

MARCIN BUBICZ*

FinTech a nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce. Omówienie wybranych barier regulacyjnych

Streszczenie

Współczesny dynamiczny rozwój innowacji i nowych technologii na rynkach finansowych (FinTech) wymusza na krajowych oraz ponadnarodowych instytucjach, odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad rynkami finansowymi, podejmowanie skutecznych i skoordynowanych działań w zakresie prowadzonego nadzoru. Powyższą potrzebę potęguje nadto fakt postępującej przenikalności poszczególnych segmentów rynku finansowego oraz wzrost liczby podmiotów występujących na nich, włączając w to przede wszystkim podmioty transgraniczne i konglomeraty. Komisja Nadzoru Finansowego, we współpracy z instytucjami publicznymi i podmiotami prywatnymi szeroko pojętego rynku finansowego, brała aktywny udział w pracach Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech), którego efektem był opublikowany w kwietniu 2021 roku roboczy raport z prac tego Zespołu (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021), traktujący o najistotniejszych barierach rozwoju rynku FinTech w Polsce. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wybranych barier regulacyjnych zidentyfikowanych przez przywołany wyżej Zespół w obszarze uwarunkowań prawnych oraz wynikających z tego praktycznych barier sprawowanego nadzoru nad rynkiem finansowym. W artykule w pierwszej kolejności przywołano ogólne zagadnienia związane z instytucjonalną organizacją nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Następnie zaprezentowano idee, strukturę i dotychczasową pracę Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych FinTech. Finalnie dokonano analizy wybranych barier regulacyjnych zidentyfikowanych przez wyżej wymieniony Zespół.

Słowa kluczowe: FinTech, nadzór nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego, rynek finansowy, bariery regulacyjne.

JEL: K20, G28, O38

* mgr Marcin Bubicz – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, ul. Weteranów 18, 20-038 Lublin, Polska. ORCID: 0000-0001-5223-3170.

FinTech and the Financial Supervision System in Poland. Study of Selected Regulatory Barriers

Abstract

The contemporary dynamic development of innovations and new technologies in financial markets (FinTech) forces national and supranational institutions responsible for supervision over financial markets to undertake effective and coordinated actions in the scope of the conducted supervision. The above need is additionally reinforced by the progressive diffusions between individual segments of the financial market and the increase in the number of entities operating in them, including primarily cross-border entities and conglomerates. The Polish Financial Supervision Authority, in cooperation with public institutions and private entities of the broadly understood financial market, actively participated in the work of the Committee for the development of financial innovations (FinTech), the effect of which was the Working Report of this Committee published in April 2021 on the most significant barriers to FinTech market development in Poland. The purpose of this article is to present selected regulatory barriers identified by the aforementioned Committee in the area of legal conditions and the resulting practical barriers to the exercised supervision over the financial market. The article first presents general issues related to the institutional organization of financial market supervision in Poland. Then, the article focuses on the ideas, structure and the work of the Committee for the development of financial innovations (FinTech). Finally, there is an analysis of the selected regulatory barriers identified by the above-mentioned Committee.

Keywords: FinTech, Financial supervision, The Polish Financial Supervision Authority, Financial market, Regulatory barriers.

Wprowadzenie

Termin „FinTech” to skrót angielskich wyrazów *financial technology*, który oznacza szeroko pojęte innowacje technologiczne w sektorze finansów. Pomimo że współcześnie uważany je za nowe, a to ze względu na bardzo dynamiczny rozwój złożoności systemów finansowych przy jednoczesnym, niespotykanym na dotychczasową skalę rozwoju nowoczesnych technologii, jest pojęciem ukutym po raz pierwszy już w roku 1980 przez Petera Knighta w biznesowym wydaniu „The Sunday Times” (Dec, 2018, s. 52). Przyczyną tak dynamicznego rozwoju sektora FinTech było rozpowszechnienie na masową skalę szybkiego, taniego i łatwo dostępnego Internetu, cyfryzacja przedsiębiorstw i samego społeczeństwa, a także korzystanie z oprogramowania skutecznie wykorzystującego big data – tj. baz danych o złożonych zbiorach. Nie trudno wobec powyższego zauważyć, że zmiany te w sposób istotny zmieniły funkcjonowanie niemal wszystkich sektorów rynku finansowego, w tym: bankowego, ubezpieczeń czy rynku kapitałowego. Na rynkach tych zaczęły pojawiać się nowe transgraniczne podmioty i złożone konglomeraty finansowe. Powyższe zaczęło rodzić zasadne pytanie dotyczące skuteczności prowadzonego nadzoru nad rynkiem finansowym, w którym coraz większą uwagę skupia na sobie rozwój sektora FinTech.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie pracy powołanego w 2016 roku oraz reaktywowanego w 2019 roku Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech), pracującego pod egidą Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, a w sposób szczególnie omówienie wybranych barier regulacyjnych, które zidentyfikowali członkowie ww. Zespołu, wraz z uzupełnieniem powyższej analizy autorskim komentarzem. Ponadto artykuł w sposób ogólny, w celu uwypuklenia istoty analizy przedmiotowego zagadnienia, przedstawia założenia oraz otoczenie instytucjonalne nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Rozważania zawierają ocenę dotychczasowej działalności wspomnianego Zespołu oraz stanowić mogą głos w dyskusji nad przyszłymi kierunkami prac polskiego organu nadzoru mikroostrożnościowego i instytucji publicznych nad wspieraniem rozwoju i konkurencyjności sektora FinTech w Polsce.

