

**SWPS UNIWERSYTET HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNY**  
**w WARSZAWIE**  
**INSTYTUT PRAWA**

mgr Mariza Aleksandrowicz

***Compliance.* Studium prawnoporównawcze nad wewnętrzną  
polityką zwalczania nieprawidłowości w podmiotach działających  
na rynku finansowym**

Rozprawa doktorska  
napisana pod kierunkiem  
prof. dr hab. Bronisława Sitka, prof. zw.

Warszawa 2022 r.



## SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW .....	5
<b>ROZDZIAŁ I. FORMY KONTROLI W STAROŻYTNYM RZYMIE JAKO PRZYKŁAD PIERWSZYCH SYSTEMÓW KONTROLI NA ŚWIECIE.....</b>	<b>12</b>
1. WPROWADZENIE .....	12
2. MOŻLIWE ELEMENTY SYSTEMU KONTROLI PODOBNE DO <i>COMPLIANCE</i> W ANTYCZNYM RZYMIE .....	12
3. BANKIERZY I CZYNNOŚCI BANKIERSKIE W ŹRÓDŁACH PRAWA RZYMSKIEGO.....	14
3.1. <i>Analiza podstawowych pojęć</i> .....	14
3.2. <i>Komisja quinquéviri mensarii</i> .....	17
3.3. <i>Zakres czynności bankierskich</i> .....	18
4. KONTROLA I NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ BANKIERÓW .....	21
4.1. <i>Nadzór sprawowany przez edylów rzymskich</i> .....	21
4.2. <i>Nadzór nad bankierami sprawowany przez praefectus Urbi</i> .....	23
4.3. <i>Kontrola jakości monet sprawowana przez nummularii</i> .....	25
4.4. <i>Ewidencja operacji bankowych</i> .....	28
5. INNE FORMY KONTROLI CZYNNOŚCI PUBLICZNYCH W STAROŻYTNYM RZYMIE .....	29
5.1. <i>Kontrola finansów publicznych w municypiach i koloniach</i> .....	29
5.2. <i>Przeciwdziałanie nadużyciom urzędniczym</i> .....	35
5.3. <i>Przeciwdziałanie nadużyciom wyborczym</i> .....	36
6. PODSUMOWANIE .....	43
<b>ROZDZIAŁ II. <i>COMPLIANCE</i> NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH JURYSDYKCJI.....</b>	<b>46</b>
1. WPROWADZENIE .....	46
2. PRÓBA ZDEFINIOWANIA TERMINU <i>COMPLIANCE</i> W ŚWIELE WSPÓŁCZESNYCH REGULACJI PRAWNYCH, NORM I PIŚMIENICTWA .....	47
3. RODZAJE NADUŻYĆ FINANSOWYCH ELIMINOWANYCH PRZEZ POLITYKĘ <i>COMPLIANCE</i> .....	49
4. FUNKCJE SYTEMU <i>COMPLIANCE</i> .....	55
4.1. <i>Compliance a corporate governance</i> .....	58
4.2. <i>Kodeksy dobrych praktyk</i> .....	65
4.3. <i>Corporate Social Responsibility</i> .....	66
4.4. <i>Przepisy prawa powszechnie obowiązującego a normy compliance</i> .....	67
5. SYSTEM <i>COMPLIANCE</i> NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW .....	72
5.1. <i>Stany Zjednoczone</i> .....	73
5.1.1. <i>Ustawa o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów</i> .....	73
5.1.2. <i>Ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych</i> .....	77
5.1.3. <i>Instytucja sygnalisty w jurysdykcji Stanów Zjednoczonych</i> .....	78
5.2. <i>Wielka Brytania</i> .....	81
5.2.1. <i>Ustawa o zwalczaniu łapownictwa</i> .....	81
5.2.2. <i>Instytucja whistleblower w jurysdykcji Wielkiej Brytanii</i> .....	82
5.3. <i>Niemcy</i> .....	84
5.3.1. <i>Compliance w przepisach prawnych</i> .....	84
5.3.2. <i>Niemiecki Corporate Governance Kodex</i> .....	87
5.3.3. <i>Instytucja sygnalisty w niemieckiej jurysdykcji</i> .....	88
6. <i>MECHANIZM COMPLIANCE DEFENCE I NALEŻYTA STARANNOŚĆ</i> .....	89
7. PODSUMOWANIE .....	91
<b>ROZDZIAŁ III: WYBRANE ELEMENTY <i>COMPLIANCE</i> W POLSKIEJ JURYSDYKCJI NA PRZYKŁADZIE POLSKIEGO RYNKU FINANSOWEGO .....</b>	<b>94</b>
1. WPROWADZENIE .....	94
2. ORGANIZACJA FUNKCJI <i>COMPLIANCE</i> .....	94
2.1. <i>Nadzór nad rynkiem finansowym wykonywany przez Komisję Nadzoru Finansowego</i> .....	96
2.2. <i>Zasady ładu korporacyjnego w podmiotach rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję</i> 100	
2.3. <i>Compliance w świetle metodyki oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz w świetle Kodeksu spółek handlowych</i> .....	107
2.3.1. <i>Informacje ogólne o dokumencie Metodyka</i> .....	107
2.3.2. <i>Podstawowe kwalifikacje dla członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego</i> .....	108

2.3.3.	Wymogi odpowiedniości według Kodeksu spółek handlowych .....	112
2.3.4.	Obowiązek wprowadzenia compliance w świetle Kodeksu spółek handlowych .....	116
3.	ELEMENTY SYSTEMÓW COMPLIANCE W PODMIOTACH DZIAŁAJĄCYCH NA RYNKU FINANSOWYM W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA, NORM I REKOMENDACJI .....	118
3.1.	Zasady etyczne .....	119
3.2.	Ryzyko korupcji .....	122
3.3.	Anonimowe zgłaszanie naruszeń (ang. whistleblowing) .....	127
3.3.1.	Instytucja sygnalisty w jurysdykcji Unii Europejskiej .....	127
3.3.2.	Instytucja sygnalisty w prawie polskim – zarys historyczny .....	135
3.3.3.	Instytucja sygnalisty w prawie polskim w XXI w. ....	136
3.3.4.	Compliance defence .....	138
4.	PODSUMOWANIE .....	141
<b>ROZDZIAŁ IV. ORGANIZACJA FUNKCJI COMPLIANCE W WYBRANYCH PODMIOTACH DZIAŁAJĄCYCH NA POLSKIM RYNKU FINANSOWYM .....</b>		<b>143</b>
1.	WPROWADZENIE .....	143
2.	RYZYO NIEZGODNOŚCI W BANKU .....	143
2.1.	Organizacja funkcji compliance w bankach .....	146
2.2.	System kontroli wewnętrznej .....	151
2.3.	Komórka ds. zgodności .....	157
2.4.	Czynniki wpływające na wprowadzenie compliance do polskiego systemu bankowego .....	159
3.	RYZYO NIEZGODNOŚCI W TOWARZYSTWIE FUNDUSZY INWESTYCYJNYCH .....	159
3.1.	Organizacja systemu compliance w towarzystwie funduszy inwestycyjnych .....	160
3.2.	System kontroli wewnętrznej .....	161
3.3.	Komórka ds. zgodności .....	161
3.4.	Konkluzje .....	165
4.	RYZYO NIEZGODNOŚCI W KRAJOWEJ INSTYTUCJI PŁATNICZEJ .....	165
4.1.	Organizacja funkcji compliance .....	166
4.2.	System kontroli wewnętrznej .....	168
4.3.	Komórka ds. zgodności .....	169
4.4.	Konkluzje .....	170
5.	RYZYO NIEZGODNOŚCI W SPÓŁCE NOTOWANEJ NA GIELDZIE PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH .....	171
5.1.	Charakterystyka spółek funkcjonujących na Gieldzie Papierów Wartościowych .....	171
5.2.	System compliance w spółce notowanej na Gieldzie Papierów Wartościowych .....	172
5.2.1.	System kontroli wewnętrznej spółki giełdowej .....	172
5.2.2.	Komórka ds. zgodności .....	174
5.3.	Konkluzje .....	175
6.	PODSUMOWANIE .....	176
<b>ROZDZIAŁ V. KONTROLA ZARZĄDCZA JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ COMPLIANCE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>		<b>182</b>
1.	WPROWADZENIE - GENEZA KONTROLI ZARZĄDCZEJ W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ .....	182
2.	KONTROLA ZARZĄDCZA W ŚWIETLE POLSKICH REGULACJI PRAWNYCH .....	186
2.1.	Kontrola zarządcza w latach 1948-1997 r. ....	187
2.2.	Kontrola zarządcza w obecnie obowiązującym stanie prawnym .....	193
3.	KONTROLA ZARZĄDCZA W ŚWIETLE PRAWA MIĘKKIEGO .....	198
3.1.	Kontrola zarządcza w świetle prawa miękkiego - w międzynarodowych standardach .....	198
3.2.	Kontrola zarządcza w świetle prawa miękkiego – w polskich standardach .....	205
4.	AUDYT WEWNĘTRZNY JAKO KLUCZOWY ELEMENT KONTROLI ZARZĄDCZEJ .....	210
4.1.	Audyt wewnętrzny w polskim ustawodawstwie .....	211
5.	PODSUMOWANIE .....	224
<b>WNIOSKI KOŃCOWE .....</b>		<b>228</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>		<b>234</b>
ŹRÓDŁA PRAWA .....		234
Źródła prawa i orzecznictwo obce .....		234
Źródła prawa międzynarodowego .....		235
Źródła prawa Unii Europejskiej .....		236
Źródła prawa polskiego .....		237
Źródła prawa rzymskiego .....		241
DOKUMENTY - ŹRÓDŁA PRAWA MIĘKKIEGO .....		242
LITERATURA PRZEDMIOTU .....		244

<b>DOKUMENTY URZĘDOWE I OPINIE .....</b>	<b>256</b>
<b>WYKAZ TABEL, WYKRESÓW .....</b>	<b>259</b>
<b>WYKRESY .....</b>	<b>259</b>
<b>TABELE.....</b>	<b>260</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

C.	<i>Codex Iustinianus, Corpus iuris civilis</i> , I-II, ed. P. Krüger, Berlin: 1962–1963
C.Th.	<i>Codex Theodosianus</i> , ed. T. Mommsen - P. M. Meyer, wyd. Berlin 1904, ed. 2000
Cap.	<i>Capitulum</i> – artykuł
CIL	<i>Corpus inscriptionum Latinorum</i> , Berlin: 1863
D.	<i>Digesta, Corpus iuris civilis</i> , I-II, ed. T. Mommsen – P. Krüger, Berlin 1962–64
G.	<i>Gai Institutiones (Fontes Iuris Cognoscendi I)</i> , Poznań 2003, s. 1–200
GPW	Giełda Papierów Wartościowych
IIA	The Institute of Internal Auditors
Komisja, KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
k.s.h.	Kodeks spółek handlowych
KIP	Krajowa instytucja płatnicza
MF	Ministerstwo Finansów
NPM	New Public Management
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Słowa kluczowe: audyt wewnętrzny, *compliance*, kontrola wewnętrzna, organizacja, rynek finansowy, ryzyko, podmiot, *whistleblowing*, zgodność

## Wstęp

Szybko zmieniające się otoczenie technologiczne i prawne, coraz aktywniejszy nadzór rynku finansowego ze strony państwa są powodami, dla których podmioty, które funkcjonują w tym otoczeniu muszą zapewnić zgodność prowadzonych działań z regulacjami i normami w tym zakresie. Organizacje nie zawsze nadążają za tymi zmianami, co przekłada się na ujawnianie w ostatnich latach przypadków naruszeń prawa i przyjętych norm przez największe światowe korporacje, a także przez organy administracji publicznej. Są to takie działania, jak szeroko rozumiane malwersacje finansowe, pranie pieniędzy, legalizowanie środków pochodzących z nielegalnych źródeł, korupcja, wspieranie organizacji terrorystycznych czy stosowanie nielegalnych praktyk niszczących środowisko naturalne. Należy zwrócić również uwagę na to, że duże znaczenie ma również nieposzanowanie przez organizacje przyjętych norm i zwyczajów w danym środowisku. Liczba i skala tych wydarzeń spowodowała konieczność wypracowania narzędzia, dzięki któremu organizacje mogłyby minimalizować ryzyko naruszeń obowiązujących norm i przepisów prawa, a co za tym idzie minimalizować ponoszenie strat reputacyjnych i finansowych<sup>1</sup>.

Narzędziem spełniającym powyższe kryteria są systemy zarządzania zgodnością, tj. tzw. systemy *compliance*. Dla zrozumienia istoty systemów *compliance*, konieczne jest odwołanie się do zmian, jakie miały miejsce w zmianie podejścia do tej tematyki. Początkowo, działania *compliance* miały charakter represyjny i stanowiły reakcję na dostrzeżone nieprawidłowości. W późniejszym czasie, stanowiły one niezaplanowane i nieskoordynowane działania o charakterze prewencyjnym i wycinkowym. Współczesne systemy *compliance* rozwinęły się w takim stopniu, że zawierają szerokie spektrum elementów prewencyjnych i represyjnych, dzięki którym możliwe jest promowanie długofalowej kultury *compliance*<sup>2</sup>.

Obecnie, problematyka systemów *compliance* zyskuje coraz większe znaczenie faktyczne i prawne. Dzieje się tak, ponieważ *compliance* jest jednym z tych elementów, bez których organizacja nie może funkcjonować na rynku, w szczególności na rynku finansowym. Powyższe jest podyktowane wymogami nałożonymi przepisami prawa i licznymi wytycznymi organów nadzorczych, o czym będzie mowa dalej. Należy zauważyć, że *compliance* nie jest typową instytucją prawa o wypracowanym dorobku prawnym, dlatego też wciąż budzi wiele wątpliwości doktrynalnych. Nie istnieje wiele kompleksowych publikacji naukowych

---

<sup>1</sup> M. Szewczak, *Prawne podstawy funkcjonowania systemu zarządzania compliance w sektorze publicznym*, Roczniki Nauk Prawnych, 30.4, 2020, s. 149–166.

<sup>2</sup> B. Makowicz, B. Jagura, *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, Warszawa 2020, s. 25.

w przedmiocie systemów *compliance*, jest to temat do dzisiaj nadal niezbadany w sposób kompletny.

Podstawowym problemem badawczym podniesionym w niniejszej rozprawie jest podjęcie próby zdefiniowania i scharakteryzowania systemu *compliance* i jego wybranych elementów oraz wykazanie, że system *compliance* nie jest dedykowany i stosowany jedynie w sektorze prywatnym. Zdefiniowanie terminu *compliance* jest problematyczne na poziomie krajowym. W polskim porządku prawnym termin ten nie jest pojęciem legalnym ani nie istnieje odpowiednie pojęcie w języku polskim, które kompleksowo stanowiłoby, czym jest *compliance*. Tematyka *compliance* nie rozwija się równomiernie na świecie, dlatego należy wykazać, jakie są różnice w podejściu do systemów *compliance* w poszczególnych jurysdykcjach.

Celem pracy jest próba zdefiniowania systemu *compliance* na podstawie obowiązujących przepisów prawa wybranych jurysdykcji i źródeł prawa miękkiego (*soft law*), wskazanie obowiązków prawnych wynikających z wprowadzenia tego systemu oraz analiza skutków wynikających z braku wdrożeń systemu *compliance* w danej organizacji. Systemy *compliance* stają się nieodłącznym elementem organizacji, które narażone są na ryzyko wystąpienia wszelkich nieprawidłowości mogących skutkować utratą dobrej reputacji czy nałożeniem na organizację kary finansowej. W literaturze wielokrotnie powielany jest pogląd, że *compliance* jest systemem mającym zastosowanie w organizacjach działających tylko na rynku prywatnym, jednak zastosowanie tych systemów znalazło zastosowanie w jednostkach administracji publicznej. Powyższe spostrzeżenie wskazuje, że systemy *compliance* dotyczą problemów natury faktycznej i prawnej, które wymagają zbadania, a zwłaszcza określenia ryzyk stojących przed organizacjami<sup>3</sup>.

Ze względu na możliwy dość obszerny przedmiot badań, tematyka pracy została zawężona do wybranych elementów *compliance* w podmiotach działających na rynku finansowym. Jest to podyktowane faktem, że rynek finansowy posiada najbardziej rozbudowany katalog przepisów prawa w tym zakresie i na czas pisania niniejszej pracy system *compliance* ulega ciągłej ewolucji. Ponadto, system ten zaczyna być dobrowolnie wdrażany również w tych organizacjach, które nie podlegają ścisłym obowiązkom wynikającym z przepisów prawa.

Podstawowa hipoteza badawcza została ujęta następująco: nieustający rozwój gospodarczy i postęp technologiczny oraz tworzenie norm *compliance* kreują nowe problemy natury prawnej i faktycznej wymagające zbadania oraz zidentyfikowania ryzyk związanych z

---

<sup>3</sup> W. Paś, *Rola funkcji compliance w zarządzaniu ryzykiem braku zgodności w zakładzie ubezpieczeń*, Wiadomości Ubezpieczeniowe, 3/2018, s. 83–98.



bezpiecznym świadczeniem usług, na które narażone są podmioty działające na rynku finansowym. Fakt, że polski ustawodawca nie stworzył przepisów prawa w sposób kompletny, powoduje, iż *compliance* w dużym stopniu następuje poprzez tworzenie norm przez podmioty niemające charakteru prawotwórczego, tj. przez takie podmioty, które nie są umocowane do ich wydawania, a jednak treść tych norm ma faktyczny wpływ na ich adresatów.

W ramach tak skonstruowanej hipotezy badawczej, wyróżniono następujące problemy badawcze, który wymagały przeanalizowania:

- 1) systemy *compliance* mają zastosowanie nie tylko do organizacji działających na rynku prywatnym, ale również w sektorze publicznym,
- 2) zwiększenie wymogów regulacyjnych powoduje wzrost bezpieczeństwa organizacji, a co zatem idzie i znaczenia funkcji *compliance*,
- 3) pomimo tego, że niektóre regulacje *compliance* zawarte są w normach, które mają miękki charakter, a w istocie rzeczy są niewiążące, w praktyce posiadają jednak silną moc obowiązującą, w efekcie czego stosowane są podobnie jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, pomimo tego, że bezpośrednio nie grozi sankcja za ich brak stosowania.

Przedstawione pytania badawcze spowodowały konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób w przyszłości będą tworzone regulacje *compliance*, a mianowicie czy zostanie utrzymany trend tworzenia ich w formie prawa miękkiego czy też polski ustawodawca będzie zmierzał w kierunku ujednolicenia przepisów w tym zakresie i kompleksowego uregulowania instytucji *compliance*?

Oryginalność niniejszego opracowania wynika z faktu, że *compliance* stało się przedmiotem zainteresowania wielu organizacji biznesowych czy instytucji publicznych, które ze względu na mnogość przepisów i norm w tym zakresie nie są w stanie wdrożyć modelowego systemu *compliance*, który byłby zgodny z regulacjami i wymogami stawianymi m.in. przez organy nadzoru. Nie istnieje kompleksowe opracowanie, które w sposób kompletny i wyczerpujący poruszałoby te zagadnienia, dlatego praca ta będzie uzupełniała braki w tym zakresie. Należy dodać, że tematyka jest na tyle nowym i niezbadanym obszarem, że brak jest utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie. Z tego powodu w niniejszej rozprawie doktorskiej została wskazana niewielka liczba orzeczeń.

W pracy posłużono się kilkoma metodami badawczymi. Na pierwszym miejscu należy wymienić metodę empiryczną i prawno-dogmatyczną. Dzięki metodzie empirycznej powstały wiarygodne podstawy do formułowania twierdzeń oraz możliwe było szczegółowe poznanie specyfiki elementów *compliance*, co pozwoliło na wysnucie wniosków na końcowym etapie pisania pracy.

Z kolei dzięki metodzie prawno-dogmatycznej możliwa była analiza przepisów prawa obowiązującego, a zwłaszcza wyjaśnienie użytych przez ustawodawcę terminów czy zwrotów. Przede wszystkim jednak metoda prawno-dogmatyczna pozwoliła na przybliżenie poszczególnych instytucji prawnych, do których ustawodawca się odnosi, zwłaszcza w zakresie kontroli wewnętrznej czy funkcjonowania komórki ds. zgodności.

Metoda prawno-dogmatyczna wspomagana jest wykładnią systemową. Wykładnia ta pozwoliła na analizę przepisów prawa z perspektywy założenia, że system prawa jest niekompletny. Stąd niezwykle istotny jest rozdział czwarty, w którym zostały omówione podstawowe elementy systemu *compliance* w oparciu o wybrane podmioty działające na rynku finansowym, tj. w banku, w krajowej instytucji płatniczej, w towarzystwie funduszy inwestycyjnych i w spółce notowanej na Giełdzie Papierów Wartościowych.

Kolejną zastosowaną metodą badawczą jest metoda funkcjonalna. Dzięki tej metodzie możliwa była analiza aktualnych przepisów, z uwzględnieniem zachodzących zmian nie tylko w przepisach prawa, ale również w źródłach prawa miękkiego (w wytycznych organów nadzorczych), i otoczenia technologicznego, które niekiedy może mieć znaczący wpływ na konkretne rozstrzygnięcia normatywne. Postęp technologiczny ma niebagatelny wpływ na funkcjonowanie organizacji, co nieraz wymusza na ustawodawcy i organach nadzoru tworzenie norm prawnych w zakresie działalności organizacji, co niestety często wiąże się z nienadążaniem ustawodawcy za realiami rynku.

Dla znaczenia pracy dużą rolę przy pisaniu rozprawy doktorskiej odegrała metoda komparatystyczna, zgodnie z którą wykorzystano amerykańską, niemiecką i angielską literaturę, a także akty prawne tych państw. Skorzystanie z tej metody miało na celu przede wszystkim ukazanie różnic w podejściu ustawodawców do systemów *compliance*.

W pracy znajdują się również elementy metody prawno-historycznej, w szczególności w zakresie wskazania na pierwsze, tożsame elementy kontroli w działalności bankierskiej w starożytnym Rzymie.

Tematyka rozprawy doktorskiej spowodowała konieczność wytłumaczenia specyfiki użytej terminologii w niniejszej pracy. Ze względu na brak legalnej definicji *compliance* w polskim porządku prawnym oraz w celu zachowania spójności treści, w niniejszej pracy będzie wykorzystywany wskazany powyżej termin anglojęzyczny. Tłumaczenie tego pojęcia na język polski może wprowadzić wątpliwości co do interpretacji tego terminu. Dodatkowo, zamiennie będzie wykorzystywany termin „podmiot” i „organizacja”. Organizacja jest bowiem pojęciem szerszym niż podmiot. Podmiot natomiast będzie terminem używanym w kontekście wskazywania jednostek działających na rynku finansowym.

Wyjaśnienia wymaga kwestia orzecznictwa dotyczącego tematyki *compliance*, zarówno polskiego jak i zagranicznego. Ze względu na fakt, że jest to obszar stosunkowo nowy, brak jest ugruntowanego stanowiska orzeczniczego. W trakcie pisania niniejszej pracy udało się wskazać orzeczenia dotyczące poszczególnych aspektów *compliance*, natomiast dywagacje prawne oparte są w pracy w głównej mierze na analizie przepisów prawnych i na literaturze. Powyższe jest również dowodem na to, że tematyka *compliance* nie jest jeszcze w pełni zbadana i z pewnością będzie się rozwijać, chociażby poprzez tworzenie się w przyszłości linii orzeczniczej w tym zakresie. Przykładem jest tutaj mechanizm *compliance defence*, który w sporach sądowych będzie z pewnością wykorzystywany przez instytucje, które będą miały wdrożone systemy *compliance*.

Praca doktorska została podzielona na pięć logicznie powiązanych ze sobą rozdziałów, każdy zakończony podsumowaniem.

Pierwszy rozdział stanowi część historyczną, w której zostały opisane pierwsze formy kontroli rynku bankowego w starożytnym Rzymie. Omówione zostały takie zagadnienia jak kontrola i nadzór sprawowany przez edylów rzymskich i *praefectus Urbi*, a także ewidencja operacji bankowych oraz kontrola wydatków w starożytnym Rzymie. Pozostało również poruszone zagadnienie przeciwdziałania korupcji ze względu na to, że czyny korupcyjne w starożytnym Rzymie były często spotykane, a do dziś prewencja przeciwko nim stanowi jeden z kluczowych elementów systemu *compliance*.

Drugi rozdział przedstawia elementy systemu *compliance* w jurysdykcji Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii i Republiki Federalnej Niemiec. Wskazano jakie funkcje pełni system *compliance* i dlaczego należy odróżnić go od obszaru *corporate governance*. W pierwszej części tego rozdziału zostało poddane analizie istotne zagadnienie dla tematyki *compliance*, jakim jest rozróżnienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego od źródeł prawa miękkiego, które w istotny sposób regulują tę tematykę.

W rozdziale trzecim poddano analizie akty prawne obowiązujące w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wybranych elementów *compliance*. Wykazano istotne znaczenie polskiego organu nadzoru nad rynkiem finansowym w zakresie unormowań *compliance*. Wskazano na takie elementy jak ryzyko korupcji, zasady etyczne, anonimowe zgłaszanie naruszeń.

W rozdziale czwartym analizie poddano elementy systemu *compliance* w wybranych podmiotach działających na polskim rynku finansowym, tj. w bankach, w krajowych instytucjach płatniczych, w towarzystwach funduszy inwestycyjnych oraz w spółkach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych. W rozdziale tym zostały omówione kwestie organizacji funkcji *compliance*, systemu kontroli wewnętrznej oraz umiejscowienia jednostki

do spraw zgodności w strukturze organizacji. Po dokonaniu analizy przepisów aktów prawnych, w podsumowaniu przeprowadzono analizę różnic pomiędzy wybranymi podmiotami oraz wskazano postulaty zmian w polskim ustawodawstwie.

