systemu compliance w firmie inwestycyjnej. Wyznaczył tym samym ramy definicyjne obszaru, w którym działa ów system oraz zasady organizacji. Stąd też postrzeganie jego istoty oraz zakresu zadań może nieco odbiegać od sposobu działania compliance kojarzonego powszechnie w obrocie gospodarczym, zwłaszcza w podmiotach, których działalność nie jest ściśle regulowana przez prawo.

Aktem regulującym obecnie funkcjonowanie systemu nadzoru zgodności działalności z prawem w firmach inwestycyjnych jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2012 r. w sprawie określenia 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 oraz warunków szacowania przez dom maklerski kapitału wewnętrznego[4].

2

Uzupełnieniem codziennego stosowania przepisów rozporządzenia przez firmy inwestycyjne są stanowiska organów nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Wskazać należy, że dostrzegając fundamentalne znaczenie roli compliance w przedsiębiorstwie, zarówno europejski, jak i krajowy nadzorca nad rynkiem kapitałowym, opublikowały następujące obszerne wyjaśnienia praktycznych aspektów funkcjonowania compliance:

– *Wytyczne w sprawie określonych aspektów wymogów dyrektywy MiFID dotyczących komórki ds. nadzoru zgodności z prawem* (znak: ESMA/2012/388) – dokument przygotowany przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych[5];
– stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie funkcjonowania systemu nadzoru zgodności działalności z prawem[6].

Na mocy § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia sformułowano dwa podstawowe oczekiwania prawodawcy w stosunku do firmy inwestycyjnej w zakresie mechanizmu compliance.

Zgodnie z dyspozycjami wynikającymi z tych przepisów firma inwestycyjna ma obowiązek opracować i wdrożyć adekwatny, skuteczny system nadzoru zgodności działalności z prawem, służący ujawnianiu i zapobieganiu naruszania przez tę firmę obowiązków wynikających z przepisów prawa regulujących prowadzenie działalności maklerskiej. Zasady przyjętego przez firmę inwestycyjną compliance powinny przyjąć formę pisemnego regulaminu nadzoru zgodności działalności z prawem.

W pierwszej kolejności zwraca uwagę fakt, że powinność firmy inwestycyjnej w zakresie compliance ma mieć charakter globalny – systemowy, nie zaś limitowany, np. ograniczony jedynie do zatrudnienia inspektora nadzoru. W ramach tej powinności możliwe jest wyróżnienie m.in. poniższych aktywności.

Stworzenie systemu compliance to w pierwszym rzędzie zbudowanie swoistych podwalin, tzn. wprowadzenie i krzewienie kultury compliance w organizacji. Jest to uzasadnione tym, że jakiekolwiek rozwiązania będą skuteczne tylko wtedy, gdy filozofia compliance będzie znana wszystkim pracownikom firmy, a co istotne – będzie aktywnie promowana przez osoby z władz spółki.

W ramach wdrażanego systemu niejako elementem wykonawczym przyjmowanej filozofii compliance stają się rozwiązania proceduralne, organizacyjne i techniczne. Uwzględniając fakt, że firma inwestycyjna winna postrzegać problematykę nadzoru zgodności działalności z prawem w sposób kompleksowy, taki sam charakter powinien być odzwierciedlony w wyżej wymienionych aspektach funkcjonowania tego podmiotu.

W kwestii wewnętrznych regulacji na pierwszy plan wysuwa się potrzeba opisania zasad funkcjonowania odpowiedniej komórki compliance. System, w aspekcie procedur wewnętrznych, wychodzi jednak poza procedury działania osób bezpośrednio dedykowanych do compliance. To również odpowiednie zapisy w komórkach innych, kluczowych systemów wewnętrznych. Odpowiednie postanowienia procedur pozwolą na współpracę i dzielenie się z komórką compliance efektami swoich prac przez inne jednostki (np. ustaleniami kontroli wewnętrznej lub audytu). Realizacja warunku proceduralnego obejmuje także postanowienia skierowane bezpośrednio do zachowań jednostek prowadzących działalność operacyjną (np. powinność uzyskania uprzedniej akceptacji inspektora nadzoru przy wdrażaniu nowego produktu w ofercie, obowiązek zasięgania opinii inspektora w sytuacjach budzących wątpliwości itp.). Podobną, szeroką perspektywę należy przyjmować przy innych elementach systemu. Skoncentrowanie się wyłącznie proceduralnie na sposobie działania komórki compliance zwykle powoduje, że jej czynności są albo nieskuteczne (nieskorelowane z inną jednostką w strukturze) albo pozostają w oderwaniu od rzeczywistości (brak przepływu informacji i dostatecznej wiedzy o innych procesach zachodzących w firmie).

Niezmiernie istotną, aczkolwiek w świetle doświadczeń nadzorczych pomijaną przez firmy inwestycyjne okolicznością jest świadomość pierwszego kręgu osób, odpo-

wiedzialnego za promowanie kultury compliance i prawidłowe funkcjonowanie tego systemu w firmie. Pierwszoplanową rolę odgrywa tutaj nie sama komórka compliance, lecz władze spółki, a w szczególności jej zarząd. Aktywna postawa tego organu pozwala nie tylko wyposażyć system w odpowiednie atrybuty (np. poprzez odpowiednie nakłady z adekwatnie skonstruowanego budżetu), lecz także zapewnić jego wysoką skuteczność poprzez uświadomienie pracownikom miejsca compliance w hierarchii wartości spółki i zaangażowanie osób pracujących w jego urzeczywistnienie.

W określonych sytuacjach nie mniej istotna będzie postawa rady nadzorczej. Wspieranie zarządu w krzewieniu i wdrażaniu filozofii compliance będzie wzmacniać efektywność przedsięwzięcia. Świadomość pracowników, że organ nadzorczo-kontrolny przykłada dużą wagę do postępowania zgodnie z prawem, może mieć również znaczenie, gdy z jakiegoś powodu analogicznego poziomu nie będzie prezentował organ zarządzający.

Kardynalną cechą systemu nadzoru zgodności działalności z prawem jest fakt jego przedmiotowego zawężenia przez przepisy rozporządzenia. Regulacje § 14 ust. 1 i 2 jednoznacznie wskazują, że nie chodzi o zgodność z jakimikolwiek przepisami, lecz konwergencję z regulacjami dotyczącymi działalności maklerskiej. Formalnie więc, poza obszarem compliance firmy inwestycyjnej pozostają inne zagadnienia, takie jak: przeciwdziałanie praniu pieniędzy, rozpatrywanie skarg i reklamacji, obsługa korporacyjna organów spółki itp. Wyróżnienie tego faktu jest zasadne, ponieważ w potocznym rozumieniu i praktyce podmiotów nienadzorowanych, sfera compliance jest rozumiana znacznie szerzej i obejmuje te kwestie, jak również kontrolę wewnętrzną czy sferę zamówień publicznych.

Uwagę zwraca także fakt, że prawodawca – wprowadzając regulacje o zasadach działania systemu nadzoru zgodności działalności z prawem – dostrzegł fakt występowania różnorodnych struktur świadczenia usług maklerskich, zarówno pod względem skali świadczonych usług działalności maklerskiej, jak i modeli biznesowych wdrożonych do ich dostarczenia inwestorom. Z tych względów nie narzucono prawem firmom inwestycyjnym jednego, ściśle sprecyzowanego rozwiązania, lecz wprowadzono generalny wymóg w tym zakresie (z pewnym wyjątkiem, o którym poniżej). W myśl art. 14 ust. 3 rozporządzenia przyjęty przez firmę inwestycyjną system nadzoru zgodności działalności z prawem powinien uwzględniać rodzaj i zakres działalności prowadzonej przez firmę inwestycyjną, w tym w szczególności rodzaj i zakres prowadzonej przez nią działalności maklerskiej. Widoczne jest więc, że formułując oczekiwanie wprowadzenia systemu compliance, prawodawca pozostawił adresatom przepisu dużą elastyczność i swobodę. Wyeliminował jednocześnie swoiste, znane wcześniej prawu rynku kapitałowego, ubezwłasnowolnienie przepisami, kiedy to bardzo szczegółowe regulacje opisujące sposób zachowania promowały formalizm i uwalniały od inicjatywy działań ponadstandardowych (nierzadko niezbędnych).

W zorganizowanym systemie compliance poza władzami spółki kluczową rolę będzie pełnić jednostka organizacyjna, która w sposób usystematyzowany będzie wykonywać bezpośrednio operacyjnie zadania z obszaru zgodności działalności z prawem.

Regulacje dotyczące firm inwestycyjnych potwierdzają zasadność takiego podejścia, stanowiąc, że firma inwestycyjna zobowiązana jest wydzielić w swojej strukturze komórkę (ew. stanowisko jednoosobowe) do spraw nadzoru zgodności działalności z prawem, na czele której stoi inspektor nadzoru.

Jednocześnie prawodawca sformułował zakres zadań oznaczonej komórki, przewidując w § 14 ust. 5 rozporządzenia wymienione poniżej jej obowiązki.

- Badanie i regularna ocena adekwatności i skuteczności przyjętego systemu nadzoru zgodności działalności z prawem, jak również działań podejmowanych w celu wypełniania przez firmę inwestycyjną obowiązków wynikających z przepisów prawa regulujących prowadzenie działalności maklerskiej.

W realizowaniu powyższych zadań znamienne jest, że analiza i estymacja funkcjonowania firmy inwestycyjnej pod kątem efektywności i zgodności z przepisami regulującymi działalność maklerską powinna mieć charakter ciągły. Jest to postulat w pełni uzasadniony. Bezspornym jest, że aktywność osób ze struktur compliance ograniczona do początkowej fazy projektowania usługi (produktu finansowego) generuje ryzyko wystąpienia lub eskalowania nieprawidłowości w jej rzeczywistym oferowaniu lub realizowaniu. Ważne jest również, że innego typu ryzyka występują we wczesnym etapie, a zupełnie inne mogą wystąpić w procesie realizacji. Przykładowo, rozszerzenie oferty firmy inwestycyjnej o realizowanie zleceń na giełdzie determinuje ocenę, czy wypełniono wobec klienta wszelkie wymogi informacyjne o instrumentach finansowych będących przedmiotem zlecenia. Samo zaś wykonywanie zleceń wymusza przykładowo analizy, czy zlecenia wykonano poprawnie, w zgodzie z najlepiej pojętym interesem klienta.

- Doradztwo oraz bieżąca pomoc osobom powiązanym, wykonującym czynności w ramach prowadzonej przez firmę inwestycyjną działalności maklerskiej, w wypełnianiu przez nich obowiązków zgodnie z przepisami prawa regulującymi prowadzenie działalności maklerskiej.

  Wyjaśniając naturę tego zadania, trzeba zwrócić uwagę, że komórka compliance bywa postrzegana jako konieczny formalizm, uciążliwość obciążająca budżet czy wręcz przeszkoda w rozwijaniu biznesu. Stąd też może zdarzać się limitowanie jej roli wyłącznie do wcześniej wyróżnionej funkcji analityczno-weryfikacyjnej. Tymczasem nie mniej ważnym, dogmatycznym wręcz uzupełnieniem jest rola doradcza compliance. Nie ulega wątpliwości, że doradzanie liniom biznesowym w planowanych kierunkach działań czy też pomoc w rozstrzyganiu spraw *ad hoc* mityguje znacząco wszelkie istotne ryzyka towarzyszące nieprawidłowemu działaniu, wymieniając choćby ryzyko prawne czy reputacyjne. Znamienne jest, że tam, gdzie dostrzegano wartość w realnym, bieżącym wsparciu funkcji operacyjnych przez compliance znacząco spadała liczba identyfikowanych naruszeń.

Zwraca uwagę okoliczność, że wykonywanie wyróżnionych zadań przez komórkę winno następować z równoległym realizowaniem przez firmę inwestycyjną wytycznej sformułowanej w § 14 ust. 3 rozporządzenia. Oznacza to, że na firmie inwestycyjnej (zarządzie) spoczywa w szczególności obowiązek stałego, referencyjnego szacowania, czy liczba osób zatrudnionych w tej komórce jest adekwatna do zakresu zadań, które mają być przez nie wykonywane. W praktyce nadzorczej spotykane były bowiem sytuacje, w których jednoosobowe stanowisko miało zakreślony nadmiar pracy. Co więcej, częstokroć (co nie jest zakazane) powierzano im dodatkowe zadania spoza compliance. To zaś skutkowało tym, że niektóre czynności nadzoru zgodności działalności z prawem były wykonywane wybiórczo bądź powierzchownie.

Warte podkreślenia jest, że prawodawca wyraźnie zaznaczył cechy, jakimi winna odznaczać się owa jednostka organizacyjna. Wskazał bowiem literalnie, że firma inwestycyjna ma zagwarantować prawidłowe działanie i niezależność tej komórki. W ocenie autora są to przymioty niejako oczywiste, jednakże, zwłaszcza w zakresie niezależności, praktyka nie zawsze to potwierdzała.

W świetle § 14 ust. 6−14 rozporządzenia możliwe jest wyróżnienie wymienionych poniżej gwarantów poprawności wykonywania funkcji przez komórkę compliance i jej niezależności.

- Posiadanie przez osoby wykonujące zadania z zakresu nadzoru zgodności działalności stosownych uprawnień, środków, kwalifikacji i dostępu do wszelkich niezbędnych informacji.

  Spełnienie tego wymogu w praktyce oznacza wiele powinności, np. osoby z komórki compliance dla skutecznego nadzoru winny legitymować się wiedzą nie tylko *sensu stricto* związaną z działalnością maklerską, lecz także pozwalającą na rozumienie biznesu i wdrożonych

rozwiązań (np. znajomość podstawowych zagadnień odnoszących się do wykorzystywanego IT, finansów i ekonomii).
Wypełnienie tego postulatu to również zagwarantowanie po stronie firmy inwestycyjnej odpowiedniego budżetu na systematyczne szkolenia pracowników, organizacyjne umożliwienie dostępu do wszelkich danych czy też stworzenie rozwiązań technicznych umożliwiających szybkie i efektywne ich przetwarzanie.