1. Organizacja nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce

Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce, na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (zwanej dalej także: u.n.r.f.) prowadzony jest przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF), którego pracę instytucjonalnie obsługuje i organizuje Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (Dz.U. 2021, poz. 680, 815, 1598, 2140, art. 3). Komisja jest organem niezależnym w zakresie realizacji swoich ustawowych kompetencji, z tym zastrzeżeniem, że Prezesowi Rady Ministrów przysługuje uprawnienie do nadzoru nad działalnością Urzędu Komisji. Nadzór mikroostrożnościowy w Polsce obejmuje między innymi następujące sektory: bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, rynku kapitałowego, agencji ratingowych, instytucji płatniczych oraz instytucji pieniądza elektronicznego, a także spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i Krajowej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej. Ze względu na fakt, że KNF pozostaje jedynym organem nadzoru w obszarze mikroostrożnościowym w Polsce przyjęto systemowe rozwiązania zintegrowanego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym (Iwanicz-Drozdowska i in., 2017). Komisja Nadzoru Finansowego pełni w tym rozumieniu funkcję *National Regulatory Authority*, czyli krajowego organu regulacyjnego (Jędrzejewski, 2013). Jest ona także odpowiedzialna za wykonywanie funkcji licencyjnej (czasami nazywanej także funkcją reglamentacyjną) oraz funkcji kontrolno-nadzorczej (Zawadzka, 2017). Katalog zadań publicznych powierzonych Komisji zawiera się w art. 4 u.n.r.f., ma on jednak charakter otwarty. Głównym celem działania KNF pozostaje jednak sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym, zabezpieczenie jego prawidłowego funkcjonowania oraz podejmowanie działań mających na celu rozwój jego konkurencyjności.

W skład Komisji Nadzoru Finansowego wchodzi dwunastu członków – Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego oraz dziewięciu członków,

z czego troje członków pozostaje wyłącznie z głosem doradczym. Przewodniczącego KNF powołuje Prezes Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję z zastrzeżeniem spełnienia określonych wymogów i kompetencji, jakie powinien posiadać kandydat na to stanowisko. W szczególności należy wskazać na obowiązek posiadania wykształcenia wyższego prawniczego lub ekonomicznego z odpowiednią wiedzą z zakresu nadzoru nad rynkiem finansowym. Zastępców Przewodniczącego KNF ponownie powołuje Premier RP, ale tym razem na wniosek Przewodniczącego Komisji. Pozostałych dziewięciu członków Komisji Nadzoru Finansowego reprezentuje wachlarz pozostałych instytucji i urzędów współodpowiedzialnych za bezpieczeństwo systemu finansowego w Polsce. Wśród nich znajdują się: minister właściwy ds. finansów, minister właściwy ds. gospodarki, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, a także Prezes Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów (Blicharz, 2009). Członkowie KNF z głosem doradczym reprezentują Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także ministra – koordynatora służb specjalnych. Pomimo iż przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazują do udziału w pracach Komisji bezpośrednio osoby funkcyjne w państwie – tj. np.: ministrów oraz Prezesa NBP, to ustawa dopuszcza możliwość delegacji przedstawiciela reprezentowanej instytucji do uczestnictwa w pracach KNF.

Ramy prawne prowadzonego nadzoru nad konkretnymi sektorami rynku finansowego regulują odrębne ustawy. Obok wspomianej już wyżej o nadzorze nad rynkiem finansowym wymienić należy między innymi chociażby ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Prawo bankowe (Dz.U. 2021 poz. 2439, 2447); ustawę z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz.U. 2019 poz. 207); ustawę z dnia 29 lipca 2005 roku o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. 2020 poz. 1400, 2302; 2021 poz. 355, 2140, 2447) oraz ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 roku o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracyjnymi i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (Dz.U. 2020 poz. 1413).

Na marginesie należy zauważyć, że w ujęciu szerszym – nadzór makroostrożnościowy, który skupia się na bezpieczeństwie funkcjonowania całego systemu finansowego kraju, sprawowany jest w Polsce na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad rynkiem finansowym i zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2021 poz. 140, 680, 1598, 2140) przez Komitet Stabilności Finansowej. W skład Komitetu obok Prezesa NBP, Ministra Finansów oraz Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wchodzi Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, tj. przewodniczący organu nadzoru mikroostrożnościowego w Polsce. Zadania Komitetu Stabilności Finansowej można, za autorami publikacji „Nadzór makroostrożnościowy w Polsce.