W rozdziale piątym podjęto rozważania nad tym, czy system *compliance* jest typowy jedynie dla podmiotów działających na rynku prywatnym. Analizie poddano również system kontroli wewnętrznej w organach administracji publicznej, w których funkcjonuje kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny. Udowodniono, że w podmiotach administracji publicznej funkcjonują mechanizmy kontrolne typowe dla systemu *compliance* charakterystycznego dla rynku prywatnego.

Każdy rozdział rozprawy wieńczy podsumowanie zawierające wnioski wynikające z analizy zagadnień przeprowadzonej w danym rozdziale pracy.

Rozprawę kończą wnioski końcowe, gdzie dokonano nie tylko przeglądu najważniejszych ustaleń będących wynikiem przeprowadzonych badań, ale przede wszystkim sformułowano wnioski czy propozycje kierunków zmian legislacyjnych lub rekomendacji dla organów wydających normy w powyższym zakresie. Zakończenie rozprawy doktorskiej ma na celu podsumowanie pracy oraz zawarcie konkluzji badawczych wraz z wnioskami *de lege ferenda*.

# Rozdział I. Formy kontroli w starożytnym Rzymie jako przykład pierwszych systemów kontroli na świecie

## 1. Wprowadzenie

Normy *compliance* pojawiły się we współczesnych porządkach prawnych w latach 80-tych XX w. i do dziś ulegają ciągłym przemianom. Integralność światowego rynku finansowego, globalizacja transakcji oraz zachowanie bezpieczeństwa obrotu finansowego powodują, że złożoność oraz liczba norm i przepisów prawnych tak na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym wymusza, w szczególności na przedsiębiorstwach, konieczność prowadzenia działalności w zgodzie z przepisami i normami w tym zakresie. Jednakże elementy typowe dla obowiązujących współcześnie rozwiniętych programów *compliance* można już odnaleźć w starożytnym Rzymie.

Obecny system *compliance* narodził się w sektorze finansowym w Stanach Zjednoczonych i później zaczęto go wdrażać w innych sektorach regulowanych m.in. w sektorze paliwowym, ubezpieczeniowym czy farmaceutycznym. Analogicznie, w starożytnym Rzymie - pierwsze formy kontroli zostały najpierw wdrożone w działalności finansowo - bankowej, bowiem ta poprzez swój ciągły rozwój i zwiększanie zasięgu terytorialnego wymagała kontroli i nadzoru ze strony państwa.

## 2. Możliwe elementy systemu kontroli podobne do *compliance* w antycznym Rzymie

Każde społeczeństwo, które stanowi aparat państwowy musi utworzyć system kontroli i nadzoru, który będzie gwarantował porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli. W szczególności działalność bankowa w starożytnym Rzymie miała ogromne znaczenie ekonomiczne i prawne ówczesnego rozwoju gospodarczego. Co istotne, działalność związana z obrotem finansowym dotykała niemalże każdej sfery życia przeciętnego obywatela Rzymu. Starożytni Rzymianie dokonywali czynności finansowych na dużą skalę – kupowali nieruchomości, finansowali handel, inwestowali w prowincjach zajętych przez rzymskie legiony.<sup>4</sup> Dokonywanie transakcji bankowych było konieczne przy każdej czynności życia codziennego takiej jak kupno, sprzedaż, wymiana monet czy zaciągnięcie pożyczki. Dowodem

---

<sup>4</sup> M. Del Negro, M. Tao, *Cash or Credit? Payments and Finance in Ancient Rome*, <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2013/02/historical-echoes-cash-or-credit-payments-and-finance-in-ancient-rome.html>. [dostęp: 12.01.2018].

na doniosłość tematyki działalności bankowej jest to, że odnalazła ona swoje odzwierciedlenie w ustawach, literaturze i komentarzach rzymskich jurystów. Wzmianki o operacjach bankowych pojawiają się chociażby w dziełach Cyserona, który pisał o zakupie domu na Palatynie od Krassusa za kwotę 3,5 miliona sesterccji: „*Ego tua gratulatione commotus, quod ad me pridem scripseras velle te bene evenire, quod de Crasso domum emissem, emi eam ipsam domum HS. XXXV aliquanto ost tuam gratulationem*”<sup>5</sup>. Jurysta pisał również o zakupie posiadłości na Sycylii przez Gajusza Kaniusza: „*nomina facit negotium conficit*”<sup>6</sup>.

Największy rozkwit działalności bankowej w starożytnym Rzymie przypada na okres od III w. p.n.e. do III w. n.e., kiedy to kwitł handel wewnętrzny i zagraniczny z otaczającymi Rzym państwami. Wojny punickie otworzyły dla Rzymian nowe rynki zbytu, a co za tym idzie nastąpił rozwój handlu i wzrost liczby transakcji finansowych.

Jednocześnie rosła liczba nadużyć i oszustw finansowych, na co wpływ miało kilka istotnych czynników. Przede wszystkim krąg osób dokonujących czynności bankowe nieustannie poszerzał się, pojawiały się nowe obszary, gdzie te czynności były realizowane. Dodatkowo, terytorium państwa rzymskiego powiększało się, a duża liczba ludności napływowej i rozwój handlu sprawiały, że nastąpił znaczący wzrost liczby transakcji handlowych. To wszystko spowodowało, że obrót finansowy znalazł się w kręgu zainteresowania państwa i zaistniała potrzeba kontroli tego obszaru oraz nałożenia pierwszych obowiązków na osoby dokonujące czynności bankowych.

W starożytnym Rzymie państwo dokonywało kontroli poprzez przyznanie kompetencji kontrolnych i nadzorczych edydom miejskim, tj. *praefectus Urbi* i *nummularii*. Kontrola sprawowana na co dzień miała na celu przeciwdziałanie oszustwom finansowym, takim jak np. fałszowanie monet i miała na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa obrotu finansowego. Można więc śmiało powiedzieć, że pierwsze próby uregulowania czynności kontrolnych w sektorze bankowym, które obecnie funkcjonują w postaci programów *compliance*, mają swoje źródło w starożytnym Rzymie.

Normy analogiczne do *compliance* miały swój początek w sektorze bankowym, jednak ich rolą było zapobieganie nadużyciom finansowym w każdym sektorze gospodarki. Rzymski ustawodawca wprowadził również elementy systemu kontroli w celu przeciwdziałania korupcji przy dokonywaniu czynności w administracji państwowej i korupcji w systemie wyborczym, która w okresie Republiki była powszechnym procederem. Jak wskazuje B. Sitek, okres republiki rzymskiej z jednej strony jest uważany za wzór demokracji republikańskiej, lecz jest

---

<sup>5</sup> Marek Tulliusz Cyseron, *Epistulae ad Familiares*, 5.6.2.

<sup>6</sup> Marek Tulliusz Cyseron, *De officiis*, 3.58–3.60.

to także czas chaosu politycznego, afer a także korupcji<sup>7</sup>. Rozrost struktur państwowych sprawił, że kontrola w administracji państwowej odgrywała istotną rolę dla państwa. Dostrzegano potrzebę kontroli wydatków z kasy państwowej dokonywanych przez urzędników państwowych, a także wpływu środków do kasy z danin i podatków.

W starożytnym Rzymie korupcja występowała niemalże od początku istnienia państwowości. Liczba czynów o charakterze korupcyjnym była bardzo duża, co znalazło swoje odzwierciedlenie w wielu ustawach, które przewidywały kary za popełnienie takich czynów. Obecnie *compliance* w sektorze prywatnym również służy zwalczaniu korupcji, w szczególności w dziedzinie zamówień publicznych, gdzie stykanie się sfery prywatnej z publiczną sprzyja takim działaniom. Dzięki programom *compliance*, w przedsiębiorstwie wprowadzany jest przejrzysty system, co pozwala na uczciwe i transparentne prowadzenie biznesu. Regulacje funkcjonujące w starożytnym Rzymie stanowią paralełę typowych przepisów antykorupcyjnych, zaliczanych do głównych elementów programów *compliance*.

### **3. Bankierzy i czynności bankierskie w źródłach prawa rzymskiego**

#### **3.1. Analiza podstawowych pojęć**

Prawdopodobnie pierwszym terminem z jakim łączy się działalność bankierską jest grecka nazwa *trapezitae*. Etymologicznie ten termin składa się ze słowa *trapeza* – stół, lada, kantor i przyrostka *ites*, który określa wykonywany zawód. Słowo to więc oznacza osobę wykonującą czynności przy stole w znaczeniu finansowym<sup>8</sup>. W starożytnej Grecji czynności bankowe dokonywane były w miejscu publicznym – na greckiej agorze. Greccy bankierzy zajmowali się rozmiennianiem pieniędzy na drobne, udzielaniem pożyczek i przyjmowaniem depozytów. Ich zadaniem było również odróżnianie monet fałszywych od prawdziwych. Początkowo, w starożytnym Rzymie również określano bankierów terminem *trapezitae*, ze względu na fakt, że pierwsze operacje finansowe wykonywali Grecy, którzy prowadzili na terenie Rzymu swoje kantory. Prawdopodobnie dlatego Rzymianie powszechnie używali greckiego pojęcia. O powszechności terminu *trapezitae* świadczy również jego zastosowanie w konstytucji cesarza Teodozjusza i Walentyniana z 436 r. n.e. Komedia Plauta także zawiera nawiązanie do greckich *trapezitae*<sup>9</sup>. Łacińska nazwa na osobę dokonującą czynności bankowej to *argentarii*, przez niektórych uważana za zamiennik greckiego *trapezitae*<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> B. Sitek., *Convivium, cena i donum munus w Antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, *Studia Prawnoustrojowe*, 11/2010, s. 14.

<sup>8</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje bankierskie w starożytnym Rzymie*, Białystok 2013, s. 42.

<sup>9</sup> Plaut., *Curculio* 560, *Curculio* 715–720.

<sup>10</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy u Plauta*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, Zeszyt* 82/2014, *Prawo* 14, s. 162.

*Argentarii* to najpowszechniej używany termin na określenie działalności bankowej w starożytnym Rzymie. W tłumaczeniu *argentarii* wywodzi się od słów *argentum* – srebro lub *argenti distractores* czyli wymieniający pieniądze. Podobnie jak u Greków, pierwszymi operacjami wykonywanymi przez Rzymian była wymiana pieniędzy (monet) na drobne.

Tematyka bankierów rzymskich - *argentarii* wielokrotnie była poruszana w rzymskiej literaturze. Pierwszy ślad na temat *argentarii* odnajdujemy w Księgach Tytusa Liwiusza pochodzących z około 308 r. p.n.e. Autor ten pisze o zdobytych na Samnitach pozłacanych tarczach, które przekazano właścicielom kantorów, które znajdowały się na *Forum*<sup>11</sup>, o czym dowodzi tekst Liwiusza: „*Dictator ex senatus consulto triumphavit, cuius triumpho longe maximam speciem captiva arma praeuere. Tantum magni centiae visum in his, ut aurata scuta dominis argentariarum ad forum ornandum diuiderentur. Inde natum initium dicitur fori ornandi ab aedilibus cum tensae ducerentur*”<sup>12</sup>.

O *argentarii* jako bankierach wykonujących ważny zawód dla ówczesnej gospodarki pisali *prudentes*, których fragmenty pism zachowały się w Digestach<sup>13</sup>. Co więcej, regulacje prawne dotyczące ich działalności znajdują się również w konstytucjach cesarskich zachowanych w Kodeksie Teodozjusza czy Justyniana, a także w nowelach justyniańskich i w Instytucjach Justyniana.

Znany jurysta Gaius, omawiając instytucję kompensacji i sprzedaży aukcyjnej również wspomina o *argentarii*: „*Praeterea compensationis quidem ratio in intentione ponitur; quo fit, ut si facta compensatione plus nummo uno intendat argentarius, causa cadat et ob. id rem perdat. Deductio vero ad condemnationem ponitur, quo loco plus petenti periculum non intervenit; utique bonorum emptore agente, qui licet de certa pecunia agat, incerti tamen condemnationem concipit*”<sup>14</sup> i „*Item si argentarius pretium rei, quae in auctionem venerit, persequatur, obicitur ei exceptio, ut ita demum emptor damnetur, si ei res quam emerit tradita est; et est iusta exceptio. Sed si in auctione praedictum est, ne ante emptores traderetur, quam si pretium solverit, replicatione tali argentarius adiuvatur: aut si praedictum est, ne aliter emptori res traderetur, quam si pretium emptor solverit*”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> M. Del Negro., M. Tao, *How Do You Say “Wall Street” in Latin?*, <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2012/11/historical-echoes-how-do-you-say-wall-street-in-latin.html> [dostęp: 12.01.2018].

<sup>12</sup> Tytus Liwiusz, *Ab urbe condita*, 9, 40, 16.

<sup>13</sup> *Prudentes* omawiali nie tylko kwestie związane z zawodem bankiera, ale również i innych zawodów, m.in. kucharza. Zob. P. Sadowski, *Status społeczno-prawny kucharza w republice i cesarstwie rzymskim*, *Acta Iuridica Resoviensia* 2(33), 2021, s. 146-164. Dla kultury rzymskiej ważnym elementem było oddawanie szacunku osobom pełniącym ważne funkcje społeczne, po cesarza włącznie. Zob. P. Sadowski, *Oddawanie czci władcy w Rzymie w okresie cesarstwa na przykładzie manus velatae i silentiarii*, *Studia Prawnoustrojowe* 45, 2019, s. 277-294.

<sup>14</sup> G. 4, 68.

<sup>15</sup> G. 4, 126A.



Przytoczone fragmenty traktują o stosowaniu przez bankiera instytucji kompensacji i o sposobie dochodzenia ceny rzeczy sprzedanej.

W literaturze rzymskiej o *argentarii* czytamy w komediach Plauta<sup>16</sup>, gdzie dodatkowo użyty został termin *fenerator*, traktowany jako termin zamienny do terminów *trapezitas* i *danista*, stosowany na określenie profesjonalnej formy prowadzenia działalności. Pojęcie *fenerator* używane było na określenie osób zajmujących się udzielaniem pożyczek na procent. Nazwa ta może się wiązać z pożyczkami morskimi (*fenus nauticum*), od których wysokość odsetek mogła być ustalona dowolnie przez strony, co niedopuszczalne było z kolei przy udzielaniu zwykłych pożyczek.

System bankowy był w Rzymie dość dobrze rozbudowany. Przedstawiciele tego zawodu zajmowali poczesną pozycję w społeczeństwie. Ich potomstwo nierzadko dochodziło do zancznych stanowisk politycznych. Swetoniusz pisał, że dziadek cesarza Augusta, Gajusz Oktawiusz, mógł być bankierem: *C. Octavius pater a prinipio aetatis et re et existimatione magna fuit, ut equidem mirer hunc quoque a nonnullis argentarium atque etiam inter divisores operasque compestris proditum; amplis enim innutritus opibus, honores et adeptus est facile et egregie administravit*<sup>17</sup>. Z tekstu Swtoniusza wynika, że raczej ukrywano fakt pochodzenia Oktawiana Augusta. Tym mniemniej majątek rodzinny pochodzący niewątpliwie z biznesu bankowego przyniósł się do jego dalszej kariery<sup>18</sup>.

O stopniu zawansowania czynności bankowych dokonywanych przez bankierów rzymskich świadczy tekst autorstwa Gaiusa. G. 4, 126<sup>a</sup>: *Item si argentarius pretium rei, quae in auctionem venerit, persequatur, obicitur ei exceptio, ut ita demum emptor damnetur, si ei res quam emerit tradita est; et est iusta exceptio. Sed si in auctione praedictum est, ne ante emptorires traderetur, quam si pretium solverit, replicatione tali argentarius adiuvatur: aut si praedictum est, ne aliter emptori res traderetur, quam si pretium emptor solverit.*

Przedmiotem niniejszego fragmentu jest spór pomiędzy bankierem a nabywcą rzeczy sprzedanej przez niego w drodze licytacji. Podstawowe pytanie jakie w tym przypadku zostało postawione dotyczy możliwości dochodzenia przez bankiera zapłaty za rzecz zlicytowaną. Według Gaiusza bankier może dochodzić takowej zapłaty tylko wówczas, jeżeli rzecz została nabywcy wydana<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Plaut, *Curculio*, 341, 345, 560, 618; 712, 721; *Epidicus*, 143; *Asinaria*, 438; *Pseudolus*, 757 i *Captivi*, 449.

<sup>17</sup> Svetonius, *Divus Augustus*, 3.

<sup>18</sup> A. D' Hautcourt, *Auguste et les banquiers. Un motif de la propagande politique romaine*, *Latomus: revue d'études latines*, vol. 56, Nr 4, 1997, s. 800–810.

<sup>19</sup> A. Petrucci, *Rozważania o exceptio mercis non traditae oraz praedictio ne aliter emptori res traderetur quam si pretium solverit przy auctio argentaria*, *Miscellanea Historico-Iuridica*, 4.1, 2006, s. 11–24; Idem, *Aspetti giuridici del funzionamento e della cessazione delle attività bancarie*, [w:] P. Cerami, A. Di Porto, A. Petrucci, *Diritto commerciale romano. Profilo storico*, Torino 2001, s. 175–200.

Termin *argentarii* był najdłużej stosowanym terminem na określenie osób dokonujących czynności bankowych oraz zawierał w sobie najszerszy wachlarz wykonywanych czynności bankierskich. Osoby nazywane *argentarii* dokonywały czynności bankowych w sposób profesjonalny i to wyróżniało je spośród pozostałych osób dokonujących czynności o charakterze finansowym. Prowadziły one swoje przedsiębiorstwa (*mensae argentariae*) na *Forum*<sup>20</sup>, a ich działalność podlegała regulacjom – musiały prowadzić ewidencję transakcji finansowych. Ostatnie wzmianki o *argentarii* pochodzą z pierwszej połowy III w. n.e., ponownie pojawiają się zaś pod koniec IV w. n.e. w konstytucjach cesarskich: *ad placidum praefectum praetorio. cautum est, ut, quicumque orti ex decurionibus sese ad militiam contulissent, in quibuscumque stipendiis deprehensi nulla absolvi praerogativa temporis possint, sed ordinibus quos reliquerant traderentur. hoc et in calcariensibus et fabricensibus et argentariis observetur, ut, quicumque obnoxii offi ciis vel muneribus civilibus ex supra dictis fabricis fuerint, curiae restituti nec impetrato rescripto liberentur*<sup>21</sup>.

W powyższym tekście wskazuje się, że w ramach obowiązków nakładanych na różne grupy obywateli, wymieniono także osoby dokonujące czynności bankierskie, czyli *argentarii*.

### 3.2. Komisja *quinqueviri mensarii*

Na mocy ustawy, o której pisze Liwiusz, została powołana komisja *quinqueviri mensarii*<sup>22</sup>, której zadaniem była pomoc plebejuszom w przezwyciężaniu trudności ekonomicznych, spowodowanych brakiem pieniądza w obiegu (*propter penuriam argentii*), innymi słowy, komisja została powołana w celu rozwiązania kwestii zadłużenia obywateli: *Inclinatis semel in concordiam animis novi consules fenebrem quoquerem, quae distinere una animos videbatur, levare adgressi solutionem alieni aeris in publicam curam verterunt quinqueviris creatis quos mensarios ab dispensatione pecuniae appellarunt. Meriti aequitate curaque sunt, ut per omnium annalium monumenta celebres nominibus essent; fuere autem C. Duillius, P. Decius Mus, M. Papirius, Q. Publilius et T. Aemilius. Qui rem diffi cillimam tractatu et plerumque parti utrique, semper certe alteri gravem cum alia moderatione tum impendio magis publico quam iactura sustinuerunt. Tarda enim nomina et impeditiora inertia debitorum quam facultatibus aut aerarium mensis cum aere in foro positus dissolvit, ut populo*

---

<sup>20</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 35.

<sup>21</sup> C. Th. 12.1.37: *Impp. Constantius et Constans*.

<sup>22</sup> Temat komisji zostanie szczegółowo omówiony w kolejnym rozdziale.

*prius caveretur, aut aestimatio aequis rerum pretiis liberauit, ut non modo sine iniuria sed etiam sine querimoniis partis utriusque exhausta vis ingens aeris alieni sit*<sup>23</sup>.

Przy okazji omawiania przedmiotowej komisji Liwiusz kolejny raz wspomina o *mensarii*, omawiając plebiscyt *lex Minucia de triumviris mensariis* z 216 r. p.n.e: *Et Romae quoque propter penuriam argenti triumviri mensarii rogatione M. Minucii tribuni plebis facti, L. Aemilius Papus, qui consul censorque fuerat, et M. Atilius Regulus, qui bis consul fuerat, et L. Scribonius Libo, qui tum tribunus plebis erat. Et duumviri creati M. et C. Atilii aedem Concordiae, quam L. Manlius praetor voverat, dedicaverunt; et tres pontifices creati, Q. Caecilius Metellus et Q. Fabius Maximus et Q. Fulvius Flaccus, in locum P. Scantini demortui et L. Aemili Pauli consulis et Q. Aeli Paeti, qui ceciderant pugna Cannensi*<sup>24</sup>.

Wskazuje, że w Rzymie z powodu niedostatku srebra wybrano bankierów na prośbę M. Muncjusza, trybuna ludowego. Komisja *quinqueviri mensarii* działała w imieniu i na rzecz państwa, dlatego *mensarii* można uznać za publicznych urzędników dokonujących czynności bankowych. Również Ciceron pisał o *mensarii*, omawiając ich złożone, biurokratyczne obowiązki, które polegały na sporządzaniu dokumentów: *Cum civitate mihi res est acerrima et conficiatissima litterarum, in qua nummus commoveri nullus potest sine quinque praetoribus, tribus quaestoribus, quattuor mensariis, qui apud illos a populo creantur. Ex hoc tanto numero deductus est nemo*<sup>25</sup>. Wskazywał, że nie można przenieść żadnej monety bez pięciu pretorów, trzech kwestorów i czterech bankierów. Ponadto, pisał o kontroli wydatków publicznych, za którą odpowiedzialnych było pięciu pretorów, trzech kwestorów i czterech *mensarii*<sup>26</sup>. Termin *mensarii* był używany zamiennie z terminem *nummularii*<sup>27</sup>, ponieważ *nummularii* również traktowani byli jako urzędnicy publiczni<sup>28</sup>.

### 3.3. Zakres czynności bankierskich

Przedstawieni bankierzy prowadzili działalność bankową na szeroką skalę. Główny trzon ich działalności stanowiło przyjmowanie depozytów, udzielanie pożyczek, pośrednictwo w sprzedaży aukcyjnej majątków, sprawdzanie i wymiana monet, a także odzyskiwanie długów klientów od osób trzecich.<sup>29</sup> Początkowo, bankierzy prowadzili działalność bankierską w pojedynkę, z czasem rozrost działalności wymusił zawieranie spółek bankierskich (*societas*

<sup>23</sup> Tytus Liwiusz, *Ab urbe condita*, 7, 21.

<sup>24</sup> Tytus Liwiusz., *Ab urbe condita*, 23, 21.

<sup>25</sup> Ciceron, *pro L. Flacco*, 44.

<sup>26</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 45.

<sup>27</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy w Żywotach cesarów Swetoniusza*, Krytyka Prawna, tom 6, s. 318.

<sup>28</sup> O *nummularii* szczegółowo w rozdziale 4.3 niniejszej rozprawy doktorskiej.

<sup>29</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 74–75.

*argentariorum*), w których bankierzy stawali się współnikami. w szczególności było to konieczne przy licytacjach publicznych. Wzrost potrzeb rynkowych wymagał zwiększenia zakresu czynności wykonywanych przez bankierów.

Kolejną stosowaną nazwą działalności bankowej było *mensularii*, o których czytamy w Digestach. Zgodnie z tym co pisał Scevola, *mensularii* byli prywatnymi bankierami, u których klienci posiadający rachunki wykonywali transakcje na podstawie listu kredytowego (*chirographum*)<sup>30</sup>. Ulpian pisał, że *mensularii* wykonywali działalność bankową o szerokim zakresie: *In bonis mensularii vendundis post privilegia potiore eorum causam esse placuit, qui pecunias apud mensam fī dem publicam secuti deposuerunt. Sed enim qui depositis nummis usuras a mensulariis acceperunt a ceteris creditoribus non separantur, et merito: aliud est enim credere, aliud deponere. Si tamen nummi exstent, vindicari eos posse puto a depositariis et futurum eum qui vindicat ante privilegia*<sup>31</sup>.

W powyższym tekście odróżnia się bankierów państwowych od bankierów prywatnych (*mensularii*), a także rozróżnia się sytuację prawną ich wierzycieli.

Błędne jest jednak utożsamianie *mensularii* z *nummularii*. Literatura starożytna podaje wiele przykładów na prowadzenie szerokiej skali czynności przez *mensularii* i należy podkreślić, że nie były to czynności o charakterze publicznym. Dodatkowo, edykt pretorski nakładał na *mensularii* obowiązek prowadzenia księgi rachunków, w której ewidencjonowano dokonywane na rzecz klientów czynności bankowe, co wskazuje na prywatny charakter podejmowanych czynności. Potwierdza to tekst Ulpiana: *In bonis mensularii vendundis post privilegia potiore eorum causam esse placuit, qui pecunias apud mensam fī dem publicam secuti deposuerunt. Sed enim qui depositis nummis usuras a mensulariis acceperunt a ceteris creditoribus non separantur, et merito: aliud est enim credere, aliud deponere. Si tamen nummi exstent, vindicari eos posse puto a depositariis et futurum eum qui vindicat ante privilegia*<sup>32</sup>.

