

Analiza wymogów formalnoprawnych i standardów kontroli wewnętrznej w bankach w kontekście globalizacji rynków finansowych

Piotr Pisarewicz*

Streszczenie: *Cel* – Analiza zmian wymogów formalnoprawnych i standardów w zakresie mechanizmów kontroli wewnętrznej w sektorze bankowym. Dynamiczny rozwój rynków finansowych oraz globalizacja przyczyniły się w ostatnich dekadach do upowszechnienia usług oraz internacjonalizacji banków, co skutkuje wzrostem liczby nowych ryzyk, przed którymi stoją banki i pozostałe instytucje finansowe. W celu odpowiedzi na pytanie odnośnie do zapewnienia bezpieczeństwa banków jako przedsiębiorstw działających na rynku finansowym, dokonano dogłębnej analizy aktów prawnych i dokumentów regulujących w sposób bezpośredni lub pośredni zagadnienia dotyczące kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna stanowi kluczowy element bezpieczeństwa funkcjonowania banków i zapewnia standardy skutkujące minimalizowaniem wszystkich rodzajów ryzyk, na które są one narażone.

Metodologia badania – Analizę retrospektywną aktów prawnych obowiązujących od 1997 roku oparto głównie o metody: obserwacji oraz analizy i konstrukcji logicznej.

Wynik – Badania wykazały, iż struktura regulacji dotyczących kontroli wewnętrznej jest bardzo rozbudowana i złożona. Ma swoje źródło zarówno w aktach prawnych wyższego rzędu (ustawy), jak i niższego (rozporządzenia, uchwały, rekomendacje KNF). Wraz z rozwojem sektora bankowego wymogi formalne w badanej kwestii podlegały dynamicznym zmianom, które wskazano i opisano w kolejności chronologicznej.

Oryginalność/wartość – Niniejsze opracowanie jest częścią szerszych badań autora nad zagadnieniami sektora finansowego w zakresie bezpieczeństwa instytucji finansowych oraz ich klientów. Badania obejmują obszar nauki i praktyki analizowanego przedmiotu nieopisywany szerzej w takim ujęciu oraz kontekście.

Słowa kluczowe: kontrola wewnętrzna, bank, sektor finansowy, regulacje prawne, ustawy, rekomendacje

Wprowadzenie

Dynamiczny rozwój rynków finansowych oraz ich globalizacja przyczyniły się w ostatnich dekadach do upowszechnienia i internacjonalizacji usług oraz działających na nich podmiotów. Nowe produkty i instrumenty finansowe zdobywają coraz szersze grono klientów, a dostęp do nich z roku na rok staje się coraz łatwiejszy i szybszy. Dzieje się tak głównie za sprawą rozwoju technologii teleinformatycznych, które upraszczają i przyspieszają procesy transakcyjne. To z kolei skutkuje wzrostem liczby nowych ryzyk, przed którymi stoją banki i pozostałe instytucje finansowe. W celu należytej odpowiedzi na pytanie odnośnie do bezpieczeństwa banków jako przedsiębiorstw działających na rynku finansowym, a także

* dr Piotr Pisarewicz, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego, e-mail: piotr.pisarewicz@wp.pl.