Ramy instytucjonalno-funkcjonalne”, pogrupować w trzy kategorie (Komitet Stabilności Finansowej, 2016, s. 10). Pierwszym, głównym zadaniem Komitetu jest identyfikacja, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego. Drugim priorytetem Komitetu powinny być natomiast identyfikacja i minimalizowanie ryzyka stabilności systemu finansowego. Ostatecznie odpowiedzialnością Komitetu Stabilności Finansowej jest skuteczna współpraca w zakresie nadzoru makroostrożnościowego pomiędzy zaangażowanymi instytucjami oraz budowanie kanałów komunikacji, wymiany informacji i dobrych praktyk z instytucjami europejskimi i międzynarodowymi.

2. Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)

Zespół roboczy ds. rozwoju innowacji finansowych FinTech został powołany do życia w 2016 roku i z początku w jego pracach brało udział 22 przedstawiciele zarówno instytucji publicznych, jak i podmiotów rynku finansowego. Celem pracy zespołu była identyfikacja możliwie największej liczby barier regulacyjnych, nadzorczych i pozostałych, dotyczących rozwoju sektora FinTech w Polsce. Zespół ze względu na obszerność tego zagadnienia pracował w sześciu podgrupach – Systemowej, Płatniczej, Kapitałowej, Ubezpieczeniowej, Konsumenckiej i Przetwarzania Danych oraz Crowdfundingowej. Łącznie Zespół Ds. FinTech odbył 31 spotkań, których finalnym efektem było przyjęcie „Raportu z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)” w listopadzie 2017 roku (Komisja Nadzoru Finansowego, 2017). Wyznaczono w sumie 85 barier z czego 29 zaklasyfikowano jako systemowe, 17 jako płatnicze, 16 – kapitałowe, 8 jako ubezpieczeniowe, 13 z nich dotyczyło kwestii konsumenckich, jedna natomiast – crowdfundingu. Wśród najistotniejszych barier wskazanych przez Zespół znalazły się kwestie dotyczące między innymi nadmierności regulacji krajowych względem przepisów unijnych, czasu trwania postępowań prowadzonych przez organ nadzoru oraz ich sformalizowania, a także nadmierności i uciążliwości wymogów sprawozdawczych i ogólny brak strategii na podejmowanie działań wspierających rozwój innowacji finansowych w Polsce (Komisja Nadzoru Finansowego, 2017, s. 11). W ocenie ich wykonania zaledwie 3 uznano za usunięte, 58 wskazano jako będące w trakcie usuwania, w stosunku do 12 nie wypracowano rozwiązania, 11 uznano za niezasadne, a jedna – według Zespołu – nie dotyczyła obszaru FinTech.

Pomimo upływu czasu nie wszystkie bariery regulacyjne w sektorze FinTech zniknęły, a kolejne identyfikowano wraz z postępującym rozwojem nowych technologii w finansach. Wobec powyższego podjęto decyzję o reaktywacji prac Zespołu w listopadzie 2019 roku, tj. dwa lata po opublikowaniu pierwszego raportu z prac Zespołu. Tym razem w pracach tego komitetu wzięło udział ponad dwukrotnie więcej podmiotów – bo aż 46, reprezentujących ministerstwa, urzędy,

bank centralny, krajową administrację skarbową, związki banków i SKOK-ów, przedstawiciele rynku kapitałowego, organizacje pozarządowe oraz kancelarie prawne. Wymienione wyżej podmioty pracowały w ramach pięciu podgrup roboczych – Systemowej, Kapitałowej, ds. Tożsamości i AML, Bankowej oraz ds. Konsumenckich i Przetwarzania Danych. Łącznie Zespół odbył 23 spotkania.

Podczas wznowionych prac Zespołu wyszczególniono 193 bariery, które skategoryzowano w ramach następujących grup – usunięta, w trakcie usuwania, w trakcie analiz oraz niezasadna. Badając obszary, w ramach których członkowie Zespołu dostrzegają największe bariery, wykazano, że najwięcej z nich dotyczyło wszystkich sektorów – 46 barier. Następne 43 bariery dotyczyły przetwarzania danych, 38 sektora usług płatniczych, 30 sektora bankowego, 19 sektora kapitałowego, 11 AML (*Anti-Money Laundering* – przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy), 5 sektora pożyczkowego, a dwie bariery zidentyfikowano w sektorze ubezpieczeniowym (Komisja Nadzoru Finansowego, 2020). Wykazane bariery regulacyjne dotyczą szerokich gałęzi prawa, w tym w szczególności przepisów prawa cywilnego, gospodarczego prywatnego, a także prawa finansowego.