- Raportowanie, stosownie do potrzeb (nie rzadziej niż raz do roku), przez inspektora nadzoru do władz firmy inwestycyjnej (np. zarządu i rady nadzorczej) w zakresie dotyczącym funkcjonowania systemu nadzoru zgodności działalności z prawem.
  W praktyce wypełnienie tego wymogu powinno oznaczać m.in. aktywne, rzetelne informowanie władz spółki o stanie compliance w organizacji, niezwłoczne w sytuacji nadzwyczajnej (poprzez raporty i udział w posiedzeniach) czy umożliwienie swobodnego dostępu inspektora nadzoru do członków rady nadzorczej w razie takiej potrzeby.
- Brak udziału osób wykonujących zadania compliance w realizacji czynności, podlegających ich nadzorowi.
  Oczekiwanie to powinno mieć wymiar znacznie szerszy od spotykanego czasami w praktyce – warunek ten oznacza nie tylko powstrzymanie się od udziału w czynnościach operacyjnych z klientami (tzw. *front office*), lecz także od aktywności w nadzorowanej sferze wewnętrznej, w tym wykonywaniu zadań z zakresu innego systemu (np. audytu wewnętrznego).
- Wprowadzenie sposobu wynagradzania osób wykonujących zadania z zakresu nadzoru zgodności działalności z prawem niewpływającego na ich obiektywizm.
  Z jednej strony wpływ na obiektywizm osób zatrudnionych w komórce nadzoru zgodności działalności z prawem będzie miało powiązanie wynagrodzenia z wysokością zysków osiąganych przez firmę inwestycyjną. Z drugiej strony nie wydaje się również prawidłowe skorelowanie płacy z prostymi czynnikami compliance'owymi, które mogą zaburzać obraz jakości sprawowanego nadzoru (np. wysokość premii uzależniona od liczby wydanych zaleceń lub zgłoszonych nieprawidłowości).
- Bezpośrednie podleganie inspektora nadzoru najważniejszej osobie prowadzącej sprawy spółki.
  Podległość służbowa osobie zarządzającej spółką pozwala zmniejszać ryzyko wpływu na obiektywność działań inspektora nadzoru. Bezpośrednia odpowiedzialność przejawia się również w łatwiejszej i szybszej komunikacji istotnych spraw osobie decyzyjnej. Takie rozwiązanie ma także swoje ryzyka, zwłaszcza gdy osoba prowadząca sprawy spółki odpowiada też za sfery działalności nadzorowanej przez inspektora nadzoru (w konsekwencji ujemna ocena funkcjonowania tej sfery staje się ujemną oceną funkcjonowania tej osoby).

Zaprezentowana powyżej charakterystyka systemu compliance w firmie inwestycyjnej ze względu na ograniczoną objętość opracowania nie ma charakteru kompleksowego i wyczerpującego. Niniejszy artykuł jedynie syntetycznie, zdaniem autora, ujmuje to zagadnienie w celu ukazania, jakie jest postrzeganie nadzoru zgodności działalności z prawem w uregulowanej szczegółowo działalności licencjonowanej. Autor wyraża przekonanie, że prezentacja najistotniejszych założeń wraz z przykładami rozumienia oczekiwań prawodawcy nie tylko będzie miała charakter poznawczy, lecz także stanie się pewnym asumptem dla innych kategorii podmiotów do wzbogacenia już utworzonego compliance bądź też stworzenia podwalin dla planowanej struktury. □

Stan prawny na dzień: 10 kwietnia 2015 r.

[1] W kwestii rodzaju usług maklerskich – zob. art. 69 ust. 2 i 4 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.).

[2] Na system MiFID składają się trzy akty prawne: dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie

rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz. U. L 145 z 30.4.2004 z późn. zm.); dyrektywa Komisji 2006/73/WE z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz. U. L 241 z 2.9.2006, str. 26–58, z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1287/2006 z dnia 10 sierpnia 2006 r. wprowadzające środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw inwestycyjnych w zakresie prowadzenia rejestrów, sprawozdań z transakcji, przejrzystości rynkowej, dopuszczania instrumentów finansowych do obrotu oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz. U. L 241 z 2.9.2006).

[3] Zob. w szczególności § 12 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2006 r. w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych i banków powierniczych (Dz. U. Nr 67, poz. 480).

[4] Dz. U. poz. 1072, zwane dalej: rozporządzeniem.

[5] Treść Wytycznych w wersji polskiej dostępna jest pod adresem: http://www.esma.europa.eu/svstem/files/2012-388.pl.pdf. Zob. również komunikat Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie stosowania Wytycznych: http://www.knf.gov.pl/aktualnosci/2012/ESMA wytyczne.html.

[6] Treść stanowiska dostępna jest pod adresem: https://www.knf.gov.pl/Images/list_czynosci_nadzorcze_28052014_tcm75-38064.pdf.

RĘKOJMIA PROWADZENIA SPRAW ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ W SPOSÓB NALEŻYTY JAKO ELEMENT ZASAD ŁADU KORPORACYJNEGO W DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ

Izabela Flakiewicz
Zastępca Dyrektora
Departamentu
Licencji Ubezpieczeniowych
i Emerytalnych
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Specjaliści analizujący ostatni kryzys finansowy w większości zgadzają się, że jego niebagatelną przyczyną było nieprzestrzeganie przez banki zasad nadzoru korporacyjnego[1]. W raporcie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Nadzoru Finansowego Unii Europejskiej J. de Larossiere stwierdził, że jest to jedno z najważniejszych niepowodzeń gospodarki światowej w latach 2008−2009[2]. *Corporate governance* – władztwo korporacyjne jest instytucją trudną do zdefiniowania, gdyż jest ono pojęciem niejednoznacznym. W literaturze możemy spotkać wiele definicji tego terminu[3], nie są jednak przedmiotem analizy niniejszego artykułu. Warto w tym miejscu przytoczyć Sir Adriana Cadbury, przewodniczącego UK Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, na podstawie raportu którego został opracowany tzw. *Cadbury Code* – pierwszy kodeks dobrych praktyk ładu korporacyjnego. Określił on corporate governance jako system, przez który przedsiębiorstwa są kierowane i kontrolowane.

W ostatnich latach obserwuje się dynamiczny rozwój nadzoru korporacyjnego, zarówno w odniesieniu do nowych badań, inicjatyw regulatorów, jak również analiz i opracowań praktyków[4]. Komisja Nadzoru Finansowego zauważyła konieczność ustanowienia wspólnych, jednolitych zasad ładu korporacyjnego dla podmiotów przez nią nadzorowanych, przedstawiając stosowny dokument[5], podkreślając tym samym doniosłość tych zasad w życiu korporacyjnym każdego z nadzorowanych podmiotów. Wedle tego dokumentu zasady ładu korporacyjnego są zbiorem zasad określających relacje wewnętrzne i zewnętrzne instytucji nadzorowanych, w tym relacje z udziałowcami i klientami, ich organizację, funkcjonowanie nadzoru wewnętrznego oraz kluczowych systemów funkcji wewnętrznych, a także organów statutowych i zasad ich współdziałania.

W czasach hossy corporate governance, kwestie transparentności działania podmiotów, składu i funkcjonowania ich organów (zarządów, rad nadzorczych) są postrzegane jako mniej istotne, gdyż podmiot rozwija się, notując zyski. Refleksja dotycząca skuteczności nadzoru nad zarządzaniem podmiotem czy oceną ryzyka z tym związaną przychodzi w czasach kryzysowych. Spółki w krajach cechujących się lepszym nadzorem korporacyjnym, w tym w szczególności większą przejrzystością rynku, bardziej niezależnymi radami, efektywnym systemem prawnym i większą ochroną akcjonariuszy mniejszościowych zostały stosunkowo mniej dotknięte skutkami załamania gospodarczego[6]. Ana-

lizy wartości rynkowej spółek z poszczególnych krajów umieszczane w rankingach największych przedsiębiorstw na świecie wyraźnie pokazują tę tendencję[7]. Jedną z zasadniczych przyczyn sytuacji stagnacyjnych generujących kryzys w organizacji jest słabość nadzoru właścicielskiego, a przede wszystkim niewystarczająca autonomia rady nadzorczej. Dotychczasowe badania doprowadziły nawet do stwierdzenia bezpośredniej zależności pomiędzy stopniem samodzielności rady a wynikami firmy – im bardziej niezależna rada, tym lepsza jakość zarządzania i lepsze wyniki danej firmy[8].

Podmioty funkcjonujące na rynku finansowym zwykło się nazywać instytucjami zaufania publicznego. Oznacza to, że cieszą się one szczególnym zaufaniem publicznym ze względu na materię swojej działalności, jak również fakt wykonywania nad nimi nadzoru publicznego. Przyjmuje się, że ze względu na te przymioty powinny one prowadzić swoją działalność ze szczególną starannością. Etyka oraz poziom profesjonalizmu osób wchodzących w skład organów tych podmiotów znajduje się w szczególnym zainteresowaniu organu nadzoru. Członkowie zarządu obowiązani są do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania podmiotu, zgodnie z jego celem i określonym w statucie przedmiotem działalności przy wykazaniu jednocześnie należytej staranności – w stopniu wyższym od ogólnie wymaganej. Powinna to być staranność wynikająca z zawodowego charakteru działalności zarządcy spółki (art. 483 § 2 KSH)[9]. Obok zarządu organem powoływanym w polskich podmiotach jest rada nadzorcza. Głównym zadaniem tego organu jest wykonywanie stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach, nie wyłączając nadzoru nad przedsiębiorstwem (przedsiębiorstwami) prowadzonymi przez spółkę[10]. Doświadczenia ostatniego kryzysu wykazały, iż kluczową kwestią w odniesieniu do funkcjonowania i jakości nadzoru rady jest skład pod względem przygotowania do wykonywania tej funkcji oraz standardów moralnych i postawy etycznej[11]. Zadaniem rady nadzorczej jest przede wszystkim weryfikacja i ocena posunięć członków zarządu, recenzja ich umiejętności zarządczych oraz realizacji oczekiwań akcjonariuszy odnośnie działań i rozwoju podmiotu. Zadania te zyskują na doniosłości przede wszystkim w sytuacji niespełniania oczekiwań i działania w sytuacji kryzysu na rynku. Szybka wymiana nieskutecznego kierownictwa to jeden z sygnałów świadczących o niezależności i profesjonalizmie rady nadzorczej. Według *Zasad Ładu Korporacyjnego*, wydanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, członek organu zarządzającego oraz członek organu nadzorującego, obok innych przesłanek[12], powinni legitymować się rękojmią należytego wykonywania powierzonych mu obowiązków.

Według art. 27 ust. 2 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej[13] członkiem zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń może być osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania:

– posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
– posiada wyższe wykształcenie uzyskane w Polsce lub uzyskane w innym państwie wykształcenie będące wykształceniem wyższym w rozumieniu właściwych przepisów tego państwa;
– nie była skazana za umyślne przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu;
– daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty.

Są to wymogi, które powinien spełnić każdy członek zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń. Dodatkowo w myśl dalszych ustępów przywołanego wyżej przepisu, co najmniej dwie osoby wchodzące w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, w tym prezes zarządu, muszą posiadać udowodnioną znajomość języka polskiego oraz doświadczenie zawodowe niezbędne do zarządzania zakładem ubezpieczeń. Zgodnie z Ustawą o działalności ubezpieczeniowej powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa, wymaga zgody organu nadzoru. Dokonując analizy norm prawnych Ustawy o działalności ubezpieczeniowej, można stwierdzić, że osoby te na tle pozostałych członków zarządu powinny przedstawiać

najwyższe kompetencje do zarządzania zakładem ubezpieczeń. Należy przy tym podkreślić, iż wymagania znajomości języka polskiego oraz doświadczenia zawodowego niezbędnego do zarządzania zakładem ubezpieczeń nie muszą dotyczyć członka powoływanego za zgodą organu nadzoru. Kompetencje te mogą być rozłożone pomiędzy pozostałych członków zarządu. Jednakże w przypadku wystąpienia przez zakład ubezpieczeń o odstąpienie od wymogu wyższego wykształcenia uzyskanego w Polsce lub wykształcenia uzyskanego w innym państwie, będącego wykształceniem wyższym w rozumieniu właściwych przepisów tego państwa w stosunku do jednego z kandydatów na członka zarządu, osoba ta powinna legitymować się odpowiednim doświadczeniem zawodowym. Doświadczenie to, w związku z brakiem odpowiedniego przygotowania teoretycznego zdobytego w czasie studiów wyższych, powinno potwierdzać umiejętności i zdolność kandydata do zarządzania zakładem ubezpieczeń.

Dla kryteriów oceny kandydatów na stanowisko członka zarządu zakładu ubezpieczeń zasadnicze znaczenie ma nieostra przesłanka zgody Komisji Nadzoru Finansowego, określona w art. 27 ust. 2 pkt 4 udu – rękojmia prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Wymóg ten ma charakter klauzuli generalnej, której wykładnia należy do kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego. Posłużenie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi i innymi pojęciami o dużym stopniu nieostrości oznacza nałożenie na organy koncesyjne obowiązku poszukiwania ich treści z uwzględnieniem zasad ogólnosystemowych, norm etycznych, zasad sprawiedliwości, prawidłowości ekonomicznych i norm zwyczajowych[14].

Rękojmia oznacza poręczenie o czymś – obiektywny, bezstronny i zdecydowany brak wątpliwości co do zaistnienia w przyszłości określonego stanu. Rękojmia, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, oznacza także zagwarantowanie czegoś, gwarancję, zabezpieczenie i pewność, zapewnienie o czymś oraz przyrzeczenie czegoś[15]. Cechą osoby dającej rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty jest brak zastrzeżeń w odniesieniu do tej osoby, iż będzie ona prowadziła właściwie sprawy zakładu ubezpieczeń. Jeżeli takie wątpliwości istnieją, należy uznać, że dana osoba takowej rękojmi nie daje. Rękojmia to pojęcie wartościujące, przenoszące przeprowadzoną przez organ administracji publicznej ocenę danej osoby na płaszczyznę rozważań o charakterze etycznym. W swojej istocie syntetyzuje oceny, wymagania oraz normy moralne, związane z wykonywaniem określonej funkcji. Rękojmia jest terminem, który odwołuje się do odpowiedzialności oraz wiarygodności członków zarządu zakładu ubezpieczeń, którzy swoim dotychczasowym zachowaniem w życiu zawodowym powinni wykazać, że są osobami, od których można i należy oczekiwać prowadzenia działalności zakładu ubezpieczeń w sposób budzący zaufanie.