bezpieczeństwa ich klientów, autor niniejszego opracowania dokonał dogłębnej analizy aktów prawnych i dokumentów regulujących w sposób bezpośredni lub pośredni zagadnienia dotyczące mechanizmów kontroli wewnętrznej, począwszy od uchwalenia ustawy Prawo bankowe w roku 1997, aż do dnia złożenia niniejszego opracowania. Kontrola wewnętrzna w instytucjach finansowych stanowi kluczowy element bezpieczeństwa i zapewnia standardy skutkujące minimalizowaniem ryzyk, na jakie są narażone wpisujące się w szeroko zdefiniowane zasady GARP (*Generally Accepted Risk Principles*) (Gwizdała, 2014, s. 648). Standaryzacja ma tutaj kluczowe znaczenie zarówno dla skuteczności mechanizmów kontroli, jak i ich transparentności (Łęgowik-Świącik, 2012, s. 49). Należy zaznaczyć, iż mechanizmy kontroli wewnętrznej są stosowane w wielu sektorach (np. sektorze finansów publicznych, przemyśle, usługach, itp.), a nie tylko w sektorze bankowym (Bożek, 2014, s. 37). Brak skutecznego systemu kontroli wewnętrznej w bankach i innych instytucjach działających na coraz bardziej złożonych rynkach finansowych, może prowadzić do wielu zaniechań, nieprawidłowości oraz nadużyć, powodowanych zarówno przez personel, jak i osoby trzecie. Należy jednak wspomnieć, iż aktywna kontrola ryzyka poprzez umiejętną kontrolę wewnętrzną może mieć bardzo pozytywny wymiar optymalizujący ponoszone ryzyko rynkowe (Gwizdała, 2012, s. 35). Nadto w praktyce bankowej wymogi formalnoprawne oraz standardy rynkowe niejednokrotnie stanowią przedmiot wielu postępowań i spraw badanych przez organy nadzoru i kontroli (np. Komisji Nadzoru Finansowego – KNF, Urzędu Kontroli Konkurencji i Konsumentów – UOKiK czy też Rzecznika Finansowego – RF). Dotyczy to zarówno postępowań wewnętrznych, jak i spraw objętych sądowym postępowaniem karnym i/lub cywilnym. Poszkodowane przez banki osoby fizyczne, firmy lub przedsiębiorstwa coraz częściej dochodzą swoich praw na drodze postępowania sądowego posiłkując się w pozwach m.in. wymogami dotyczącymi kontroli wewnętrznej w bankach, które w ich opinii zostały lub mogły zostać naruszone. Autor w trakcie praktyki zawodowej na rynku finansowym, a także jako pracownik naukowy, wielokrotnie spotykał się z tego typu przypadkami. Banki, podobnie jak instytucje zaufania publicznego, są obowiązane do przestrzegania wymogów, które stanowią ściśle zdefiniowany poziom *de minimis* zabezpieczający je same oraz ich klientów przed negatywnymi zjawiskami oraz nadużyciami, m.in. poprzez monitorowanie przedsięwzięć organizacyjnych i kadrowych (Gwizdała, 2014, s. 654). Mechanizmy powyższe wpisują się w szeroko rozumiane elementy polityki i procedur zarządzania ryzykiem (Młodzik, 2014, s. 689). Jak wspomniano wcześniej, dynamiczny rozwój rynków finansowych a w szczególności technologii informatycznych, spowodował powstanie szeregu ryzyk skutkujących obniżeniem bezpieczeństwa systemów bankowych. Dotyczy to zarówno przeprowadzanych transakcji, jak i zabezpieczania danych osobowych oraz dokumentów bankowych. W kolejnych rozdziałach analizie poddano wymogi i regulacje formalnoprawne w zakresie kontroli wewnętrznej w bankach, obejmujące wszystkie poziomy ich obowiązywania, począwszy od ustaw, poprzez rozporządzenia ministerialne, a na rekomendacjach KNF kończąc. Zidentyfikowano daleko idącą złożoność badanego zagadnienia, która skutkowałaby znacznym przekroczeniem ram wydawniczych niniejszej

publikacji. Z tego względu, po nakreśleniu ogólnego obrazu systemu wymogów formalnych obowiązujących w polskich bankach i opisie poszczególnych regulacji, uwagę skupiono na ewolucji i rozwoju postanowień wybranych nowelizacji ustawy Prawo bankowe jako kluczowego dokumentu regulującego ten sektor w naszym kraju.

1. Przegląd ustawowych wymogów i regulacji w zakresie kontroli wewnętrznej w bankach

Kluczowy akt prawny, który poddano analizie pod kątem wymogów kontroli wewnętrznej, to Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (wraz z późniejszymi nowelizacjami). Jest to kluczowy dokument wyznaczający zasady funkcjonowania i standardy systemu bankowego w Polsce. Postanowienia i szczegółowe wymogi dotyczące kontroli wewnętrznej zostały przeanalizowane w kolejnym rozdziale, niemniej jednak należy już teraz podkreślić kluczową rolę tego dokumentu w zakresie istoty badanego problemu.

Biorąc pod uwagę praktykę bankową, należy również podkreślić rolę szeroko rozumianych przepisów o rachunkowości, które same w sobie zawierają szereg postanowień gwarantujących bezpieczeństwo (a przynajmniej jego minimalny poziom) oraz bezpośrednie lub pośrednie zapisy odnośnie do mechanizmów kontroli wewnętrznej (Gad, 2012, s. 782). Standardy rynkowe w zakresie ewidencji księgowej, związanego z nią systemu kontroli oraz zabezpieczania dokumentacji, wyznaczają następujące dokumenty:

- Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 roku (wraz z kolejnymi nowelizacjami),
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków,
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości domów maklerskich i jednostek organizacyjnych banków, w ramach których prowadzona jest działalność maklerska.

W opinii autora powyższe dokumenty zawierają bardzo istotne zapisy, które wzmacniają bezpieczeństwo funkcjonowania banków, a także są podstawą szeregu procedur stosowanych w ich bieżącej działalności.

Kolejnym rodzajem aktów prawnych są rozporządzenia Rady Ministrów oraz rozporządzenia ministerialne, które dotyczą szczegółowych kwestii w zakresie rozwiązań stosowanych przez banki. Akty prawne będące podstawą do tworzenia procedur kontroli wewnętrznej lub zawierające minimalne wymogi w zakresie ich treści są następujące:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2003 roku w sprawie zasad tworzenia, utrwalania, przechowywania i zabezpieczania, w tym przy zastosowaniu podpisu elektronicznego, dokumentów bankowych sporządzanych na elektronicznych nośnikach informacji,

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2004 roku w sprawie warunków i trybu umarzania dokumentów potwierdzających zawarcie umowy rachunku oszczędnościowego oraz rachunku terminowej lokaty oszczędnościowej.