Co istotne, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego jeszcze w trakcie prac Zespołu, dostrzegając zasadność zgłaszanych postulatów lub sygnalizowanych problemów, wydawał stosowne stanowiska i komunikaty. Wśród nich wymienić można między innymi: „Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie świadczenia usługi robo-doradza” (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2020c). Dotyczy ono szeroko pojętego doradztwa inwestycyjnego, wraz z wdrażanymi algorytmami oceny klientów i dobierania w konsekwencji właściwych instrumentów finansowych. Innym przykładem jest także „Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptowalutami” (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2020d). Dokument ten w swojej treści odnosi się do klasyfikacji prawnej kryptowalut oraz potencjalnych sankcji administracyjnych za wadliwą emisję takich aktywów. Ostatecznie można wymienić także „Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczące zasad funkcjonowania tzw. platform crowdfundingu inwestycyjnego” (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2020b). Stanowisko to odnosi się do zagadnienia funkcjonowania takich platform w kontekście świadczenia usług maklerskich i analizuje kwestie reklamy platform crowdfundingowych.

3. Wybrane bariery regulacyjne w świetle dokumentu „Raport z prac Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)”

Analizując ustalenia Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych FinTech, należy przypomnieć, że ów Zespół zidentyfikował łącznie 193 bariery (stan na kwiecień 2021 roku), które sklasyfikował jako bariery niezasadne, usunięte,

w trakcie usuwania oraz w trakcie analiz (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 15–183). Zgodnie z przeprowadzoną kwerendą zdecydowaną większość z nich, bo aż 85, uznano za będące w trakcie analiz, 59 sklasyfikowano jako niezadane, 28 jest obecnie w trakcie usuwania, natomiast 21 – zostało już usuniętych. Większość ze wskazanych wyżej barier ma charakter barier prawnych i regulacyjnych, w tym także kwestii nadzorczych, co *de facto* wynika wprost z założeń działania Zespołu, który jako swój nadrzędny cel ustanowił identyfikację barier tego właśnie charakteru (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 1). Wspomniane bariery dotyczą wielu gałęzi prawa i procedur postępowania, w tym prawa cywilnego, prawa handlowego oraz przepisów prawa finansowego. Ze względu na obszerność tego dokumentu, jak i wagę niemal wszystkich wykazanych tam niedoskonałości rozwoju sektora FinTech w Polsce koniecznym jest skupienie się na kilku wybranych barierach regulacyjnych. Prezentują one zarówno obszerny zakres prac Zespołu, jak i wpływ, jaki poszczególne bariery mają na działanie rynku finansowego w Polsce. Bariery, które zostały poddane analizie zostały zakwalifikowane do różnych grup wykonalności, wraz z uzasadnieniem takiej kategoryzacji. Celem artykułu jest nadto ukazanie punktów stycznych sektora FinTech z prowadzonym nadzorem mikroostrożnościowym w Polsce, wobec czego wybrane bariery regulacyjne odnoszą się także i do tej sfery rozważań. Są to często praktyczne aspekty działania krajowego nadzorca finansowego, ale także odnoszące się do luk prawa w Polsce. Powyższa prezentacja będzie także wskazywać podmiot, który biorąc udział w pracach Zespołu, zgłosił daną barierę (niekiedy jest to grupa podmiotów).

3.1. Zbyt długi czas trwania postępowań licencyjnych prowadzonych przez KNF

Pierwszą barierą, wartą przywołania w niniejszym artykule jest uwaga zgłoszona przez dwie organizacje – Fundację FinTech Poland oraz Polski Związek Instytucji Pożyczkowych, które wskazały na zbyt długi czas postępowań licencyjnych przed polskim organem nadzoru – Komisją Nadzoru Finansowego. Organizacje postulowały jednocześnie skrócenie tego czasu poprzez z jednej strony wprowadzenie elektronicznej formy prowadzenia postępowań nadzorczych, z drugiej zaś – wypracowanie ogólnych i uproszczonych schematów współpracy podmiotów nadzorowanych z krajowym nadzorcą. Bariery przyporządkowano do grupy „w trakcie usuwania”. KNF przyjął zgłaszane postulaty, a także uściślił dodatkowo podnoszone argumenty dotyczące między innymi przyspieszenia i uproszczenia procedury uzyskiwania zezwoleń lub wpisów do odpowiednich rejestrów, ułatwienia kontaktów z Urzędem i wdrożenia elektronicznej ścieżki załatwiania spraw, w tym składania wniosków i pism (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 16). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na

dokument wypracowany przez Urząd Komisji Nadzoru finansowego pt. *Cyfrowa Agenda Nadzoru – plan działań Urzędu KNF w zakresie m.in. nowoczesnych technologii, innowacji oraz cyberbezpieczeństwa* (Komisja Nadzoru Finansowego, 2019). W cytowanym dokumencie jeden z bloków tematycznych poświęcony jest zagadnieniu „e-Urząd”, gdzie wskazano, że celem optymalizacji czasu trwania procesu nadzorczego oraz efektywnego wypełniania obowiązków nadzorczych przez UKNF planowane jest podjęcie kroków, które zwiększą liczbę procesów świadczonych drogą elektroniczną. Nie bez znaczenia w tym przypadku pozostaje fakt, że w 2021 roku weszła w życie ustawa z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych, które z pewnością przyczyniają się do ukierunkowania działalności Urzędu Komisji na załatwianie możliwie znacznej liczby spraw w drodze postępowań elektronicznych, w tym postulowanych postępowań licencyjnych (2021). Ostatecznie nie należy zapominać, że trwający wciąż stan epidemii znacząco przyczynił się do przyspieszenia prac nad wdrożeniem rozwiązań i systemów które ułatwiałyby załatwianie spraw interesariuszy przed UKNF w sposób zdalny, elektroniczny, „na odległość”. Wiele z tych postępowań możliwych jest za pomocą platformy rządowej ePUAP, natomiast w samej strukturze Urzędu powołano specjalny Zespół ds. e-postępowań (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 17).