Wskazanie rękojmi jako przesłanki, od której zależy uzyskanie konkretnych uprawnień zawodowych lub podjęcie określonej działalności jest zabiegiem często i powszechnie stosowanym przez ustawodawcę[16]. Zabieg ten pozwala organom administracji publicznej poddać ocenie profesjonalizm oraz walory moralno-etyczne osoby ubiegającej się o zezwolenie. Ponadto pozwala wysnuć prognozę, czy dana osoba będzie w stanie w przyszłości rzetelnie i prawidłowo spełniać swoje obowiązki wynikające ze sprawowanej funkcji. Badanie rękojmi prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty jest próbą predykcji zdarzeń zaistniałych w przeszłości na przyszłość. Organ nadzoru bada zatem przeszłość kandydata w celu dokonania prognozy na przyszłość. Wykładni tej przesłanki organ nadzoru dokonuje samodzielnie w każdej indywidualnej sprawie, także w drodze decyzji administracyjnej (w przypadku wyrażenia zgody na powołanie prezesa zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń oraz wskazanego przez organ właściwy do powołania członka zarządu[17]), mając przede wszystkim na względzie zadania nadzoru nad zakładami ubezpieczeń, a w szczególności ochronę interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych

lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, przez zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać tym osobom należnego świadczenia. Badając sprawę, organ nadzoru gromadzi materiał dowodowy, którego źródłem są informacje znane organowi z urzędu, związane z wykonywaniem zadań nadzorczych, dowody będące w dyspozycji innych organów państwowych, podmiotów, w których kandydat zdobywał swoje doświadczenie zawodowe, a także okoliczności przytoczone przez stronę w postępowaniu administracyjnym.

Dokonując subsumpcji, organ nadzoru ocenia, czy dany kandydat na prezesa lub członka zarządu zakładu ubezpieczeń spełnia przesłanki ustawy, w tym czy daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty, analizując przyszły zakres obowiązków.

Organ nadzoru może w drodze decyzji odmówić wyrażenia zgody na powołanie osoby wchodzącej w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, jeżeli nie spełnia ona warunków określonych w art. 27 ust. 2−4 udu, a więc także wymogu rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Użycie sformułowania „może" w tym przypadku nie oznacza dowolności decyzyjnej, a przymus administracyjny do wydania decyzji negatywnej w przypadku niespełniania którejkolwiek z przesłanek wskazanych w tym przepisie. Decyzja oparta o normę prawną z art. 27 ust. 7 Ustawy o działalności ubezpieczeniowej jest decyzją związaną[18]. Zarzut braku rękojmi należytego prowadzenia spraw w zakładzie ubezpieczeń musi zostać udowodniony, a dowód ten dotyczyć ma konkretnej sprawy i osoby. Wszelkie wnioski o braku rękojmi kandydata na prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń oparte na przekonaniach organu, jego obawach lub przewidywaniach należy uznać za dowolne i taki sam charakter będzie miała decyzja uznaniowa organu oparta na dowolnym, tzn. niepopartym dowodami wniosku[19]. Istota przepisu art. 27 ust. 7 udu umożliwiającego organowi nadzoru odmowę wyrażenia zgody na powołanie określonej osoby wchodzącej w skład zarządu krajowego zakładu ubezpieczeń, polega na tym, że organ zbadać ma najpierw przesłanki warunkujące możliwość zajmowania określonego przepisem stanowiska, a następnie ocenić, czy powołanie na to stanowisko proponowanej osoby, mimo spełnienia niezbędnych przesłanek, nie stoi w sprzeczności z interesem publicznym[20].

O ile doświadczenie zawodowe kandydata jest oceniane w odniesieniu do specyfiki, rozmiaru, zakresu działalności, aktualnej sytuacji ekonomicznej zakładu ubezpieczeń (także prognoz w tym zakresie na przyszłość), którym kandydat ma kierować oraz przewidywanego zakresu odpowiedzialności kandydata na stanowisku, na które jest powoływany, o tyle wymóg dawania przez kandydata na stanowisko członka zarządu zakładu ubezpieczeń rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty ma w tym zakresie charakter bezwzględny. Oznacza to, że kandydat niedający takiej rękojmi nie może zostać zaakceptowany przez Komisję Nadzoru Finansowego na stanowisko członka lub prezesa zarządu zakładu ubezpieczeń, bez względu na okoliczności dotyczące zakładu ubezpieczeń, którym miałby zarządzać lub przewidzianego zakresu jego odpowiedzialności. Jak wskazano wcześniej, wymóg rękojmi ma również charakter klauzuli generalnej, tj. normy niedookreślonej, niesprecyzowanej, której konkretyzacja dokonywana jest przez Komisję Nadzoru Finansowego każdorazowo w decyzji w przedmiocie zgody na powołanie członka (prezesa) zarządu zakładu ubezpieczeń. Ustawodawca trafnie uznał, że liczba i stopień skomplikowania potencjalnych stanów faktycznych są tak duże, iż sformułowanie w akcie prawnym kompletnego i sprecyzowanego katalogu kryteriów oceny stanowi znaczną trudność.

Artykuł 380 § 1 Kodeksu spółek handlowych[21] zakazuje członkom zarządu zajmowania się interesami konkurencyjnymi oraz uczestniczenia w spółkach konkurencyjnych w charakterze wspólnika spółki cywilnej, spółki osobowej lub członka organu spółki kapitałowej bądź uczestniczenia w innej konkurencyjnej osobie prawnej jako członka organu. Powyższy zakaz nie obowiązuje

w przypadku uzyskania przez członków zarządu zgody spółki na zajmowanie się interesami konkurencyjnymi. Członkostwo tej samej osoby, a w szczególności członkostwo osoby pełniącej w obu podmiotach funkcje prezesa, w zarządach zakładów ubezpieczeń tego samego działu może mieć znaczenie dla oceny przesłanki rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Równoczesne członkostwo tej samej osoby w zarządach zakładów ubezpieczeń wykonujących działalność w zakresie działów I i II załącznika do ustawy nie może być uznane za naruszenie wymagania dawania rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Zgodnie z wyrokiem NSA[22] ustawodawca nie powiązał bezpośrednio przesłanki rękojmi prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń z tym zakładem ubezpieczeń, którego członkiem zarządu ma być określona osoba. Przesłanka rękojmi prowadzenia spraw zakładu obejmuje pozytywne rokowania co do prowadzenia spraw instytucji finansowej w szerokim ujęciu i dopiero pozytywne jej ustalenie w tym aspekcie daje podstawy do badania rękojmi prowadzenia spraw konkretnego zakładu ubezpieczeń.

Zgodnie z Uchwałą Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 sierpnia 2008 r. w sprawie wytycznych i okoliczności istotnych dla oceny rękojmi kandydatów na członków organów podmiotów nadzorowanych[23] w ramach oceny przesłanki rękojmi okolicznościami, które podlegają ustaleniu w toku postępowania w przedmiocie udzielenia zgody na powołanie, są w szczególności:
- prowadzenie postępowania karnego;
- stwierdzenie naruszenia prawa lub innych nieprawidłowości w toku postępowania administracyjnego w związku z działalnością podmiotu, w którym kandydat pełnił funkcję;
- uzyskanie absolutorium (skwitowania) z pełnionych funkcji;
- poniesienie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Przy ocenie przesłanki rękojmi organ nadzoru uwzględnia przede wszystkim następujące okoliczności[24]:
- czy toczą się przeciwko danej osobie postępowania sądowe w związku ze sprawą gospodarczą;
- czy dana osoba pełni funkcje w organach zarządzających lub nadzorujących spółek handlowych;
- czy dana osoba uzyskała absolutorium w związku z pełnionymi funkcjami w organach zarządzających lub nadzorujących spółek handlowych;
- czy dana osoba posiada uprawnienia (zezwolenia, koncesje etc.) do wykonywania czynności w zawodach wymagających szczególnych kwalifikacji lub związanych ze szczególnym zaufaniem;
- czy w stosunku do danej osoby były podejmowane czynności administracyjno-nadzorcze (kary finansowe, wnioski o odwołanie etc.) przez właściwe organy w związku z pełnionymi funkcjami w podmiotach gospodarczych;
- czy w stosunku do danej osoby były kierowane i prawomocnie uznane roszczenia cywilnoprawne w związku z pełnieniem funkcji kierowniczych w podmiotach gospodarczych;
- czy przeciwko danej osobie toczą się postępowania karne przed polskimi lub obcymi organami wymiaru sprawiedliwości.

Wspomniana uchwała Komisji Nadzoru Finansowego stwierdza, iż jako okoliczność mającą znaczenie dla oceny rękojmi kandydata należy traktować postępowanie karne toczące się przeciwko kandydatowi (tj. w którym co najmniej wydano postanowienie o przedstawieniu mu zarzutów). W przypadku ustalenia, że przeciwko kandydatowi toczy się postępowanie karne, należy ustalić, czy postępowanie to toczy się o przestępstwo umyślne czy nieumyślne i kwalifikację prawną zarzucanych mu przestępstw. W przypadku gdy postępowanie karne toczy się w związku z działalnością podmiotu, w którym kandydat pełnił funkcję i w postępowaniu tym nie przedstawiono nikomu zarzutów, należy dążyć do ustalenia stanu tego postępowania i w przypadku możliwości przedstawienia zarzutów w najbliższym czasie (3 miesięcy) rozważyć zawieszenie postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody

na powołanie członka organu podmiotu nadzorowanego. W odniesieniu do postępowań administracyjnych, w których stwierdzono nieprawidłowości lub naruszenie prawa w związku z działalnością podmiotów, w których uprzednio zatrudniony był kandydat, znaczenie dla oceny rękojmi mają postępowania, co do których można przypisać danemu kandydatowi odpowiedzialność za owe nieprawidłowości albo naruszenia. W odniesieniu do kwestii udzielenia absolutorium jako okoliczność mającą znaczenie dla oceny rękojmi kandydata należy traktować odmowę jego udzielenia. Poniesienie odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega badaniu w przypadku kandydatów wykonujących zawód lub pełniących funkcje podlegające takiej odpowiedzialności.

W myśl art. 28 udu członkiem rady nadzorczej krajowego zakładu ubezpieczeń może być osoba, która spełnia łącznie następujące wymagania:
– posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
– nie była skazana za umyślne przestępstwo stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu;
– daje rękojmię prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty.

Łatwo spostrzec, iż wymóg – klauzula generalna, jaką jest rękojmia prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty, dotyczy nie tylko członków zarządu, ale także członków rady nadzorczej. Nie należy jednak utożsamiać prowadzenia spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty przez członka rady nadzorczej z tym samym działaniem członka zarządu. Sformułowania te należy odczytywać w kontekście zadań i funkcji obu tych organów. Oczywistym jest fakt, iż członkowie rady nadzorczej nie prowadzą spraw zakładu ubezpieczeń, zarządzając jego sprawami, jest to bowiem rolą zarządu. Powyżej czynione rozważania co do charakteru rękojmi, uwzględniając rozbieżności odnośnie do zadań organów zakładu ubezpieczeń, zachowują aktualność także w przypadku członków rad nadzorczych.

Jeśli członek zarządu nie spełnia przesłanek wynikających z art. 27 ust. 2 udu, organ nadzoru może wystąpić do właściwego organu zakładu ubezpieczeń lub innego uprawnionego podmiotu z wnioskiem o odwołanie członka zarządu oraz zawiesić w czynnościach członka zarządu zakładu ubezpieczeń do czasu rozpatrzenia wniosku o jego odwołanie, na najbliższym posiedzeniu organu uprawnionego do ich odwołania. Zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji za zakład ubezpieczeń w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych. Warto zauważyć, iż te sankcje nie obejmują niespełniania wymogów przez członków rad nadzorczych. Nie istnieje możliwość sankcyjnego odwołania lub żądania odwołania członka rady nadzorczej niespełniającego wymogu prowadzenia rękojmi spraw zakładu ubezpieczeń w sposób należyty. Należałoby jednak wnioskować, iż w przypadku odmówienia takiego waloru kandydatowi na członka zarządu lub też funkcjonującemu już w ramach zarządu członkowi, nie spełnia on takiej przesłanki także w przypadku powołania na członka rady nadzorczej. *Ergo*, osoba taka nie powinna być zarejestrowana przez sąd rejestrowy jako członek rady nadzorczej, gdyż nie będzie spełniała ustawowych kryteriów warunkujących jej powołanie. Luka prawna pojawia się w sytuacji wystąpienia braku rękojmi w przypadku oceny działań funkcjonującego już członka rady nadzorczej. Działania organu nadzoru w takich okolicznościach są znacznie utrudnione. Nie istnieje bowiem możliwość użycia sankcji *ad personam* w tym przypadku. Można domniemywać, iż sankcje we wzmiankowanym zakresie będzie w tym przypadku ponosił zakład ubezpieczeń. Będzie to również podlegało ocenie BION[25] jako znaczące ryzyko w działalności zakładu ubezpieczeń, dotyczące nadzoru właścicielskiego oraz osób kluczowych zakładu ubezpieczeń.