Pierwszy rozporządzenie zawiera znacznie więcej postanowień, delegacji lub wytycznych stanowiących podstawę tworzenia procedur kontroli wewnętrznej w bankach niż drugie. Kwestie podpisu elektronicznego, przechowywania i zabezpieczania dokumentów bankowych oraz elektroniczne nośniki informacji są kluczowymi elementami stanowiącymi o bezpieczeństwie analizowanych instytucji finansowych. Na tym tle dochodzi najczęściej do szeregu nadużyć zarówno ze strony pracowników banków, jak i z zewnątrz.

W opinii autora powyższe dokumenty zawierają bardzo istotne zapisy, które wzmacniają bezpieczeństwo funkcjonowania banków, a także są podstawą szeregu procedur stosowanych w ich bieżącej działalności.

2. Kontrola wewnętrzna w bankach a wymogi organu nadzoru i samorządu bankowego

Ze względu na specyfikę sektora bankowego, należy podkreślić bardzo istotną rolę aktów tzw. „miękkiego prawa”, czyli rekomendacji. Uchwalane być one mogą przez organ nadzoru na podstawie art. 137 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (Dz.U. nr 140, poz. 939, wraz z późn. zm.). Można zaryzykować twierdzenie, iż w praktyce to właśnie one kształtują obowiązujące w bankowości bieżące standardy funkcjonowania. Należy także podkreślić ich „nieobowiązkowy” charakter, który jednak w praktyce jest stosowany przez wszystkie instytucje. Dzieje się tak z kilku względów, ponieważ na mocy nadanych organowi nadzoru uprawnień może on ukarać podmiot lub jego władze niestosujące się do postanowień rekomendacji. Nie został opisany w dostępnej literaturze, jak również nie jest znany osobiście autorowi niniejszego opracowania przypadek, w którym przedstawiciele władz banku działającego w Polsce przeciwstawiłoby się bezpośrednio postanowieniom zawartym w rekomendacjach lub zaleceniach KNF. Władze instytucji finansowych czynią starania, aby w możliwie jak najpełniejszy sposób realizować wszystkie oczekiwania rodzimego nadzorca. Przedstawiciele KNF na oficjalnych lub nieoficjalnych spotkaniach na pytania o potencjalne sankcje za nierealizowanie „nieobowiązkowych” przecież rekomendacji odpowiadali najczęściej, iż w takich przypadkach władze banku muszą wykazać i przekonać organ nadzoru, iż jego zalecenia nie są zasadne i z różnych względów nie mogą zostać wdrożone.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, iż takich przypadkach proces taki skończyłby się najprawdopodobniej porażką władz banku. Organ nadzoru realizuje kontrole w instytucjach bankowych, które kończą się tzw. zaleceniami pokontrolnymi. Tym samym na ich mocy bank byłby już zobligowany do realizacji wszystkich wskazanych w rekomendacjach czynności pod groźbą sankcji finansowych lub personalnych. Ten drugi czynnik jest równie istotny jak pierwszy, ponieważ członkowie władz banków starają się za wszelką

cenę unikać konfliktów z nadzorcą, który na mocy nadanych uprawnień ustawowych wyraża (lub nie) zgodę na objęcie funkcji w zarządzie. Bodaj nikt z urzędujących członków władz nie będzie świadomie ryzykował konfliktu i podejmował długoterminowego ryzyka niewydanego przez KNF zgody w przypadku zmiany miejsca pracy. Tego typu mechanizm wskazuje, iż zarządzający bankami, a także innymi instytucjami finansowymi, przywiązują bardzo dużą wagę do rekomendacji jako aktów prawnych o tzw. „miękkiej naturze” – ich postanowienia są bardzo skrupulatnie realizowane.

W zakresie zagadnień związanych bezpośrednio z kontrolą wewnętrzną rodzimy organ nadzoru uchwalił następujące dokumenty (w kolejności chronologicznej):

1. Rekomendacja H – dotycząca kontroli wewnętrznej w banku, Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1999 r.
2. Rekomendacja H – dotycząca kontroli wewnętrznej w banku, Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2002 r.
3. Uchwała nr 4/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 roku 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.
4. Uchwała nr 383/2007 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 17 grudnia 2008 roku 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.
5. Rekomendacja H – dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011 r.
6. Uchwała nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 4 października 2011 roku 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.

W kontekście powyższych rozważań, listę należy uzupełnić także o akty, które pośrednio zawierają zapisy i postanowienia kształtujące w praktyce procedury wewnętrzne w zakresie kontroli wewnętrznej. Należą do nich poniższe dokumenty obejmujące w szczególności problematykę zarządzania ryzykiem (w tym ryzykiem i bezpieczeństwem informatycznym):

1. Rekomendacja D – dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki, Komisja Nadzoru

Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 1997 r.

2. Rekomendacja D – dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki, Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2002 r.
3. Rekomendacja M – dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach, Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2004 r.
4. Rekomendacja D – dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, styczeń 2013 r.
5. Rekomendacja M – dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, styczeń 2013 r.