Kierunek powyższych działań należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. W dobie powszechnego dostępu do Internetu, postępującej cyfryzacji społeczeństwa oraz ukierunkowania działalności państwa polskiego na usprawnienie i przyspieszenie procesów załatwiania spraw administracyjnych postulaty dotyczące wprowadzenia formy elektronicznej postępowań licencyjnych znajdują pełne uzasadnienie. Podjęte działania, zarówno przez ustawodawcę krajowego, jak i organ nadzoru wydają się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom rynku finansowego. Niestety jednak wydane akty i regulacje nie czynią obecnej procedury mniej biurokratyczną, a zatem dodatkowe działania w zakresie uproszczenia procesu licencyjnego i wypracowania schematów kooperacji nadzoru z podmiotami nadzorowanymi powinny zostać podjęte. W uzupełnieniu do powyższych rozważań zasadnym wydaje się postulowanie o prowadzenie i upublicznianie statystyki prowadzonych postępowań licencyjnych na wzór publikowanych przez UKNF statystyk postępowań prospektowych, które w sposób przejrzysty prezentują czas trwania takich postępowań – od momentu złożenia wniosku po podjęcie przez Urząd decyzji w tym zakresie.

3.2. Brak jednoznacznej kwalifikacji prawnej kryptoaktywów i kryptowalut

Kolejnym przykładem bariery regulacyjnej, tym razem sklasyfikowanej jako już usuniętej, jest wskazany przez Fundację FinTech Poland brak jednoznacznej kwalifikacji prawnej kryptoaktywów i kryptowalut. Fundacja wskazywała,

że występująca luka w prawie powoduje problemy w przesądzeniu o legalności działania niektórych podmiotów, w tym przede wszystkim giełd kryptowalut. Organizacja podniosła nadto obawy dotyczące emigracji tych podmiotów za granicę, zwiększając przy tym ryzyko i ograniczając transparentność. Oczekiwanym działaniem w opinii Fundacji FinTech Poland byłoby wydanie stosownego stanowiska przez Komisję Nadzoru Finansowego. Należy zwrócić uwagę, że 10 grudnia 2020 roku przyjęto i opublikowano „Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptowalutami” (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2020). Celem przywołanego dokumentu jest zmniejszenie niepewności powstałej w wyniku problemów z klasyfikacją prawną kryptoaktywów w zakresie ich oferowania, obrotu nimi i sprzedaży, gdy właściwym dla celów takich operacji jest prawo polskie. Zastosowane zastrzeżenie jest o tyle istotne, że ogranicza ono, co oczywiste, swoje zastosowanie do podmiotów, których siedziba, miejsce zamieszkania czy chociażby przez miejsce zawarcia danej czynności formalnoprawnej jest Polska, a więc zastosowanie będą miały przepisy prawa polskiego (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 15–16). Powyższe Stanowisko nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie reguluje w żadnym wypadku kwestii związanych z kryptoaktywami i kryptowalutami, a ogranicza się jedynie do uściślenia kwestii formalno-prawnych ich kwalifikacji i obrotu, zgodnie z wynikającym z art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym uprawnieniem KNF. Niemniej jednak oczekiwanie Fundacji FinTech Poland w zakresie wydania stosownego Stanowiska UKNF należy uznać za spełnione, wobec czego samą barierę Zespół sklasyfikował jako usuniętą.

Pomijając działanie podjęte przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego należy poddać pod wątpliwość czy faktycznie bariera w postaci braku jednoznacznej kwalifikacji prawnej kryptowalut i kryptoaktywów została dostatecznie wyjaśniona i osadzona w odpowiednim akcie prawnym. Jedynej ustawowej definicji kryptowalut upatrywać można w objaśnieniu terminu „waluty wirtualnej” opisanej ustawą z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. W zgodnej opinii doktryny nauki prawa brakuje jednak w polskim porządku prawnym precyzyjnego i poświęconego wyłącznie tej tematyce – tj. kryptowalut i kryptoaktywów, oddzielnego aktu prawnego. Postulować należy, zarówno do Zespołu, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, ministerstw właściwych ds. gospodarki i finansów oraz w sposób szczególny do ustawodawcy krajowego, o podjęcie dalszych działań nad odpowiednim, ustawowym unormowaniem kwestii dotyczących obrotu tymi aktywami, ich właściwej klasyfikacji oraz uszczegółowieniem kwestii dotyczących sfery podatkowej.