Klauzule generalne w ocenie osób fizycznych pełniących w nadzorowanych podmiotach rynku finansowego funkcje kontrolne bądź zarządcze zyskują na znaczeniu. W nowo projektowanej ustawie o działalności ubezpieczeniowej[26] będącej implementacją Dyrektywy Wypłacalność II[27] wymóg

rękojmi rozszerzono na osoby, które będą nadzorowały funkcje kluczowe. Postrzeganie władztwa korporacyjnego w znaczącym stopniu jest uzależnione od postrzegania celu funkcjonowania podmiotu. Nie ma całkowitej zgodności, czy podmiot ma działać wyłącznie w celu pomnażania kapitału właścicieli, czy też ku korzyści szerszego grona interesariuszy. Organ nadzoru reprezentuje interes publiczny w zakresie pewności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w dziedzinie, w której działalność ze względu na swoje szczególne związki z rynkiem finansowym, narażona jest na duże ryzyko kapitału powierzonego i własnego[28]. W warunkach kryzysu gospodarczego klauzula generalna, jaką jest rękojmia prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty, ma swoisty wymiar. Stanowi swego rodzaju bufor przed powierzaniem funkcji zarządzających i nadzorczych w podmiocie rynku finansowego, jakim jest zakład ubezpieczeń, osobom do tego nieprzygotowanym oraz niespełniającym wysokich kwalifikacji etyczno-moralnych.

Konkludując, rękojmia prowadzenia spraw zakładu w sposób należyty mieści w sobie komplet cech, zdolności, predyspozycji, zdarzeń i uwarunkowań odnoszących się do kandydata na członka zarządu zakładu ubezpieczeń lub rady nadzorczej, składająca się na jego wizerunek jako osoby, która będzie prowadzić sprawy specyficznego podmiotu zaufania publicznego, jakim jest zakład ubezpieczeń. W przypadku osób dających rękojmię aktualność zachowuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do członków zarządów banków, iż dopuszczenie jakiejś osoby do takiej funkcji jest wyrazem pewnej nobilitacji społecznej, uznania dla jej walorów profesjonalnych i moralnych, a także nieskazitelności charakteru[29]. □

[1] OECD, *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages*, 2009.; Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU, February 2009.

[2] Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU, February 2009, s. 29.

[3] Przykłady definicji znajdują się na stronie http://corpgov.net/library/corporate-governance-defined.

[4] M. Aluchna, *Kryzys gospodarczy 2007−2009. Wyzwania dla corporate governance*, w: *Nadzór korporacyjny w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. Piotr Urbanek, Łódź 2010, s. 97.

[5] http://www.knf.gov.pl/Images/Zasady_ladu_korporacyjnego_22-07-2014_tcm75-38575.pdf [dostęp: 19.05.2015], definicja za: *Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych* wydane przez KNF, Warszawa, 22 lipca 2014 r.

[6] Tamże, s. 101.

[7] Tamże.

[8] J. Jeżak, *Rada nadzorcza a sytuacja kryzysowa w spółce*, w: *Nadzór korporacyjny w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. Piotr Urbanek, Łódź 2010, s. 51 za C.M. Daily & D.R. Dalton, Corporate Governance and the Bankrupt Firm: An Empirical Assessment. „Strategic Management Journal" 1994, nr 15, s. 643−654 oraz tychże autorów: *Bankruptcy and corporate governance: The impact of board composition and structure*. „Academy of Management Journal" 1994, nr 37, s. 1603−1617.

[9] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do artykułów 301−458*, tom III, wydanie 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, *Komentarz do art. 368 KSH*, s. 592.

[10] J. Jeżak, *Polski model ładu korporacyjnego na tle doświadczeń światowych*, w: *Nadzór korporacyjny, a stabilność sektora finansowego*, red. P. Urbanek, Łódź 2012, s. 206.

[11] M. Aluchna, *Kryzys gospodarczy*, s. 101.

[12] Rozdział 3 oraz rozdział 4 *Zasad Ładu Korporacyjnego* szczegółowo określają rzeczone wymagania.

[13] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 950, z późn. zm. (udu).

[14] M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, wyd. Zakamycze 2001, s. 242.

[15] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. III, s. 58.

[16] Ustawa o pośrednictwie ubezpieczeniowym (rękojmia należytego wykonywania czynności agencyjnych, rękojmia brokera), Ustawa Prawo bankowe (rękojmia członka zarządu banku), Ustawa o radcach prawnych (rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego), Ustawa o adwokaturze (rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu adwokata) i wiele innych.

[17] Wyjątkiem jest tu towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, gdzie zarząd może być jednoosobowy; w takim przypadku licencjonowany jest tylko prezes zarządu.

[18] Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2006 r., II GSK 348/05, LEX nr 194410.

[19] Wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2005 r., VI SA/Wa 2112/04, LEX nr 180435.

[20] Tamże.

[21] Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.

[22] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2012 r., II GSK 1544/10, Lex nr 1121143.

[23] http://www.knf.gov.pl/Images/uchwala254_2008_tcm75-8592.pdf [dostęp: 21.05.2015].

[24] http://www.knf.gov.pl/wnioski_uknf/wniosek_119.html [dostęp: 21.05.2015], za formularzem dla członków i kandydatów na członków zarządów i rad nadzorczych krajowych zakładów ubezpieczeń oraz dyrektorów i zastępców dyrektorów głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń umieszczonym na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego.

[25] http://www.knf.gov.pl/Images/Metodyka_BION_2014_A_tcm75-38156.pdf (dostęp: 21.05.2015) *Metodyka badania i oceny nadzorczej (BION) zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.*

[26] Projektowane przepisy dostępne na stronie RCL, projekt ustawy z dnia 28 kwietnia 2015 r. http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12269454/12276916/dokument161354.pdf (dostęp: 21.05.2015).

[27] Dyrektywa 2009/138/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i wykonywania działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej – Wypłacalność II (Dz. Urz. UE L 335 z 17 grudnia 2009 r.).

[28] L. Góral, *Konwergencja regulacji nadzorczych normujących działalność bankową i ubezpieczeniową*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LX., 1999, s. 12−32.

[29] Wyrok TK z dn. 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK 2002, nr 1, poz. 1.

COMPLIANCE – TO TAKŻE ZARZĄDZANIE RYZYKIEM BRAKU ZGODNOŚCI W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Małgorzata Śledziewska
Dyrektor Biura Zakupów Centralnych
PKP Intercity S.A.

Aneta Jędrzejczyk
Dyrektor Centralnego Biura Zamówień
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Compliance to popularny na świecie, w tym w krajach Unii Europejskiej, trudny do prostego zdefiniowania system zarządzania zgodnością działalności przedsiębiorstwa z obowiązującymi przepisami prawa, zorientowany na zminimalizowanie poziomu prawdopodobieństwa wystąpienia możliwych nieprawidłowości. Świadomość jego znaczenia stale wzrasta wśród polskich przedsiębiorców, jest doceniany jako nieodłączny element zarządzania firmami. Coraz częściej znaczenie compliance jest postrzegane jako sposób na uniknięcie kłopotów na wielu płaszczyznach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wśród obszarów, w których może on odegrać znaczącą rolę, należy wymienić sferę zakupów, w tym w szczególności obszar zakupów regulowanych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp).

Z danych statystycznych opublikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że w 2013 r. w Polsce udzielono 210 352 zamówienia o wartości szacunkowej ok. 143,2 mld PLN. Oznacza to, że zamówienia publiczne stanowią ogromny obszar działalności, w którym można zidentyfikować różnego rodzaju ryzyka dla funkcjonowania podmiotów uczestniczących w tym procesie. Ryzyka te dotyczą zarówno zamawiających, jak i oferentów.

Kwestia świadomości compliance w procesie realizacji zamówień publicznych wydaje się jeszcze bardziej istotna w dobie kryzysu gospodarczego i realizowanych przez wiele przedsiębiorstw procesów restrukturyzacyjnych, ukierunkowanych w głównej mierze na poszukiwanie oszczędności finansowych. Wartość i znaczenie sprawnego systemu compliance potwierdzają także informacje o nieprawidłowościach, publikowane przez organy kontrolne, badające przebieg realizacji wybranych procesów zakupowych w ramach zamówień publicznych oraz dość częste doniesienia medialne o kolejnych aferach korupcyjnych.

Dla przykładu, z ostatnich raportów CBA można się dowiedzieć, że – tak jak w poprzednich latach – analizy przedkontrolne tej instytucji najczęściej dotyczyły właśnie zamówień publicznych. Obszar ten narażony jest na najwięcej ryzyk związanych z nieprawidłowościami na etapie przygotowania i prowadzenia przetargów publicznych.

Odczuwalne obecnie na całym świecie, a więc także w Polsce, spowolnienie gospodarcze potęguje zagrożenie wystąpienia przypadków korupcji i nadużyć. Coraz częściej pojawiają się też informacje o zmowach cenowych. Podmioty funkcjonujące na rynku zamówień publicznych wykazują się

coraz większą determinacją w pozyskiwaniu kontraktów, co w efekcie prowadzi do nieprawidłowości po obu stronach procesu zakupowego.

Fakt ten potwierdzają doniesienia medialne oraz wyniki działania organów kontrolnych w najbardziej narażonych na nieprawidłowości obszarach. Należą do nich: infrastruktura, informatyzacja, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, energetyka czy ochrona środowiska.

Z raportu *12. Światowego badania nadużyć gospodarczych*, przeprowadzonego przez Ernst & Young w latach 2011–2012 wynika, że ponad jedna trzecia badanych na świecie jest przekonana o powszechności występowania korupcji w ich otoczeniu gospodarczym (badania przeprowadzono wśród przedstawicieli kadry kierowniczej wyższego szczebla wybranych największych spółek z 43 krajów świata). Obecna sytuacja ekonomiczna wywiera niekorzystny wpływ na postawy pracowników, powodując, iż nieetyczne praktyki biznesowe są akceptowane przez coraz większą liczbę osób. Potwierdzają to wyniki wyżej przywołanego badania, ilustrujące wzrost ryzyka nadużyć i korupcji w biznesie. Ogółem 15% menedżerów przyznało, iż jest gotowych przekazywać korzyści pieniężne w celu pozyskania lub utrzymania relacji biznesowych – w poprzedniej edycji badania (2009–2010) taką deklarację złożyło 9% respondentów.

Ryzyka występujące w obszarze zamówień publicznych dotyczą obu stron procesu w takim samym zakresie, a więc zarówno zamawiających, jak i podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne.

Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych zwykle dotyczą:

– braku transparentności procesu zakupowego – zaniżanie wartości zamówienia w celu uniknięcia obowiązku stosowania regulacji wynikających z ustawy Pzp, niestosowanie się do obowiązujących procedur, nadużywanie niekonkurencyjnego trybu tzw. z wolnej ręki;
– braku konkurencyjności poprzez świadome opisanie przedmiotu zamówienia w sposób wskazujący na konkretny produkt lub konkretnego dostawcę, co może powodować bardzo małą liczbę składanych ofert, stawianie nadmiernych i nieuzasadnionych wymagań względem dostawców, co powoduje m.in. konieczność odrzucenia korzystnych ofert;

Niewielka liczba ofert!
W 2013 r. w postępowaniach uruchamianych publikacją ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,96.
W przypadku postępowań uruchamianych publikacją ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, średnia ta wyniosła 2,46.
Ogółem największą grupę postępowań stanowiły zamówienia, w których wykonawcy składali tylko jedną ofertę – 44%.

– nieuczciwych praktyk, tj. nadużywania pozycji dominującej, stosowanie rażąco niskiej ceny czy zmów cenowych;
– braku efektywnego wykorzystania narzędzia, takiego jak dialog techniczny, które oferuje ustawodawca do rzetelnego zweryfikowania rynku dostawców i dostępnych rozwiązań; potwierdzeniem jest niewielka liczba przeprowadzonych w 2013 r. dialogów technicznych poprzedzających publikacje ogłoszeń o postępowaniach w BZP – tj. 275.

Efektywny i działający system compliance to w zamówieniach publicznych komfort pracy Zarządu, który ze względu na dużą liczbę zadań, często nie ma wiedzy o tym, co dzieje się w określonych procesach, realizowanych w przedsiębiorstwie. W praktyce zdarza się, że o nieprawidłowościach Zarząd dowiaduje się dopiero w wyniku otrzymania raportu kontroli wewnętrznej, zawierającego wiele zarzutów lub w skrajnych wypadkach z doniesień medialnych.

Tymczasem Zarząd w bieżącej działalności codziennie podejmuje decyzje, z którymi

wiążą się liczne ryzyka, w tym ekonomiczne, wizerunkowe i prawne. Dlatego też, aby decyzje Zarządu były trafne i optymalne, powinien on posiadać pełną wiedzę o zidentyfikowanych zagrożeniach, związanych z podejmowanymi decyzjami, np. w obszarze zamówień publicznych, której źródłem powinien być szef nadzorujący dział compliance w firmie.

Compliance jest funkcją, której celem powinno być właśnie dostarczenie wiedzy, prowadzącej do zapewnienia bezpieczeństwa i pokazania możliwych sposobów zarządzania ryzykiem oraz minimalizowania poziomu prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości.

Istota compliance, jego znaczenie i zakres funkcjonowania sprowadza się jednak do znacznie szerszego zakresu ochrony. Nie tylko Zarząd czy organy nadzorcze, lecz także akcjonariusze i pracownicy powinni być chronieni. Już pierwszy przypadek utraty reputacji może doprowadzić do upadku przedsiębiorstwa lub utraty wiarygodności jako solidnego i uczciwego partnera, a jego efekty mogą być dla firmy kosztowne i odczuwalne przez długi czas.

W praktyce zdarza się, że nieprawidłowości w procesie zakupowym generowane są na niższym poziomie zarządczym. Przykładem takiego działania może być sytuacja, w której następuje udzielenie zamówienia bez wymaganego przepisami trybu konkurencyjnego lub nadużywanie przesłanek dopuszczających odstąpienie od przetargu i udzielenie zamówienia konkretnemu dostawcy przez menadżerów niższego szczebla.

W tym przypadku rolą compliance jest odpowiednia identyfikacja ryzyk i osób odpowiedzialnych za ich generowanie, a następnie udzielenie pomocy Zarządowi w znalezieniu optymalnego rozwiązania, które pozwoli zarządzać tymi ryzykami. Jest to poszukiwanie tzw. złotego środka, czyli rozwiązania pozwalającego zminimalizować ewentualne negatywne konsekwencje podjętych decyzji.