Przytoczony tekst traktuje o kolejności zaspokajania roszczeń z majątku bankiera. Jurysta opisuje działalność bankierów, wskazując na szeroki zakres podejmowanych działań. Można więc wywnioskować, że *mensularii* prowadzili działalność typową dla *mensa argentaria*. Nie ma w źródłach dowodów na to, że *mensularii* zajmowali się czynnościami wykonywanymi na rzecz państwa takimi jak np. badanie jakości czy wymiany monet. Co więcej, *mensularii* porównywani byli z pogardzanymi profesjami jak stręczyciele czy lichwiarze: Sen. Rethor: „*Color et GALLIONI et LATRONI et MONTANO placuit, ut nihil in Callian diceretur contumeliose, et redemptorem et socerum et infelicem. CESTIVS multa in*

<sup>30</sup> M. Kuryłowicz, *Chirographa i syngrapha. z historii antycznych zobowiązań pisemnych*, Rejent 10.4, 1994, s. 12.

<sup>31</sup> Ulpian, 42, 5, 24, 2.

<sup>32</sup> D., 42, 5, 24, 2.

*avarum et feneratorum et mensularium et lenonem dixit, dum vult illud probare, reddidisse se beneficium, quod talem socerum habere sustinuisset*<sup>33</sup>.

Osoby wykonujące czynności bankowe nazywane były również *coactores*, jednak pojęcie to było dużo szersze, ponieważ określano tak komorników, celników i poborców podatków. Różnicą pomiędzy *coactores* a *argentarii* było to, że ci pierwsi, do II w. n.e., pobierali jedynie prowizję od kwot, które przekazywali swoim klientom<sup>34</sup>. Zdaniem P. Niczyporuka, *coactores* w okresie Republiki i Pryncypatu pełnili funkcję pośredników finansowych pomiędzy właścicielami a dzierżawcami<sup>35</sup>. *Coactores* brali również udział w aukcjach, w ramach których ich zadaniem było przyjmowanie pieniędzy od nabywców i przekazywanie ich sprzedawcom. Dodatkowo, przechowywali dokumentację dotyczącą aukcji (*tabulae auctionariae* i *auctionales*). O *coactores* pisali również Plaut, Katon Starszy, Ciceron w swojej mowie sądowej oraz Horacy.

Z aukcjami związani także byli *coactores argentarii*, którzy jednocześnie pełnili funkcję bankiera i poborcy, ponieważ przyjmowali depozyty (*depositum irregulare*). Wzmianki o istnieniu tego typu osób odnajdujemy w Digestach<sup>36</sup>, w inskrypcjach z Praeneste, Tusculum, Atiny z Lacjum, Tivoli i Wejów jak i na tabliczkach Jukundusa<sup>37</sup>. Uczestnikami aukcji byli również *stipulatores argentarii*, którzy przyjmowali przyrzeczenia stypulacyjne od wierzycieli. Z rozważań P. Niczyporuka nad inskrypcjami z 251 r. n.e. poświęconych Q. Herenniusowi Etruscusowi Messiuowi Decuisowi wynika, że *stipulatores argentarii* funkcjonowali poza Rzymem tam, gdzie nie było osób zajmujących się czynnościami bankowymi. W ten sposób państwo chciało uzupełnić lukę jaka istniała w obrocie gospodarczym, w tym przy sprzedaży aukcyjnej<sup>38</sup>.

Bankier (*stipulator*) był organizatorem licytacji, w ramach której otrzymywał od nabywcy obietnicę zapłacenia ceny rzeczy nabytej. W inskrypcjach<sup>39</sup> osobę, która brała udział w aukcji i od prowadzącego podatek od sprzedaży publicznej w wysokości 1% (*centesima venalium*), z którego finansowany był system emerytalny żołnierzy, określano mianem

<sup>33</sup> *Contr.*, 9, 1, 12.

<sup>34</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 55–56.

<sup>35</sup> Takie wnioski wysnuł P. Niczyporuk po analizie tekstu Katona Starszego: *De agri cultura* 150: *Fructum ovium hac lege venire oportet. In singulas casei P. i S dimidium aridum, lacte feriis quod mulserit dimidium et praeterea lactis urnam unam; hisce legibus, agnus diem et noctem qui vixerit in fructum; et Kal. Iun. emptor fructu decedat; si interkalatum erit, K. Mais. Agnos XXX ne amplius promittat. Oves quae non pepererint binae pro singulis in fructu cedent. Ex quo die lanam et agnos vendat menses X ab coactore releget. Porcos serarios in oves denas singulos pascat. Conductor duos menses pastorem praebeat. Donec domino satisfecerit aut solverit, pignori esto.*

<sup>36</sup> D., 40, 7, 40, 8.

<sup>37</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 61.

<sup>38</sup> *Ibidem.*, s. 65–66.

<sup>39</sup> *CIL* XIV, 405 (= *ILS*, 7512), 75: *Memoria / L(ucius) Publicius Eutyches sevir August(alis) idem / q(uin) q(uennalis) stipulator argentarius / et publicia epictesis fecer(unt).*

*stipulator argentarius*<sup>40</sup>. Według P. Niczyporuka *stipulatores argentarii* pełnili funkcję bankierów, ale nie posiadali kompetencji *argentarii*, których uprawnienia były znacznie szersze.

W IV w. n.e. pojawił się nowy rodzaj zawodu związanego z czynnościami bankowymi – *collectarii*, którzy zajmowali się wymianą pieniędzy w Rzymie i poza nim. Według wyżej wspomnianych źródeł byli oni odpowiedzialni za wprowadzanie nowych pieniędzy do obiegu poprzez wymianę walut zużytych lub obcych.

Z powyższych rozważań wynika, że Rzymianie posiadali szerokie nazewnictwo na czynności bankierskie, jednak różnice pomiędzy używaną terminologią nie zawsze są łatwe do ustalenia. Pierwszym określeniem z jakim stykamy się w literaturze rzymskiej jest *trapezitae*, które pochodzi z greki. Rzymianie dzielili bankierów na tych, którzy zajmowali się czynnościami publicznymi – *nummularii* i *mensarii* oraz bankierów wykonujących czynności o charakterze prywatnym – najczęściej stosowanym terminem był *argentarii*. Istniała kategoria bankierów o specyficznym zakresie czynności – *coactores argentarii* i *stipulatores argentarii*. W użyciu występowały również zwroty *mensularii*, *collectari* czy *fenerator* i *danista*.

#### **4. Kontrola i nadzór nad działalnością bankierów**

##### **4.1. Nadzór sprawowany przez edylów rzymskich**

Czynności bankierskie wykonywane były w miejscach publicznych, m.in. na *Forum* lub na głównych ulicach starożytnego Rzymu czy też innych miast Imperium. Takie ich umiejscowienie było konieczne nie tylko ze względów marketingowych, ale przede wszystkim z powodu powagi dokonywanych dla społeczeństwa i państwa czynności. Stąd też działalność bankowa podlegała kontroli edylów rzymskich – plebejskich (*aediles plebis*) i kurulnych (*aediles curules*), którzy jako urzędnicy miejscy sprawowali nadzór nad targowiskami, ulicami, placami i byli wyposażeni w kompetencje policyjne<sup>41</sup>. Ich głównym zadaniem było dbanie o zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście (*cura urbis*). Seneka w swoim tekście wskazał, że do kompetencji edylów należał nadzór nad miejscami publicznymi, które uważano za miejsca nieobyczajne, zagrażające porządkowi i moralności publicznej: *Voluptas humile servile, imbecillum caducum, cuius statio ac domicilium fornices et popinae sunt. Virtutem in templo convenies, in foro, in curia, pro muris stantem, pulverulentam, coloratam, callosas habntem manus, voluptatem lititantem saepius ac tenebras captantem circa balinea ac*

---

<sup>40</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 63.

<sup>41</sup> A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010, s. 83.

*sudatoria ac loca aedilem metuentia, molem, enervem, mero atque unguento madentem, pallidam aut fucatam et medicamentis pollinctam*<sup>42</sup>.

Powyższy fragment oraz inne teksty źródłowe potwierdzają, że edylowie podejmowali czynności przeciwko postępowaniom godzącym w moralność i porządek publiczny – nielegalny hazard, pijaństwo. Do kompetencji edylów należała również kontrola przestrzegania ustaw przeciwko luksusowi (*leges sumptuariae*), w szczególności nadzór nad handlem zabronionymi towarami oraz sprzedażą i spożywaniem luksusowych potraw.

Rzymscy bankierzy prowadzili kantory (*tabernae argentariae*) na wynajmowanym gruncie publicznym, który należał do ludu rzymskiego. Przesłankami podlegania pod nadzór edyla było prowadzenie kantoru na *Forum* i jego obecność w tym miejscu<sup>43</sup>. Edylowie rzymscy sprawowali kontrolę nad bankierami, którzy prowadzili jakiekolwiek czynności mogące zostać zakwalifikowane do czynności bankierskich. Do zadań edylów należał nadzór nad obrotem pieniężnym, na który składały się czynności mające na celu zwalczanie spekulacji i lichwy, kontrola stosowanych miar i wag, przydział kantorów poszczególnym bankierom, a także badanie legalności transakcji prowadzonych w kantorach. Można zatem stwierdzić, że edylowie rzymscy w ramach swoich kompetencji wykonywali wszelkie czynności kontrolne i nadzorcze mające na celu przeciwdziałanie oszustwom finansowym, które dzisiaj są zaliczane do polityki *compliance*.

W starożytnym Rzymie w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej każdy kto posiadał kapitał mógł udzielać pożyczek. Była to działalność niezaliczana do czynności typowo bankowych. Z tego powodu takie transakcje nie musiały się odbywać na *Forum*, w konsekwencji nie podlegały nadzorowi edylów. W zakresie tym można jednak mieć wątpliwość, bowiem edylowie rzymscy w związku z wyposażeniem ich w uprawnienie do kontroli w miejscach publicznych podobnych działań, zostali jednocześnie wyposażeni w kompetencje władzy policyjnej, co miało ścisły związek z obowiązkiem przestrzegania dbałości o porządek publiczny<sup>44</sup>. Można zatem domniemywać, że również prywatne pożyczki mogły podlegać ich kontroli.

Działalność kontrolna edylów była pierwszym krokiem do objęcia pełnym nadzorem czynności bankowych. Edylowie w ramach kontroli posiadali kompetencje do stosowania środków represyjnych w ramach władzy karno-administracyjnej<sup>45</sup>. W sprawach mniejszej wagi stosowali takie kary jak zajmowanie lub niszczenie rzeczy (*pignoris captio*) – ustanowienie

---

<sup>42</sup> De vita beata, 7, 1, 3.

<sup>43</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 168–169.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> M. Kuryłowicz, *Loca aedilem metuentia* (Sen. De vita beata 7,1,3), z działalności edylów rzymskich na rzecz ochrony porządku i moralności publicznej, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (ius)* 32/1988, s. 129.

zastawu jako środek przymusu wobec wydanego nakazu administracyjnego. W sprawach większej wagi stosowano karę nałożenia grzywny.

Edylowie rzymscy posiadali także szerokie uprawnienia nadzorcze nad porządkiem i moralnością publiczną w codziennym funkcjonowaniu miasta. Znalazły się one w ich gestii ze względu na miejsce prowadzenia czynności bankierskich. Ten rodzaj nadzoru, tj. nad miejscami publicznymi, targowiskami, w tym nad czynnościami bankowymi, utrzymywał się najdłużej. W okresie Pryncypatu ich kompetencje przejmowali stopniowo urzędnicy cesarscy, aż w końcu urząd edyla został zniesiony reformą administracyjną Dioklecjana i jego miejsce w przedmiocie kontroli i nadzoru czynności bankowych przejął *praefectus Urbi*.<sup>46</sup>

#### 4.2. Nadzór nad bankierami sprawowany przez *praefectus Urbi*

Po likwidacji urzędu edyla, jednym z najważniejszych urzędów w starożytnym Rzymie stał się urząd prefekta miasta (*praefectus Urbi*). Początkowo, w czasach królewskiego Rzymu i w pierwszych latach Republiki urząd ten był powoływany jedynie w razie potrzeby. Dopiero w czasach Cesarstwa instytucja ta została powołana na stałe, co prawdopodobnie wynikało z szeregu istotnych obowiązków, które zostały nałożone na prefekta. Od początku Pryncypatu głównym i podstawowym obowiązkiem prefekta miasta była ochrona Rzymu i utrzymanie porządku publicznego – na ulicach, targach, ogrodach i miejscach, gdzie odbywały się spektakle. Specjalnym nadzorem zostały objęte grupy potencjalnie niebezpieczne, które stwarzały zagrożenie dla porządku publicznego. W ramach tych działań *curiosi* gromadzili informacje o osobach podejrzanych, służące do sformułowania ewidencji takich osób. Zebrane listy tworzyły archiwum sądu karnego<sup>47</sup>.

Obowiązki prefekta miasta stale ulegały rozrostowi, dlatego istniała potrzeba ciągłości funkcjonowania tego urzędu pod nieobecność cesarza (w szczególności od czasów Konstantyna Wielkiego). Ochrona Rzymu sprawowana przez prefekta miasta zaczynała się od podejmowania działań prewencyjnych takich jak ściganie, ujęcie i w końcu skazywanie sprawców przestępstw. W późniejszym okresie prefekt miasta otrzymał kompetencje sędziego w sprawach karnych i cywilnych, związanych z utrzymywaniem porządku publicznego<sup>48</sup>.

Z początkiem Pryncypatu prefekt miasta został wyposażony w nowe kompetencje, w szczególności wobec bankierów – *argentarii* i *nummularii*. Świadczą o tym teksty Paulusa

---

<sup>46</sup> R. Kamińska, *Sprawowanie urzędów edyla plebejskiego i edyla kurulnego w republice i pryncypacie rzymskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne, 65.2, 2013, s. 165–177.

<sup>47</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy publiczni w źródłach prawa rzymskiego*, Zeszyty Prawnicze 14.1, 2014, s. 119–120.

<sup>48</sup> G. Górski, *Historia administracji*, Toruń 2011, s. 32.



i Ulpiana: *Praeterea curare debet praefectus urbi, ut nummularii probe se agant circa omne negotium suum et temperent his, quae sunt prohibita*<sup>49</sup>.

Ulpian w swojej wypowiedzi wskazał, że prefekt miasta powinien troszczyć się o to, aby *nummularii* działali właściwie i aby nie dopuszczali się czynności zakazanych przez prawo. Według P. Niczyporuka ten obowiązek został nałożony w konstytucji boskiego Sewera<sup>50</sup>. Odmienne zdania jest S. Ruciński, według którego ów obowiązek pochodzi z konstytucji cesarza Hadriana<sup>51</sup>. Autor formułuje ten wniosek na podstawie interpretacji informacji przekazanej przez Paulusa, zgodnie z którą na podstawie *epistuli* wydanej przez cesarza, spory wnoszone przez bankierów lub skierowane przeciwko nim miały być rozstrzygane przez prefekta miasta<sup>52</sup>.

*Praefectus Urbi* oprócz kompetencji sprawowania kontroli nad bankierami nadzorował również handel i transakcje finansowe wykonywane przez przedsiębiorców: *Ulpianus libro singulari de officio praefecti Urbi: Et urbe interdicere praefectus urbi et qua alia solitarum regionum potest, et negotiatione et professione et advocationibus et foro, et ad tempus et in perpetuum: interdicere poterit et spectaculis: et si quem releget ab Italia, summovere eum etiam a provincia sua*<sup>53</sup>.

W powyższej wypowiedzi podnosi się, że prefekt miasta mógł zakazać zajmowania się czynnościami związanymi z prowadzeniem interesów i czynnościami bankierskimi na stałe bądź czasowo. Paulus również wypowiadał się w kwestiach nadzoru stosowanego wobec *argentarii*: *Adiri etiam ab argentariis vel adversus eos ex epistula divi Hadriani et in pecuniariis causis potest*<sup>54</sup>.

Wypowiedź Paulusa świadczy to o tym, że prefekt miasta posiadał kompetencje nadzorcze wobec *argentarii*. Do prefekta miasta mogli wnosić skargi w sprawach pieniężnych *argentarii* oraz obywatele Rzymu przeciwko *argentarii*. *Praefectus Urbi* miał możliwość podejmowania czynności kontrolnych dzięki nałożonemu na bankierów obowiązkowi prowadzenia ksiąg rachunkowych. Obowiązek ten został ustanowiony w *editio ratiounum*. Poza zmianą podmiotową w postaci przeniesienia obowiązków z edylów na *praefectus Urbi*, nie zmienił się cel nadzoru, czyli szeroko rozumiane przeciwdziałanie nadużyciom finansowym, w szczególności stosowaniu lichwy i spekulacji.

---

<sup>49</sup> D., 1, 12, 1, 9.

<sup>50</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 173–174.

<sup>51</sup> S. Ruciński, *'Praefectus Urbi'. Strażnik porządku publicznego w Rzymie w okresie wczesnego Cesarstwa*, Poznań 2008, s. 99.

<sup>52</sup> D., 1, 12, 1, 9.

<sup>53</sup> D., 1, 12, 1, 13.

<sup>54</sup> D., 1, 12, 2.

Poza nadzorem nad czynnościami bankowymi *praefectus Urbi* sprawował kontrolę nad używaniem miar i wag stosowanych przez bankierów i handlarzy. Prefekt miasta tworzył wzorcowe odważniki, które były zlokalizowane w różnych częściach państwa, w tym w prowincjach rzymskich. Oryginały odważników były zaś przechowywane na Kapitolu. Na podstawie *lex Cornelia de falsis* z 81 r. p.n.e., stosowanie nieodpowiednich miar i wag było traktowane jak przestępstwo, osądzone przez specjalnie do tego powołany trybunał *quaestio annonae*, później zastąpiony przez urzędników cesarskich, w tym *praefectus Urbi*.

W Rzymie wytworzyła się hierarchia służb i urzędów zajmujących się porządkiem publicznym, na czele której stał cesarz. Z czasem, cesarz był coraz częściej nieobecny i nie ingerował w życie publiczne miasta. Dlatego też powołano urząd *praefectus Urbi*, który zastępował go w sprawach związanych z funkcjonowaniem Rzymu, a ostatecznie został zwierzchnikiem nad wszystkimi organami administracji miejskiej<sup>55</sup>. W przedmiocie kontroli nad czynnościami bankierskimi, *praefectus Urbi* czuwał nad tym, żeby bankierzy nie dokonywali czynności bankowych, które były zakazane i aby działali w sposób właściwy. Z przytoczonych wyżej tekstów źródłowych wynika, że kontrola *praefectus Urbi* obejmowała handel i działalność przedsiębiorców, w tym bankierów – od *argentarii* po *nummularii*, których obowiązkiem była kontrola jakości będących w obiegu monet.

Rzadko zdarzały się interwencje samego namiestnika prowincji w sprawy związane z przeprowadzeniem kontroli nad działalnością bankierów. Jeśli jednak już to się zdarzyło to wówczas bankierów dosięgała surowa kara za nieprwidłowości czy nieuczciwości w dokonywaniu czynności bankowych. Swetoniusz opisał historię związaną z cesarzem Galbą, kiedy pełnił funkcję namiestnika prowincji. Pewien bankier z jego prowincji nieuczciwie zeminiał pieniądze. Galba dowiedziawszy się o tym rozkazał obciąć mu ręce i przypić je do stosu owego bankiera<sup>56</sup>.

#### 4.3. Kontrola jakości monet sprawowana przez *nummularii*

Rzymianie utworzyli system monetarny, dzięki któremu możliwa była skuteczna wymiana handlowa na terenie Rzymu i jego prowincji. Najdawniejsze środki płatności w starożytnym Rzymie stanowiły bryłki metalu (*aes rude*)<sup>57</sup>. Dopiero później, bo około

---

<sup>55</sup> S. Ruciński, 'Praefectus Urbi'. *Strażnik ...*, s. 234.

<sup>56</sup> Suet., *Vita Galba* 9. Zob. P. Niczyporuk, *Kilka uwag o karze mutylacji wykonanej wobec rzymskiego bankiera (na marginesie Vita Galbae 9)*, *Zeszyty Prawnicze* 19, 2019, s. 103-115.

<sup>57</sup> W czasach wczesnego Rzymu majątek, w tym również majątek państwowy, przechowywano w postaci stad bydła. Dlatego łacińskie określenie pieniądza *pecunia* oznacza również bydło, a kradzież na szkodę skarbu państwa określane jest mianem *peculatus* oznaczające kradzież bydła.

280–290 r. p.n.e., pojawiły się pierwsze monety w starożytnym Rzymie<sup>58</sup>. Rzymianie wyodrębniali kilka rodzajów monet: monety złote (aureus), srebrne (drachma, denar, obol), z brązu (chalk, as, kwadrant), z miedzi (quadrans), srebrne monety greckie oraz monety platerowe – jedynie z zewnątrz pokryte metalami szlachetnymi. W obiegu były również wykorzystywane srebrniki – kawałki srebra, które traktowane były jak monety<sup>59</sup>. Wartość i waga monet została prawnie uregulowana w ustawie *lex Plautia Papiria* z 89 r. p.n.e. Prawo do odlewania i bicia pieniądza miało państwo i w tej materii sprawowało nadzór. W okresie Republiki decyzje w sprawach bicia i odlewania monet podejmował Senat. W Pryncypacie była to kompetencja cesarza. Kwestią emisji zajmowała się corocznie wybierana komisja *tres viri monetales*.

Z upływem czasu monety ulegały dewaluacji, poprzez obniżanie ich wagi. W czasie drugiej wojny punickiej ich wartość była obniżana czterokrotnie<sup>60</sup>. Aby zapobiec temu zjawisku, Liwiusz Druzus Młodszy ustanowił w 91 r. p.n.e. plebiscyt, na mocy którego do srebrnych monet należało dodawać 1/8 części brązu, co miało unormować stosunek tracącego na wadze asa do denara. Po śmierci Liwiusza Druzusa Młodszego regulacje te nie weszły jednak w życie. Około 6 lat później, w 85 r. p.n.e., pretor Marcus Marius Gratidianus wydał edykt o badaniu pieniądza przez urzędowego pobiercę. Na mocy tego edyktu każdy odbiorca pieniędzy miał prawo żądać od wpłacającego, by pieniądze zostały zbadane co do ich autentyczności.

Najczęściej fałszowaną monetą w starożytnym Rzymie były srebrne denary, ponieważ początkowo miały gładkie krawędzie. Fałszerze do srebra dodawali różne materiały, najczęściej miedź (*nummi subaerati*). W okresie Republiki wprowadzono denary o ząbkowanych brzegach (*nummi serrati*). Poprzez ich nierówną strukturę możliwe było zobaczenie ich w przekroju, w związku z czym monety były trudniejsze do podrobienia. Problem fałszowania monet znalazł odzwierciedlenie w kolejnych ustawach, zakazano bowiem posługiwania się fałszywymi monetami na podstawie ustawy *lex Cornelia de falsis* Korneliusza Sulli. Na podstawie przedmiotowej ustawy powołano urząd *quaestio perpetua*, który uczestniczył w sprawach o zniszczenie, zmianę treści, sporządzenie fałszywego testamentu oraz o fałszerstwo pieniądza. Pomimo obowiązywania *lex Cornelia de falsis* zdarzały się przypadki postępowania wbrew ustawie. W *Historii Naturalnej* Pliniusza Starszego podano przykład Marka Antoniusza, który do srebrnego denara dodawał żelazo<sup>61</sup>. Drugim procederem

<sup>58</sup> W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa, 2002, s. 18.

<sup>59</sup> Zob. L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 2008.

<sup>60</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 130.

<sup>61</sup> Plinius Secvndus, *Naturalis Historia*, 33, 132.

falszowania pieniądza było obniżanie wagi monety<sup>62</sup>. Po raz kolejny system monetarny uporządkowano w latach 20 r. p.n.e. – 10 r. p.n.e. poprzez wprowadzenie reform Oktawiana Augusta, na podstawie których princeps uzyskał prawo do wybijania monety złotej i srebrnej, Senatowi pozostawiono zaś decydowanie o monetach brązowych.

W związku z powszechnym procederem podrabiania monet w starożytnym Rzymie, około 85 r. n.e., po uchwaleniu ustawy o badaniu pieniądza przez urzędowego pobiercę, pojawiła się nowa kategoria osób wykonujących czynności bankowe – *nummularii*. Początkowo ich zadaniem była obsługa administracyjna mennic i wprowadzanie do obrotu świeżo wybitych monet<sup>63</sup>. Podczas wybijania monet czuwali nad jakością procesu, zaś w trakcie wymiany handlowej zajmowali się badaniem szlachetności metalu i ustaleniem wartości wybitych monet. P. Niczyporuk zwraca uwagę, że w inskrypcjach pochodzących z Rzymu istnieje wzmianka o *nummularii* z pracowni srebra i *nummulari* złotych monet, co pozwala przypuszczać, że mogli być oni podzieleni na odrębne specjalizacje. Rola *nummularii* wzrastała wraz ze wzrostem zawieranych transakcji i szerzeniem się zjawiska falszowania monety. Zdaniem P. Niczyporuka, dzięki zwiększeniu znaczenia, *nummularii* mogli konkurować na rynku z silną grupą zawodową, jaką stanowili *argentarii*. Koncepcja ta jednak nie wydaje się być słuszna, ponieważ do kompetencji *argentarii* nie należało sprawdzanie jakości monet<sup>64</sup>. Obowiązkami, które mogłyby zrównywać uprawnienia *nummularii* i *argentarii* były wymiana monet wysokowartościowych na monety o mniejszej wartości i zamiana sztabek wartościowych metali.

Wymiana monet była konieczna ze względu na transakcje dokonywane z cudzoziemcami, którzy posługiwali się monetami różnymi od pieniądza emitowanego przez organy władzy państwowej. Jednak *argentarii* nigdy nie byli traktowani jako urzędowi pobiercy w myśl ustawy o badaniu pieniądza przez urzędowego pobiercę.