Odrębną kategorią dokumentów wyznaczających i opisujących standardy rynkowe są uchwały Związku Banków Polskich. Są one tym bardziej istotne, że tworzone są przez samo środowisko banków. Zaliczyć do nich należy:

1. Zasady Dobrej Praktyki Bankowej, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 6 XVIII Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z dnia 26 kwietnia 2007 roku uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 13 XX Walnego Zgromadzenia Związku Banków Polskich z dnia 21 kwietnia 2009 roku, Warszawa 2009 r.
2. Kodeks Etyki Bankowej (Zasady Dobrej Praktyki Bankowej), przyjęty na XXV Walnym Zgromadzeniu ZBP w dniu 18 kwietnia 2013 roku, Warszawa 2013 r.

Powyższe akty prawne i dokumenty zawierają szczegółowe zapisy bezpośrednio lub pośrednio kształtujące w bankach mechanizmy kontroli wewnętrznej. Ze względu na ich rozbudowaną treść, zostały jedynie wskazane w kolejności ich uchwalania z uwzględnieniem wszystkich nowelizacji. W kolejnym rozdziale dokładnie przeanalizowane zostały natomiast zapisy ustawy Prawo bankowe jako głównego aktu prawnego kształtującego badany sektor.

3. Standardy kontroli wewnętrznej a ewolucja wymogów ustawy Prawo Bankowe

Jak wspomniano w początkowej części opracowania, główny nurt w zakresie analizowanego zagadnienia nadaje Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe, wskazująca kluczowe kierunki (standardy), według których banki winny kształtować kontrolę wewnętrzną i jej mechanizmy. Aby należycie przedstawić kwestie związane z kontrolą wewnętrzną na przestrzeni ostatnich dekad, analizie poddano zarówno brzmienie ustawy pierwotnie obowiązujące, jak i najważniejsze nowelizacje istotne dla kwestii związanych z badanym zagadnieniem.

3.1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (brzmienie pierwotnie obowiązujące)

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (brzmienie pierwotnie obowiązujące – Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939) zagadnienia kontroli wewnętrznej były wskazane w sposób bardzo syntetyczny i ogólny. W ustawie wskazano jedynie, że: „W bankach działa kontrola wewnętrzna, która sprawdza legalność i prawidłowość działalności prowadzonej przez bank oraz prawidłowość i rzetelność składanych sprawozdań i informacji” (Ustawa, 1997, art. 9.1).

Postanowiono także, że zrzeszone banki spółdzielcze mogą zostać objęte kontrolą wewnętrzną przez banki zrzeszające, o ile pozwala na to umowa zrzeszenia (Ustawa, 1997, art. 9.2). Tego typu ujęcie dawało relatywnie dużą swobodę interpretacyjną i w praktyce poszczególnych podmiotów mogło skutkować wdrażaniem skrajnie odmiennych rozwiązań operacyjnych. Z powyższych względów rozpoczęto prace nad kolejną modyfikacją tego zagadnienia, które skutkowało po kilku latach znacznym uszczegółowieniem wymogów.

3.2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (brzmienie/nowelizacja z dnia 1 kwietnia 2004 r.)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe w brzmieniu z dnia 1 kwietnia 2004 roku wprowadziła szereg modyfikacji i zmian Art. 9, który zawierał postanowienia w badanym zakresie. Po ogólnym wprowadzeniu, iż „w bankach działa system kontroli wewnętrznej”, ustawodawca postanowił, że po Art. 9 dodano jeszcze Art. 9a–9d regulujące szczegółowe kwestie kontroli wewnętrznej. Przede wszystkim zdefiniowano cel główny całego systemu kontroli wewnętrznej w bankach, którym było wspomaganie procesów decyzyjnych przyczyniające się do zapewnienia trzech podstawowych elementów. Pierwszy z nich to dbałość o zapewnienie skuteczności i wydajność działania. Drugi to zapewnienie wiarygodności sprawozdawczości finansowej, która na wysoce konkurencyjnym rynku, a także w kontekście notowania wielu podmiotów na rynku giełdowym, wydaje się być bardzo istotnym zagadnieniem. Ostatni z celów szczegółowych to zapewnienie zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi, która jest również bardzo istotna w kontekście dynamicznie zmieniającego się otoczenia oraz regulacji mających wpływ na bieżące funkcjonowanie instytucji finansowych (Ustawa, 2004, art. 9a).

Kolejny nowy zapis regulował zakres odpowiedzialności władz banków odnośnie do systemu kontroli wewnętrznej. Na mocy postanowień zarząd banku odpowiada za: „zaprojektowanie, wprowadzenie oraz działanie systemu kontroli wewnętrznej dostosowanego do wielkości i profilu ryzyka pojawiającego się z działalnością banku”. Zarządy banków ponoszą zatem bezpośrednią odpowiedzialność za ww. elementy, niemniej z oczywistych względów delegują wszystkie procesy na podległe im komórki, koncentrując się na egzekwowaniu najważniejszych elementów wskazanych w procedurach wewnętrznych. Kolejny organ, czyli rady nadzorcze banków, umocowany został do sprawowania nadzoru nad

wprowadzeniem systemu kontroli wewnętrznej oraz oceny jego adekwatności i skuteczności. Ten element jest również bardzo istotny w kontekście strategicznego podejścia i długoterminowej skuteczności całego systemu kontroli wewnętrznej (Ustawa, 2004, art. 9b).