W tym znaczeniu compliance jest więc z całą pewnością elementem zarządzania przedsiębiorstwem w obszarze zamówień publicznych. Z tego względu tak istotna staje się rola prawidłowo działającego compliance jako niezależnego „arbitra/strażnika i doradcy wewnętrznego", który prowadząc działania prewencyjne oraz edukacyjne, pozwoli na zmniejszanie wielu ryzyk i potencjalnych strat wynikających z ich zmaterializowania się. Z analiz struktur poszczególnych przedsiębiorstw wynika, że takiej roli nie pełni ani audyt wewnętrzny ani kontrola wewnętrzna. Takiej funkcji nie może pełnić i nie pełni także szef zakupów w firmie.

Compliance niezależnie od tego, że stoi na straży zgodności działalności przedsiębiorstwa z prawem, powinno być czynnie angażowane w opracowanie i szerzenie dobrych praktyk i propagowanie działań służących większej transparentności funkcjonowania przedsiębiorstwa i zwiększenia konkurencyjności.

Warto jednak wspomnieć o tym, że propagowanie kultury compliance, nadawanie pewnego tonu przez zarząd przedsiębiorstwa, ma fundamentalne znaczenie dla faktycznego stworzenia warunków funkcjonowania compliance w organizacji.

Ryzykami występującymi w obszarze zakupów jest stosunkowo łatwo zarządzać i w większości przypadków można im zapobiegać. W praktyce wystarczy ich właściwa identyfikacja oraz komunikacja pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi danego przedsiębiorstwa w celu znalezienia optymalnego rozwiązania. To jest właśnie zadanie, które realizuje skuteczny *compliance oficer*. Na tym tle rola compliance w zamówieniach publicznych może być kluczowa nie tylko z punktu widzenia wizerunku przedsiębiorcy, ale także dla jego interesów ekonomicznych. Niezależne spojrzenie compliance jest bowiem w cenie i stanowi inwestycję o wysokiej stopie zwrotu, a nie koszt. □

BITCOIN, KRYPTOWALUTY I COMPLIANCE – ZAAKCEPTOWAĆ NIEUCHRONNE

Paweł Kuskowski
Partner zarządzający w firmie Compliance360.pl
Doradca i trener w zakresie AML, Compliance, nowych technologii.
Przewodniczący Stowarzyszenia Compliance Polska,
członek Rady Doradczej przy International Compliance Association
biuro@compliance360.pl

W zależności od świadomości w zakresie kryptowalut oraz branży, jaką reprezentuje, opinia czytelnika o fenomenie kryptowalut będzie zupełnie odmienna. Niektórzy traktują kryptowaluty w kategoriach zabawy wyłącznie dla pasjonatów nowinek technicznych, inni jako narzędzie służące do popełniania przestępstw, np. prania pieniędzy. Rośnie także liczba osób, traktujących tę dziedzinę w kategoriach nowego ekscytującego rynku, który zmieni oblicze finansów w najbliższych latach.

Od momentu, w którym bitcoin w 2009 r. stał się częścią rzeczywistości, bardzo wiele się zmieniło i należy przyjąć do wiadomości, że zarówno bitcoin, jak i inne kryptowaluty zostaną z nami na stałe. Wydaje się, że nowe realia zostały już zaakceptowane przez najważniejsze jurysdykcje i instytucje finansowe. Trwają prace nad możliwością uregulowanego i bezpiecznego wykorzystania kryptowalut i stojących za nimi mechanizmów.

RYNEK ROZWIJA SIĘ POMIMO WYSOKIEGO RYZYKA

Firmy działające na rynku kryptowalut zaczynają przejawiać coraz większą nerwowość w związku z zainteresowaniem organów nadzoru po głośnych aresztowaniach na świecie. Do niedawna słyszeliśmy o kilku skandalach dotyczących osób związanych z bitcoinem. Jednym z najbardziej znanych było zamknięcie Silkroad, stanowiącego *de facto* giełdę dla osób z półświatka, kryminalistów, terrorystów i innych czarnych charakterów. Zamknięcie Silkroad poprzedzone było aresztowaniem prawdopodobnego twórcy Rossa Ulbrichta. Zarzuty były jednoznaczne. Kolejnym aresztowanym był CEO firmy BiIntstant, Charlie Shrem. Zatrzymano go na lotnisku JFK w Nowym Jorku pod zarzutami „współudziału w praniu pieniędzy poprzez sprzedaż 1 mln USD w bitcoinach dla użytkowników czarnego rynku Silkroad". BitInstand, założony w 2011 r., przyjmował wpłaty w standardowych walutach krajowych (waluty fiat) i wymieniał je na bitcoin. Zarzuty, które zostały mu postawione[1] to:

– działalność instytucji płatniczej bez odpowiedniego zezwolenia;
– współudział w praniu pieniędzy przez niedopełnienie obowiązków w zakresie identyfikacji klientów;
– niedopełnienie obowiązku w zakresie raportowania transakcji podejrzanych.

Należy zauważyć, że zarzuty te nie są związane z samym narzędziem, jakim są

kryptowaluty, ale sposobem, w jaki funkcjonował podmiot i jakich obowiązków nie dopełniał.

Nie tylko zgodność z regulacjami jest wyzwaniem dla rynku kryptowalut. Wiele start-upów, w szczególności w początkowym okresie tworzenia się rynku kryptowalut, nie było przygotowanych na ogromne zapotrzebowanie rynku oraz na ryzyko ataków hakerskich. Pierwsza giełda wymiany bitcoina Mt.Gox zawiesiła w lutym 2014 r. działalność, a później ogłosiła upadłość. Wynikające z tego straty dla klientów osiągnęły oszałamiające 850 000 bitcoinów, które w tamtym okresie były warte blisko 450 mln USD.

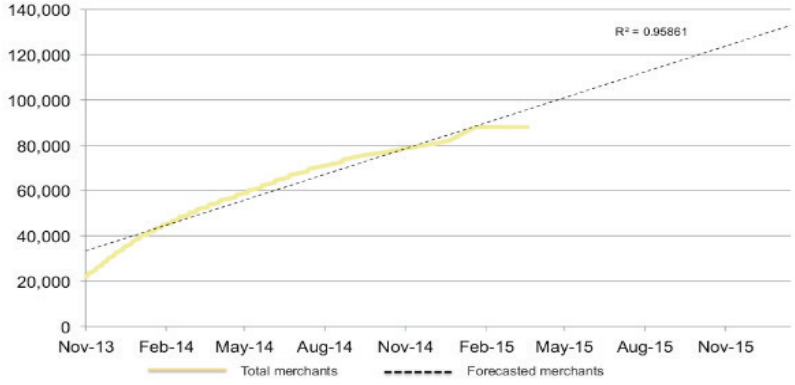
Pomimo tych spektakularnych akcji i ryzyka rynek kryptowalut nie zniknął, wręcz przeciwnie prężnie się rozwija. Z danych podawanych przez Coinbase i Bitpay, pod koniec pierwszego kwartału 2015 r. jest 88 000 podmiotów, które akceptują płatności w bitcoinie. Do tej grupy należą najwięksi gracze, tacy jak: Tesla, Zynga, VirginGalactic, Amazon, PayPal, eBay i inne (źródło: Nasdaq)[2]. Do końca 2015 r. spodziewanych jest 120 000 podmiotów akceptujących kryptowaluty za pomocą dwóch głównych systemów płatności: Bitpay i Coinbase. Inwestycje w start-upy w świecie kryptowalut są coraz większe, z takimi spektakularnymi przykładami jak 21 inc, które zebrało 112 mln USD na rozwój.

Również w Polsce mamy jaskółki w tej innowacyjnej grupie, takie jak T-Mobile, który akceptuje płatności bitcoinem czy start-up CoinRegister, będący pierwszym na świecie rejestrem stron transakcji w kryptowalutach.

Obecnie również banki dostrzegają atrakcyjność i innowacyjność kryptowalut. UBS, Barclays czy Citi inwestują w technologie związane z bitcoinem, takie jak blockchain

50K

38K



Źródło: CoinBase

lub ripple. Dziewięć innych banków, np. niemiecki FidorBank, zainwestowały bezpośrednio w firmy operujące na tym rynku.

HISTORIA I TERAŹNIEJSZOŚĆ BITCOINA

Bitcoin to ciąg znaków generowany co dziesięć minut na jednym z milionów komputerów podłączonych do sieci. Wszystko zaczęło się w październiku 2008 r., kiedy został opublikowany raport opisujący podstawowe założenia tworzenia, transakcji i przechowywania bitcoina. Dwa tygodnie wcześniej upadł Lehman Brothers, a Rezerwa Federalna szykowała się do gigantycznego programu ratującego amerykański sektor finansowy. Nadchodziła era zalewania rynku tanimi pieniędzmi poprzez luzowanie ilościowe. To wtedy narodziła się idea bitcoina. Satoshi Nakamoto opracował unikalny algorytm wyemitowania niezależnej kryptowaluty. Nakamoto opierał swoją walutę nie na banknotach wyposażonych w unikalne numery seryjne, ale na kodowaniu i zapisywaniu transakcji między użytkownikami, które potem przechowywane są w rozproszonej bazie danych. Genialność tego wynalazku polegała na tym, że do emisji bitcoinów i obrotu nimi nie był potrzebny system centralnego monitorowania, weryfikacji i zatwierdzania transakcji[3].

Pierwszy bitcoin został „wykopany" w styczniu 2009 r., ale dopiero w maju 2010 r. doszło do pierwszej na świecie realnej transakcji – mieszkaniec Florydy zapłacił 10 000 BTC (dzisiejsza wartość 2,3 mln USD) za dostawę pizzy[4].

Odpowiednie połączenie zasad kryptografii, klucza publicznego i prywatnego nie wymaga nadzoru instytucji centralnej w celu jej walidacji. Obecnie na rynku funkcjonuje około 70 istotnych kryptowalut posiadających różne cechy zwiększające ich atrakcyjność. Na przykład kryptowaluta ripple jest protokołem, który pozwala przenieść wartość wyrażoną w różnych, głównych walutach; ripple nie pretenduje do bycia nową walutą. Dodatkowo ripple pozwala na lepszą identyfikację klienta i beneficjenta rzeczywistego oraz przekazania tych informacji do drugiej strony transakcji[5]. Jest to nieco podobne do technologii SWIFT, jednak koszty, szybkość i pewność transakcji wydają się być po stronie ripple.

GŁÓWNE RYZYKA ZWIĄZANE Z BITCOINEM

Rank	Name	Market Cap
1	Bitcoin	$ 3,428,547,561
2	Ripple	$ 245,984,620
3	Litecoin	$ 62,695,671
4	Dash	$ 20,785,772
5	BitShares	$ 16,084,946
6	Dogecoin	$ 12,518,429
7	Stellar	$ 12,222,510
8	Nxt	$ 9,887,171
9	MaidSafeCoin	$ 8,090,823
10	Paycoin	$ 7,683,946

Data source: CoinMarketCap data as of 1st Apr 2015

W mojej ocenie istnieją dwie główne grupy ryzyka regulacyjnego związanego z bitcoinem:
– wypełnianie obowiązków związanych z AML/CFT/sankcjami;
– ochrona konsumenta.

W odniesieniu do punktu 1 transakcje na bitcoinie niosą ze sobą ryzyko regulacyjne, ponieważ strony transakcji są trudne albo niemożliwe do ustalenia. Co za tym idzie, trudne do spełnienia są pozostałe wymogi w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy, takie jak: ustalenie beneficjenta rzeczywistego, identyfikacja stron i transakcji powiązanych, identyfikacja podejrzanych transakcji i ich raportowanie.

Jak pokazują jednak prace nad CoinRegister, ustalenie kto stoi za kluczem publicznym, nie jest aż tak trudne, chyba że strona w sposób świadomy zabezpieczy się przed identyfikacją, zmieniając klucz publiczny. Taka zmiana jest jednak prosta do zidentyfikowania i będzie wpływać na ocenę ryzyka danego klienta, co może być podstawą do zaprzestania świadczenia usług wobec niego.

Podobnie zastosowanie odpowiednich algorytmów i technologii Big Data, danych z baz, takich jak blockchain, pozwala na identyfikacje podmiotów powiązanych, ilości transakcji i ich profilu. Wszystkie te informacje są dostępne i przy zachowaniu odpowiednich procedur istnieje możliwość wypełnienia obowiązków związanych z zapobieganiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu czy wypełnieniem obowiązków sankcyjnych.

W zakresie ochrony konsumenta będziemy mieli podobne ryzyka jak przy nieregulowanych instytucjach płatniczych, takich jak: ochrona przed niewypłacalnością podmiotu, zabezpieczenie przed atakami hakerskimi, ochrona danych osobowych itp. Wydaje się, że zastosowanie podobnych regulacji w tym zakresie, połączone z rynkowymi mechanizmami oceny podmiotów, zapewni odpowiednią ochronę.

REGULATORZY PODEJMUJĄ DZIAŁANIA W CELU REGULACJI BITCOINA

Jedynym z pierwszych opracowań pod względem usystematyzowania definicji w zakresie krypotwalut jest raport Financial Action Task Force, wydany w czerwcu 2014 r.: FATF Report: *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, June 2014[6]. Koncentruje się on przede wszystkim na wyjaśnieniu podstawowych definicji oraz głównych ryzyk związanych z wirtualnymi walutami.

Wiele krajów podjęło już pierwsze istotne kroki w celu uregulowania kwestii kryptowalut. Zmierzają one do objęcia kryptowalut regulacjami, co pozwoli na unowocześnienie rynku finansowego oraz stworzenie konkurencji dla istniejącego rynku finansowego. Jest to odpowiednie podejście, ponieważ – jak stwierdzono wcześniej – próby ograniczenia lub zamknięcia tego rynku nie powiodły się.

W Polsce dominuje pogląd, że kryptowaluty używane są głównie w nielegalnych celach, a tych którzy ich używają, należy traktować jako podmioty wysokiego ryzyka. Do takich wniosków dochodzą niektóre banki, zamykając w trybie natychmiastowym konta podmiotów akceptujących bądź korzystających z kryptowalut.