Proceder falszowania pieniędzy podobnie jak w antycznym Rzymie ma miejsce również obecnie. Pomimo zaawansowanych zabezpieczeń banknotów, proceder falszowania pieniądza jest wciąż powszechny i stanowi przestępstwo stypizowane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (dalej: Kodeks karny)<sup>65</sup>. Falszowaniu podlegają głównie banknoty, ponieważ jest to bardziej opłacalne niż falszowanie monet zdawkowych. w przypadku falszowania monet, wciąż problematyczny do podrobienia jest rant (obrzeże) monety – nacinanie, opiłowanie, patynowanie i polerowanie. Falszowanie pieniędzy jest jednym z elementów prania pieniędzy,

---

<sup>62</sup> S. Mrozek, *Dewaluacje pieniądza w starożytności grecko-rzymskiej*, Wrocław 1978, s. 65.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>64</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 138–139.

<sup>65</sup> Art. 310 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 1997 nr 88, poz. 553 ze zm.

dlatego procedury traktowania fałszywych pieniędzy mają swoje miejsce w programach *compliance* instytucji finansowych, które obracają pieniądzem gotówkowym.

Prawo od biorcy do żądania zbadania pieniądza na podstawie ustawy o badaniu pieniądza przez urzędowego pobiercę i zakaz posługiwania się fałszywą monetą na podstawie *lex Cornelia de falsis* stanowią pierwsze antyczne przepisy z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy.

#### 4.4. Ewidencja operacji bankowych

Najważniejszymi dokumentami jakimi posługiwali się Rzymianie przy dokonywaniu operacji bankowych, były *codex accepti et expensi*, *rationes*, *adversaria*, *ephemeris* i *calendarium*. *Codex accepti et expensi* stanowił księgę transakcji dokonywanych z klientami, uporządkowaną w trybie chronologicznym, prowadzoną dla poszczególnych podmiotów, tj. dla spółek (*tabulae accepti et expensi*), osób prywatnych, bankierów czy urzędników państwowych. Informacje zawierane w księdze to przede wszystkim data dokonania transakcji, kwota wpłaty lub wypłaty i dane klienta.

Pojedynczy wpis do księgi nazywano *nomen* i oznaczał imię klienta z przypisanymi liczbami<sup>66</sup>. *Rationes* to dokładniejszy spis transakcji konkretnych podmiotów, można więc stwierdzić, że pełniły funkcję obecnego wyciągu z rachunku. W doktrynie istnieją różne poglądy na temat funkcji tych dokumentów. Zdaniem P. Niczyporuka *rationes* stanowiły sporządzany na bieżąco wyciąg z operacji bankowych, który pełnił funkcję dowodu w sprawach sądowych<sup>67</sup>. Podobnie twierdzi R.M. Thilo, dodając przy tym, że *argentarii* księgowali transakcje w dodatkowych dokumentach (*rationes breviarum* i *rationunculae*)<sup>68</sup>. Innego zdania jest z kolei G. Maselli, który uważał, że *rationes* stanowiły odrębny dokument i były prowadzone dla najważniejszych klientów bankiera. Wskazany autor poddaje pod wątpliwość, żeby *argentarii* sporządzali tak szczegółową dokumentację.<sup>69</sup> Starożytni Rzymianie nie znali zasad podwójnej rachunkowości, której zasadą jest zapisywanie operacji gospodarczej na dwóch kontach dwóch stron. Stąd potrzeba była sporządzania chronologicznej listy transakcji, które uzupełniały *rationes* czyli indywidualne wyciągi z kont klientów.

Uzupełnieniem *codex accepti et expensi* były *adversaria*, które stanowiły skróconą ewidencję transakcji. Rejestr ten miał charakter nieformalny, zatem nie mógł stanowić dowodu w procesie sądowym. Transakcje, które były zapisywane w *adversaria*, miały charakter

---

<sup>66</sup> C.T. Barlow, *Bankers, Moneylenders, and Interest Rates in the Roman Republic*, Chapel Hill 1987, s. 156–157.

<sup>67</sup> P. Niczyporuk, *Bankierzy i operacje...*, s. 178.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

okazjonalny. Kolejnymi dokumentami, które również miały charakter uzupełniający, były *ephemeris* i *calendarium*. Stanowiły one rodzaj spisu transakcji bądź rodzaj terminarza transakcji, mogły w nim być zapisywane wydatki domowe.

Kontrola i nadzór nad działalnością bankierską stanowiły istotny element szeroko rozumianej kontroli sprawowanej przez państwo. Nadzór prowadzony był w dwojaki sposób. Z jednej strony była to kontrola czynności związanych z dokonywaniem transakcji finansowych i sprawowana była przez państwo w ramach przyznanych kompetencji edylom rzymskim, prefektowi miasta i *nummulari*. Ze względu na umiejscowienie dokonywania tych czynności w miejscach publicznych, nadzór i kontrola nad nimi zostały oddane urzędnikom miejskim odpowiadającym za utrzymanie porządku w mieście. Odrębną kategorią osób kontrolujących czynności bankierskie byli *nummularii*, którzy odpowiadali za jakość wybijanych monet i prowadzenie mennic. Z drugiej strony, kontrola była sprawowana poprzez nałożenie na bankierów obowiązku prowadzenia ewidencji operacji bankowych dla celów dowodowych.

Obecnie, kontrola w sektorze finansowym przybrała podobny kształt. Państwo wyznacza organy do prowadzenia kontroli i nadzoru nad instytucjami sektora finansowego, które wprowadzają systemy *compliance*, żeby prowadzić działalność zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych i przepisami prawa.

## **5. Inne formy kontroli czynności publicznych w starożytnym Rzymie**

### **5.1. Kontrola finansów publicznych w municypiach i koloniach**

Jednym z elementów dobrej organizacji państwa rzymskiego była dobrze działająca struktura municypiów, której rozwój przypada na okres Pryncypatu. Municipia miały sprawnie zorganizowany system finansów publicznych, w szczególności w zakresie kontroli i zarządzania środkami publicznymi<sup>70</sup>. Co więcej, wprowadzenie podziału majątku publicznego na majątek pozostający do dyspozycji cesarza (*fiscus*) i majątek należący do obywateli Rzymu (*aerarium*) wytworzyło potrzebę stworzenia ewidencji obu tych majątków z uwzględnieniem źródła ich dochodów i wydatków. W odróżnieniu od obecnego budżetu, spisy te nie miały charakteru normatywnego, a zatem nie kreowały obowiązków wobec osób dysponujących budżetem państwowym<sup>71</sup>. Za cesarza Oktawiana Augusta stworzono spisy rzeczywistych dochodów i wydatków oraz ich prognozy, co stanowiło wzór ówczesnego budżetu państwa<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> B. Sitek, *Studia nad finansami publicznymi municipium Irni. Kontrola i odpowiedzialność za zarządzanie środkami publicznymi*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3063, Prawo CCCV, 2008, s. 359.

<sup>71</sup> B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1998, s. 34.

<sup>72</sup> A. Kaczmarek, *Ewolucja prawa budżetowego*, Studia BAS 3(23), 2010, s. 14.

Na początku Republiki źródła dochodu budżetu państwowego w starożytnym Rzymie stanowiły wpływy z podatków oraz innych nakładanych opłat. Państwo utrzymywało się głównie z wpływów z bezpośredniego podatku majątkowego (*tributum ex censu*) i z dochodów z tytułu opłat za pastwiska, użytkowania terenów publicznych, dziesięciny z ogrodów, łupów wojennych oraz cel portowych. Wpływy do budżetu państwowego napływały z różnych źródeł i wymagało to kontroli ze strony państwa, również w aspekcie poprawnego wydatkowania środków z kasy państwowej.

Niewątpliwie trudno jest skontrolować całość finansów publicznych, dlatego na przestrzeni lat powoływano do tego instytucje państwowe, które stały na straży kontroli wydatków publicznych. W starożytnym Rzymie, dla odmiany, tworzenie struktury - powołanie instytucji zatrudniającej sztab pracowników nie było możliwe, dlatego kontrolę nad wydatkami publicznymi powierzono poszczególnym urzędnikom – duumwirom. Pieniądze były powierzane również edylom i kwestorom<sup>73</sup>, a także osobom prywatnym realizującym zadania municypium, które były finansowane ze środków publicznych. Na wszystkich wymienionych podmiotach, zgodnie z cap. 67 *lex Irnitiana*, ciążył obowiązek rozliczania się ze zrealizowanych wydatków: <LXVII> *R(ubrica). De pecunia communi municypium deque rationibus / eorumdem. At quaem pecunia communis municypium eius municipi / pervenerit, <is> heresve eius isve at quaem ea res pertinebit, in diebus XXX proximis, quibus ea pecunia ad eum / pervenerit, in publicum municipum eius municipi eam / referato. Quique rationes communes negotiumve quod / commune municipum eius municipi gesserit trac/taverit, is heresve eius isve ad quaem ea res pertinebit, / in diebus XXX proximis, quibus ea negotia rati/ones gerere tractare desierit quibusque decuriones / conscriptive habebentur, rationes edito reddito/que decurionibus conscriptisve cuive de is accipien/dis cognoscendis ex decreto decurionum conscripto/rumve, quod decretum factum écrit cum eorum partes / non minus quam duae tertiae adessent, negotium da/tum erit. Per quem steterit, q(uo) m(inus) ita pecunia ((m)) redigere/tur re(ff))rretur quove minus ita rationes redderentur, / is ((per quem steterit quo minus rationes redderentur, quo/ve minus ratones redderentur, quo/ve minus pecunia redigerentur, referretur)) heresque eius / isque at quem ea res q(ua) d(e) a(gitur) pertinebit, quanti ea res erit, tan/tum et alterum tantum municibus eius municipi d(are) d(amnas) e(sto), ei/iusque pecuniae deque ea pecunia municipi Flavi / Irnitani qui volet cuique per ha <n>c lege<m> licebit, action peti/tio persecutio esto*<sup>74</sup>.

Zgodnie z treścią przytoczonego artykułu osoba, która weszła w posiadanie środków publicznych, powinna w ciągu 30 dni zwrócić te środki do kasy gminy danego municypium.

<sup>73</sup> Kwestorzy mieli szczególną rolę w kontroli nad skarbcem państwowym, o czym będzie mowa później.

<sup>74</sup> Cap. 67 *Lex Irnitiana*.

Ta sama zasada dotyczyła dziedziców tych osób lub osób, które weszły w posiadanie środków publicznych, bo także one powinny w ciągu 30 dni złożyć sprawozdanie dekurionom lub *conscripti*. Termin zwrotu środków biegł od czasu zakończenia wykonywanego zadania. Karą za brak możliwości zwrotu pieniędzy pobranych z kasy municypium lub w przypadku braku możliwości przedstawienia sprawozdania finansowego, zgodnie z przepisem, była grzywna w podwójnej wysokości wartości przedmiotu sporu na rzecz municypium. Podsumowując, przepis ten miał szeroki zakres podmiotowy, bowiem dotyczył każdego, kto wszedł w posiadanie środków publicznych<sup>75</sup>.

Według B. Sitka adresatów tego artykułu można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa osób to ci, którzy weszli w posiadanie środków publicznych *at qaem pecunia communis municypium eius municipi pervenerit* (Il. 22-23). Do tej grupy należy zaliczyć koncesjonariuszy, którzy z tytułu zamówienia publicznego weszli w posiadanie środków przypadkowo. Druga grupa osób, to urzędnicy, którzy zarządzali finansami publicznymi lub prowadzili rachunki municypium *quique rationes communes negotiumve que commune municypium eius municipi gesserit tractaverit* (Il. 26-27)<sup>76</sup>. Prawo rzymskie traktowało posiadanie pieniędzy publicznych jako przestępstwo przeciwko fiskusowi *crimen peculatus*. Podobne przepisy odnajdujemy w ustawach municypalnych, tj. cap. 80 *lex Ursonensis: LXXX Quot cique negotii publice in colon(ia) de decuri(ionum) sen/tentia datum erit, is cui negotium datum erit e/ius rei rationem decurionib(us) CL proxiumis [quibus] it negotium confecerit / quibusve it negotium gerere desierit, quot eius fieri poterit s(ine) d(olo) m)alo*).

Cytowany fragment ustawy dotyczy obowiązku rozliczenia się z pieniędzy publicznych. Jest to kolejny przepis stanowiący o obowiązku sporządzenia sprawozdania z wydanych środków oraz oddania tego co zostało do kasy publicznej. Sprawozdanie należało przekazać dekurionowi, jednak inaczej niż za rządów *lex Irnitiana*, obowiązek ten ciążył tylko na urzędnikach municypalnych. Różnicą był również czas, w którym trzeba było zwrócić pieniądze do kasy publicznej – rzymski ustawodawca przewidział termin 150 dni, a nie 30 dni jak to było ustanowione pod rządami *lex Irnitiana*. Podobne regulacje do *lex Urosonensis* nakładała *lex Tarentina*.

Istotną rolę dla kontroli finansów publicznych pełnił urząd kvestora, który od V w p.n.e. sprawował kontrolę nad skarbcem państwowym (*aerarium populi Romani*)<sup>77</sup>. Literatura

<sup>75</sup> Współcześnie również rada gminy pełni funkcje kontrolne analogicznie do *ordo decurionum* w systemu municypalnego antycznego Rzymu. Zob. S. Bułajewski, *Rada Gminy jako organ kontrolny*, pod red. M. Chmaj, *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 125-155.

<sup>76</sup> B. Sitek, *Studia nad finansami...*, s. 362.

<sup>77</sup> W starożytnym Rzymie istniało wiele rodzajów urzędu kvestora, np. *quaestor urbanis* – kvestor miejski, *quaestor militaris* – wspomagał w zarządzaniu legionami, *quaestor paricidii* – sędzia w sprawach karnych, *quaestor sacri palatii* – zajmował się przygotowaniem aktów prawnych, od powiadał na pytania kierowane do



rzymska jest bogata, jeśli chodzi o opis pracy kwestora, jego kompetencje i zakres zadań. Czytamy o nim m.in. w ustawie XII Tablic, w Digestach Justyniańskich, w ustawach municypalnych *Lex Irnitiana*, w *Ab urbe condita Libri* autorstwa Liwiusza. O kwestorach, którzy zajmowali się skarbcem państwa pisał Pomponiusz: *Deinde cum aerarium populi auctius esse coepisset, ut essent qui illi praeessent, constituti sunt quaestores, qui pecuniae praeessent, dicti ab eo quod inquirendae et conservandae pecuniae causa creati erant*<sup>78</sup>. Zadaniem kwestorów było sprawdzanie stanu finansów publicznych i ich zabezpieczenia.

W czasach Republiki kwestorzy sprawowali opiekę nad finansami państwowymi, dysponowali środkami publicznymi<sup>79</sup>, pobierali daniny i grzywny, mogli dokonywać konfiskaty majątku<sup>80</sup>, pobierali również pieniądze ze sprzedaży skonfiskowanych dóbr przestępców, którzy zostali skazani. Kwestorzy w swoich kompetencjach kontrolowali przychody i wydatki Senatu. W kwestii kontroli finansowej, urząd kwestora był połączony z urzędem konsula, bowiem konsul mógł dysponować środkami publicznymi poprzez swoich pełnomocników do spraw finansowych, którymi byli właśnie kwestorzy. Dla celów dowodowych prowadzili oni księgi rachunkowe, w których wskazywali wpłaty i wypłaty oraz cel wydatków i jego odbiorcę<sup>81</sup>. Wyjątkiem od tej zasady był brak kontroli wydatków dyktatora<sup>82</sup>.

Informacje o urzędzie kwestora i jego obowiązkach odnajdujemy w *Lex Irnitiana*: <XX> *R(ubrica) De iure et potestate quaestorum Quaestores, qui ex edicto decreto iussu<u>e imp(erators) Caesaris Vespasiani Aug(usti) imp(eratoris)ve Titi Caesaris Vespasiani Aug(usti) aut imp(eratiris) Caesaris Domitiani Aug(usti) ante hanc legem creati sunt, \*et nunc\*, in ea quaestura sunt((o)), at eam diem, at quam creati sunt quaestores, item qui h(ac) l(eg)e creati ernut, at eam diem, at quam creati erunt, quaestores sunt. Eisque pecuniam communem municipum eius municipii exigendi erogandi custodiendi atministrandi dispensandi arbitatu((m)) III virorum [ius] potestasque esto. Eis que servos communes muncipium eius mu[n]cipi, qui is appareant, in eo muncipio secum habere liceto. <Eisque,> dum ne quit eorum*

---

Cesarza. Kwestorzy pełnili różne funkcje i z biegiem czasu ich kompetencje ulegały zmianom. Początkowo kwestor zajmował się kwestiami finansowymi państwa i jednocześnie pełnił funkcję sędziego, jednak z racji przyznanych nowych obowiązków funkcję sędziego przyznano *duoviri perduellionis*.

<sup>78</sup> D. 1.2.2.22

<sup>79</sup> B. Sitek, *Tabula Heracleensis, Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006, s. 40.

<sup>80</sup> Zob. W. Bojarski, *Prawo Rzymskie*, Toruń 1999.

<sup>81</sup> I. Sztynio, *De Officio Quaestoris. Rzymskie koncepcje współczesnej instytucji kwestora*, w: *Instrumenty Ochrony Skarbu Państwa od antycznego Rzymu do dziś*, red. A. W. Bauknecht, Olsztyn 2014, s. 33.

<sup>82</sup> P. Krajewski, *Finanse publiczne* [w:] B. Sitek, P. Krajewski (red.), *Rzymskie prawo publiczne*, Olsztyn 2005, s. 109.

*omnium, quae s(upra) s(cripta) s(unt), adversus leges plebis scita[a sen]atus consulta edicta decreta constitutiones [...]*<sup>83</sup>.

Z przytoczonego tekstu wynika, że kwestorzy musieli działać w granicach prawa, a ich kompetencje określała ustawa. Nie mogli dokonywać czynności prawnych z osobami spokrewnionymi, dziećmi, wnukami, rodzeństwem czy ojcem. Kwestorzy, będąc współnikami osoby ubiegającej się o publiczny kontakt, nie mogli dokonywać czynności prawnych z municypium. Obywatel miał prawo wystąpić ze skargą przeciwko kwestorowi, jeśli ten zażądał dla siebie korzyści majątkowych. Co więcej, obywatel mógł żądać podwójnej wartości uzyskanej korzyści na rzecz municypium.

Przepisem mającym na celu zabezpieczenie interesów municypium była przewidziana w cap. 60 *Lex Irnitiana* konieczność złożenia przez kandydata na kwestora lub duumwira kaucji pieniężnej w od powiedniej wysokości lub w formie zabezpieczenia hipotecznego przed rozpoczęciem głosowania: *Ut de pecunia communim municypium caveatur ab his, qui / du<u> mviratum quaesturamvepete<n> t. Qui in eo municipio du<u>mviratum quaesturamve petent / qui ((s)) que propter ea, quod pauciorum nomine quam oportet professio facta esset, nominatim in eam condicionem re/diguntur, ut de is quoque suff[ra]gium ex h(ac) l(ege) ferri oportet/[b]]at, quisqu\*e\* eorum, quo die comitia habebentur, ante q[u]/am feratur arbitratu eius qui ea comitia ha/bebebit praedes in commune municypium dato pecuniam com/munem eorum, quam in honore suo tractaveri((n))t, salvam / is fore. Si de e(a) re is praedibus minus cutum esse videbitur, / praedia subsignato arbitratu eiusdem. Isque ab praedes prae/diaque s(ine) d(olo) m(alo) accipit, quad recte cautum sit, uti quod recte / factum esse volet. Per quem eorum, de quibus du<u>mvirorum qu/aestorum((q))ue comitis suffragium ferri oportebit, steterit, / quo minus recte caveatur, eius is qui comitia habebit ra/tionem ne habeto*<sup>84</sup>.

Złożenie zabezpieczenia dotyczyło więc osób dysponujących bezpośrednio środkami publicznymi. Ustanowienie zabezpieczenia było przesłanką ważności wyboru kandydata na stanowisko. Wysokość zabezpieczenia zależała od prognozowanych dochodów municypium i od wysokości środków, jakimi miał dysponować w przyszłości kandydat. Decyzję w tym zakresie podejmował zwołujący zgromadzenie. Istotne było, aby przyjmujący

---

<sup>83</sup> Tłumaczenie: B. Sitek, *Ustawy municypalne starożytnego Rzymu*, Poznań 2008, s. 95–96: <cap 20> [...] o uprawnieniach i zadaniach kwestorów. Kwestorzy, którzy przed wydaniem niniejszej ustawy zostali mianowani na podstawie dekretu edyktu lub rozkazu Imperatora Cezara Wespazjana Augusta albo imperatora Cezara Domicjana Augusta, jak również Ci którzy obecnie sprawują urząd kwestorski lub też zostaną mianowani na podstawie tej ustawy, niech pełnią swoją funkcję do końca okresu, na którą zostali powołani. Kwestorzy ci niech mają prawo i będą uprawnieni według uznania duumwirów do pobierania, dysponowania, strzeżenia, zarządzania oraz rozdzielania środków publicznych tego municypium. Natomiast w celu wykonywania zadań mogą zatrzymać sobie niewolników publicznych należących do tego municypium. Niech będą oni uprawnieni i zobowiązani do podejmowania tych zadań, byleby tylko nic z tego co zostało wyżej wymienione nie było sprzeczne z ustawami, plebiscytami, uchwałami senatu, edyktami, dekretami, konstytucjami [...].

<sup>84</sup> Cap. 60 *Lex Irnitiana*.

zabezpieczenie przyjął je bez podstęp (sine dolo malo), a więc bez chęci przyjęcia korzyści majątkowej dla siebie<sup>85</sup>.

Istotną rolę w procesie kontroli finansów publicznych pełnił biegły z zakresu rachunkowości (*patrones*), który był odpowiedzialny za kontrolę rachunków municypalnych z ostatniego roku. Porównując obowiązki *patrones* do czasów obecnych, dokonywał on audytu wewnętrznego municypium. Można więc powiedzieć, że kontrola finansów publicznych starożytnego Rzymu była podobna do kontroli finansowej prowadzonej w obecnej administracji publicznej. *Patrones* był powoływany na podstawie cap. 68 *lex Irnitana*: <LXVIII> *R(ubrica). De constituendis patronis causae, cum rationes red/dentur. Cum ita rationes reddentur, du<u>m vir, qui decuriones conscriptosve habebit, as decuriones conscriptosve refereto, quos pla/ceat publicam causam agere,\*i\* ique decuriones conscriptive / per tabelam iurati d(e) e(a) r(e) decernunto, tum cum eorum partes non mi/nus quam duae tertiae aderunt, ita ut trēs, quos plurimi per tabel.lam legerint, causam publicam agant; iique qui ita lecti erunt tem/pus ab decurionibus conscripti <s>ve, quo [caus]am cognoscant action/nemque suam ordinent, postulanto; eoq[ue] te]mpore quod is datum / erit transacto, eam causam uti quod recte [fac]tum esse vole<n>ta((u))gu\*n\*to<sup>86</sup>.*

Cytowany artykuł określa sposób powoływania *patrones*. Urząd ten był powoływany na posiedzeniu zwoływanym przez duumwira, który przedstawiał dekurionom i *conscripti* osoby mogące zajmować się sprawami publicznymi. Wybór *patrones* następował większością 2/3 głosów w głosowaniu tajnym wszystkich dekurionów i *conscripti*, którzy określali termin do zapoznania się ze stanem spraw publicznych, po którym mogli podejmować kroki prawne w celu kontroli finansów publicznych.

*Patrones* prowadzili audyt finansów publicznych – *reddere rationem*. Była to instytucja powstała w prawie bankowym, ale przyjęła się również w administracji publicznej. Oznaczała sporządzenie dokumentów – ostatecznego rachunku, na podstawie którego jedna ze stron była zobowiązana do zapłacenia określonej sumy pieniężnej<sup>87</sup>.

Ustawodawca rzymski w cap. 134 *lex Irnitiana* zawarł przepis, na podstawie którego nie wolno było bezpodstawnie wypłacać pieniędzy publicznych: *Ne quis Ilvir <aedil (is) praefectus c(oloniae) G(enetivae), quicumque erit, post / h(anc) l(egem) ad decuriones c(oloniae) G(enetivae) referto neve decuriones consul/lito neve d(ecretum) d(ecurionum) facito neve de e(a) re in tabulas publicas re/ferto neve referri iubeto neve quis decurio, cum e(a) / r(es) a(getur), in decurionibus sententiam dicito neve d(ecretum) d(ecurionum) / scribito neve*

<sup>85</sup> B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae Seu Ursonensis i Lex Irnitiana, Ustawy municypalne antycznego Rzymu, tekst tłumaczenie, komentarz*, Poznań 2008, s. 144.

<sup>86</sup> Cap. 68 *Lex Irnitiana*.

<sup>87</sup> B. Sitek, *Studia nad finansami...*, s. 364.

*in tabulas publicas referto nev{e re}[/ferendum curato, quo cui pecunia publica a[liutve] | quid honoris habendi causa munerisve d[andi pol]/licendi [prove] statua danda ponenda detur do[netur] ...<sup>88</sup>.*

Normę cap. 134 można określić jako typową normę *compliance* zakazującą wydawania środków publicznych przez urzędników miejskich – duumwirów, edylów czy prefektów na cele inne, niż te zapisane w ustawie lub w dekrete dekurionów. Jest to przepis zakazujący dawania korzyści materialnych za obietnicę zrealizowania celu. Dzisiaj nazwalibyśmy taką regulację „antyłapówkarską”. Na podstawie cap. 134 nie wolno było płacić komukolwiek, za to, że piastował urząd publiczny. Zakazane było wypłacanie więcej pieniędzy na organizację zabaw publicznych niż wynikało to z dekretów dekurionów oraz stawianie i fundowanie pomników byłym urzędnikom publicznym.

## 5.2. Przeciwdziałanie nadużyciom urzędniczym

Poza rzymską formą kontroli i nadzoru w działalności bankowej, znane były również inne formy kontroli stosowanej przez państwo, których elementy odnajdujemy we współczesnych programach *compliance*.