Bardzo ważne postanowienie wprowadzone na mocy badanej nowelizacji dotyczyło obowiązku tworzenia komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za audyt wewnętrzny. Obligo to wprowadzono w bankach działających w formie spółek akcyjnych, bankach państwowych i spółdzielczych (Ustawa, 2004, art. 9c.1).

Odnosnie do banków spółdzielczych, podobnie jak w pierwotnej wersji ustawy, wyłączono spod tego obowiązku banki zrzeszone, w których kontrola wewnętrzna jest realizowana przez banki zrzeszające na zasadach określonych w umowie zrzeszenia (Ustawa, 2004, art. 10). Tym samym wymienione banki spółdzielcze w nieco inny sposób realizowały zadania związane z kontrolą wewnętrzną, a także pozostałymi elementami zarządzania (Żelazek, 2010, s. 813).

Zdefiniowano także najważniejsze zadania komórek audytu wewnętrznego, do których zaliczono badanie i ocenę, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej oraz opiniowanie zarządzania bankiem. W tym zakresie w sposób szczególny podkreślono obowiązek oceny skuteczności zarządzania ryzykiem związanym z działalnością banku (Ustawa, 2004, art. 9c. 2). Należy wspomnieć, iż w kolejnych latach zarządzanie ryzykiem i związane z nim zagadnienia będą stanowiły jeden z istotniejszych elementów zarządzania instytucjami finansowymi. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków wynikających z przeprowadzonych audytów wewnętrznych oraz działań podejmowanych w celu ich usunięcia lub realizacji wprowadzono obowiązek przekazywania takich informacji członkom rad nadzorczych (Ustawa, 2004, art. 9d. 1). Nadto na mocy analizowanej nowelizacji wprowadzono możliwość powoływania komitetów do spraw audytu wewnętrznego spośród członków rad nadzorczych. Podstawowym celem komitetów miało być wykonywanie czynności nadzorczych nad działalnością komórek audytu wewnętrznego (Ustawa, 2004, art. 9d. 2).

3.3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (nowelizacja/brzmienie z dnia 10 grudnia 2012 r.)

Kolejna zmiana prawa bankowego wprowadzona na mocy nowelizacji z dnia 10 grudnia 2012 roku zawierała wiele nowych postanowień, które sprowadzały się do implementacji w bankach kompleksowego „systemu zarządzania” (Ustawa, 2012, art. 9.1). W myśl nowych postanowień winien on stanowić „zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych zachodzących w banku oraz do oceny prowadzonej działalności bankowej” (Ustawa, 2012, art. 9.2). Do jego wprowadzenia i zapewnienia warunków funkcjonowania zobligowano zarządy, natomiast do sprawowania nadzoru nad wprowadzeniem systemu zarządzania oraz oceny jego adekwatności i skuteczności umocowano rady nadzorcze banków.

Ustawodawca zdefiniował także jego konstrukcję opartą o dwa elementy:

- system zarządzania ryzykiem,
- system kontroli wewnętrznej.

Pomijając, ze względu na ograniczone ramy artykułu, kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem, dalszą uwagę poświęcono dalej wyłącznie systemowi kontroli wewnętrznej, będącemu głównym tematem niniejszego opracowania. W tym zakresie podkreślić należy zatem wyznaczony w ustawie cel tego elementu systemu zarządzania, którym winno być wspomaganie procesów decyzyjnych banków (Ustawa, 2012, art. 9c. 1). Ich wsparcie winno w myśl postanowień ustawy przyczyniać się do zapewnienia skuteczności i efektywności działania banku, wiarygodności sprawozdawczości finansowej, zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi. Te elementy były już wprowadzone w poprzednio wskazanej i analizowanej nowelizacji Ustawy z roku 2004.

Niemniej jednak wprowadzono także nowe zapisy definiujące zakres systemu kontroli wewnętrznej, który winien obejmować:

- mechanizmy kontroli ryzyka,
- badanie zgodności działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi,
- audyt wewnętrzny.

Utrzymano w mocy w niezmienionym brzmieniu zapis dotyczący obowiązku tworzenia przez banki tzw. „komórek audytu wewnętrznego”, jak i ich zadań. (Ustawa, 2012, art. 9d. 1,2). Nowym zapisem natomiast była delegacja dla Komisji Nadzoru Finansowego, która winna stworzyć (w drodze uchwały) szczegółowe zasady funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej (Ustawa, 2012, art. 9f) (Żelazek, 2010, s. 816). W praktyce skutkowało to, co wskazano we wcześniej części niniejszego opracowania, uchwaleniem stosownej rekomendacji.

Ustawodawca postanowił nadto uzupełnić treść ustawy o kolejne zapisy odnoszące się do badanych kwestii i wskazał, iż czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają między innymi na badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, a w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej (Ustawa, 2012, art. 133. 1. 2).