3.3. Brak podstawy prawnej zobowiązującej KNF do publikacji interpretacji wydawanych na podstawie art. 11b UNRF

Na stosunkowo ciekawą barierę regulacyjną uwagę zwróciła Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, wskazując, że istnieje brak podstawy prawnej zobowiązującej Komisję Nadzoru Finansowego do opublikowania interpretacji wydawanych na podstawie delegacji art. 11b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Przywołany artykuł jest stosunkowo obszerny i zawiera w sobie także warunki techniczne wydania takiej interpretacji, jak chociażby te wynikające z art. 11b ust. 4 i 5 UNRF – tj., że powinna być wydana bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni od złożenia stosownego wniosku o jej wydanie, a w skomplikowanych przypadkach termin ten nie może być dłuższy niż 45 dni, a sam wniosek podlegał opłacie w kwocie 1000 zł. Cytowany artykuł nie zawiera jednak żadnej regulacji dotyczącej obowiązku, przyzwolenia lub zakazu publikowania takich interpretacji. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji stoi na stanowisku, że takie działanie – tj. brak publikacji indywidualnych interpretacji negatywnie wpływa na rozwój sektora FinTech w Polsce, a ponadto znacząco pogarsza możliwość pozyskania informacji czy dana kwestia była już przez Urząd KNF rozstrzygnięta pozytywnie lub negatywnie (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 18–19). Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że możliwość publikacji wydawanych interpretacji odciąży pracę samego Urzędu, gdyż podmioty poszukujące informacji na dany temat miałyby je wprost dostępne na stronie KNF. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że na podstawie art. 14i § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja Podatkowa – interpretacje ogólne są publikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów oraz Biuletynie Informacji Publicznej. Na podstawie powyższego *per analogiam* wydawane interpretacje UKNF mogłyby być publikowane w Dziennikach i na stronach Komisji. W sposób oczywisty interpretacje te podlegałyby anonimizacji lub stosownemu przetworzeniu, w celu prezentacji problematycznego zagadnienia wszystkim zainteresowanym. W odpowiedzi Urząd Komisji Nadzoru Finansowego stwierdził, że poczynione uwagi nie zasługują na uwzględnienie, mogą bowiem skutkować efektem wprost przeciwnym – tj. spadkiem zainteresowania uzyskaniem konkretnej interpretacji, ponieważ mogłoby to prowadzić do ujawnienia nowego, innowacyjnego modelu lub projektowanej przez wnioskodawcę usługi (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 18). Nie można przy tym pominąć działalności informacyjnej, w tym wydawanych stanowisk i komunikatów przez KNF oraz dodatkowe działalności „edukacyjnej” między innymi w ramach programu Innovation Hub. Wśród takich stanowisk wymienić można to przywołane przy okazji bariery regulacyjnej dotyczącej kryptoaktywów, ale także na przykład Komunikat Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dot. Chmury Obliczeniowej z dnia 23 stycznia 2020 roku (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2020a). Wobec powyższego tę barierę postanowiono uznać za niezasadną.

Nie sposób w tym miejscu podzielić zdania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Działanie polegające na publikacji zanonimizowanych interpretacji wydawanych na podstawie art. 11b u.n.r.f. należy ocenić jako przyspieszające rozwój sektora FinTech w Polsce, wpływające na przejrzystość działania organu nadzoru w Polsce, a także jak analogicznie wskazano w przypadku analizy pierwszej z wybranych barier – wpłynie pozytywnie na usprawnienie działania samego organu, jakim jest Komisja Nadzoru Finansowego. Nie bez znaczenia wydaje się w tym przypadku fakt, że na korzyść takiego działania przemawia wynikająca z kodeksu postępowania administracyjnego zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.) oraz zasada zaufania do władzy publicznej i utrwalonych praktyk rozstrzygania (art. 8 k.p.a.).

3.4. Brak unormowanej prawnie ścieżki do świadczenia innowacyjnych usług transgranicznych

Polski Związek Instytucji Pożyczkowych w ramach prac w Zespole postanowił zgłosić barierę dotyczącą braku unormowania prawnej ścieżki do świadczenia innowacyjnych usług transgranicznych (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 21–22). W ocenie Związku polscy przedsiębiorcy nie są merytorycznie przygotowani do świadczenia usług transgranicznych, a same instytucje nadzorcze nie wdrożyły żadnych schematów wsparcia biznesowego i prawnego dla poszukujących takiej ścieżki przedsiębiorców. Wartościowym zatem byłoby przygotowanie materiałów i konkretnych schematów wsparcia formalno-doradczego dla polskich przedsięwzięć biznesowych planujących rozszerzenie swojej działalności za granicą. W ustosunkowaniu się do przywołanego problemu Urząd zdecydował się skierować go do Ministerstwa Rozwoju Pracy i Technologii (obecnie nieistniejącego już w tym kształcie) oraz do wiadomości Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Wobec powyższego oraz na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 roku w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii należy domniemywać, że prace prowadzone są w dalszym ciągu w tym resorcie. Ze względu na fakt, że do czasu publikacji raportu z prac Zespołu, będącego przedmiotem niniejszej analizy, nie wpłynęła odpowiedź z ustosunkowaniem się do problemu zgłoszonego przez Polski Związek Instytucji Pożyczkowych barierę tę należy uznać jako pozostającą „w trakcie analiz”.