W tamtych czasach korupcja przybierała różne formy i odnajdowała się w różnych sferach państwa – akty o charakterze korupcyjnym miały miejsce w związku z dokonywaniem czynności sądowych, wydawaniem aktów administracyjnych, w zamówieniach publicznych oraz w czasie wyborów. Zdaniem B. Siteka najtrafniejszym określeniem na zjawisko korupcji jest termin *concussio*, oznaczający wymuszanie zysku od petenta lub spełnienie jakiejś powinności.<sup>89</sup> Akty o charakterze korupcyjnym to różnego rodzaju czynności podejmowane przez urzędników państwowych celem nielegalnego wzbogacania się. Wydaje się to być słuszną tezą, bowiem termin *concussio* odnajdujemy wielokrotnie w ustawach antycznego Rzymu – w Kodeksie Teodozjusza, w Kodeksie Justyniana, w Digestach, a także w literaturze pozaprawnej Liwiusza i Cyserona.

Korupcja w systemie sadowniczym w starożytnym Rzymie była często spotykanym zjawiskiem. Funkcja sędziego w okresie Pryncypatu łączona była z wykonywaniem zadań administracyjnych, co potęgowało skalę korupcji. Urzędnicy rzymscy bardzo szybko bogacili się, przyjmując podarki w ilościach ponad miarę od lokalnych przywódców w zamian za wydawanie korzystnych dla nich decyzji administracyjnych, politycznych i wojskowych.

---

<sup>88</sup> Cap. 134 *Lex Irnitiana*.

<sup>89</sup> B. Sitek, *Crimen Consussionis. Przestępstwo korupcji w prawie rzymskim i w polskim prawie karnym*, w: *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, K. Amiańczyk, A. Dębski, D. Słapek (red.), Lublin 2010, s. 222.

Zachowania o znamionach korupcyjnych zostały określone w *lex Iulia de petunii repetundis*, gdzie wskazano termin *magistratus* – wszystkich urzędników, którzy mogli brać udział w procesie korupcji oraz określono, czym jest sam czyn korupcji<sup>90</sup>.

System realizacji zadań publicznych w starożytnym Rzymie był bardzo dobrze rozbudowany. Składały się na to m.in. następujące zadania: budowa dróg, umocnień obronnych, fos, budowa i naprawa obiektów publicznych i świątynnych, rozdawnictwo zboża, organizacja igrzysk. Dzisiaj, realizacja tych zadań odbywa się za pomocą systemu zamówień publicznych. Dostęp do środków publicznych rodził atrakcyjną możliwość dla urzędników dysponowania nimi w sposób nielegalny, celem wzbogacenia się (odpowiedzialność za te zadania w starożytnym Rzymie spoczywała na konsulach, pretorach i edylach, później na urzędnikach cesarskich). Urzędnicy ustalali nielegalne opłaty za wykonywanie prac publicznych, uszczuplając tym samym budżet państwa<sup>91</sup>.

### 5.3. Przeciwdziałanie nadużyciom wyborczym

Historia korupcji wyborczej sięga czasów starożytnych. Ciężko uwierzyć, aby jakkolwiek system prawny mógłby być wolny od korupcji i z pewnością system prawny starożytnego Rzymu takim nie był<sup>92</sup>. Korupcja wyborcza w Rzymie miała miejsce właściwie od początku istnienia państwowości, jednak na siłę przybrała w czasach Republiki i Pryncypatu, co wynikało z podwojenia liczby obywateli w tym okresie<sup>93</sup>, rocznej kadencji wybieranych urzędników (*magistrati*) oraz tajności i swobody głosowania. Proces ten również istniał w okresie cesarstwa, kiedy to cesarze nominowali urzędników. Jednak o obsadzaniu stanowisk w administracji lokalnej, w tamtym czasie, wciąż decydowały zgromadzenia wyborcze. Proces korupcji wyborczej zaczynał się już na etapie kampanii wyborczych, kiedy to politycy starali się sobie zjednać jak największe poparcie u obywateli. O zwycięstwie kandydata decydowała liczba głosów, dlatego należało zdobyć jak największe poparcie wśród obywateli Rzymu.

Jednym z ważnych elementów każdego porządku prawnego bez względu na osadzenie w czasie jest przestrzeganie norm przez funkcjonariuszy publicznych. Demokratyczne wybory od zarania dziejów stwarzały możliwości do nadużyć, w związku z czym przepisy mające na celu przeciwdziałanie korupcji szybko odnalazły swoje miejsce w ustawach. Należy zwrócić

---

<sup>90</sup> Ibidem, s. 225.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 226.

<sup>92</sup> P. du Plessis, *Borkowski's Textbook on Roman Law*, Oxford 2010, s. 64.

<sup>93</sup> A. Świętoń, *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej Republiki rzymskiej*, w: *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji naukowej, 12 maja 2015*, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 13.

uwagę, że takie przepisy, dzisiaj zwane przepisami antykorupcyjnymi, odnajdziemy w ustawach oraz rekomendacjach i politykach *compliance* przedsiębiorstw.

Łacińskie *corruptio* oznacza zepsucie, przewrotność, uwiedzenie<sup>94</sup>. W słowniku wyrazów obcych odnajdujemy następującą definicję korupcji: *przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowych lub społecznych korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa*<sup>95</sup>. Obecnie, w rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę<sup>96</sup>. Inną definicję odnajdujemy w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, gdzie korupcję zdefiniowano jako obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej<sup>97</sup>.

Tematyka korupcji wyborczej w antycznym Rzymie odnalazła swoje odzwierciedlenie w ustawach i literaturze. Rzymski poeta Lukan uważał, że korupcja niszczy państwo. Ciceron z kolei był zdania, że działania polegające na korzystaniu z własnego bogactwa do łamania ustanowionego prawa są szkodliwe dla Republiki. Liwiusz pisał o dochodzeniach prowadzonych przeciwko tym, którzy porozumieli się przeciwko rzeczypospolitej, a tego typu zawierane porozumienia szkodzą państwu<sup>98</sup>. Ciceron napisał w swoim dziele o charakterze filozoficznym pt. *Commentariolum petitionis*<sup>99</sup>, w którym udziela rad swojemu bratu starającemu się o urząd konsula.

Akty o charakterze korupcyjnym mogły być czynnościami prowadzącymi do nakłaniania wyborcy do oddania głosu na konkretnego kandydata poprzez stosowanie różnego

---

<sup>94</sup> K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1976, s. 130.

<sup>95</sup> M. Bańko, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1976, s. 394.

<sup>96</sup> Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

<sup>97</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 1310 z późn. zm.

<sup>98</sup> Tytus Liwiusz, *Dzieje Rzymu od założenia miasta*, księgi VI–X, przekład A. Kościółek, 1971, s. 185.

<sup>99</sup> Ciceron, *Commentariolum Petitionis* 1. Rozważania o moralności w prawie były również przedmiotem dzieł jurysprudence rzymskiej. Zob. P. Sadowski, *Filozofia prawa w życiu i nauczaniu Ulpiana*, Zeszyty Prawnicze 8.1, 2008, s. 81-108.

rodzaju przekupstwa wyborcy (*largitio*). Na takie działania składały się m.in. tworzenie nieformalnych porozumień pomiędzy kandydatami (*coitio*), zawiązywanie stowarzyszeń, które popełniały przestępstwa wyborcze (*crimen sodaliciorum*), fałszowanie tabliczek wyborczych, odmowa ogłoszenia wyboru kandydata (*renuntiatio*), stosowanie przemocy wobec wyborców (*vis*), organizacja uczt związanych z pozyskaniem wyborców, przesuwanie terminu wyborów.<sup>100</sup> Kandydaci w wyborach w ramach rozdawnictwa obdarowywali głosujących zbożem, biletami na widowiska teatralne, organizowali igrzyska<sup>101</sup> (do czasu zakazu ich organizacji w czasie kampanii wyborczej wprowadzonej przez *lex Tullia de ambitu*) oraz utrzymywali płatne orszaki.

Nadużycia wyborcze zwane były *crimen ambitus*. W ustawach termin ten oznaczał m.in. „obchodzenie wyborców w celu zjednywania sobie głosów” czy też „podstępne ubieganie się o urząd (zwłaszcza drogą przekupstwa)”. W tym pojęciu mieściły się prawne i pozaprawne metody zjednywania wyborców przez polityków<sup>102</sup>. Czyny określane jako przestępstwa przeciwko wyborom były karane pod rządami wielu ustaw (*leges de ambitu*) uchwalonych w okresie Republiki (szczególnie w okresie później Republiki, tj. w latach 81–49 p.n.e.) i na początku Cesarstwa. Pomimo zniesienia kampanii wyborczych typowych dla okresu Republiki, Oktawian August w 27 r. p.n.e. na nowo stworzył działalność komicjów wyborczych. Próba restytucji zgromadzeń wyborczych nie była jednak skuteczna.

Główne ustawy, które penalizowały *crimen ambitus* zostały przedstawione w porządku chronologicznym:

- 1) Ustawa XII Tablic,
- 2) *Lex Valeria de provocatione* z 509 r. p.n.e.,
- 3) *Lex Poetelia* z 358 r. p.n.e.,
- 4) *Lex Cornelia Baebia* z 181 r. p.n.e.,
- 5) *Lex Calpurnia de repetundis* z 149 r. p.n.e.,
- 6) *Lex Cornelia de ambitu* z 81 r. p.n.e.,
- 7) *Lex Aurelia de ambitu* z 70 r. p.n.e.,
- 8) *Lex Calpurnia de ambitu* z 67 r. p.n.e.,
- 9) *Lex fabia i senatus consultum* z 64 r. p.n.e.,
- 10) *Lex Tullia de ambitu* z 67 r. p.n.e.,
- 11) *Lex Aufidia* z 61 r. p.n.e.,

---

<sup>100</sup> B. Sitek, *Convivium, cena i donum munus w Antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, Studia Prawoustrojowe nr 11, 2010, s. 5.

<sup>101</sup> A. Świętoń, *Korupcja wyborcza ...*, s. 22.

<sup>102</sup> W. Wołodkiewicz, *Okręcanie wyborców – czyli crimen ambitus w prawie rzymskim*, Palestra 11–12, 2007, ROK LII nr 599–600, s. 121–122.

- 12) *Lex Licinia de sodaliciis* z 55 r. p.n.e.,
- 13) *Lex Pompeia de ambitu* z 52 r. p.n.e.,
- 14) *Lex Iulia de ambitu* z 18 r. p.n.e. (nowelizowana kilkakrotnie),
- 15) Kodeks cesarza Teodozjusza,
- 16) Kodeks Justyniana<sup>103</sup>.

Część z tych ustaw to tzw. *lex imperfecta* – ustawy pozbawione sankcji karnych, co powodowało, że ich skuteczność była znikoma. Ustawy zawierały regulacje zakazujące pewnych zachowań i postanowienia, które dzisiaj nazwalibyśmy przepisami antykorupcyjnymi. Większość z wymienionych ustaw przewidywało najróżniejsze kary za popełnienie *crimen ambitus*. Mogło to być przykładowo wykluczenie na stałe lub na okres 10 lat od możliwości sprawowania urzędów (pozbawienie *ius honorum*), kara pieniężna, kara pieniężna z zakazem sprawowania urzędu przez okres 5 lat, wykluczenie ze składu Senatu, konfiskata majątku skazanego, deportacja, wygnanie z miasta czy nawet kara śmierci. Z czasem, również zakres terytorialny obowiązywania ustaw był poszerzany na rzymskie municypia i *coloniae*, również te położone poza terytorium Italii.

Przykładem zakazu określonych zachowań kandydatów był m.in. zakaz wybielania togi wprowadzony *lex de ambitu* w 432 r. p.n.e. Prawdopodobnie wynikało to z różnic ekonomicznych kandydatów – kandydatów plebejskich nie było stać na wybielanie togi pyłem kredowym. Innym przykładem jest zakaz zabiegania o głosy na targach, jarmarkach i miejscach zebrań publicznych. Zakaz ten został wprowadzony przez *lex Poetelia de ambitu*. Przykładem z *lex Aurelia de ambitu* jest zakaz posługiwania się przez kandydatów pomocnikami, przeważnie niewolnikami, którzy podpowiadali kandydatom imię napotkanego wyborcy, aby ten mógł go osobiście przywitać<sup>104</sup>. Przykłady te można mnożyć, jednak uwagę zostaną poddane niektóre przepisy legislacyjne starożytnego Rzymu, jako przykład przepisów antykorupcyjnych, funkcjonujących obecnie w prawie i w politykach *compliance* w przedsiębiorstwie.

Jednym z ciekawszych przepisów antykorupcyjnych starożytnego Rzymu jest cap. 132 *Lex Ursonensis: Ne quis in c(olonia) G(enetiva) post h(anc) l(egem) datam petitor kandidatus, i magistratusve petenIdi causa in eo anno, quo quisque anno petitor / kandidatus mag(istratum) petet petiturusve erit, convivium facito neve at cenam quem i vocato neve convivium habeto neve facito s(ciens) d(olo) m(alo), i quo quis suae petitionis causa convivium habeat i ad cenamve*

<sup>103</sup> W. Wołodkiewicz, *Okręcanie wyborców ...*, s. 122–123.

<sup>104</sup> M. Sobczyk, *Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, Czasopismo prawnohistoryczne, Tom LXVI – 2014, Zeszyt 2, s. 14–15.



*quem vocet, praeter quod ipse i se candidatus petitor in eo anno, [quo] mag(istratum) petat, i vocar[it] dum taxat [in] dies sing(ulos) h(ominum) VIII si volet, s(ine) d(olo) m(alo). Neve quis petitor candidatus i donum munus aliudve quit det largiatur petitionis causa sc(iens) d(olo) m(alo). Neve quis alterius petitionis i causa convivium facito neve quem ad cenam vocalto neve convivium habeto, neve quis alterius petitionis causa cui quit d[on]um munus aliutve qu[is] i dato donato largito sc(iens) d(olo) m(alo). Si quis adversus ea i fecerit, HS ICC c(olonis) c(oloniae) G(enetivae) I(uliae) d(are) d(amnas) e(sto), eiusque pecuniae cui eor(um) volet i rec(uperatorio) iudic(io) apud Ilvir(um) praef(ectum)[ve] actio petitio per(secutio)que ex h(ac) l(ege) esto*<sup>105</sup>.

W tłumaczeniu B. Sitka: *Niech nikt w colonia Genetiva Iulia, po wydaniu tej ustawy, będąc kandydatem lub ubiegającym się o jakiś urząd w colonia Genetiva Iulia, z powodu ubiegania się o urząd w tym roku, lub powzięcia zamiaru ubiegania się o urząd, nie organizuje żadnych przyjęć, nie zaprasza na obiad ani niech świadomie i podstępnie nie wystawia lub organizuje przyjęć w celach wyborczych, z wyjątkiem sytuacji, gdy kandydat ubiegający się w danym roku o urząd, zaprosi kogoś na ucztę bez posądzania o podstępne działanie, byleby w ciągu jednego dnia nie przyjął na ucztę więcej niż 9 osób. Ponadto, niech żaden kandydat na urząd z powodu ubiegania się o ten urząd, nie daje, hojnie obdarowuje podarkiem, prezentem albo czymś innym, pod zarzutem podstępnego działania. Niech nikt z powodu ubiegania się o urząd kogoś innego nie organizuje bankietu, nie zaprasza nikogo na biesiadę, nie wydaje bankietu, ani niech nikt z powodu ubiegania się o urząd kogoś innego nie rozdaje w jego imieniu prezentów, hojnie obdarowuje podarkiem, prezentem lub czymś innym pod zarzutem podstępnego działania. Jeśli ktoś uczyni coś przeciwko temu, niech będzie ukarany karą grzywny w wysokości 5000 sestercji na rzecz mieszkańców colonia Genetiva Iulia. Każdy obywatel na podstawie tej ustawy niech ma prawo i uprawnienie do wystąpienia ze skargą, pozwem i roszczeniem o tę sumę do trybunału rekuperatorów za pośrednictwem duumwira lub prefekta wobec duumwirów*<sup>106</sup>.

Dyspozycja prawna cytowanego przepisu dotyczyła dwóch penalizowanych czynności, tj. ograniczenia wydawania uczt (*convivia* i *cenae*) i zakazu wręczania podarunków w celu zyskania głosów wyborców (*donum munus*). Celem ustawodawcy nie było wprowadzenie całkowitego zakazu organizacji uczt, a jedynie ograniczenie ich rozmiarów. Dozwolone było zapraszanie maksymalnie do dziewięciu osób dziennie. Ustawodawca nie chciał ingerować w życie codzienne Rzymian, które w dużej mierze skupiało się na biesiadach i ucztach, ale jednocześnie nie chciał, aby życie codzienne obywatela było wykorzystywane do celów

<sup>105</sup> Cap. 132 *Lex Ursonensis*.

<sup>106</sup> B. Sitek, *Lex Coloniae...*, s. 82–83.

politycznych.<sup>107</sup> Karą za złamanie tego przepisu była grzywna w wysokości 5000 sesterceji na rzecz mieszkańców *colonia Genetiva Iulia*. Korupcja bierna na podstawie cap. 132 nie była karana, a obywatelom nie groziły żadne sankcje karne. Pomimo powszechności zjawiska korupcji wyborczej, karana była jedynie korupcja czynna, a więc działanie osoby, polegające na wręczeniu korzyści majątkowej – karani byli organizatorzy *sodalicia* i *sodalitates* oraz ten, który wspierał osobę kandydującą na dane stanowisko, wręczając korzyść majątkową w jej imieniu. Osobami działającymi w imieniu kandydata byli urzędnicy pomocniczy (*divisores* i *sequestres*), którzy udzielali pomocy przy rozdawnictwie pieniędzy publicznych<sup>108</sup> lub zboża (*frumentatio*) podczas wspierania kandydatów w czasie wyborów. Urzędnicy byli wynagradzani w przypadku sukcesu w przekonaniu konkretnej jednostki wyborczej (*tribus*) do głosowania na konkretnego kandydata<sup>109</sup>. *Sequestres* organizowali cały proces rozdawnictwa, *divisores* odpowiadali za bezpośredni podział pieniędzy pomiędzy członków *tribus*. Kara za pomoc przy zdobywaniu głosów dla *divisores* została zaostrzona w ustawie *lex Tullia de ambitu*<sup>110</sup>.

Innym ważnym przepisem prawnym o charakterze antykorupcyjnym miał być zaproponowany przez trybuna ludowego Aufidiusza Lurkona w 61 r. p.n.e. przepis, który wprowadzałby ustawę, na podstawie której *largitio* byłoby karane. Zgodnie z proponowanym przepisem, propozycja złożenia obietnicy wręczenia podarunku wyborcy nie wyczerpywałaby znamion przestępstwa wyborczego i nie podlegałaby karze. Karalny byłby sam czyn wręczenia. W praktyce, kandydaci mogliby obiecywać wyborcom podarki majątkowe (za co nie byłiby karani), a faktycznym ich wręczaniem zajmowałiby się *sequestres* i *divisores*, co minimalizowałoby ryzyka kandydata. Być może z przyczyn łatwego obejścia tego przepisu, nie doszło ostatecznie do uchwalenia tej ustawy<sup>111</sup>.

W praktyce wyroków skazujących w procesach *de ambitu* kandydatów na stanowiska było niewiele<sup>112</sup>, co prawdopodobnie było spowodowane upolitycznieniem procesu sądowego i korupcją sędziów<sup>113</sup>. W literaturze rzymskiej możemy odnaleźć wiele wzmianek źródłowych o procesach *de ambitu*. Ciceron w swojej mowie *Pro Sulla* odwołuje się do słynnych procesów

---

<sup>107</sup> B. Sitek, *Convivium, cena i donum munus w Antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, Studia Prawnoustrojowe nr 11, 5–15, 2010, s. 8.

<sup>108</sup> Kwoty przeznaczane na korumpowanie wyborców stale rosły: w 75 r. p.n.e. Werres przekazał w czasie swojej kampanii wyborczej na stanowisko pretora 350 000 sesterców, Ciceron w swoim dziele *In Verrem*, II, 45 Ad Quintum fratrem, II, 14, 4 wspomina o kwocie 10 milionów sesterców na cele korupcyjne.

<sup>109</sup> B. Sitek, *Convivium, cena...*, s. 10.

<sup>110</sup> A. Świętoń, *Korupcja wyborcza ...*, s. 23.

<sup>111</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>112</sup> Według M. Sobczyka zachowały się informacje o 41 procesach *de ambitus*, *Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, Czasopismo Prawno-Historyczne, Tom LXVI – 2014- Zeszyt 2, Toruń, s. 23.

<sup>113</sup> H. Kowalski, *Preamia legis w rzymskim ustawodawstwie de ambitu w I wieku p.n.e.*, Res Historica 5: Graecorum et Romanorum memoris, Lublin 1998, s. 102.

Korneliusza Sulli i Antoniusza Petusa, którzy w procesie zostali skazani i nie dostali się na urzędy: *Quid est quod iam ap hoc expectac? Honos ad patrem, insignam honoris ad te delata sunt. Tu ornatus exuviis huius venis ad eum lacearndum quem interemsiti, ego iacentem et spoliatum defendo et protego*<sup>114</sup>.

Należy stwierdzić, że wybory, które dominowały rzymską politykę, powodowały, iż korupcja bardzo często miała miejsce. Jednak występowała ona również w innych sferach życia publicznego, stąd rzymski ustawodawca wprowadzał przepisy antykorupcyjne także w tych sferach. I tak, cap. 93 stanowił zakaz przyjmowania prezentów przez urzędników: *XCIII. Quimque Ilvir postcoln(iam) deductam factus creatusve / erit quive praef(ectus) qui ab Ilvir(o) e lege huius coloniae relic/tus erit, is de loco publico neve pro loco publico neve / ab redemptore mancipe praedēve donum munus mercedem | aliutve quid kapito neve facito, quo \ quid ex ea re at se suorumve quem perveniat. Qui at/versus ea fecerit, is HS CCICCCCCICC c(coloniae) G(enetativae) Iul(iae) d(are) d(amnas) e(sto), eius/que pecuniae cui volet petitio persecutique esto.*

Norma cytowanego przepisu zakłada, aby żaden duumwir i żaden prefekt nie przyjmował „podarunku, darowizny, zapłaty i czegokolwiek innego w powiązaniu z miejscem publicznym albo ze względu na miejsce publiczne, ani od dzierżawcy gruntów, ani od przedsiębiorcy prowadzącego prace publiczne, ani od poręczyciela, niezależnie od tego, czy ta rzecz miałaby trafić do niego samego, czy też osób z nim związanych”<sup>115</sup>. Nie wszyscy stosowali się do całkowitego zakazu przyjmowania prezentów. W starożytnym Rzymie, ze względu na normę obyczajową, nieprzyjęcie prezentu było traktowane jako przejaw lekceważenia. Zgodnie z cytowanym przepisem, karą za przyjęcie korzyści majątkowej była kara grzywny w wysokości 20 000 sestercji na rzecz rzymskiej kolonii *Genetiva Iulia*.

Korupcja w administracji publicznej, w systemie sądownictwa i w systemie wyborczym ma miejsce także współcześnie, a jej początki notowane są już w starożytnym Rzymie, gdzie miała swój początek również państwowość i demokratyczne wybory, nie licząc Grecji. Korupcja wyborcza przybierała różne formy przekupstwa wyborczego, a wraz z czasem nabierała na sile, w szczególności w okresie Republiki. Ustawodawca starał się przeciwdziałać temu negatywnemu zjawisku poprzez wprowadzanie ustaw penalizujących takie zachowanie kandydatów na urzędy. Wraz ze zmianą ustroju politycznego Rzymu, w okresie cesarstwa, akty korupcyjne zaczęły słabnąć na sile, ale wciąż funkcjonowały w municypiach, w których wybory na urzędy dokonywały lokalne zgromadzenia i tam wprowadzone wcześniej ustawy wciąż pozostawały w mocy w kontekście przepisów antykorupcyjnych. Potwierdzeniem tego jest

---

<sup>114</sup> Cyceon, Pro Sulla, 50.

<sup>115</sup> B. Sitek, *Lex Coloniae...*, s. 52.

ustanowiona w 18 r. p.n.e przez cesarza Augusta ustawa *lex Iulia de ambitu*, która wprowadziła karę deportacji (*deportation in insulam*<sup>116</sup>) za przestępstwa wyborcze dokonane w municypiach. Należy stwierdzić, że korupcja sama w sobie nie została wyeliminowana, ale przekształciła się w inne formy. Zmienił się też krąg osób, do których były kierowane przepisy antykorupcyjne. Dało to podwaliny do powstania nowego rodzaju przekupstwa *suffragium ambitione*, *venale suffragium*, które w swojej istocie przypominało przestępstwo płatnej protekcji. Na podstawie obecnych przepisów płatna protekcja zaliczana jest do czynów uznawanych za przestępstwa korupcyjne i pranie pieniędzy<sup>117</sup> oraz jest zawierana w programach *compliance* przedsiębiorstw działających na rynku prywatnym.

W starożytnym Rzymie ustawodawca starał się przeciwdziałać zjawisku korupcji wyborczej poprzez wprowadzanie kolejnych ustaw, które zawierały obostrzenia, które dzisiaj możemy nazwać przepisami antykorupcyjnymi. Doświadczenia prawa rzymskiego stanowią dowód, że walka z korupcją stanowiła duży problem, podobnie jak ma to miejsce dzisiaj. Dlatego poza przepisami prawnymi funkcjonują programy *compliance*, które stanowią oddolną próbę walki z aktami o charakterze korupcyjnym.