Na mocy omawianej nowelizacji nadano także dodatkowe uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego, umożliwiające nałożenie na bank dodatkowych wymogów kapitałowych ponad wartości wynikające z wymogów kapitałowych obliczanych zgodnie ze szczególnymi zasadami określanymi także przez organ nadzoru (wskazanych na mocy stosownej uchwały KNF). Takie przypadki mogły następować wtedy, gdy w trakcie czynności podejmowanych w ramach nadzoru bankowego (m.in. odnoszących się do funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej) zidentyfikowano negatywne zjawiska naruszające ustalone normy lub procedury (Ustawa, 2012, art. 138a. 1).

3.4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (nowelizacja/brzmienie obecnie obowiązujące)

Ostatnie zmiany ustawy Prawo bankowe nastąpiły na mocy nowelizacji niektórych przepisów, które ogłoszone zostały w Dzienniku Ustaw z dnia z dnia 16 grudnia 2016 roku. Niemniej jednak delegacji bezpośrednich do kwestii kontroli wewnętrznej w bankach będących przedmiotem niniejszych rozważań tam nie było. Zmiany w tym zakresie ogłoszono pod koniec roku 2015 (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Dz.U. z 2015 r. poz. 128, 559, 978, 1166, 1223, 1260, 1311, 1348, 1357, 1513, 1634, 1830, 1844, 1854, 1864, 2281, z 2016 r. poz. 615, 904, 996, 1177, 1579). Niezależnie od ww. kwestii i terminów wprowadzenia poszczególnych zapisów, w niniejszym podrozdziale uwaga skupiona zostanie na najważniejszych w opinii autora postanowieniach obejmujących zagadnienia szeroko rozumianej kontroli wewnętrznej.

Co do zasady obecne brzmienie ustawy nie zmieniło istoty badanego zagadnienia w stosunku do poprzednio obowiązującego w zakresie celów, zadań oraz kluczowych elementów. Uzupełniono i uszczegółowiono natomiast niektóre kwestie, do których należy zaliczyć rozszerzenie systemu zarządzania o nowy mechanizm tzw. procedur anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu (w szczególnych przypadkach także radzie nadzorczej banku) naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych. Celem takiego rozwiązania jest zapewnienie pracownikom zgłaszającym naruszenia ochrony przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania, które mogłyby nastąpić w przypadku ujawnienia nieprawidłowości spowodowanych przez władze lub personel banku (Ustawa, 2016, art. 9.2a, 2b). Wydaje się to być odpowiedzią na dotychczasowe doświadczenia niektórych pracowników sektora, którzy chcąc przyczynić się do ujawnienia i wyjaśnienia nieprawidłowości, często byli zmuszani do zmiany miejsca pracy lub narażani na innego rodzaju sankcje.

Nieco inaczej w stosunku do poprzednich postanowień ustawodawca sformułował funkcję systemu kontroli wewnętrznej mającą za zadanie zapewnienie przestrzegania mechanizmów kontrolnych dotyczących w szczególności zarządzania ryzykiem w banku, która winna obejmować stanowiska, grupy ludzi bądź jednostki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań przypisanych tejże funkcji. Odnośnie do kwestii organizacyjnych wskazano konieczność tworzenia komórek do spraw zgodności (tzw. *compliance*), mających za zadanie identyfikację, ocenę, kontrolę i monitorowanie ryzyka braku zgodności działalności banku z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i standardami rynkowymi, a także przedstawianie raportów w tym zakresie.

Kolejnym obowiązkiem wyodrębniania w strukturze organizacyjnej objęto znane już wcześniej niezależne komórki audytu wewnętrznego mające za zadanie badanie i ocenę, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej. Wymieniony system kontrolny winien funkcjonować z wyłączeniem komórki audytu wewnętrznego, aby uniknąć sytuacji kontroli swojej własnej działalności, co oczywiście nie byłoby co do zasady skuteczne (Ustawa, 2016, art. 9c 2).

W najnowszym brzmieniu ustawy wprowadzono także pojęcie tzw. „banku istotnego” (Ustawa, 2016, art. 3.35), którego cechami wyróżniającymi są m.in. wielkość, organizacja wewnętrzna oraz rodzaj, zakres i złożoność prowadzonej działalności zdefiniowany w kilku kluczowych warunkach. Bank taki winien spełniać co najmniej jeden z poniższych warunków:

„a) akcje banku zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. 2014, r. poz. 94, z późn. zm.5):

- udział banku w aktywach sektora bankowego jest nie mniejszy niż 2%,
- udział banku w depozytach sektora bankowego jest nie mniejszy niż 2%,
- udział banku w funduszach własnych sektora bankowego jest nie mniejszy niż 2% albo

b) został uznany za taki bank przez Komisję Nadzoru Finansowego”.