Abstrahując od braku odpowiedzi ze strony Ministerstwa, należy podkreślić, że podjęcie działań w zakresie wzrostu konkurencyjności polskich przedsiębiorców, chcących świadczyć innowacyjne usługi transgraniczne, jest kierunkiem słusznym. Organy władzy publicznej mogłyby podjąć bardziej proaktywne działania na rzecz podnoszenia kompetencji polskich przedsiębiorców, budowania pomostów współpracy transgranicznej i finalnie promowania polskich inwestycji za granicą. W tym miejscu przedstawione wyżej działania Urzędu

Komisji Nadzoru Finansowego, należy uznać za zadowalającą i jednocześnie postulować o ich poszerzenie i rozpowszechnianie wśród uczestników rynku finansowego.

3.5. Zakaz cesji wierzytelności w art. 509 kodeksu cywilnego

Bariery regulacyjne dostrzeżone przez członków Zespołu dotyczą także gałęzi prawa cywilnego. Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce dostrzegł bariery w możliwości cesji wierzytelności opisanej art. 509 kodeksu cywilnego. Związek wskazuje, że powszechnie stosowany zakaz cesji wierzytelności w umowach biznesowych (B2B) jest niekorzystny, a nawet niebezpieczny, dla małych i średnich przedsiębiorstw. O ile w przypadku wierzytelności niepieniężnych restrykcje kodeksowe są, według zgłaszających, zasadne z wyjątkiem postulatu dotyczącego usunięcia kryterium stwierdzenia wierzytelności pismem oraz istnienia pisemnej zmianki o zakazie, o tyle w przypadku wierzytelności pieniężnych należałoby rozważyć wprowadzenie zmian w celu ochrony dłużnika. Organizacja zaproponowała także konkretne rozwiązanie legislacyjne, którego pełna treść znajduje się w omawianym raporcie (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 23–24). Przedmiotowa propozycja została przekazana przez UKNF do Ministerstwa Sprawiedliwości, które wskazało, że rozsądnym wydaje się być propozycja, aby umowy zakaz przelewu wierzytelności był skuteczny *inter partes*, ale z drugiej strony – nierozważnym zdaje się być usunięcie art. 514 k.c., który statuuje dodatkową ochronę dłużnika oraz nabywcy cesji (Komisja Nadzoru Finansowego, 2021, s. 23).

Działanie takie, jak wskazało Ministerstwo Sprawiedliwości, uznać należy za częściowo zasadne. W sytuacji bowiem, w której dłużnik zostałby narażony na straty, mógłby realizować uprawnienia z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej wobec zbywcy wynikające z naruszenia przez niego zakazu przelewu. Zapis ograniczałby nadużywanie pozycji dłużnika w tym stosunku prawnym. Zauważyć jednak należy, że dotychczas żadne zmiany do kodeksu cywilnego nie zostały przedstawione, co oznaczać może z jednej strony brak jednoznacznej zgody Ministerstwa Sprawiedliwości na zainicjowanie tych zmian, lub z drugiej – potrzebę dalszych prac i analiz związanych z zaprezentowanym zagadnieniem.

Zakończenie

Opublikowanie Raportu z prac zespołu ds. innowacji finansowych (FinTech) ma, jak sami jego autorzy wskazują, kluczowe znaczenie zarówno dla krajowych, jak i zagranicznych uczestników rynku finansowego. Z punktu widzenia polskiego uczestnika obrotu na rynku finansowym istotne jest trafne zidenty-

fikowanie problemów, z jakimi się spotyka oraz podjęcie próby przez krajowe instytucje publiczne zneutralizowania występujących barier, w tym w szczególności barier regulacyjnych. W przypadku interesariuszy zagranicznych, prace ww. Zespołu, a w sposób szczególny pomyślnie niwelowanie występujących na polskim rynku barier, jest jednak pozytywnym sygnałem dotyczącym wsparcia państwa polskiego dla rozwoju nowoczesnych technologii na rynku finansowym i stworzenia sprzyjających warunków inwestycyjnych. Jest to bowiem jedna z kluczowych diagnoz podmiotów uczestniczących w pracach Zespołu, która przed jego powołaniem sprowadzała się do stwierdzenia, że państwo w sposób niedostatecznie wyraźny wspiera FinTech, nie stwarza otoczenia promującego rozwój nowoczesnych technologii, nie ułatwia inwestorom zewnętrznym wchodzenia na krajowy rynek ani nie podejmuje kroków w celu odformalizowania swoich postępowań. Wielomiesięczna praca członków Zespołu udowodniła nadto, że aktualne regulacje i nadzór nad rynkiem finansowym wymagają pogłębionej, dalszej dyskusji i wprowadzania stosownych zmian, które będą dostosowywać jej obecny kształt do ciągle zmieniającego się świata nowych technologii finansowych.