## 6. Podsumowanie

Normy *compliance* znane są obecnie jako mechanizmy kontroli zgodności z prawem typowe dla gałęzi biznesu, które cechują się wysokim stopniem rozwoju i złożonością dużej liczby przepisów prawnych. *Compliance* istnieje przede wszystkim w tych sektorach, których dotyczy duża zmienność środowiska prawnego, przejawiająca się mnogością aktów prawnych i norm *soft-law*, wdrażanych przez instytucje nadzorujące, a także w tych sektorach, w których przedsiębiorstwa narażone są na większe ryzyko np. ryzyko nadużyć.

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy ustawodawstwo starożytnego Rzymu miało bezpośredni lub czy w ogóle miało wpływ na obecny system *compliance*. Na podstawie analizy źródeł prawa rzymskiego oraz literatury z tamtych czasów można jednak stwierdzić, że ówczesne mechanizmy kontrolne i mechanizmy typowe dla obecnych systemów *compliance* są w istocie rzeczy podobne w swoich założeniach i mają ten sam cel. Przepisy rzymskie, analogicznie jak obecnie obowiązujące, zmierzały przede wszystkim do przeciwdziałania wszelkim nadużyciom finansowym lub około finansowym i przejawiały się w tworzeniu przez rzymskiego ustawodawcę przepisów prawa regulujących różne sfery oddziaływania państwa, podobnie jak dzieje się dziś. Przede wszystkim, zauważalne są systemy kontrolne

---

<sup>116</sup> Paulus, Sententiae, V,30, a,1; Codex Theodosianus, IX, 26, 1–3, Codex Iustinianus, IX, 26.

<sup>117</sup> Art. 230 i 230a ustawy Kodeks karny.

w działalności bankowej antycznego Rzymu, gdzie istniało duże ryzyko nadużyć przy dokonywaniu czynności bankowych. W tym celu edylowie rzymscy zostali wyposażeni w kompetencje kontrolne i środki represyjne, dzięki którym egzekwowali prawo. Następnie, funkcję kontrolną przejął prefekt miasta (*praefectus Urbi*), któremu przydzielono już znacznie szersze kompetencje niż edylom.

Warto zauważyć, że poza czynnościami kontrolnymi, prefekt miasta stał na straży stosowania miar i wag używanych przez bankierów i handlarzy. Kolejnym filarem, który podlegał kontroli państwa była obrót monetą. Rzymski ustawodawca powołał *nummularii* – bankierów odpowiedzialnych za jakość wybijanych monet w mennicach. I w końcu, bankierzy byli zmuszeni do prowadzenia ewidencji operacji bankowych dla celów dowodowych. Nowe przepisy nakładane na bankierów zawierała przede wszystkim *lex Cornelia de falsis* z 81 r. p.n.e., która jako pierwsza z ustaw w sposób systemowy określała tematykę fałszerstw, w szczególności w sferze pewności obrotu handlowego i prawdziwości monety.<sup>118</sup> Pokazuje to ewolucję narzędzi prawnych, jakimi dysponował nadzór bankowy w Rzymie i podobne procesy możemy obserwować obecnie od momentu wdrożenia *compliance* w nowoczesnych systemach bankowych.

Kolejną sferą, gdzie istniało duże ryzyko nadużyć była administracja publiczna, w której urzędnicy dysponowali dużymi sumami publicznych środków. Liczne przepisy nakładały na poszczególnych urzędników obowiązki rozliczenia się z posiadanych środków pieniężnych. Główne założenia prawne tej tematyki zawarte były w ustawach municypalnych *lex Irnitiana*. Obecnie przepisy prawa zamówień publicznych celowościowo nadal realizują założenia, jakie przyświecały ustawodawcom w Rzymie, którzy wdrażali przepisy regulujące sferę wydatków publicznych.

Rzymski ustawodawca starał się również walczyć z korupcją, która dotykała wielu sfer państwa – w administracji publicznej, w sądownictwie oraz w szczególności w czasie wyborów. Rzymskie ustawodawstwo bogate było w przepisy określające, czym są czyny o charakterze korupcyjnym oraz jaka grozi kara za ich popełnienie. Główne ustawy w tym zakresie to *lex Cornelia de ambitu*, *lex Iulia de ambitu* czy *lex Ursonensis*. Obecnie można zauważyć występowanie regulacji *compliance* bardzo zbliżonych, jeśli chodzi o motywację ich wprowadzenia.

Starożytny Rzym dotykały nadużycia podobne do tych które występują obecnie. W szczególności dzisiaj, po wielu dużych globalnych aferach związanych z prowadzeniem biznesu niezgodnie z prawem i normami etycznymi (a dotyczącymi największych światowych

---

<sup>118</sup> K. Kręzlewicz, *Falszowanie oznaczeń autorstwa w starożytnym Rzymie a ustawa lex Cornelia de falsis*, Zeszyty Prawnicze 14/3, 149–165, s. 152.

organizacji), liczba przepisów prawnych krajowych, europejskich i międzynarodowych wciąż rośnie i dalej tworzone są nowe mechanizmy *compliance* zabezpieczające przed nadużyciami finansowymi.

## ROZDZIAŁ II. *Compliance* na przykładzie wybranych jurysdykcji

### 1. Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach, w szczególności w ostatnich latach, ujawniono szereg przypadków naruszeń prawa i norm etycznych przez największe światowe korporacje. Światło dzienne ujrzało wiele naruszeń i nieprawidłowości w działalności organizacji jak m.in. szeroko rozumiane malwersacje finansowe, tj. zmowy cenowe, legalizowanie środków pochodzących z nielegalnych źródeł, korupcja, stosowanie nielegalnych praktyk niszczących środowisko naturalne czy podejmowanie działań mających na celu nieposzanowanie lub łamanie praw pracowników.<sup>119</sup> Duża liczba i skala tych wydarzeń spowodowała konieczność wypracowania narzędzia, dzięki któremu organizacje mogłyby minimalizować ryzyko naruszeń obowiązujących norm i przepisów prawa. Narzędziem spełniającym te kryteria jest wdrożony w organizacji system *compliance*.

Działalność każdej organizacji, bez względu na to czy działa na rynku prywatnym, czy jest jednostką administracji publicznej, są ograniczone ustanowionymi przepisami prawa lub normami, które każda organizacja jest zobowiązana przestrzegać – począwszy od prawa lokalnego, państwowego, prawa europejskiego, aż po prawo międzynarodowe. Uregulowania wchodzące w treść *compliance* w szczególności dotyczą spółek działających w międzynarodowych grupach kapitałowych. Działania, które są podejmowane i sposób w jaki zadania są realizowane przez organizację, mają postać reguł postępowania w regulacjach wewnętrznych – tzw. systemach *compliance*.

W tym miejscu należy wspomnieć, że kultura i rozwój społeczeństw miały niebagatelny wpływ na unormowania *compliance*, bowiem jest to dziedzina, która w dużej mierze reguluje kwestie mogące funkcjonować jedynie w rozwiniętym społeczeństwie. *Compliance* reguluje bowiem takie obszary jak etyka, przeciwdziałanie korupcji, społeczna odpowiedzialność

---

<sup>119</sup> Przykłady nieprawidłowości w organizacjach w ostatnich latach: System tzw. czarnych kas w Siemens AG, funkcjonujący w latach 2000–2006 jako zinstytucjonalizowany system łapówkarski dla pozyskiwania zleceń. Czarnymi kasami nazywano rachunki bankowe o korupcyjnym przeznaczeniu – środkami z kont opłacano fikcyjne usługi doradcze, w rzeczywistości kwoty były przeznaczane na korumpowanie urzędników organów państwowych w celu uzyskania lukratywnych kontraktów. w tym celu z kont Siemens AG wyprowadzono ok. 1,5 miliarda euro. Zmowa cenowa wiodących niemieckich browarów – jeden z nich poinformował Federalny Urząd Kartelowy w Niemczech, śledztwo trwa od 2010 r. – w wyniku zmowy cenowej, na spółki nałożono w sumie 338 mln euro sankcji. w 2014 r. ujawniono, że jeden z najstarszych klubów samochodowych w Niemczech, najstarszy klub motoryzacyjny w Europie ADAC manipulował danymi przy wynikami konkursu o „Złoty Anioł”, zawyżając wyniki głosowania dla faworyzowanych marek samochodów – poza stratami finansowymi, klub do dzisiaj boryka się z trudnościami po utracie zaufania i reputacji.

biznesu, dobre praktyki działalności, należyta staranność przy weryfikacji kontrahentów, dbanie o środowisko. Nie należy zapominać, że również kultura ma wpływ na postrzeganie powyższych kwestii w sposób różnorodny, a *compliance* do tych różnic się dostosowuje.

## **2. Próba zdefiniowania terminu *compliance* w świetle współczesnych regulacji prawnych, norm i piśmiennictwa**

Ze względu na to, że *compliance* dotyka wielu aspektów działalności podmiotów, powyższy termin można zdefiniować na wiele sposobów. Z języka angielskiego na język polski termin *compliance* został przetłumaczony jako „1. Zgodność, zgoda 2. Uległość, ustępliwość”<sup>120</sup>. W języku prawnym *compliance* jest stosunkowo nowym terminem, lecz widać, że świadomość osób zarządzających organizacjami jest większa, a samo pojęcie poprzez praktykę staje się pojęciem zrozumiałym. System *compliance* dotyka wielu gałęzi prawa, dlatego nie istnieje jeden akt prawny, który w sposób całościowy uregulowałby tę problematykę. Definicje *compliance* można odnaleźć w międzynarodowych aktach prawnych, w wytycznych światowych organizacji oraz w regulacjach wewnętrznych światowych organizacji, a także w literaturze.

Według M. Romanowskiego *compliance* to „zespół reguł postępowania określających sposób przestrzegania przez pracowników organizacji przepisów prawa, dobrych praktyk postępowania w danej branży oraz wewnętrznych regulacji organizacji. *Compliance* jest to zatem wewnętrzne prawo przedsiębiorstwa”<sup>121</sup>. B. Makowicz określa *compliance* jako taką organizację podmiotu, „w której poprzez stworzenie odpowiedniej struktury i stosowanie środków *compliance*, która zredukuje do możliwego minimum ryzyko wystąpienia w organizacji wszelkich nieprawidłowości, które mogłyby powstać wskutek działania przynależnych do niego osób lub partnerów handlowych, a polegających na złamaniu obowiązujących regulacji prawnych i ogólnych zasad prawa, regulacji dobrowolnie przyjętych przez lub na działaniu niezgodnym z ogólnie przyjętymi standardami etyczno-moralnymi danego środowiska”<sup>122</sup>. Z kolei T. Braun traktuje *compliance* jako normy zgodnościowe, które „powstają w ramach globalnych instytucji gospodarczych skierowane do pracowników, władz statutowych i akcjonariuszy tych instytucji, a także do podmiotów wchodzących z nimi w relacje natury gospodarczej, których celem, z uwagi na interes tych instytucji, jest

---

<sup>120</sup> J i H Jaślan, *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej angielsko-polski*, Warszawa 1991, s. 141.

<sup>121</sup> M. Romanowski, *Wpływ compliance na skuteczność prawa gospodarczego*, [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, red. T. Giaro, Warszawa 2010, s. 82.

<sup>122</sup> B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 16–17.



zapewnienie działania przez nie zgodnie zarówno z normami prawa obowiązującymi na terytoriach, na których instytucje te operują, jak i z innymi zaleceniami normatywnymi, które z uwagi na swój charakter administracyjny, społeczny, gospodarczy, etyczny bądź kulturowy włączone zostały przez te organizacje do katalogu obowiązujących nakazów, zakazów i umocowań”<sup>123</sup>. Z kolei A. Jurkowska-Zeidler uważa *compliance* za „układ instytucji oraz przepisów prawa i zasad, na których opierają się stosunki finansowe istniejące między podmiotami publicznymi i prywatnymi różnych państw. Definicja ta obejmuje swym zakresem zarówno instytucje czy rynki, jak i działania (praktyki) podejmowane na szczeblu państwowym przez organy władzy oraz podmioty prywatne w sferze gospodarczej i finansowej”<sup>124</sup>.

Systemy *compliance* definiowane są również przez światowe korporacje działające na rynku prywatnym. Przykładem jest światowa grupa bankowa Citigroup, która określa je jako „zgodność stosowanych procedur z wymogami prawa i regulacjami szczegółowymi Stanów Zjednoczonych Ameryki – ustawodawstwem i przepisami wykonawczymi określonego kraju, w którym bank prowadzi działalność”<sup>125</sup>. Celem tych procedur jest zapewnienie skutecznej realizacji polityki bezpieczeństwa banku z jego klientami. Procedury Citigroup zostały opracowane na podstawie „Podręcznika kontrolera walutowego” wydanego w Stanach Zjednoczonych w 1996 r., jako komentarz do ustawy o tajemnicy bankowej. Zidentyfikowano w nim sektory i produkty wysokiego ryzyka.

To co łączy wyżej przytoczone definicje to podkreślany w każdej definicji element zgodności z przepisami prawa, zasadami czy normami i niewykraczanie poza ustawowe zakazy. Światowe korporacje, definiując *compliance* jako gwarancję skutecznego systemu, stawiają element długotrwałości (procedury mają chronić organizację długofalowo), podkreślając, że niestosowanie się organizacji do systemów *compliance* może narazić organizację na duże straty materialne i utratę reputacji.

Definicja *compliance* zawarta jest również w wytycznych Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ang. *International Organization for Standardisation*), w szczególności w normie ISO 19600 *Compliance Management Systems – Guidelines* (dalej: „ISO 19600”) przyjętej w 2014 r. i kolejno w normie ISO 37001 *Anti-bribery Management Systems – Requirements and Guidance for Use* (dalej: „ISO 31000”) przyjętej w 2016 r. Pierwsza z norm wyznacza sposób zarządzania organizacją, druga wskazuje, w jaki sposób organizacja może uchronić się przed korupcją. Normy ISO zawierają wytyczne ułatwiające

---

<sup>123</sup> T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017, s. 13-14.

<sup>124</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Nowa Globalna Architektura Finansowa*, Gdańskie Studia Prawnicze 25, 2011, s. 535.

<sup>125</sup> J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Warszawa 2004, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369140932/70/wojcik-jerzy-w-przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy?keyword=compliance&cm=SREST> [dostęp: 5.04.2018].

organizacjom ustalenie, wdrożenie, utrzymanie i ocenę systemu zarządzania zgodnością (ang. *Compliance Management System*). Procesy wdrażane na gruncie normy ISO 19600 opierają się na zarządzaniu ryzykiem wynikającym z normy ISO 31000. Norma ISO 19600 jest podejściem *sensu largo* do systemu *compliance*. Jest to zgodność z przepisami prawa, z ogólnie przyjętymi standardami, normami etycznymi i oczekiwaniami społecznymi. Jej szerokie zastosowanie przejawia się w tym, że może być stosowana przez każdy podmiot, niezależnie od jego wielkości czy rodzaju prowadzonej działalności.

Każda z wyżej przytoczonych definicji, bez względu na jej źródło, jest słuszna *per se*, jednak należy przyjąć podejście kompleksowe w celu zdefiniowania terminu *compliance* i definiować je jak najbardziej szeroko. Zakresem materialnym definicja powinna obejmować wszelkie nieprawidłowości mogące wystąpić w organizacji. Nieprawidłowości te można podzielić na trzy grupy. Są to nieprawidłowości prawne – niestosowanie lub łamanie przepisów prawnych, nieprawidłowości systemów wewnętrznych – niestosowanie lub łamanie wewnętrznych procedur *compliance* ustanowionych przez organizację i na końcu nieprawidłowości etyczne – niestosowanie norm etycznych. Dwa ostatnie rodzaje zachowań, choć nie podlegają sankcjom prawnym, bardzo często prowadzą do takich samych skutków jak łamanie przepisów prawnych.

Zakres personalny definicji *compliance* również powinien być wieloaspektowy. Powinien obejmować wszystkich pracowników organizacji, począwszy od pracowników najniższego szczebla po kierownictwo – zarząd, rada nadzorcza spółki. Istnieją zdania, że system *compliance* danej organizacji powinien obejmować swoim zasięgiem partnerów organizacji, jako że ich zachowanie rzutuje na ocenę działań organizacji. Wydaje się to być jednak zbyt daleko idąca opinia. Każda organizacja powinna stworzyć swój własny system *compliance* dostosowany do rozmiarów organizacji oraz do środowiska biznesowego i prawnego, w którym funkcjonuje.

### **3. Rodzaje nadużyć finansowych eliminowanych przez politykę *compliance***

Już w starożytnym Rzymie zauważany był problem nadużyć i obejścia prawa. Paulus Julius pisał: „Przeciwko ustawie działa ten, kto działa w sposób sprzeczny z brzmieniem ustawy, natomiast oszukańczo działa ten, kto postępując w sposób zgodny z brzmieniem ustawy, obchodzi jej intencje<sup>126</sup>”. Nadużycia finansowe na przestrzeni wieków zmieniały swój kształt wraz z rozwojem gospodarki pieniężnej, w szczególności zmianę sposobu przepływów kapitałowych a w ostatnich czasie wraz z rozwojem technologii. Obecnie, nadużycia finansowe

---

<sup>126</sup> Stanik i Winiarski, 2013, s. 15.

są powszechnym zjawiskiem, na które narażone są wszelkie organizacje, bez względu na to czy są to podmioty sektora państwowego czy prywatnego. Nadużycia powodują straty finansowe dla wszystkich uczestników rynku – dla budżetu państwa, dla konsumentów, zakłócają one rynkową konkurencję, mają negatywny wpływ na morale pracowników i dla samej organizacji – powodują nakładanie przez regulatorów kar finansowych, a co za tym idzie straty finansowe, utratę reputacji, demoralizację pracowników, powstanie szkód u kontrahentów organizacji, nowe ryzyka dla klientów etc.

Nadużycia finansowe mogą mieć miejsce w każdej organizacji, bez względu na to w jakim sektorze i w jakiej jurysdykcji funkcjonuje (jednak najczęściej nadużycia finansowe mają miejsce w sektorze regulowanym lub tam, gdzie są realizowane zamówienia publiczne oraz w organizacjach zatrudniających powyżej 5000 pracowników<sup>127</sup>), natomiast różna jest ich skala, jeśli chodzi o położenie geograficzne – inna skala nadużyć finansowych jest w państwach biednych i inna w państwach wysokorozwiniętych.

Z etymologicznego punktu widzenia istnieje wiele określeń na zachowania związane z nadużyciami finansowymi w organizacji. Zachowania, które mieszczą się w terminie „nadużycie finansowe” w polskim piśmiennictwie używane jest zamiennie z terminami: „przestępstwa biznesowe”, „nadużycia w firmach”, „oszustwa w biznesie” czy „przestępstwa gospodarcze”. W praktyce, chodzi o wszelkie zachowania o charakterze nadużycia, przywłaszczenia finansowego, które zachodzą wewnątrz organizacji jak i pomiędzy nimi. W polskim porządku prawnym nie ma definicji nadużycia finansowego, ale istnieje legalna definicja na poziomie ustawodawcy europejskiego<sup>128</sup>.

Jedną z pierwszych legalnych definicji nadużycia finansowego odnajduje się w Konwencji z dnia 26 lipca 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji nadużycie finansowe w odniesieniu do wydatków polega na jakimkolwiek działaniu lub zaniechaniu polegającym na wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, nieujawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane. Nadużycie finansowe naruszające interesy Wspólnot Europejskich

---

<sup>127</sup> PricewaterhouseCoopers, Economic crime: people, culture and controls. The 4<sup>th</sup> biennial Global Economic Crime Survey, [https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/gecs\\_engineering\\_and\\_construction\\_supplement.pdf](https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/gecs_engineering_and_construction_supplement.pdf), [dostęp: 9.09.2018].

<sup>128</sup> L. Grzesiak, *Dylematy terminologiczne wokół pojęcia nadużycia w przedsiębiorstwach*, *Finanse i Prawo Finansowe*, 3.3, 2016, s. 21–22.

polegają na: „W odniesieniu do wydatków, polegającym na jakimkolwiek działaniu lub zaniechaniu dotyczącym wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez lub w imieniu wspólnot Europejskich, nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu”<sup>129</sup>. Nadużycie finansowe zostało również zdefiniowane w kontekście naruszenia interesów finansowych Wspólnot Europejskich w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt a powyższej dyrektywy za nadużycie uważa się wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujących sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu, nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku lub niewłaściwe wykorzystanie takich środków finansowych lub aktywów do celów inne niż te, na które pierwotnie zostały przyznane.<sup>130</sup> Przytoczona definicja jest bardzo wąska, dlatego nie jest to definicja odpowiadająca specyfice terminu nadużycie finansowe w organizacji, które jest pojęciem szerokim. Słownik języka polskiego PWN definiuje termin nadużycie jako 1. Postępowanie lub czyn niezgodny z przyjętymi normami postępowania, 2. Przestępstwo finansowe<sup>131</sup>.

Europejski Bank Inwestycyjny nadużycie finansowe definiuje jako „wszelkie działanie lub zaniechanie, łącznie z podaniem błędnych informacji, które w sposób świadomy lub lekkomyślny wprowadza w błąd lub usiłuje wprowadzić w błąd stronę w celu osiągnięcia korzyści finansowej lub innej korzyści albo uniknięcia zobowiązania”<sup>132</sup>.

Przestępstwa gospodarcze bywają utożsamiane z przestępczością „białych kołnierzyków” (ang. *white collar crime*), a tak naprawdę jest to jeden z ich rodzajów. Termin

---

<sup>129</sup> Art. 1 ust. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r., oraz Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r., Dz. U. 2009 nr 208 poz. 1603.

<sup>130</sup> Dz. UE. L 198/29.

<sup>131</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nadu%C5%BCycie.html>, [data dostępu: 3.01.2019]

<sup>132</sup> Europejski Bank Inwestycyjny, Polityka Zwalczania Nadużyć Finansowych, Polityka zapobiegania i przeciwdziałania Niedozwolonemu Postępowaniu w działaniach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, 2013, s. 3.

*white collar crime* został po raz pierwszy użyty w 1939 r. przez Edwina H. Sutherlanda podczas wykładu prowadzonego dla Amerykańskiego Towarzystwa Socjologicznego, a następnie w publikacji *White Collar Crime* w 1949 r.<sup>133</sup>. Termin ten oznacza „niezgodne z prawem zachowanie lub zachowanie popełnione bez użycia środków fizycznych cechujące się działaniem z ukrycia lub działaniem podstępny w celu osiągnięcia pieniędzy lub korzyści biznesowych”<sup>134</sup>. Ten pogląd jest zgodny z poglądem Departamentu Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, który określa *white collar crime* jako „przestępstwo dokonywane bez użycia przemocy z chęcią osiągnięcia zysku popełnione w sposób oszukańczy przez osoby, które mają status podmiotu, profesjonalnego lub półprofesjonalnego, wykorzystujące swoje szczególne cechy zawodowe i okoliczności; także typy przestępstw bez użycia przemocy z chęci zysku popełnione podstępem przez kogokolwiek mającego specjalistyczną wiedzę techniczną lub profesjonalną na temat biznesu i zarządzania bez względu na zajmowaną pozycję zawodową”<sup>135</sup>. Stowarzyszenie Biegłych ds. Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych definiuje pojęcie „nadużycie” jako „wykorzystywanie wykonywanego zawodu w celu osobistego wzbogacenia się przez umyślne nadużycie bądź niewłaściwe zastosowanie środków lub aktywów należących do organizacji, w której jest się zatrudnionym”<sup>136</sup>.

Wszystkie wyżej przytoczone definicje mają wspólny element, jakim jest nadużycie i podejmowanie czynności mających na celu dokonanie sprzeniewierzeń o charakterze finansowym i cechuje je to, że ich zamiarem jest uzyskanie bezpośrednich lub pośrednich korzyści przez sprawcę. Ponadto, powodują uszczuplenie majątku organizacji, są utajone i często naruszają obowiązki pracowników wobec organizacji<sup>137</sup>. Dlatego istnieje potrzeba przeciwdziałania i wykrywania wszelkich nadużyć finansowych w organizacjach, poprzez wprowadzanie systemów *compliance*.

Polski ustawodawca traktuje przestępstwo w organizacji jako działania przestępcze spenalizowane w Kodeksie karnym<sup>138</sup>, na które składają się przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (rozdział XXXVI) i przestępstwa przeciwko mieniu (rozdział XXXV). W polskim porządku prawnym nadużycia można klasyfikować na różne sposoby, co odgrywa szczególne znaczenie dla praktyki przeciwdziałania im. Przy klasyfikacji można wziąć pod uwagę kryterium karalności poprzez określenie czy działanie ma charakter legalny czy

---

<sup>133</sup> E. H. Sutherland, *White Collar Crime*, Nowy Jork 1949.

<sup>134</sup> *White-Collar Crime: History of an Idea*, <http://law.jrank.org/pages/2312/White-Collar-Crime-History-an-Idea-evolution-white-collar-crime.html>, [dostęp: 03.01.2019].

<sup>135</sup> Bureau of Justice Statistic, United States Department of Justice, *Dictionary of Criminal Justice Data Terminology*, 1981, s. 215.

<sup>136</sup> M. Proczek, P. Szczepańska, *Nadużycia i oszustwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*, *Studia Ekonomiczne* 319, 2017, s. 216.

<sup>137</sup> W. Jasiński, *Nadużycia w przedsiębiorstwie - przeciwdziałanie i wykrywanie*, Warszawa 2017, s. 17.

nielegalny (działania nie są sprzeczne z normami prawnymi, ale są niedopuszczalne w ramach procedur wdrożonych w organizacji). Innym rozróżnieniem dla kategoryzacji nadużyć jest ich stopień ujawnialności – nadużycie rzeczywiste, nielegalne lub osądzone. Zgodnie z kryterium funkcjonalności można wyróżnić nadużycia popełniane w związku ze stanowiskiem w organizacji – nadużycia popełniane przez członków organów spółki, kierownictwa wyższego szczebla, pracowników. Innym kryterium jest kryterium wyrządzonej szkody – może to być szkoda o charakterze majątkowym (straty finansowe) lub niemajątkowym (utrata reputacji).