HM Treasury, czyli organ w Wielkiej Brytanii odpowiedzialny za zapobieganie praniu pieniędzy, przeprowadził niedawno badania w zakresie oczekiwań rynku w związku z kryptowalutami i ryzykami regulacyjnymi dostrzeganymi przez rynek. Rezultatem tych konsultacji jest raport opublikowany przez HMT pod nazwą *Digital currencies: response to the call for information*[7]. Wynika z niego, że aby przyśpieszyć rozwój kryptowalut w sposób regulowany, należy podjąć następujące kroki:

– wyjaśnić zastosowanie obecnych regulacji w zakresie, w jakim mają one zastosowanie do kryptowalut;
– ograniczyć możliwości przestępczego wykorzystania kryptowalut;
– uregulować kryptowaluty tak, aby przedsiębiorcy działający legalnie mogli z nich korzystać w sposób bezpieczny i odpowiedzialny.

Zdaniem autora, Wielka Brytania obrała dobry kierunek.

MIĘDZYNARODOWY REGULATOR PRZEMYŚLAŁ PODEJŚCIE DO BITCOINA W ZAKRESIE AML I COMPLIANCE?

Światowy regulator w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy – Financial Action Task Force (FATF) – zaczął dostrzegać kwestie regulacyjne, które przeszkadzają prawidłowemu rozwojowi rynku kryptowalut na świecie oraz współpracy przedsiębiorców działających w tej branży z bankami.

W dniu 27 marca 2014 r. w Brukseli spotkali się przedstawiciele FATF i przedsiębiorcy działający w sektorze prywatnym, w tym w sektorze kryptowalut. Celem spotkania było ustalenie, w jaki sposób można zmienić podejście FATF w zakresie prania pieniędzy i zapobiegania terroryzmowi, w kontekście bitcoina i wirtualnych walut[8].

FATF, po rozmowach m.in. z Sian Jones – przedstawicielką UK Digital Currency Association, wskazuje, że:

- podmioty działające w branży wirtualnych walut powinny być akceptowane przez banki na ogólnych zasadach oceny ryzyka; niewskazane jest równocześnie proste wyłączanie całego sektora kryptowalut z dostępu do bankowości;
- FATF nie wymaga zapewnienia identyfikacji, badania i oceny swojego klienta pod względem prania pieniędzy (Know Your Client's Client (KYCC)).

Jest to zdecydowanie pozytywny kierunek rozwoju regulacji. Podmiotów akceptujących płatności w bitcoin jest coraz więcej również na rynku polskim. Na przykład T-Mobile Polska od początku marca 2015 r. udostępnił możliwość doładowywania konta za pomocą płatności w bitcoin. Transakcja jest obsługiwana przez firmę InPay. „Usługa InPay zrodziła się z marzenia o tym, aby dokonanie płatności cyfrową walutą było możliwe wszędzie tam, gdzie na co dzień płacimy kartą lub gotówką"[9].

Wydaje się, że nie ma powodów do wstrzymywania rozwoju rynku kryptowalut zarówno na świecie, jak i w Polsce. Należy podjąć rozmowy pomiędzy regulatorami, instytucjami państwa, organami nadzoru a przedsiębiorcami i przedstawicielami środowiska kryptowalut. Trwają ponadto prace nad stworzeniem portalu, który będzie centralnym rejestrem łączącym adresy wirtualnej waluty z danymi stron transakcji. Jest to kierunek, który w sposób rewolucyjny powinien zwiększyć bezpieczeństwo i transparentność na rynku kryptowalut, a w konsekwencji przyśpieszyć ich rozwój w Polsce. □

[1] Artykuł: Time *BitInstant CEO Charlie Shrem Arrested for Alleged Money Laundering*: http://time.com/1892/bitinstant-ceo-charlie-shrem-arrested-for-alleged-money-laundering/.

[2] Źródło: http://www.nasdaq.com/article/what-companies-accept-bitcoin-cm323438, kwiecień 2015 r.

[3] Za Forbes.pl *Bitcoin – waluta poza kontrolą*; 26.06.2013 r. 11:02, ostatnia aktualizacja 23.07.2013 06:37; http://www.forbes.pl/bitcoin-waluta-poza-kontrola,artykuly,157257,1,1.html.

[4] Artykuł *Compliance in the cryptocurrency world*, magazyn In Compliance, Spring 2015.

[5] Źródło: Bloomberg, *How Ripple plans to take on Bitcoin*, http://www.bloomberg.com/news/videos/b/c36ff7ca-fdfe-45df-a5d8-7b61a1a1dfa1http://www.bloomberg.com/news/videos/b/c36ff7ca-fdfe-45df-a5d8-7b61a1a1dfa1.

[6] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf.

[7] HM Treasury, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414040/digital_currencies_response_to_call_for_information_final_changes.pdf HM Treasury, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414040/digital_currencies_response_to_call_for_information_final_changes.pdf.

[8] Strona www.fatf-gafi.org, http://www.fatf-gafi.org/documents/news/private-sector-forum-march-2015.html, kwiecień 2015 r.

[9] Źródło: https://inpay.pl/doladowanie-t-mobile-bitcoin/.

ROLA CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO JAKO KOMÓRKI COMPLIANCE PAŃSTWA

Robert Lizak
Gabinet Szefa
Centralne
Biuro Antykorupcyjne

WSTĘP

Po 1989 r. rozpoczął się w Polsce proces budowania od podstaw systemu demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej. W ramach tego procesu zostało wprowadzonych wiele nowych regulacji prawnych, których jednym z celów było dystansowanie urzędników od wszelkich wpływów i nacisków wywołujących podejrzenia o stronnicze działania[1]. Regulacje te stanowiły podwaliny wprowadzenia podstawowych zasad etycznych postępowania urzędnika i nie tylko (np. zasady neutralności politycznej i bezstronności)[2].

Pomimo że od momentu rozpoczęcia przemian minęło 25 lat, wydaje się, że wyznaczonego celu nie udało się osiągnąć. Na jaw wyszło bowiem wiele przypadków nieuczciwych zachowań. Przykładem są chociażby czyny korupcyjne ujawnione po 2000 r. dotyczące znanych osób[3]. W efekcie doszło do obniżenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

W celu poprawy zaufania zostały podjęte kolejne inicjatywy, w tym powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. CBA jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji[4] w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa[5]. Z uzasadnienia do projektu ustawy o CBA można wywnioskować, że Biuro jest komórką państwa powołaną do gwarantowania ładu instytucjonalnego państwa oraz nadzorowania postępowania zgodnego z prawem organów władzy publicznej i ich przedstawicieli[6]. Przyjrzyjmy się więc argumentom, które przemawiają za przyjęciem tezy w takim brzmieniu.

CZYM JEST COMPLIANCE?

W tytule niniejszej publikacji posłużono się terminem compliance, który w ostatnich kilkunastu latach stał się dość popularny. W piśmiennictwie wskazano, że compliance jako nowe podejście do organizacji przedsiębiorstw ma swoje korzenie w prawie amerykańskim, a dokładnie w przyjętej w 2002 r. Sarbanes-Oxley Act[7]. Warto wspomnieć, że wprowadzenie tej ustawy było odpowiedzią rządu federalnego na zaistniałe nadużycia i nieprawidłowości, które zaszły w amerykańskich korporacjach[8]. Celem ustawy opracowanej pod kierunkiem dwóch amerykańskich kongresmenów Paula Sarbanesa i Michaela Oxleya była odbudowa zaufania

inwestorów do korporacji poprzez zwiększenie ich przejrzystości i wiarygodności. Z przeglądu definicji terminu compliance wynika, że co prawda zwraca się w nich uwagę na różne kwestie, jednak wszystkie mają cechę wspólną[9]. Jest nią obowiązek zapewnienia działania zgodnego z prawem. Realizacja tego obowiązku może przysporzyć wielu korzyści. Najczęściej wskazuje się na znaczne ograniczenie ryzyka działalności, wzmocnienie konkurencyjności i pozycji na rynku, ułatwianie kontaktów z innymi oraz poprawę wizerunku organizacji. Powyższe prowadzi więc do wniosku, że compliance służy uniknięciu wszelkich zagrożeń, a w konsekwencji zapobieganiu występowania strat.

DLACZEGO CBA MOŻNA UZNAĆ ZA KOMÓRKĘ COMPLIANCE PAŃSTWA?

Nie ulega wątpliwości, że nieuczciwe zachowanie urzędników państwowych obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa, co w efekcie może doprowadzić do klęski celów polityki państwa określonych w ustawie zasadniczej. Dlatego też jednym z najważniejszych zadań aparatu państwa jest zapobieganie nieuczciwym zachowaniom urzędników państwowych. Zadanie to należy przede wszystkim do Rady Ministrów, która w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz chroni interesy Skarbu Państwa[10]. Można więc stwierdzić, że Rada Ministrów spełnia właściwie taką samą rolę jak zarząd w przedsiębiorstwie.

Rada Ministrów została wyposażona w rozmaite instrumenty, w tym możliwość kształtowania rozwiązań instytucjonalnych. Innymi słowy Rada Ministrów ma prawo do powoływania organów administracji w celu realizacji określonych zadań. Tak też się stało w przypadku CBA, które zostało powołane jako wyspecjalizowany urząd administracji rządowej.

Szefa CBA powołuje na kadencyjne stanowisko i odwołuje Prezes Rady Ministrów, który jednocześnie nadzoruje działalność Biura. Wszystko po to, aby zagwarantować niezależność Szefa CBA i kierowanego przez niego Biura od rozmaitych wpływów i nacisków. Podobne rozwiązania są rekomendowane w przedsiębiorstwach, w których komórka compliance podlega najczęściej dyrektorowi wykonawczemu lub członkowi zarządu odpowiedzialnemu za całość koordynacji procesu identyfikacji i zarządzania ryzykiem braku zgodności.

Szczegółowy zakres zadań CBA został zawarty w art. 2 Ustawy o CBA. Z jego przeglądu wynika, że zadania CBA można podzielić na trzy grupy. Pierwsza obejmuje rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie enumeratywnie wymienionych przestępstw[11]. W dużej mierze są to przestępstwa o charakterze korupcyjnym i tzw. przestępstwa okołokorupcyjne. Te drugie najczęściej występują przy okazji popełniania przestępstw korupcyjnych lub w ich następstwie. Drugą grupę stanowią zadania polegające na kontroli wypełniania obowiązków określonych w przepisach prawa[12]. Trzecia, ostatnia grupa to zadania związane z prowadzeniem działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA[13]. Działalność analityczna może swoim zakresem obejmować zjawiska przed, w trakcie i po ich zaistnieniu.

W celu umożliwienia CBA skutecznej realizacji zadań ustawodawca przyznał Biuru prawo wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, kontrolnych i analityczno-informacyjnych. Czynności operacyjno-rozpoznawcze są niczym innym jak metodami zbierania informacji i dowodów. Z kolei czynności dochodzeniowo-śledcze to czynności określone przepisami Kodeksu postępowania karnego[14]. CBA jest jedyną służbą specjalną posiadającą narzędzie w postaci kontroli[15]. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że zadanie CBA jako organu kontroli polega przede wszystkim na sprawdzeniu faktycznego stanu rzeczy i porównaniu go z przyjętym wzorcem[16]. Wreszcie czynności analityczno-informacyjne CBA ukierunkowane są na identyfikowanie nieprawidłowości i zagrożeń

dla interesu ekonomicznego państwa oraz powiadamianie o nich Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu oraz Senatu[17].

Na podstawie powyższego nasuwa się kilka wniosków. Po pierwsze, do zadań CBA należy sprawdzanie działań urzędniczych według spełniania kryterium legalności i etyczności. Nielegalne działanie urzędnicze polega na zachowaniu się urzędnika w sposób niezgodny z zachowaniem określonym w przepisach prawa. Jak trafnie zwrócili uwagę M. Kulesza i M. Niziołek, nie jest możliwe objęcie przepisami całego obszaru życia społecznego, dlatego prawo nigdy nie przystaje w pełni do sytuacji bieżącej i nie zawsze pozwala na rozwiązanie konkretnych, szczegółowych przypadków. Autorzy ci dodali, że gdy nie ma odpowiedniego przepisu prawnego lub prawo daje podstawę do pewnej dowolności w działaniu administracji, urzędnik musi się posłużyć właściwą normą moralną, bo tylko jej przestrzeganie gwarantuje społeczeństwu dalsze funkcjonowanie[18]. Można zatem przyjąć, że działanie urzędnicze nieetyczne polega na zachowaniu zgodnym z prawem, ale niezgodnym z oczekiwaniami społecznymi. W związku z tym wyodrębniono cztery grupy działań urzędniczych: legalne i etyczne (1), nielegalne i nieetyczne (2), legalne i nieetyczne (3), etyczne i nielegalne (4). Pierwsza i druga grupa właściwie nie wymaga komentarza. M. Kulesza i M. Niziołek wskazali, że do grupy działań legalnych i nieetycznych należą takie, którym z prawnego punktu widzenia nie można wiele zarzucić, gdyż najczęściej na ich temat prawo milczy. Dodali, że do takich działań można zaliczyć np. niegospodarność i nierzetelność, a także konflikt interesów, o ile oczywiście nie ma przepisów nakazujących ich unikanie[19]. Nie można wreszcie wykluczyć grupy działań etycznych i nielegalnych, które są niezgodne z prawem, ale zgodne z oczekiwaniami społecznymi.

Po drugie, zakres zadań Biura jest możliwie szeroki, ponieważ obejmuje zarówno sferę zachowań przed ich realizacją, w trakcie, jak również po ich zakończeniu. Analiza zadań CBA prowadzi do wniosku, że Biuro powinno podejmować działania w następującej kolejności: rozpoznawanie negatywnych zjawisk pozostających w obszarze właściwości CBA, zapobieganie im, wykrywanie konkretnych mechanizmów i osób, aż wreszcie w przypadku ujawnienia podejrzenia popełnienia przestępstwa – ściganie ich sprawców.