Ze względu na ograniczenia objętości tekstu w ramach monografii pokonferencyjnej niemożliwe jest całościowe i dokładne przeanalizowanie wszystkich zidentyfikowanych przez Zespół barier. Wybrane do analizy przykłady barier, uzupełnione nadto autorskim komentarzem, pokazują jednak szerokie spektrum problemów, z jakimi spotykają się podmioty z sektora FinTech działające na polskim rynku finansowym. Warto zwrócić uwagę, że prawie połowa z zidentyfikowanych barier jest wciąż w trakcie analiz (44%), tylko 11% barier zostało usuniętych, a niemal trzykrotnie więcej uznano za niezasadne (30,6%). Niemniej jednak, trafna diagnoza i skuteczne, wspólne działanie instytucji publicznych pozwala z biegiem czasu na wykreślanie kolejnych barier z tej listy. Powyższe prowadzi do konkluzji, że inicjatywa powołania Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) była trafną odpowiedzią na potrzeby rynku, ale i skutecznym katalizatorem współpracy różnych podmiotów występujących na tym rynku – zarówno instytucji publicznych, jaki i prywatnych podmiotów.

Postulować należy, w ramach dostępnych sił i środków, dalszą pracę Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) z tym zastrzeżeniem, że skład Zespołu można byłoby rozszerzyć o instytucje europejskie zaangażowane w sprawowanie nadzoru oraz prywatne podmioty promujące nowoczesne technologie na rynkach finansowych krajów wysokorozwiniętych. W konsekwencji pozwoli to na budowanie sprzyjających warunków do rozwoju sektora FinTech w Polsce i budowania konkurencyjnej pozycji polskiego rynku finansowego w Europie i na świecie.

Bibliografia

- Blicharz, R. (2009). *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Branta.
- Dec, P. (2018). Rozwój sektora FinTech a tradycyjna bankowość – ujęcie ilościowe. W A. Fierla (red.), *Wokół finansjeryzacji: wybrane zagadnienia* (s. 51–78). Szkoła Główna Handlowa.
- Iwanicz-Drozdowska, M., Jaworski, W., Szelągowska, A., Zawadzka, Z. (2017). *Bankowość: Instytucje, operacje, zarządzanie*. Poltext.
- Jędrzejewski, T. (2013). Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi. *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 9, 283–300. <https://doi.org/10.12775/TSP-W.2013.015>.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2017). *Raport z prac Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_z_prac_Zespołu_ds_rozwoju_innowacji_financeowych_73565.pdf.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2019). „Cyfrowa Agenda Nadzoru” – plan działań Urzędu KNF w zakresie m.in. nowoczesnych technologii, innowacji oraz cyberbezpieczeństwa. https://www.knf.gov.pl/aktualnosci?articleId=68265&p_id=18.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2020). *Prezentacja Raportu Zespołu Roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Prezentacja_Zespół_roboczy_ds_FinTech_propozycje_barier_69013.pdf.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2021). *Raport z prac Zespołu ds. rozwoju innowacji finansowych FinTech*. https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/fin_tech/aktualnosci?articleId=73583&p_id=18.
- Komitet Stabilności Finansowej. (2016). *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce. Ramy instytucjonalno-funkcjonalne*. NBP.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Dz.U. 2021 poz. 1470. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001470>.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2020a). *Komunikat Urzędu Nadzoru Finansowego dotyczący przetwarzania przez podmioty nadzorowane informacji w chmurze obliczeniowej publicznej lub hybrydowej*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_UKNF_Chmura_Obliczeniowa_68669.pdf.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2020b). *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczące zasad funkcjonowania tzw. platform crowdfundingu inwestycyjnego*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_dot_platform_crowdfundingu_inwestycyjnego_69487.pdf.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2020c). *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie świadczenia usługi robo-doradztwa*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_swiadczenia_uslugi_robo_doradztwa_71303.pdf.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2020d). *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptowalutami*. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf.
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. 2021 poz. 1132, 1163, 1535, 2447.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 roku o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracyjnymi i firmami

- inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, Dz.U. 2020 poz. 1413.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2021 poz. 735, 1491, 2052.
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2021 poz. 72, 802, 1135, 1163, 1598.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. 2021 poz. 680, 815, 1598, 2140.
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, Dz.U. 2019 poz. 207.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. 2021 poz. 1509, 2459.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Dz.U. 2020 poz. 1400, 2302, z 2021 r. poz. 355, 2140, 2447.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe, Dz.U. 2021 poz. 2439, 2447.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2021 poz. 1540, 1598, 2076, 2105, 2262, 2328.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad rynkiem finansowym i zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2021 poz. 140, 680, 1598, 2140.
- Zawadzka, P. (2017), *Modele Nadzoru Rynku Finansowego. Aspekty prawne*. CeDeWu.