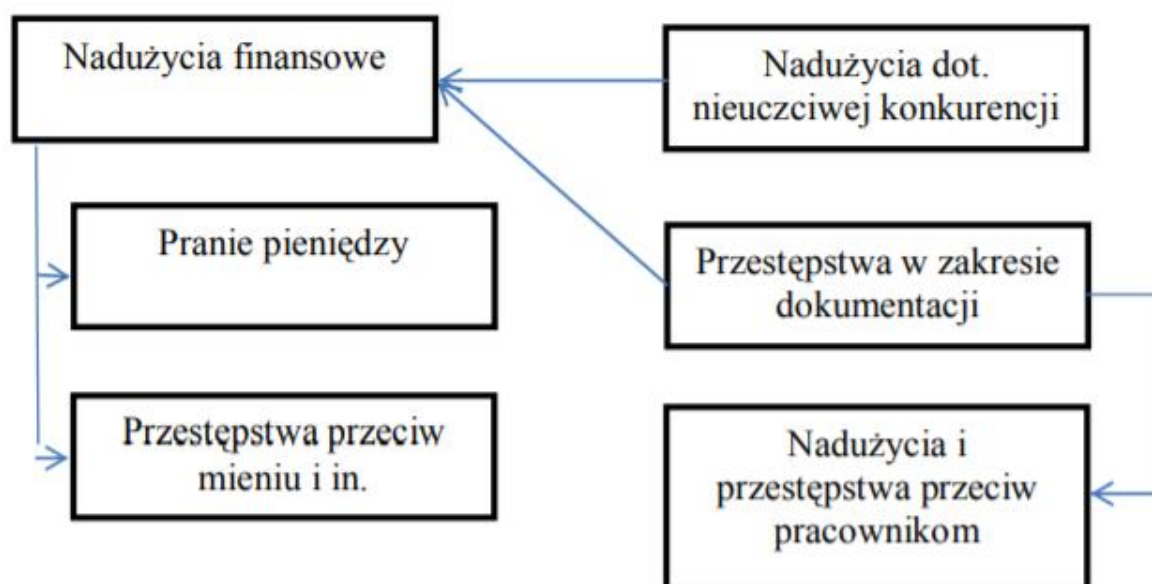
Nadużycia można podzielić na następujące kategorie:

- 1) Nadużycia przeciwko mieniu organizacji,
- 2) Nadużycia przeciwko integralności procesów zarządczych,
- 3) Nadużycia przeciwko dokumentowaniu zdarzeń gospodarczych,
- 4) Nadużycia inne.

W kategorii nadużyć innych sklasyfikowano nadużycia bądź przestępstwa, które nie zostały przypisane do wcześniejszych kategorii ze względu na niedopasowanie do poszczególnych kryteriów. Jest to m.in. pranie pieniędzy, oszustwo kapitałowe czy czyny nieuczciwej konkurencji.

W ramach nadużyć finansowych można wyróżnić nadużycia popełniane wewnątrz organizacji. Niniejszy wykres przedstawia, jakie działania mieszczą się w tym obszarze.

Wykres 1: Możliwe nadużycia popełniane wewnątrz organizacji

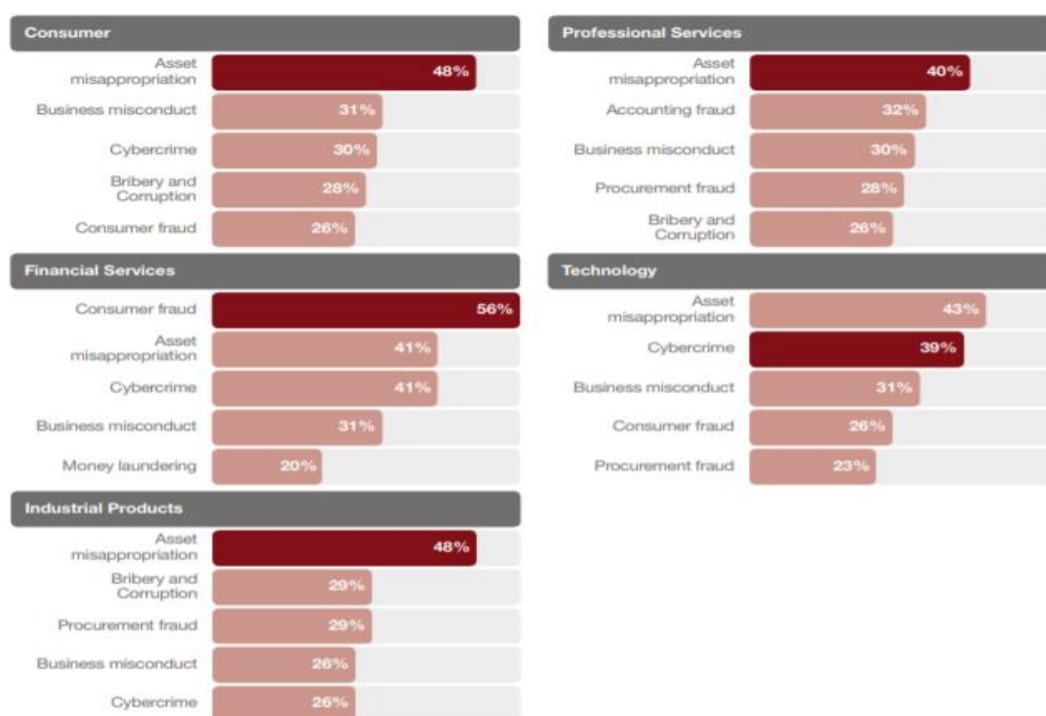


Źródło: Masiukiewicz P., *Nadużycia w działalności przedsiębiorstw*, ZN WSH Zarządzanie 2015 (4), s. 13.

Popełnianym nadużyciom należy przyjrzeć się pod kątem sektorów, w jakich są popełniane, co przedstawia poniższy wykres, tj. w jakich sektorach działają badane podmioty -

obsługa klienta, sektor finansowy, przemysł, usługi technologiczne etc. Największy odsetek przestępstw to sprzeniewierzenie majątku organizacji – w czterech na pięć sektorów stanowią one największe zagrożenie dla organizacji. Równie groźne są sprzeniewierzenia finansowe dokonywane przez klientów organizacji. Należy zauważyć, że pranie pieniędzy, które jeszcze kilka lat temu stanowiło główny problem organizacji, dzisiaj nie stanowi największego zagrożenia (20% wszystkich nadużyć w sektorze finansowym to przestępstwa związane z praniem pieniędzy).<sup>139</sup> Powyższe wynika po pierwsze z coraz rzadszego użycia pieniądza gotówkowego w obrocie gospodarczym, a po drugie z postępu technologicznego, dzięki któremu instytucje finansowe i odpowiednie służby krajowe są w stanie w dostępny sposób sprawdzić przepływ transakcji finansowych klientów.

Wykres 2: Przepływ transakcji finansowych klientów



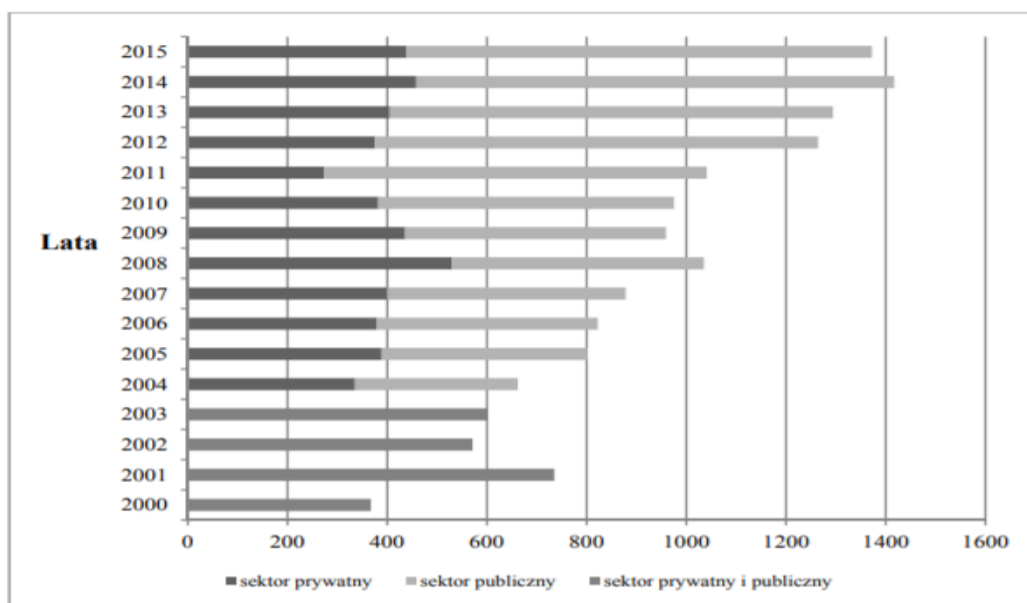
Źródło: Global Economic Fraud Survey, Pulling Fraud out of Shadow, <https://www.pwc.com/gx/en/forensics/global-economic-crime-and-fraud-survey-2018.pdf>, [dostęp: 9.09.2018].

Istnieje niewiele badań na temat nadużyć finansowych ze względu na fakt, że często nie są wykrywane. Nadużycia są zgłaszane do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (fr. *L'Office européen de lutte antifraude*, dalej „OLAF”), który publikuje liczbę zgłoszonych nadużyć w swoich raportach. Poniższa tabela przedstawia liczbę zgłoszonych nadużyć do OLAF w latach 2000-2015. Jak widać liczba zgłoszeń stale rośnie. Liczba

<sup>139</sup> Dla porównania od 2003 r. do 2007 r. odsetek prania pieniędzy stale rósł.

notyfikacji w 2000 r. wyniosła 367, a w 2015 r. – 1372 notyfikacje. Ta dynamika może świadczyć o wzroście świadomości na temat nadużyć finansowych. Zdecydowana większość zgłoszeń dotyczy nadużyć w sektorze publicznym.

Wykres 3: Liczba nadużyć finansowych w latach 2000-2015 w Unii Europejskiej



Źródło: M. Proczek, P. Szczepańska, *Nadużycia i oszustwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*, Studia Ekonomiczne 319, 2017, s. 220.

Podsumowując, problem nadużyć finansowych był od najdawniejszych czasów i będzie ciągle zjawiskiem aktualnym w przestrzeni gospodarczej. Coraz więcej instytucji międzynarodowych i krajowych ustawodawców podejmuje działania na rzecz etycznego działania w przestrzeni biznesowej. W ostatnim czasie przedsiębioranych jest coraz więcej kroków prawnych w postaci wdrażania szeregu instrumentów *compliance* w poszczególnych aktach Unii Europejskiej, a następnie w jurysdykcjach krajowych. Coraz częściej zauważa się również, że podmioty rynku prywatnego podejmują te starania poprzez tworzenie i wdrażanie systemów *compliance*.

#### 4. Funkcje sytemu *compliance*

Celem systemu *compliance* w organizacji jest przede wszystkim zapewnienie zgodności działania z przepisami prawa, przyjętymi normami postępowania, normami moralnymi i etycznymi w celu zapobiegnięcia stratom, w szczególności stratom finansowym, nałożeniu sankcji prawnych lub utracie reputacji. Celem dobrego systemu *compliance* w organizacji jest również identyfikacja zagrożeń i ryzyk, monitorowanie incydentów, podejmowanie działań



wspomagających jej procesy wewnętrzne. Skuteczny system *compliance* przejawia się w implementacji przepisów prawnych i najlepszych praktyk rynkowych do regulacji wewnętrznych, następnie w nadzorze nad ich prawidłowym wdrożeniem oraz w monitorowaniu przestrzegania tych procedur. Właściwy program *compliance* będzie przejawiał się poprzez realizację odpowiednich funkcji.

Najważniejsze funkcje *compliance* to:

- 1) Funkcja ochronna,
- 2) Funkcja organizacyjna,
- 3) Funkcja naprawcza,
- 4) Funkcja dowodowa,
- 5) Funkcja prewencyjna i represyjna.

**Funkcję ochronną** *compliance* należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Skuteczny system *compliance* ma tworzyć organizację jako jednostkę transparentną, a z drugiej strony ma przeciwdziałać wyciekowi informacji do osób trzecich. Chodzi tu przede wszystkim o takie informacje jak informacje prawnie chronione, informacje poufne, tajemnica przedsiębiorstwa, dane osobowe klientów i pracowników organizacji, dane przemysłowe i technologiczne. I. Konieczny funkcję ochronną traktuje jako opracowanie i wdrożenie zasad realizacji zadań minimalizujących ryzyko szpiegostwa gospodarczego, ochrony zasobów materialnych i niematerialnych.<sup>140</sup>

**Funkcja organizacyjna** przejawia się w tym, że skuteczny program *compliance* niekiedy wymusza na organizacji przedsięwzięcie środków organizacyjnych, jakim są stworzenie komórki *compliance*, wyznaczenie jej kompetencji i odgraniczenie organizacyjne od pozostałych jednostek organizacyjnych. Stworzenie przejrzystej i dobrze zorganizowanej struktury organizacji to jeden z celów prawidłowo funkcjonującego systemu *compliance*. Sytuacja jest bardziej skomplikowana w zakresie organizacji działającej w międzynarodowej grupie spółek na rynku regulowanym. B. Makowicz jest zdania, że należy przyjąć zasadę swobodnego uznania, aby uwzględnić potrzeby danej organizacji.<sup>141</sup> Koncepcja ta wydaje się być słuszna, ponieważ każda organizacja powinna wdrażać takie procedury w sposób odpowiadający prawodawstwu państwa, w którym świadczy usługi. Słuszną wydaje się być zasada, na podstawie której spółka matka polega na zarządach spółek zależnych, działających w innych jurysdykcjach. B. Makowicz podkreśla, że w grupie spółek powinny zostać zachowane spójne standardy, tożsame dla każdej jednostki działającej w ramach grupy. Grupa

---

<sup>140</sup> I. Konieczny, *Compliance w kontroli zarządczej i wewnętrznej*, Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 3, 2012, s. 96.

<sup>141</sup> B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 40.

spółek powinna zachować spójność przy tworzeniu wewnętrznych procedur przepływu informacji pomiędzy spółkami, sposobu zatrudniania pracowników na wyższe stanowiska pracownicze, zachowanie tajemnicy przedsiębiorstwa itp.<sup>142</sup> Wprowadzanie systemów *compliance* w spółkach zależnych na wzór systemu spółki matki może okazać się zgubne ze względu na różne otoczenie prawne, w którym funkcjonują spółki, inne podejście etyczno-moralne do kwestii biznesowych, inna kultura prowadzenia biznesu, a w końcu różniącą się strukturą organizacyjną, wielkością czy zakresem obowiązków organizacji. Ważne, aby organizacja i system *compliance* organizacji dostosowane były do danych warunków prawnych danego państwa.

**Funkcja naprawcza** programu *compliance* to podejmowanie ogółu czynności po wystąpieniu nieprawidłowości w organizacji. Są to czynności podejmowane wewnątrz organizacji (w celu wykrycia genezy naruszeń i wprowadzenia na przyszłość środków mitygujących ryzyko popełnienia naruszeń) i na zewnątrz (prowadzenie kampanii medialnych mające na celu wyjaśnienia opinii publicznej zaistniałych okoliczności). Zawiera w sobie również podejmowanie czynności dowodowych, które zostały opisane poniżej.

**Funkcja dowodowa** polega na dokumentowaniu wszelkich działań komórki *compliance*, która przejawia się poprzez dokonywanie czynności sprawdzających, monitorujących, czynności podejmowanych w ramach badania nieprawidłowości, tj. przeprowadzanie postępowań wyjaśniających, prowadzenie dokumentacji wykroczeń pracowniczych. W szczególności ta ostatnia ma znaczenie w systemach prawnych, gdzie na pracodawcy ciąży odpowiedzialność cywilna za wykroczenia swoich pracowników popełnionych w czasie wykonywania obowiązków służbowych. Dokumentacja działań komórki *compliance* stanowi podstawowy fundament jej działalności. Funkcja dowodowa ma szczególne znaczenie dla organizacji funkcjonujących na rynku regulowanym, podlegającym z mocy prawa nadzorowi poszczególnych instytucji. Ze względu na postęp technologiczny, wskazanym jest, aby dokumentacja była przetrzymywana w zabezpieczonych systemach informatycznych. Gromadzenie dokumentacji, niezależnie od jej formy, świadczy o tym, że organizacja podejmuje odpowiednie standardy należytej staranności i może być traktowana jako element na korzyść organizacji w przypadku zaistnienia nieprawidłowości prawnych przy wyznaczaniu sankcji lub kary finansowej przez regulatora.

**Funkcja prewencyjna** (*ex ante*) i **represyjna** (*ex post*) znajduje zastosowanie przed wykryciem nieprawidłowości (*ex ante*) lub po wykryciu nieprawidłowości (*ex post*). Dobrze działający system *compliance* powinien zapobiegać nieprawidłowościom i ryzyku mogącym

---

<sup>142</sup> Ibidem.

zaistnieć w organizacji (funkcja prewencyjna). Może się zdarzyć, że system *compliance* będzie musiał zadziałać po zaistnieniu nieprawidłowości (*ex post*). Funkcja represyjna będzie przejawiała się w szeregu czynności mających być reakcją na tego typu sytuacje. Będą to czynności dochodzeniowe w celu zbadania przyczyn zaistniałego zdarzenia, w którego następstwie powinna zostać stworzona odpowiednia procedura, która zapobiegnie nieprawidłowościom w przyszłości.

#### 4.1. Compliance a corporate governance

W celu dogłębnego zrozumienia czym jest instytucja *compliance* należy wyjaśnić znaczenie terminu *corporate governance*, który w literaturze wielokrotnie jest mylony z terminem *compliance*.<sup>143</sup> Jak było wcześniej wskazane, termin *compliance* tłumaczony jest jako zgodność z przepisami prawa lub normami. W literaturze odnajduje się różne definicje terminu *governance*. na język polski termin ten jest tłumaczony jako „1. Rządzenie, 2. Kierownictwo, 3. Kontrola”<sup>144</sup>. Według słownika internetowego Translatica *governance* tłumaczony jest jako „1. Zarządzenie, 2. Rządzenie, 3. Kierowanie, 4. Nadzór”<sup>145</sup>, według angielsko-polskiego słownika orzecznictwa sądów europejskich *governance* tłumaczy się „1. Rządy, 2. Zarządzanie, 3. Kierowanie”<sup>146</sup>. Termin *corporate governance* określany jest w polskiej literaturze jako władztwo korporacyjne, nadzór korporacyjny czy ład korporacyjny.

Pojęcie *corporate governance* pochodzi z systemu prawnego Wielkiej Brytanii. Definicję tego terminu zawarto w Kodeksie dobrych praktyk, ustanowionym w 1992 r. przez brytyjską komisję Cadbury (ang. *the UK Corporate Governance Code*), stanowiącym element systemu prawa spółek handlowych. Brytyjski Kodeks dobrych praktyk zawiera następującą definicję ładu korporacyjnego<sup>147</sup>: *Corporate Governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure is in place. The*

---

<sup>143</sup> Przykładowo: A. Wierzbička, *Corporate Governance jako próba godzenia aspiracji interesariuszy*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Organizacja i Zarządzanie z. 128, 2018, s. 425–426 lub O. Bogacz-Miętka, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, Warszawa 2011, s. 27, J. Jeżak, *Ład korporacyjny, Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, 2010, s. 13.

<sup>144</sup> J. i H. Jaślan, *Angielsko-polski słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej*, Warszawa, 1991, s. 298.

<sup>145</sup> <https://translatica.pl/szukaj/po-polsku/governance.html> [dostęp: 02.02.2022].

<sup>146</sup> B. Bujalski, *Angielsko-polski słownik orzecznictwa sądów europejskich*, LEX, wrzesień 2021 [dostęp: 02.03.2022].

<sup>147</sup> Tłumaczenie własne: system, dzięki któremu spółki są zarządzane i kontrolowane. Rolą udziałowców w zarządzaniu spółką jest wybranie członków zarządu i audytorów oraz stworzenie odpowiedniego systemu. Do obowiązków zarządu należy ustalanie strategicznych celów spółki, wprowadzenie ich w życie, nadzorowanie zarządzania przedsiębiorstwem i informowanie udziałowców o ich sprawowaniu. Działania zarządu podlegają przepisom prawa.

*responsibilities of the board include setting the company's strategic aims, providing the leadership to put them into effect, supervising the management of the business and reporting to shareholders on their stewardship. The board's actions are subject to laws, regulations and the shareholders in general meeting*<sup>148</sup>.

Z kolei Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) określa *corporate governance* jako sieć relacji między kadrami zarządzającą spółki a ich organami nadzorczymi, akcjonariuszami i innymi grupami interesów zainteresowanymi funkcjonowaniem spółki. *Corporate governance* obejmuje również strukturę, za pośrednictwem której ustalone są cele spółki, środki realizacji celów oraz środki pozwalające na śledzenie wyników tej spółki<sup>149</sup>. A. Cadbury definiuje ład korporacyjny jako „system, przez który spółki są prowadzone i kontrolowane<sup>150</sup>”. J. Weimer i J.C. Pape definiują ten termin jako „specyficzny dla danego kraju układ czynników prawnych, instytucjonalnych i kulturowych określających wpływ określonych interesariuszy na procesy decyzyjne w spółkach”<sup>151</sup>. J. Jeżak uważa, że do zakresu zainteresowań należą również zewnętrzne mechanizmy kontroli działalności spółek<sup>152</sup>, jednak jest to błędne rozumowanie, bowiem *corporate governance* stanowią procesy zachodzące wewnątrz spółki, są to relacje pomiędzy organami spółki, jak również dobre praktyki i zalecenia poprawnego działania dla tych organów i ich członków. Nie można więc mówić o zewnętrznych mechanizmach organizacji. Ład korporacyjny stanowi jedynie element dobrego systemu *compliance*, który swoim zasięgiem obejmuje znacznie więcej obszarów niż wewnętrzne mechanizmy w spółce.

Należy również nadmienić, że *corporate governance* bywa także tłumaczony na język polski jako nadzór właścicielski<sup>153</sup>, ale takie tłumaczenie nie wyczerpuje odpowiednio przedmiotu *corporate governance*, ponieważ stanowi on raczej sposób egzekwowania praw własnościowych w relacjach pomiędzy akcjonariuszami a zarządem. Innymi słowy, *corporate governance* to system organizacji i kontroli organów spółki sprawowany przez jej właścicieli.

Podobnie jak w przypadku *compliance*, na ramy ładu korporacyjnego składa się prawodawstwo międzynarodowe, unijne i krajowe oraz *soft-law*, do których zalicza się zalecenia i krajowe i branżowe kodeksy ładu korporacyjnego.

---

<sup>148</sup> Financial Reporting Council, The UK Corporate Governance Code, 2014, s. 3.

<sup>149</sup> Ministerstwo Skarbu Państwa, 2004.

<sup>150</sup> A. Cadbury, *The Report on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Londyn 1999, s.12-18.

<sup>151</sup> J. Weimer, J.C. Pape, *A taxonomy of systems of corporate governance*, Corporate Governance. An International Review 7.2, 1999, s. 152.

<sup>152</sup> J. Jeżak, *Ład korporacyjny...*, s. 119.

<sup>153</sup> K. Barwacz, *Skuteczność nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw sektora publicznego w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 17.1, 2011, s. 29–42.

Prawodawstwo Unii Europejskiej w przedmiocie ładu korporacyjnego odnosi się do spółek notowanych na giełdach. Komisja Europejska w Zielonej Księdze<sup>154</sup> podkreśla, że przepisy unijne w przedmiocie ładu korporacyjnego stosuje się do wszystkich spółek notowanych na giełdzie bez względu na ich rozmiar<sup>155</sup>. Podejście to nie wydaje się jednak słuszne, na co również wskazuje praktyka, bowiem w niektórych państwach członkowskich funkcjonują kodeksy ładu korporacyjnego dostosowane do wielkości spółek giełdowych<sup>156</sup>.

Prawodawstwo Unii Europejskiej w przedmiocie ładu korporacyjnego jest obszerne. Przykładem jest dyrektywa 2006/46/WE<sup>157</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek, 83/349/EWG w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Dzięki tej dyrektywie, upowszechnione zostało stosowanie kodeksów ładu korporacyjnego poprzez wprowadzenie wymogów, zgodnie z którymi spółki giełdowe powinny zawierać w swoich oświadczeniach sprawozdania ze stosowania postanowień tych kodeksów zgodnie z podejściem „*comply or explain*”. co więcej, art. 8 ust. 2 pkt 1 lit. a dyrektywy<sup>158</sup> stanowi, że sprawozdanie z wiedzy teoretycznej spółki obejmuje prawo spółek i ład korporacyjny. Z kolei, dyrektywa 2007/36/WE<sup>159</sup> w wielu miejscach odnosi się do sformułowania „ład korporacyjny”. Jej głównym założeniem jest ułatwienie akcjonariuszom wykonywania ich obowiązków oraz zwiększenie transparentności spółki.

Regulacje ładu korporacyjnego wynikają również z przepisów krajowych. Umieszczenie przez ustawodawców krajowych przepisów ładu korporacyjnego w ustawach sugeruje, że powinien on obowiązywać spółki prywatne bez względu na ich wielkość. Należy zauważyć, że organizacje zawodowe tworzą kodeksy dobrych praktyk dla spółek działających w danym obszarze, podążając za rozwiązaniami prawnymi spółek notowanych na giełdzie. Pomimo, że nie ma prawnego obowiązku tworzenia ładu korporacyjnego dla spółek prywatnych, poza nielicznymi przepisami ustaw szczególnych, ład korporacyjny obecnie uważa się element dobrze funkcjonującej organizacji, w szczególności notowanej na Giełdzie

---

<sup>154</sup> Komisja Europejska, Zielona Księga, Unijne ramy ładu korporacyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., KOM(2011).