Po trzecie, przedmiotem działalności CBA jest nie tylko nadzór i kontrola, ale również wspieranie działalności publicznej. Wniosek taki można wywieść na podstawie działań CBA podejmowanych w ramach tzw. osłony antykorupcyjnej[20]. Przypomnijmy, że osłona antykorupcyjna jest mechanizmem określającym działania służb specjalnych – Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego – w zakresie zapobiegania korupcji. Zadaniem służb w ramach osłony jest ujawnianie potencjalnych zagrożeń lub nieprawidłowości, które dopiero mogą pojawić się w trakcie realizacji najważniejszych procesów prywatyzacyjnych i zamówień publicznych. Jak wskazano, służby specjalne realizują wyznaczony cel poprzez sprawdzanie osób zaangażowanych w prywatyzację lub zamówienia pod kątem ewentualnego konfliktu interesów, sprawdzanie firm doradczych i ewentualnych kontrahentów oraz analizowanie praktyki prywatyzacji i przetargów w celu usunięcia wadliwych rozwiązań mogących skutkować stratami dla Skarbu Państwa[21]. Służby mogą przy tym stosować wszelkie możliwe narzędzia ustawowe. W przypadku ujawnienia zagrożeń lub nieprawidłowości Prezes Rady Ministrów lub odpowiedni ministrowie otrzymują stosowne informacje, na podstawie których powinni podjąć działania, które zapobiegną konkretnym zagrożeniom lub nieprawidłowościom. Powyższe prowadzi do wniosku, że CBA jest nie tylko kontrolerem zgodności, ale również doradcą Rady Ministrów przy realizacji niezwykle istotnych zadań publicznych, takich jak prywatyzacja i zamówienia publiczne[22].

Wreszcie po czwarte, pomimo że w Polsce nie został dotychczas powołany podmiot *sensu stricto* do weryfikowania braku konfliktu interesów, to nie oznacza, że w przed-

miotowym zakresie nie są podejmowane jakiekolwiek działania. Jednym z zadań CBA jest ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne[23]. W przywołanej ustawie został zawarty zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby, które pełnią najważniejsze funkcje i stanowiska w państwie[24]. Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, wprowadzając zakaz łączenia określonych funkcji publicznych z działalnością gospodarczą, ustawodawca zmierza do usunięcia jednego ze źródeł korupcji i nadużyć, a ściślej, do zapobieżenia powstaniu układów, w których bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne mogłaby zostać narażona przez zaangażowanie się w działalność gospodarczą własną lub innych podmiotów, zwłaszcza spółek prawa handlowego, i przez uwikłanie się w niepożądane zależności. Temu celowi służą ustawowe zakazy prowadzenia równolegle, pod różnymi postaciami, działalności gospodarczej, adresowane do określonych kategorii osób uczestniczących w sprawowaniu władztwa publicznego, ale również w zarządzaniu podmiotami gospodarującymi mieniem państwowym. Następstwem naruszenia tych zakazów, w zależności od charakteru funkcji publicznej pełnionej przez osobę objętą ustawą, jest odwołanie ze stanowiska, rozwiązanie stosunku pracy z winy pracownika, bądź poniesienie odpowiedzialności dyscyplinarnej[25]. W piśmiennictwie dodano, że dla materii objętej ustawą antykorupcyjną istotne znaczenie mają dwa zjawiska: zjawisko korupcji i powiązana z nim problematyka konfliktu interesów. Ustawa ma bowiem, jak wyżej zasygnalizowano, zapobiegać korupcji. Pośrednio również zapobiegać powstawaniu konfliktu interesów, który tę korupcję wywołuje[26]. Należy również dodać, że w ostatnich kilku latach podjęto działania mające na celu zmniejszenie ryzyka korupcji i konfliktu interesów, w szczególności w kontaktach pomiędzy przemysłem farmaceutycznym i pracownikami publicznej służby zdrowia. W związku z tym, od 2011 r. wprowadzono w Polsce wiele regulacji prawnych, które rozszerzyły dotychczasowy zakres zadań CBA. Nowe zadania Biura polegają na weryfikowaniu oświadczeń o braku konfliktu interesów złożonych przez:

– członków Komisji Ekonomicznej funkcjonującej przy ministrze właściwym do spraw zdrowia, której zadaniem jest prowadzenie negocjacji cenowych z firmami farmaceutycznymi w sprawie refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[27];
– członków Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji, działających przy Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, które pełnią funkcje opiniodawczo-doradcze[28].

Ponadto do zadań CBA należy weryfikowanie oświadczeń o dodatkowych dochodach złożonych przez konsultantów krajowych i wojewódzkich[29].

Wszystko to prowadzi do wniosku, że Centralne Biuro Antykorupcyjne jest obecnie wiodącym organem w Polsce w obszarze weryfikowania braku konfliktu interesów.

JAKĄ ROLĘ ODGRYWA CBA JAKO KOMÓRKA COMPLIANCE PAŃSTWA?

Państwo działa w otoczeniu wielu ryzyk, które niezidentyfikowane lub zarządzane w niewłaściwy sposób mogą przysporzyć wielu strat. Nie ulega wątpliwości, że jednym z najistotniejszych ryzyk jest ryzyko korupcji. Korupcja jest uciążliwa przy planowaniu i realizacji zadań publicznych. Powiązania korupcyjne podmiotów z sektora publicznego i prywatnego są niebezpieczne dla podstaw funkcjonowania państwa. Ponadto korupcja w sposób z góry zamierzony zakłóca proces konkurencyjności, ułatwiając jednej ze stron, oczywiście tej nieuczciwej, osiągnięcie zamierzonego celu. Taka forma prowadzenia działalności publicznej przynosi wymierne straty całej gospodarce narodowej. Nie można również nie wspomnieć, że istotnym elementem z punktu widzenia funkcjonowania

państwa są koszty prowadzenia działalności publicznej. Korupcja może okazać się jedną z najkosztowniejszych pozycji po stronie strat państwa. W związku z powyższym organy państwowe i ich przedstawiciele powinni dołożyć wszelkich starań do identyfikowania ryzyk korupcyjnych i podejmowania działań w celu ich minimalizowania. W tym procesie kluczową rolę może odegrać właśnie CBA.

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że rola CBA jako komórki compliance państwa sprowadza się do zapobiegania występowaniu strat po stronie państwa w związku z organizowaniem życia zbiorowego społeczeństwa, w szczególności w wyniku nieuczciwych wyborów podejmowanych przez urzędników państwowych. Korupcja jest niczym innym jak nieuczciwym zachowaniem. Tak jak inne negatywne zjawiska jest kwestią wyboru. Można więc zapobiec wielu stratom państwa poprzez kształtowanie umiejętności dokonywania wyborów przez urzędników państwowych. Dotyczy to również sytuacji, gdy nie ma odpowiedniego przepisu prawnego lub prawo daje podstawę do pewnej dowolności w działaniu administracji. Ponieważ korupcja uzależniona jest od norm moralnych, którymi kieruje się dana jednostka, to szczególną rolę CBA może odegrać właśnie w kształtowaniu ogólnoludzkich norm moralnych i zasad postępowania. Urzędnicy państwowi powinni być na tyle świadomi przy dokonywaniu wyborów, aby mogli dostrzec różnice pomiędzy dobrem i złem, a następnie podjąć właściwą decyzję, zgodną z interesem państwa.

Nasuwa się więc pytanie, w jaki sposób kształtować świadomość urzędników. Można tego dokonać poprzez przekazywanie wiedzy o prawach i obowiązkach, a także konsekwencjach niewywiązania się z nich[30]. Niezwykle istotne jest również wyznaczanie określonych wzorów zachowań i postaw[31]. Wzory te powinny przechodzić przez wszystkie szczeble administracji publicznej. W przejrzystej strukturze jest to element niezbędny do tego, aby urzędnicy identyfikowali się z uczciwym postępowaniem państwa. Państwo informuje więc urzędników, inne państwa, a także przedstawicieli sektora prywatnego, że realizuje działalność publiczną w sposób uczciwy. Tak kreowana jest kultura organizacyjna państwa – dzięki której podmioty są świadome obowiązujących w nim zasad[32]. Warto również dodać, że uczciwe postępowanie organów władzy publicznej i ich przedstawicieli stwarza przewagę konkurencyjną, jakiej państwo w inny sposób nie mogłoby osiągnąć. Dobrze działające CBA może się przyczynić nie tylko do zapobiegania stratom państwa, lecz także do zwiększenia jego dochodów. Dzieje się tak dlatego, że CBA ma bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków nieuczciwego zachowania. Zmniejsza liczbę sytuacji, w których występuje konflikt interesów, zwiększa natomiast zaufanie inwestorów, kontrahentów i partnerów. Wzrasta także dzięki niemu wiarygodność i lojalność urzędników.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w 2014 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (RPPK) na lata 2014–2019[33]. Podstawowym celem RPPK jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tej patologii. RPPK jest realizowany przez organy i podmioty w nim wymienione, a wykonanie zadań realizowanych w ramach programu koordynuje międzyresortowy zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącym zespołu jest Minister Spraw Wewnętrznych, a zastępcą przewodniczącego Szef CBA.

CBA jest odpowiedzialne za realizację wielu zadań i działań w ramach RPPK, w szczególności:

– wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych i wprowadzenie stosownych zmian prawnych umożliwiających stosowanie tego mechanizmu;

– przeprowadzenie analizy najczęstszych ryzyk korupcyjnych występujących w urzędach administracji publicznej, a następnie opracowanie – zgodnie z wnioskami wynikającymi z analizy – zasad postępowania dla osób narażonych na korupcję;
– analiza istniejących struktur antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej i stworzenie wytycznych dotyczących jednolitych standardów organizacyjnych;
– opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Z powyższego wynika, że za realizację podstawowego celu programu, jakim jest kształtowanie świadomości obywateli, odpowiedzialne jest CBA. Z przeglądu celów i zadań programu wynika również, że Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 stanowi swoistego rodzaju politykę compliance państwa, a wiodąca rola w jego realizacji przypadła właśnie CBA.

PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że nieuczciwe postępowanie organów władzy publicznej i ich przedstawicieli stanowi poważne zagrożenie dla ładu instytucjonalnego państwa, obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa, a wręcz niszczy państwo. Niezwykle istotną rolę może tu odegrać compliance.

W niniejszej pracy podjęto próbę wywiedzenia, że Centralne Biuro Antykorupcyjne jest komórką compliance państwa polskiego. Próbę tę należy uznać raczej za udaną, bowiem wiele przytoczonych argumentów pozwoliło na porównanie CBA do komórki compliance w przedsiębiorstwie.

Jednocześnie udało się wyodrębnić misję Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którą jest sprawne i efektywne zapewnienie zgodnej z prawem działalności zleconej przez państwo w obszarze życia publicznego i gospodarczego. □

[1] Przykładami są: Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie działania Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492); Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 248); Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402); Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.).

[2] Zob. szerzej: M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 161; A. Ziółkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 199–200; B. Kudrycka: *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, 2012.

[3] Tzw. afera Rywina.

[4] Zgodnie z art. 1 ust. 3a Ustawy o CBA, korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:
1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

[5] Zgodnie z art. 1 ust. 4 Ustawy o CBA, działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,

w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu:
1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
2) jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne,
3) przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego
– znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

[6] Por.: uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, druk nr 275 z dn. 23.01.2006 r., Sejm RP V kadencji.

[7] The Sarbanes–Oxley Act of 2002 (Pub.L. 107–204, 116 Stat. 745, enacted July 30, 2002). W senacie Stanów Zjednoczonych Ameryki ustawie nadano nazwę *Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act*, a w izbie reprezentantów *Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act*. W piśmiennictwie ustawa najczęściej określana jest mianem Sarbanes–Oxley, Sarbox lub SOX.

[8] Chodzi o takie korporacje, jak Enron i WorldCom.

[9] Por.: U.S. Sentencing Guidelines Manual § 8B2.1 (a)-(b)(2005), Protokół dostępu: https://www.ucdmc.ucdavis.edu/compliance/pdf/ussg.pdf [03.08.2015]; L.D. Thompson: *Principles of Federal Prosecution of Business Organizations*, U.S. Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General, Washington D.C., January 20, 2003, Protokół dostępu: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/poladv/priorities/privilegewaiver/2003jan20_privwaiv_dojthomp.authcheckdam.pdf [03.08.2015]; *Zgodność i funkcja zapewnienia zgodności w bankach*, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, kwiecień 2005, Protokół dostępu: https://www.knf.gov.pl/Images/Zgodnosc%20i%20funkcja%20zapewnienia%20zgodnosci%20w%20bankach_tcm75-25055.pdf [03.08.2015]; B. Makowicz: *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 14–18; M. Haase: *Oficer compliance jako zawód*, dodatek specjalny do Monitora Prawniczego 2013, nr 23, s. 3–4.

[10] Zob. art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

[11] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy o CBA, do zadań Biura należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:
a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228–231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
b) wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233, wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270–273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296–297, 299 i 305, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, a także o których mowa w art. 585–592 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 oraz z 2014 r. poz. 265 i 1161) oraz określonych w art. 179–183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94 i 586), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
c) finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924), jeżeli pozostają w związku z korupcją,
d) obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
e) zasadom rywalizacji sportowej, określonym w art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715),
f) obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi określonymi w art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 122, poz. 696, z późn. zm.),
– oraz ściganie ich sprawców.

[12] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 Ustawy o CBA, do zadań Biura należy:
a) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
b) ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;
c) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, składanych na podstawie odrębnych przepisów.

[13] Zob. art. 2 ust. 1 pkt 6 Ustawy o CBA.

[14] Zob. szerzej: L. Schaff, *O czynnościach poprzedzających wszczęcie postępowania karnego*, Warszawa, PK 1959, nr 17; S. Owczarski, *Problematyka postępowania operacyjnego w świetle prawa i praktyki*, PS 1994, nr 4; *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, Warszawa 1999; A. Taracha,

Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe, Lublin 2006, s. 25; T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, wyd. 6, (zakt.:) M. Szostak, Kraków 2009, s. 112–116.