W bankach tego typu winny działać dwie istotne komórki organizacyjne: komitet do spraw wynagrodzeń (będący nowym rozwiązaniem rynkowym) oraz znany już z poprzednich nowelizacji komitet do spraw ryzyka. Skład osobowy obu winien obejmować osoby powoływane spośród członków rad nadzorczych banków. Do głównych zadań komitetu do spraw wynagrodzeń należy zaliczyć opiniowanie i monitorowanie przyjętej w banku polityki wynagrodzeń oraz wspieranie organów banku w zakresie kształtowania i realizacji tej polityki (Ustawa, 2016, art. 9cb). Aktualne brzmienie ustawy uzupełniono o delegację dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, nakładając na niego obowiązek uchwalenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej. Dokument winien być uzupełniony także o tryb anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu lub radzie nadzorczej naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych, mając na względzie potrzebę zapewnienia skutecznego funkcjonowania organów statutowych banku i należytego podejścia do podejmowanego ryzyka w zakresie prowadzonej działalności, a także zapewnienie skutecznego działania mechanizmów wykrywania naruszeń (Ustawa, 2016, art. 9f 1).

Na zakończenie powyższych rozważań należy wspomnieć o nowych postanowieniach dotyczących tzw. nadzoru skonsolidowanego, któremu podlegają niektóre banki krajowe działające w holdingach. W takich przypadkach KNF ma obowiązek przekazywania zagranicznym organom nadzorczym oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego danych dotyczących struktury prawnej oraz struktury zarządzania i struktury organizacyjnej holdingu, nad którym sprawuje nadzór skonsolidowany. W zakres takich informacji wchodzi m.in. opis systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń (Ustawa, 2016, art. 141f 1. 11a). Wynika z tego, iż te trzy elementy w obecnym stadium rozwoju rynku finansowego i bankowego zostały uznane za szczególnie istotne z punktu widzenia ich stabilności i wiarygodności.

Uwagi końcowe

Podsumowując wszystkie wątki rozważań związanych ze zmianami regulacji dotyczących kontroli wewnętrznej na przestrzeni ostatnich dekad, można wskazać kilka syntetycznych wniosków. W swoim brzmieniu pierwotnym, uchwalonym w roku 1997, ustawa Prawo bankowe określała kontrolę wewnętrzną jedynie hasłowo i bardzo ogólnie, co nie zapewniało należytego stopnia bezpieczeństwa funkcjonowania tych instytucji. Kolejna z nowelizacji, uchwalona w 2004 roku, wprowadziła szereg nowych zapisów doprecyzowujących mechanizmy kontrolne, w tym kwestie tzw. audytu wewnętrznego, co było szczególnie istotne z punktu widzenia nowych wyzwań rynkowych oraz procesów globalizacyjnych. Kolejne zmiany sektora finansowego, regulacje unijne oraz nowe ryzyka związane z rozwojem technologii teleinformatycznych skutkowały nowelizacją z roku 2012. Wprowadziła ona kluczowe zmiany systemowe, m.in. obowiązek działania w banku tzw. systemu zarządzania złożonego z dwóch elementów: systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej. Poddany badaniu akt prawny w brzmieniu obowiązującym na dzień przygotowania niniejszego opracowania zawiera kolejne zapisy, które co do zasady są konsekwencją implementacji przepisów międzynarodowych – w tym w szczególności uregulowań Unii Europejskiej, jak i efektem działań mających na celu dostosowanie systemu bankowego oraz jego bezpieczeństwa do nowych wyzwań związanych z rozwojem rynku finansowego. Podkreślono konieczność wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej komórek audytu wewnętrznego, kontroli ryzyka, a także wynagrodzeń, co jest swoistą nowością. Wprowadzono także istotny z punktu widzenia skuteczności mechanizm anonimowej możliwości powiadamiania władz banków przez pracowników mających podejrzenia odnośnie do prawidłowości funkcjonowania i zachowania przepisów prawa. Nadto wprowadzono pojęcie tzw. banku istotnego, związanego z nim mechanizmów kontrolnych oraz podkreślono elementy dotyczące nadzoru skonsolidowanego nad międzynarodowymi grupami kapitałowymi.

Podkreślić należy, iż ustawowe wymogi mające pierwotnie charakter ogólny i systemowy z biegiem lat rozrosły się do znacznych rozmiarów, nakładając na banki szereg obowiązków mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania i zgodności z prawem wszystkich jego elementów. Niemniej jednak, pomimo nałożenia na banki obowiązku organizowania komórek kontroli wewnętrznej i nadzoru, ustawodawca nie wskazywał jednak zbyt wielu operacyjnych kwestii związanych z ich bieżącym funkcjonowaniem. Szczegółowe elementy związane z tymi zagadnieniami, które można określić jako standardy będące podstawą do tworzenia procedur wewnętrznych w poszczególnych bankach, odnaleźć można dopiero w dokumentach uchwalanych przez urząd nadzoru. Wspomniane w początkowej części niniejszej analizy rekomendacje i decyzje KNF, ze względów limitów redakcyjnych, zostaną omówione szerzej w innym opracowaniu.