[15] Zob. art. 31–47 Ustawy o CBA.

[16] S.F. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/El., 2012.

[17] Zob. art. 2 ust. 1 pkt 6 Ustawy o CBA.

[18] M. Kulesza, M. Niziołek: *Etyka służby publicznej*, s. 53–56.

[19] Tamże.

[20] Zob.: Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. 2014 poz. 299).

[21] Zob. szerzej: *Szczegółowe informacje dotyczące „Tarczy antykorupcyjnej"*, Protokół dostępu: https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/szczegolowe-informacje-dotyczace-tarczy-antykorupcyjnej.html [dostęp: 03.08.2015].

[22] Z danych CBA wynika, że w 2014 r. osłoną antykorupcyjną Biuro obejmowało 27 przedsięwzięć. Zob. szerzej: *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2014 roku*, Warszawa, 31 marca 2015 r., s. 14.

[23] Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

[24] Zob. art. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

[25] Zob. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, OSNKW 2001/11-12/87.

[26] A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 18.

[27] Zob. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 345).

[28] Zob. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.).

[29] Zob. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o konsultantach w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2015 r. poz. 126).

[30] Z danych CBA wynika, że Biuro podejmuje liczne działania, które w sposób bezpośredni i pośredni kształtują świadomość obywateli. Przykładami tego typu działań są:
- szkolenia dla urzędników z zakresu przeciwdziałania korupcji i przeciwdziałania nieprawidłowościom w zamówieniach publicznych. Do dnia 1 sierpnia 2015 r. funkcjonariusze CBA przeszkolili 31 949 urzędników w 498 urzędach administracji publicznej;
- opracowywanie materiałów o charakterze edukacyjnym (np. *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*);
- uruchomiona w maju 2014 r. platforma e-learningowa ze szkoleniem antykorupcyjnym w wersji polskiej oraz angielskiej; do końca 2014 r. na platformie zarejestrowało się ponad 19 tys. użytkowników;
- redagowanie portalu *antykorupcja.gov.pl*, który odnotował ponad 3,2 mln odsłon; w 2014 r. umieszczono tam ok. 470 artykułów; zob. szerzej: *Informacja o wynikach działalności*, s. 14–15.

[31] Przykładem wyznaczania wzorów zachowań i postaw jest podpisane w dniu 5 marca 2014 r. przez Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Ośrodek Rozwoju Edukacji porozumienie o współpracy mające na celu realizację pilotażu projektu edukacyjnego „Etyka nie tylko dla smyka". Projekt ma na celu pomoc we wprowadzaniu uczniów klas I–III szkół podstawowych w świat wartości oraz ułatwiać kształtowanie ich postaw moralno-etycznych. Projekt polega na multiplikowaniu wiedzy oraz umiejętności w zakresie edukacji etycznej i antykorupcyjnej. W ramach projektu przygotowano sieć 22 koordynatorów regionalnych, którzy zostali przeszkoleni przez funkcjonariusza CBA z zakresu zagadnień antykorupcyjnych. Następnie koordynatorzy regionalni przygotowali do realizacji projektu zespół 226 liderów edukacji wczesnoszkolnej – pracujących dalej z 1434 nauczycielami. Z kolei nauczyciele przeprowadzili zajęcia lekcyjne dla 27 601 uczniów klas I–III w 223 szkołach podstawowych na terenie 14 województw. Z ewaluacji projektu wynika, że 78,9% liderów zadeklarowało kontynuację projektu, 57,5% nauczycieli oceniło pozytywny wpływ programu na postawy moralno-etyczne uczniów, 49,2 % – nauczycieli oceniło pozytywny wpływ programu na zachowania uczniów. Zob. szerzej: *Etyka nie tylko dla smyka*, Protokół dostępu: http://antykorupcja.gov.pl/ak/komunikaty-cba/11686,Etyka-nie-tylko-dla-smyka.html [dostęp: 04.08.2015].

[32] Przejawem kreowania kultury organizacyjnej państwa jest podpisane w dniu 20 maja 2014 r. porozumienie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Giełdy Papierów Wartościowych i Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie organizacji szkoleń i warsztatów problemowych służących podnoszeniu kultury compliance w spółkach notowanych na warszawskim parkiecie, z uwzględnieniem metodologii zapobiegania oraz wykrywania działań o charakterze korupcyjnym oraz działań niezgodnych z prawem rynku kapitałowego. Zob. szerzej: *Współpraca CBA, GPW i KNF*, Protokół dostępu: http://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/11387,Wspolpraca-CBA-GPW-i-KNF.html [dostęp: 04.08.2015].

[33] Uchwała Nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. 2014 poz. 299).

„ETYKA NIE TYLKO DLA SMYKA”

– pilotażowy projekt edukacyjny realizowany wspólnie przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i Ośrodek Rozwoju Edukacji

W dniu 5 marca 2014 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Ośrodek Rozwoju Edukacji podpisały porozumienie o współpracy, mające na celu realizację pilotażu projektu edukacyjnego *Etyka nie tylko dla smyka*.

Celem projekt jest pomoc we wprowadzaniu najmłodszych uczniów w świat wartości oraz ułatwianie kształtowania ich postaw moralno-etycznych.

Projekt polega na realizacji podstawy programowej edukacji wczesnoszkolnej poprzez przygotowanie nauczycieli do pełnienia roli liderów i multiplikowania wiedzy oraz umiejętności w zakresie edukacji etycznej i antykorupcyjnej w oparciu o przygotowaną publikację.

Projekt skierowany jest do uczniów klas I–III szkół podstawowych, rodziców oraz nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej.

W ramach projektu przygotowano sieć **22 koordynatorów** regionalnych, którzy zostali przeszkoleni przez funkcjonariusza CBA z zakresu zagadnień etycznych i antykorupcyjnych.

W ramach projektu koordynatorzy regionalni wspólnie z zespołem zaproszonych do współpracy ekspertów – filozofów, etyków i funkcjonariusza CBA – przygotowali poradnik metodyczny dla nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej z zakresu edukacji społecznej, antykorupcyjnej i etyki – *Etyka nie tylko dla smyka. Poradnik dla nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej*.

Poradnik składa się z części teoretycznej, wprowadzającej w tematykę kształtowania postaw moralno-etycznych w edukacji wczesnoszkolnej, oraz z części metodycznej, zawierającej scenariusze zajęć i ćwiczeń do realizacji zagadnień etycznych i antykorupcyjnych w edukacji wczesnoszkolnej wraz ze wskazówkami metodycznymi.

Koordynatorzy regionalni przygotowali do realizacji projektu zespół **226 liderów** edukacji wczesnoszkolnej – pracujących dalej z **1434 nauczycielami**.

47,2% nauczycieli biorących udział w projekcie ze stażem pracy od 21 do 30 lat

Z kolei nauczyciele przeprowadzili zajęcia lekcyjne dla **27 601 uczniów** klas IIII w 223 szkołach podstawowych na terenie 14 województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

W dniu 12 czerwca 2015 r. w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odbyła się konferencja podsumowująca pilotaż projektu *Etyka nie tylko dla smyka*, w której udział wzięli: podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Joanna Berdzik i Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik.

57,5% nauczycieli wskazało pozytywny wpływ programu na postawy moralno-etyczne uczniów

78,9% liderów zadeklarowało kontynuację projektu

W trakcie konferencji zostały wręczone szkolnym liderom zaświadczenia o ukończeniu formy doskonalenia, a przedstawicielom szkół uczestniczących w pilotażu dyplomy *Etyczna szkoła*.

Projekt *Etyka nie tylko dla smyka* został wysoko oceniony przez większość koordynatorów, liderów i nauczycieli.
Za szczególne zalety uznano:

- pozytywny wpływ na uczniów,
- wysoki poziom zaangażowania beneficjentów,
- oryginalność i istotność podejmowanej problematyki,
- wysoka skuteczność.

Zarekomendowano w szczególności:

- wydłużenie czasu trwania programu,
- kontynuowanie programu w kolejnych latach nauki, w celu utrwalenia wiedzy i umiejętności,
- dopracowanie i wzbogacenie materiałów dydaktycznych.

49,2% nauczycieli wskazało pozytywny wpływ programu na zachowania uczniów

MIĘDZYNARODOWE TARGI TECHNIKI I WYPOSAŻENIA SŁUŻB POLICYJNYCH ORAZ FORMACJI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA EUROPOLTECH

Centralne Biuro Antykorupcyjne, obok działań mających na celu zwalczanie korupcji, podejmuje wiele aktywności ukierunkowanych na zapobieganie jej. Działalność ta znajduje odzwierciedlenie w licznych inicjatywach o charakterze informacyjno-edukacyjnym, takich jak organizacja konferencji czy działalność wydawnicza.

Istotny element działalności mającej na celu prewencję korupcji, realizowanej poprzez seminaria i konferencje, stanowi aktywność Centralnego Biura Antykorupcyjnego w ramach organizowanych cyklicznie Międzynarodowych Targów Techniki i Wyposażenia Służb Policyjnych oraz Formacji Bezpieczeństwa Państwa EUROPOLTECH. Jest to przedsięwzięcie o wysoce specjalistycznym charakterze, dostępne wyłącznie dla profesjonalistów – funkcjonariuszy służb policyjnych oraz cywilnych i wojskowych formacji bezpieczeństwa państwa. Centralne Biuro Antykorupcyjne uczestniczyło dotychczas w trzech kolejnych edycjach przedsięwzięcia: w 2011 r., 2013 r. oraz 2015 r.

Europoltech 2015

W ramach towarzyszącej Targom Europoltech 2015 VII Międzynarodowej Konferencji Policyjnej *Ochrona interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, we współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej, zorganizowało seminarium *Prewencja korupcji w służbach mundurowych*. W seminarium wzięli udział wysocy rangą przedstawiciele formacji i służb, reprezentanci wybranych resortów oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie: nadbryg. Piotr Kwiatkowski – Zastępca Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, płk Andrzej Pecka – Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, płk Jan Gęsich – Szef Zarządu Dochodzeniowo-Śledczego Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, ppłk SG Marek Michalski, insp. celny Robert Torenc – Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej, Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, insp. Ryszard Walczuk – Dyrektor Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, podinsp. dr Jacek Bil – Kierownik Zakładu Studiów nad Przestępczością Zorganizowaną i Terroryzmem Instytutu Badań nad Przestępczością Kryminalną i Terroryzmem Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Marcin Szaładziński – Dyrektor Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz przedstawiciel Zarządu Ochrony Ekonomicznych Interesów Sił Zbrojnych Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

Prezentowane w ramach seminarium wystąpienia dotyczyły profilaktyki korupcji w Straży Granicznej, w Państwowej Straży Pożarnej, w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, w środowisku policyjnym oraz w resorcie obrony

8

narodowej. Przedstawione zostały także: realizacja Programu Antykorupcyjnego Służby Celnej 2010–2013+, zagadnienie zawiadomienia o przestępstwie korupcji, a także temat rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania korupcji w ujęciu Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

W seminarium uczestniczył także przedstawiciel Centralnego Biura Antykorupcyjnego, który zaprezentował rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych na przykładzie przetargów służb mundurowych.

Z kolei podczas głównych obrad VII Międzynarodowej Konferencji Policyjnej *Ochrona interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej*, Centralne Biuro Antykorupcyjne reprezentował Krzysztof Krak – Dyrektor Gabinetu Szefa. Jego wystąpienie miało tytuł: *Przestępstwa korupcyjne związane z nieprawidłowym wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej – doświadczenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego.*

Europoltech 2013

Podczas Targów EUROPOLTECH 2013 Centralne Biuro Antykorupcyjne zaznaczyło swoją obecność, występując w podwójnej roli – zarówno organizatora jednego z seminariów, jak i wystawcy.

Targom Europoltech 2013 towarzyszyła VI Międzynarodowa Konferencja Policyjna *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 – nowe wyzwania dla Policji oraz innych służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na drogach*.

CBA było organizatorem seminarium *Bezpieczny biznes*, w ramach którego została zaprezentowana tematyka oceny ryzyk w służbach policyjnych i formacjach bezpieczeństwa państwa, monitorowania wykorzystania nauki dla potrzeb rozwoju służb policyjnych i formacji bezpieczeństwa państwa, lobbingu na rzecz nowoczesnych technologii przeznaczonych dla służb policyjnych i formacji bezpieczeństwa państwa oraz wprowadzania efektywnych procesów monitorowania kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie.

Podczas seminarium wystąpienia wygłosili przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli: Marek Bieńkowski – Radca Prezesa NIK, p.o. Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Adam Zakrzewski – Główny specjalista k.p. ww. Departamentu i Wojciech Bartoń – Specjalista k.p. ww. Departamentu; dr hab. Marek Jarosław Ilnicki – reprezentujący organizację Pracodawcy RP; Marek Wośko – reprezentujący Business Centre Club oraz Mariusz Witalis – Partner w dziale Zarządzania Ryzykiem Nadużyć w Ernst & Young.

W ramach przygotowanego stoiska wystawienniczego CBA zaprezentowało realizowaną działalność o charakterze informacyjno-edukacyjnym, w szczególności wydawnictwa własne Biura.

Europoltech 2011

Targom Europoltech 2011 towarzyszyła V Międzynarodowa Konferencja Policyjna *Nauka i Innowacje a System Bezpieczeństwa Państwa*, podczas której odbyło się zorganizowane przez CBA seminarium *Dobre praktyki przy prowadzeniu i realizacji zamówień publicznych*.

Tematy seminarium dotyczyły: wpływu konkurencji na ograniczenie ryzyka powstawania zjawisk patologicznych w zamówieniach publicznych; dobrych praktyk w absorpcji funduszy UE w regionach; oraz zamówień publicznych jako obszaru zainteresowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wystąpienia wygłosili: Jacek Sadowy – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Małgorzata Brennek – reprezentująca Centrum im. Adama Smitha oraz przedstawiciel Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Również w 2011 r. Biuro uczestniczyło w Targach w charakterze wystawcy, prezentując działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego o charakterze informacyjno-edukacyjnym. □