Podsumowując wszystkie elementy badania oraz biorąc pod uwagę ewolucję formalnoprawnych wymogów dotyczących kontroli wewnętrznej, należy z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż obecny stan ustawowych zapisów w tym zakresie nie jest ostateczny.

Należy przewidywać, iż rozwój rynków finansowych będzie wywierał duży wpływ na lokalne i międzynarodowe organy nadzoru oraz legislacji. Te z kolei będą sukcesywnie dostosowywały wymogi i zapisy dotyczące systemu kontroli wewnętrznej i całego systemu zarządzania do nowych wyzwań stojących przed sektorem finansowym.

Literatura

- Bożek, W. (2014). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65.
- Gad, J. (2012). Mechanizm wewnętrzny nadzoru korporacyjnego a system rachunkowości w polskich spółkach publicznych – nowe regulacje oraz wyniki badań. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 690. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 51.
- Garczyński, D. (2003). Produkty i usługi bankowości elektronicznej w kontekście globalizacji rynków finansowych. W: L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), *Bankowość wobec procesów globalizacji*. Warszawa: CeDeWu.
- Gwizdała, J. (2012). Wybrane modele pomiaru ryzyka w zarządzaniu ryzykiem kredytowym w banku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 690. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 51.
- Gwizdała, J. (2014). Rola sterowania ryzykiem kredytowym w zarządzaniu portfelami kredytowymi w polskim sektorze bankowym. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65.
- Kodeks postępowania cywilnego. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Dz.U. 2014, poz. 101, z późn. zm.
- Krzyżkiewicz, Z. (2008). Bankowość. W: W.L. Jaworski, Z. Zawadzka (red.), *Podręcznik akademicki*. Warszawa: Poltekst.
- Łęgowik-Świącik, S. (2012). Zarządzanie ryzykiem jako element systemu kontroli w przedsiębiorstwie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 690. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 51.
- Rekomendacja D – dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach (2013). Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Rekomendacja D – dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki (1997). Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski.
- Rekomendacja D – dotycząca zarządzania ryzykami towarzyszącymi systemom informatycznym i telekomunikacyjnym używanym przez banki (2002). Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski.
- Rekomendacja H – dotycząca kontroli wewnętrznej w banku (1999). Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski.
- Rekomendacja H – dotycząca kontroli wewnętrznej w banku (2002). Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski.
- Rekomendacja H – dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach (2011). Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Rekomendacja M – dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach (2004). Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, Narodowy Bank Polski.
- Rekomendacja M – dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach (2013). Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków z dnia 1 października 2010 r. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków z dnia 10 grudnia 2001 r. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości banków z dnia 29 sierpnia 2008 r. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu umarzania dokumentów potwierdzających zawarcie umowy rachunku oszczędnościowego oraz rachunku terminowej lokaty oszczędnościowej.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie zasad tworzenia, utrwalania, przechowywania i zabezpieczania, w tym przy zastosowaniu podpisu elektronicznego, dokumentów bankowych sporządzanych na elektronicznych nośnikach informacji.
- Sikorski, G. (2015). *Prawo bankowe – komentarz*, Warszawa: CH Beck.
- Smyczek, S (2012). *Nowe trendy w zachowaniach konsumentów na rynkach finansowych*. Warszawa: Placet.
- 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 zajmujących stanowiska kierownicze w banku.
- Uchwała nr 383/2007 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 17 grudnia 2008 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.
- Uchwała nr 4/2007 Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 13 marca 2007 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.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Dz.U. nr 140, poz. 939, wraz późn. zm..
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz.U. 2013, poz. 330 wraz z późn. zm.
- Zawadzka, Z. (2003). Globalizacja a sektor bankowy w Polsce. W: L. Pawłowicz, R. Wierzbą (red.), *Bankowość wobec procesów globalizacji*. Warszawa: CeDeWu.

ANALYSIS OF THE INTERNAL CONTROL STANDARDS AND LEGAL REQUIREMENTS IN BANKS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION OF FINANCIAL MARKETS

Abstract: *Purpose* – Analysis of the legal standards and requirements on banking sector in the field of internal control mechanisms since the 1997. The dynamic development of financial markets and globalization have contributed in recent decades to the promotion of services and internationalization of banks, resulting in a rise of the number of new risks faced by banks and other financial institutions. Internal control is a key element of the safety of the banks and provides standards resulting in minimizing all types of risks to which they are exposed.

Design/methodology/approach – Retrospective analysis of legislation since 1997. It was based mainly on the methods: observation, analysis and logical design.

Findings – Studies have shown that the structure of regulation on internal control is very complex. It has sources in the legal acts of the highest order (the Act) and non-higher order (regulations, resolutions, recommendations).

Originality/value – This study is part of a broader study on security at financial sector in terms of both financial institutions and their clients.

Keywords: internal control, bank, financial sector regulations, law, recommendation

Cytowanie

- Pisarewicz, P. (2017). Analiza wymogów formalnoprawnych i standardów kontroli wewnętrznej w bankach w kontekście globalizacji rynków finansowych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), 493–506. DOI: 10.18276/frfu.2017.1.85-39.