<sup>155</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>156</sup> Takimi państwami są Francja i Wielka Brytania. Komisja Europejska, Zielona Księga, Unijne ramy ładu korporacyjnego, 2011, s. 18.

<sup>157</sup> Dyrektywa 2006/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek, 83/349/EWG w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, 86/635/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych oraz 91/674/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń, Dz. Urz. UE L 224/1.

<sup>158</sup> Dz. Urz. UE L 224/1.

<sup>159</sup> Dyrektywa 2007/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym, Dz. Urz. UE L 184/17.

Papierów Wartościowych. Wynika to z faktu, że Giełdy Papierów Wartościowych wprowadziły ocenę spółek pod kątem ładu korporacyjnego (ang. *corporate governance rating*). Wysoka ocena spółki jest związana z jej wynikami finansowymi i polityką dywidendową. Ma ona również wpływ na podjęcie pozytywnej decyzji o nawiązaniu relacji biznesowych z taką spółką.

W polskiej jurysdykcji pojęcie ładu korporacyjnego zaliczane jest do pojęć normatywnych, bowiem odnajduje się je w poszczególnych aktach prawnych. Przykładowo, art. 49 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: Ustawa o rachunkowości), stanowi, że sprawozdanie z działalności spółki notowanej na rynku regulowanym musi zawierać informację o stosowaniu ładu korporacyjnego<sup>160</sup>. Z kolei, § 70 ust. 6 pkt 5a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (dalej: rozporządzenie MF w sprawie informacji bieżących i okresowych) stanowi o obowiązku zawarcia w sprawozdaniu finansowym oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego<sup>161</sup> zawierającego co najmniej wskazanie zbioru zasad ładu korporacyjnego, któremu podlega emitent, miejsce gdzie tekst zbioru zasad jest publikowany oraz wskazanie wszelkich informacji o stosowanych praktykach w zakresie ładu korporacyjnego, które wykraczają poza wymogi przewidziane poza prawem krajowym wraz z przedstawieniem informacji o stosowanych praktykach w tym zakresie. Dodatkowo, należy wskazać opis głównych cech stosowanych w przedsiębiorstwie emitenta systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem w odniesieniu do procesu sporządzania sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych<sup>162</sup>.

W polskiej literaturze istnieją opinie, że można mówić o szeroko rozumianym nadzorze korporacyjnym jako o odrębnej dziedzinie nauki<sup>163</sup>. Można zgodzić się z tymi opiniami, biorąc pod uwagę kryterium funkcjonalne (kryterium funkcji i celu regulacji). Do gałęzi prawa nadzoru korporacyjnego należy zaliczyć kilka dziedzin prawa, które zawierają regulacje w tym temacie. Są to m.in. prawo korporacyjne, do którego zalicza się Kodeks spółek handlowych<sup>164</sup>,

---

<sup>160</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. 1994, nr 121 poz. 591 z późn. zm.

<sup>161</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim, Dz. U. 2018, poz. 757 z późn. zm.

<sup>162</sup> § 70 ust. 6 pkt 5a, Dz. U. 2018, poz. 757 z późn. zm.

<sup>163</sup> J. Jeżak, *Corporate Governance jako nowy obszar wiedzy i praktyki biznesowej*, Uniwersytet Łódzki, Studia ekonomiczne 141, 2013, s. 21.

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

prawo bankowe<sup>165</sup>, ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach<sup>166</sup>, ustawa z dnia 29 lipca 2009 r. o ofercie publicznej<sup>167</sup>, ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>168</sup>. Następnie, przepisy odnoszące się do ładu korporacyjnego to prawo rynku kapitałowego i prawo bilansowe – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>169</sup>, ustawa o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego obrotu<sup>170</sup>, ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym<sup>171</sup>. Natomiast, należy mieć również na uwadze, że *corporate governance* jest szerokim i interdyscyplinarnym obszarem wiedzy. Wiąże się on z naukami o zarządzaniu, rynkami finansowymi i prawem spółek. Jest to obszar, który wspomaga lepsze zarządzanie organizacjami przy jednoczesnym zapewnieniu o działalności zgodnie z przepisami prawa.

Tematyka *corporate governance* jest również uregulowana w źródłach prawa miękkiego. W kwestii kodeksów dobrych praktyk dla spółek notowanych na giełdzie w Warszawie, istnieją „Dobre Praktyki dla spółek publicznych”, opracowane przez Komitet Dobrych Praktyk w 2002 r. (nowelizowane w 2005 r.) oraz „Dobre Praktyki dla spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych z 2007 r. (nowelizowane w 2010 r. i w 2011 r.). Na podstawie tego aktu, spółki są zobowiązane w ramach zasady „*comply or explain*” przedstawić oświadczenie w sprawie stosowania zasad ładu korporacyjnego w sprawozdaniu z działalności spółki. Ten obowiązek wynika również z ustawy o rachunkowości oraz z rozporządzenia MF w sprawie informacji bieżących i okresowych<sup>172</sup> oraz z postanowień regulaminu Giełdy Papierów Wartościowych<sup>173</sup> (dalej: „Regulamin GPW”).

Poza obowiązkiem rocznego raportowania, spółki są zobowiązane do raportowania *ad hoc* o fakcie niezastosowania określonej zasady ładu korporacyjnego. Należy zwrócić uwagę

---

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 z późn. zm.

<sup>166</sup> Art. 85 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. 2009, nr 77, poz. 649 z późn. zm.).

<sup>167</sup> Art. 82-86 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz spółkach publicznych (Dz. U. 2005, nr 184, poz. 1539 z późn. zm.).

<sup>168</sup> Art. 12-18 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. 1996, nr 118, poz. 561 z późn. zm.).

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 2005, nr 183, poz. 1538 z późn. zm.).

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz spółkach publicznych (Dz. U. 2005, nr 184, poz. 1539 z późn. zm.).

<sup>171</sup> Dz. U. 2017 poz. 1089.

<sup>172</sup> § 91 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia MF w sprawie informacji bieżących i okresowych (Dz. U. 2009, nr 33, poz. 259 z późn. zm.).

<sup>173</sup> § 29 i 31 Regulaminu GPW.

na fakt, że kodeksy dobrych praktyk nie nakładają sankcji za niestosowanie postanowień dobrych praktyk. W swojej istocie kodeksy te przynależą do kategorii tzw. prawa miękkiego, powstają zatem bez udziału władzy państwowej. Ich zadaniem jest określenie standardów dla rynku kapitałowego oraz określenie kierunków rozwoju. W myśl zasady *comply or explain* spółka powinna wyjaśnić z jakiego powodu podjęła decyzję o niestosowaniu postanowień ładu korporacyjnego. Jest to wynik zastosowania zasady *mandatory reporting on voluntary compliance*, która oznacza, że spółka nie musi stosować reguł *corporate governance*, ale ma obowiązek zraportowania w celu wyjaśnienia braku ich stosowania. Jeśli spółka wyjaśni w sposób wyczerpujący, dlaczego nie stosuje tych postanowień, to brak zastosowania ładu korporacyjnego nie powinien stanowić przyczyny do negatywnej oceny inwestora. Oświadczenie to powinno jednak być odzwierciedleniem sposobu zarządzania spółką<sup>174</sup>. Z drugiej strony, zasada *comply or explain* została ustanowiona w dyrektywie Parlamentu i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek<sup>175</sup>. Art. 29 ust. 2a ustawy o rachunkowości stanowi, że „sprawozdanie z działalności emitenta, którego papiery wartościowe zostały dopuszczone do obrotu na jednym z rynków regulowanych Europejskiego Obszaru Gospodarczego, powinno zawierać również – jako wyodrębnioną część – oświadczenie o stosowaniu ładu korporacyjnego, którego zakres określają przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych lub regulaminy wydane na podstawie art. 61 tej ustawy”<sup>176</sup>. Sankcją za niesporządzenie sprawozdania finansowego jest kara grzywny lub kara pozbawienia wolności do lat 2, lub obie kary łącznie<sup>177</sup>.

Podsumowując, *corporate governance* pojawiło się wraz z rozwojem spółki kapitałowej, przede wszystkim przy procesie rozdzielenia funkcji własności od funkcji kontroli, gdzie interesy obu grup mogą być rozbieżne<sup>178</sup>. Kadra zarządzająca może bowiem mieć inne założenia działania niż osoby finansujące spółkę. Istotą systemu ładu korporacyjnego jest zapewnienie równowagi pomiędzy interesami wspomnianych wyżej grup. Żeby zapewnić tę równowagę, ustawodawcy krajowi ustanawiają ochronę prawną słabszych grup (np.

---

<sup>174</sup> M. Marczevska, *Dobre praktyki oraz zasada comply or explain w świetle regulacji unijnych oraz najnowszych Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 8(30) 2016, s. 42.

<sup>175</sup> Art. 20 ust. 1 dyrektywy Parlamentu i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, L 182/19.

<sup>176</sup> Dz. U. 1994 nr 121 poz. 591.

<sup>177</sup> Art. 77 ust. 2, Dz. U. 1994 nr 121 poz. 591.

<sup>178</sup> A. Słomka-Gołębiowska, *Corporate Governance, Bank na straży efektywności przedsiębiorstw*, Warszawa 2005, s. 14–15.



akcjonariuszy mniejszościowych), tworzone są kodeksy dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego oraz wdrażane są zasady *corporate governance* w organizacji. Ciekawym rozwiązaniem jest tworzenie przy organach spółek specjalnych ciał dedykowanych jedynie problematyce *corporate governance*. Są to tzw. Komitety Ładu Korporacyjnego (które nie są komórkami compliance). Należy mieć na względzie, że szybko zmieniające się warunki funkcjonowania organizacji, a także rola ustawodawcy w ich wspieraniu powoduje, że tematyka *corporate governance* może posłużyć w szerszym kontekście zarządzania organizacją, bowiem sprostanie wyzwaniom współczesnych czasów wymusza na organizacjach wprowadzenia innowacyjnych metod zarządzania, w szczególności zmian skostniałych struktur organizacyjnych na rzecz nowoczesnych rozwiązań, które umożliwiłyby oddziaływanie na organizację coraz większego grona interesariuszy.

Spśród mnogości tłumaczeń terminu *corporate governance* należy uznać, że najtrafniejszym tłumaczeniem jest termin ład korporacyjny. Przede wszystkim z tego powodu, że ład korporacyjny jest pojęciem prawnym, stosowanym wielokrotnie przez ustawodawcę, oraz dlatego że jest najszersze ze wszystkich używanych w literaturze. Ustawodawca powinien jednak wziąć pod uwagę konieczność wprowadzania zasad ładu korporacyjnego nie tylko w podmiotach działających na rynku finansowym. Ład korporacyjny powinien mieć szersze zastosowanie, w szczególności w podmiotach o skomplikowanej strukturze oraz w tych, które zatrudniają powyżej 250 pracowników. Ze względu na fakt, że obecnie ład korporacyjny dotyczy spółek kapitałowych, należy rozważyć czy obowiązek stosowania ładu korporacyjnego w spółce nie powinien znaleźć się w Kodeksie spółek handlowych.

W przedmiocie odpowiedzi na pytanie czy prawidłowym jest używanie terminu *corporate governance* na określenie systemu *compliance*, należy stwierdzić, że normy *corporate governance* są jedynie elementem systemu *compliance*. *Corporate governance* swoim zakresem obejmuje wszystkie wewnętrzne aspekty zarządzania spółką, w szczególności poprzez wprowadzenie wytycznych dla organów spółki i ustanowienie ich wzajemnych relacji. O *corporate governance* mówi się przede wszystkim w aspekcie spółek kapitałowych. *Compliance* natomiast, pomimo tego, że nie jest uregulowany prawnie, obejmuje sferę wewnętrzną każdej organizacji, bez względu na jego formę prawną, ale również sferę zewnętrzną poprzez obowiązek przestrzegania norm i przepisów prawnych ustanowionych przez regulatora. Zasięg oddziaływania *compliance* jest zatem dużo szerszy niż *corporate governance*.

## 4.2. Kodeksy dobrych praktyk

A. Chłopecki twierdzi, że kodeks dobrych praktyk czy kodeks postępowania to umowa lub częściej zbiór zasad, które stanowią normy postępowania organizacji i które zostały przez nich dobrowolnie przyjęte. Kodeksy dobrych praktyk znajdują zastosowanie w odniesieniu do jednej lub większej liczby określonych praktyk handlowych lub sektorów działalności gospodarczej<sup>179</sup>. Podobnie wypowiada się E. Rutkowska-Tomaszewska, która uważa, że: *kodeksy dobrych praktyk są wiążące tylko wobec członków danej społeczności, którzy wyrazili chęć uczestniczenia w nich, tj. zostali sygnatariuszami reguł w nich zawartych. Fakt, że zobowiązanie do przestrzegania postanowień kodeksów jest całkowicie dobrowolne i narzucone daje większe szanse ich przestrzegania*<sup>180</sup>.

W ustawodawstwie Wielkiej Brytanii nie istnieje legalna definicja terminu *compliance*, jednak pomimo to *compliance* jest upatrywany jako obowiązek bycia zgodnym z przepisami prawa, przyjętymi normami czy wytycznymi. Istotną rolę uzupełniającą w ustawodawstwie brytyjskim pełnią tzw. kodeksy dobrych praktyk. Pierwszy dokument regulujący te tematykę został uchwalony w 1992 r. przez brytyjską komisję Cadbury, tzw. Raport Cadbury'ego<sup>181</sup>. Został kilkakrotnie zrewidowany przez Radę Sprawozdawczości Finansowej (ang. *Financial Reporting Council*) i obecnie nosi nazwę *the UK Corporate Governance Code* (dalej: „Kodeks Dobrych Praktyk”) i stanowi część prawa spółek handlowych. Należy zauważyć, że niezmienna jest treść definicji terminu *corporate governance*: *Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure is in place. The responsibilities of the board include setting the company's strategic aims, providing the leadership to put them into effect, supervising the management of the business and reporting to shareholders on their stewardship. The board's actions are subject to laws, regulations and the shareholders in general meeting*<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> A. Chłopecki, *Zakres, sposób i skutki stosowania „miękkiego prawa jako alternatywy dla regulacji ustawowych – na przykładzie rynku finansowego*, Wiadomości Ubezpieczeniowe, numer specjalny 3, 2013, s. 33.

<sup>180</sup> E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nieuczciwe praktyki na rynku bankowych usług konsumenckich*, 2011, [dostęp: LEX: 19.03.2020].

<sup>181</sup> M. Aluchna, *Dobre praktyki spółek notowanych na GPW w Warszawie. Analiza zmian wprowadzonych w latach 2010-2012*, Studia i Prace, Kolegium Zarządzania Finansów 132, 2013, s. 109.

<sup>182</sup> Financial Reporting Council, *The UK Corporate Governance Code*, 2016, s. 5.

W 2010 r. Rada Sprawozdawczości Finansowej ustanowiła *the Stewardship Code*. Oba kodeksy zawierają normy prawne przestrzegane przez spółki notowane na londyńskiej giełdzie papierów wartościowych.

*UK Stewardship Code* zawiera siedem rekomendacji w przedmiocie efektywnego gospodarowania przez inwestorów i stanowi pomoc dla nich przy realizacji zasady „*comply or explain*”. Najważniejsze z nich zostaną omówione poniżej. *UK Stewardship Code* zaleca inwestorom posiadanie jawnej polityki rozstrzygania konfliktów interesów wewnątrz spółki<sup>183</sup>. Kolejnym zaleceniem jest monitorowanie spółek należących do portfela inwestora m.in. w przedmiocie prowadzonej działalności, osiąganych wyników, rozwoju spółki<sup>184</sup>. Kodeks zawiera również rekomendacje w przedmiocie procesu głosowania – inwestorzy powinni posiadać politykę dotyczącą sposobu głosowania i ujawnianiu informacji na ten temat<sup>185</sup> oraz rekomendację w przedmiocie składania okresowych raportów na temat zarządzania organizacją i głosowania<sup>186</sup>.

Należy wspomnieć, że *UK Stewardship Code* jest w istocie rozwinięciem innego kodeksu dobrych praktyk, jakim jest *the Code on the Responsibilities of Institutional Investors*. Oba kodeksy miały służyć jako pomoc dla inwestorów instytucjonalnych w sprawowaniu kontroli wewnętrznej organizacji<sup>187</sup>.

#### 4.3. Corporate Social Responsibility

Na analizę zasługuje również pojęcie *corporate social responsibility* (dalej: CSR), którego tłumaczenie na język polski nie budzi wątpliwości – jest to społeczna odpowiedzialność biznesu. Zatem termin ten mieści się w obrębie tematyki *compliance*. CSR to koncepcja, według której organizacja uwzględnia przy prowadzeniu działalności gospodarczej interesy społeczne, ochronę środowiska i relacje z różnymi grupami interesariuszy. CSR polega na obowiązku raportowania przez organizację informacji pozafinansowych, dotyczących kwestii pracowniczych, środowiskowych i społecznych. Obowiązek raportowania CSR wynika z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez

---

<sup>183</sup> Rekomendacja nr 2 *UK Stewardship Code*, 2012.

<sup>184</sup> Rekomendacja nr 3 *UK Stewardship Code*, 2012.

<sup>185</sup> Rekomendacja nr 6 *UK Stewardship Code*, 2012.

<sup>186</sup> Rekomendacja nr 7 *UK Stewardship Code*, 2012.

<sup>187</sup> Ł. Błoch, *Ewolucja kodeksów dobrych praktyk inwestorów instytucjonalnych w Wielkiej Brytanii*, Zarządzanie i Finanse, 2.6, 2013, s. 84–96.

niektóre duże jednostki oraz grupy<sup>188</sup>. Raportowanie CSR z pewnością wpisuje się w długofalową kulturę bycia „*compliant*” przez organizację, co skutkuje w jego pozytywnym odbiorze przez klientów i kontrahentów na rynku.

Na gruncie polskich przepisów, ustawa o rachunkowości zwiększyła transparentność informacji w przedmiocie CSR. Należy również wspomnieć o normie ISO 26000 *Corporate Social Responsibility* (dalej: „ISO 26000”) przyjętej w 2010 r., która zawiera wytyczne w przedmiocie odpowiedzialności organizacji za wpływ podejmowanych decyzji na społeczeństwo i środowisko. W ISO 26000, CSR zdefiniowano jako „odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko zapewniania przez przejrzyste i etyczne postępowanie, które przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, w tym dobrobytu i zdrowia społeczeństwa, uwzględnia oczekiwania interesariuszy, jest zgodne z obowiązującym prawem i spójne z międzynarodowymi normami postępowania, jest zintegrowane z działaniami organizacji i praktykowane w jej relacjach”<sup>189</sup>. ISO 26000 wymaga przejrzystego i etycznego postępowania, przejawiającego się w zrównoważonym rozwoju organizacji z uwzględnieniem przyjętych przepisów prawnych i norm postępowania. Norma ISO 26000 dedykowana jest wszelkim organizacjom bez względu na ich wielkość czy rodzaj prowadzonej działalności oraz podlega dobrowolnemu stosowaniu przez organizację.

#### **4.4. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego a normy *compliance***

Zarządzanie zgodnością, które początkowo było kojarzone jedynie z branżą finansową, rozprzestrzeniło się na wiele innych dziedzin biznesu. Trudno wskazać inną dziedzinę, w której następowałby tak dynamiczny rozwój jak w dziedzinie *compliance*. Jak zostało podniesione we wstępie, obszar *compliance* jest dziedziną interdyscyplinarną, przez co uregulowany jest w wielu dziedzinach prawa, a krajowi ustawodawcy nie nadążają za dynamicznymi zmianami w biznesie i zmianami technologicznymi. *Compliance* czerpie z wielu dziedzin nauki – od prawa, przez zarządzanie organizacją, zarządzanie ryzykiem, po audyt czy nauki o komunikacji. Co więcej, z punktu widzenia normatywnego, *compliance* to dziedzina nauki, która rozwija się samoistnie, tj. poprzez tworzenie norm, niekiedy wyprzedzając regulacje w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Pomimo tego, podstawowe uregulowanie obszaru *compliance*, w szczególności w podmiotach działających na rynku finansowym, odnajduje się w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wiele uregulowań zawartych jest w przepisach prawa

---

<sup>188</sup> Dz. Urz. UE L 330.

<sup>189</sup> Międzynarodowa norma ISO 26 000.

miękkiego, tj. w normach. W związku z tym faktem, powstaje pytanie czy tworzenie norm *compliance* przez podmioty inne niż ustawodawca nie wpływa na brak spójności systemów prawnych? Dotychczas bowiem, tworzenie norm prawnych zastrzeżone było dla ustawodawcy.

Zgodnie z wymogami techniki prawodawczej, normy powinny być konstruowane w ten sposób aby zachodziły pomiędzy nimi prawidłowe związki logiczne oraz tak aby nie wykluczały się wzajemnie, a stosowanie techniki prawodawczej powinno zapewnić spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.<sup>190</sup> W przypadku tworzenia norm przez podmioty inne niż ustawodawca, istnieje ryzyko, że normy będą wykluczały się wzajemnie. W państwie prawa, aby system prawny dawał gwarancję spełnienia oczekiwań adresatów tych norm, wspomniana zasada powinna być nadrzędna przy konstruowaniu norm. Dynamiczny rozwój gospodarczy powoduje jednak, że ustanowiony od dawna hierarchiczny porządek źródeł prawa ulega zmianom w wyniku działalności podmiotów, które nie mają legitymizacji do działań prawotwórczych, tj. podmiotów o globalnym zasięgu, instytucji branżowych czy organów państwowych posiadających kompetencje regulacyjne, które podejmują się działalności normotwórczej. Można wysnuć wniosek, że podmioty te pełnią współcześnie funkcje prawotwórcze, pomimo że kompetencje te były niegdyś przypisane jedynie prawodawcy. Jak wskazuje P. Skuczyński „miękkie prawo wykazuje zdumiewające bogactwo postaci, które wymyka się dotychczasowym próbom klasyfikacji. O miękkim prawie mówi się m.in. w odniesieniu do deklaracji (*declarations*), rezolucji (*resolutions*), rekomendacji (*recommendations*), kodeksów praktyk (*codes of practice, codes of conduct*), wytycznych (*guidelines*), standardów (*standards*), kart (*charts*), raportów (*reports*), opinii (*opinions*), programów (*programs*), porozumień międzyinstytucjonalnych (*inter-institutional agreements*), a także miękkiego prawa w przebraniu prawa twardego (*soft law disguised as hard law*) i porozumień dżentelmeńskich (*gentlemen's agreements*)<sup>191</sup>.

W celu wyjaśnienia działalności normotwórczej wyżej wskazanych podmiotów, należy usystematyzować pojęcia norm. Normą prawną nazywa się normę postępowania, która jest generalna i abstrakcyjna i która jednocześnie została ustanowiona lub uznana za upoważniony organ państwa<sup>192</sup>. Natomiast normy prawa miękkiego można zdefiniować jako „kodyfikacja zwyczajów gospodarczych w danej sferze obrotu gospodarczego”, „zobowiązanie (oscylujące między kategorią zobowiązania czysto moralnego a zobowiązania prawnego) profesjonalnych

---

<sup>190</sup> K. Stępnia, *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji CV, Wrocław 2016, nr 3725, s. 199.

<sup>191</sup> P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 329.

<sup>192</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2007, s. 18.

stron obrotu do działania w określony sposób, „zbiór postulatów odnoszących się do sposobów działania i interakcji profesjonalistów ze swoimi klientami i między sobą”<sup>193</sup>. Najistotniejsze, to konieczność, aby prawo było budowane w sposób spójny, tak żeby jego normy wzajemnie się nie wykluczały.

Prawo miękkie jest przedmiotem wielu rozważań teoretycznoprawnych. Jego szczególny rozwój przyda na okres ostatniego półwiecza<sup>194</sup>. Z pewnymi przykładami prawa miękkiego można spotkać się w prawie rzymskim. W tamtych czasach za takie prawo uznano by m.in. senackie zalecenie dla urzędników lub pretorski program działania magistratury<sup>195</sup>.

Analizując konstrukcję norm *compliance*, należy stwierdzić, że obszar ten składa się z norm sankcjonowanych, sankcjonujących oraz norm niedoskonałych (*leges imperfectae*)<sup>196</sup>. Jak wskazuje J. Niesiołowski: *otóż istnieją takie dziedziny życia, gdzie nie jest konieczne eksportowanie przymusu państwa, aby wywołać skutki prawne oczekiwane przez ustawodawcę. Wystarczy ustanowić samą regułę postępowania, aby była ona przestrzegana*<sup>197</sup>. Takimi normami są normy *compliance*. Przykładowo, funkcjonują w regulacjach wewnętrznych organizacji, za których niestosowanie adresatowi normy grozi sankcja ze strony pracodawcy. Innymi słowy, adresat takiej normy, czyli pracownik godzi się na przestrzeganie norm u pracodawcy. Te drugie stosowane są przez podmioty branżowe czy organy posiadające kompetencje regulacyjne i wyznaczają adresatowi obowiązek określonego postępowania, ale za ich niezrealizowanie nie przewidziane jest zastosowanie sankcji. Przykładem jest przestrzeganie przez pracownika wdrożonego w organizacji kodeksu etyki lub zasad przeciwdziałania korupcji.

Normy sankcjonujące są to normy, które nakazują ich adresatowi wymierzyć sankcję za niezrealizowanie nakazów wyznaczonych w innej normie (normie sankcjonowanej), jeśli ta ostatnia znalazła w danym przypadku zastosowanie.<sup>198</sup> Takie normy stosowane są przez organy państwowe posiadające kompetencje regulacyjne, które wydają wytyczne, za których niestosowanie grozi sankcja wynikająca z innej normy lub przepisu prawa.

Działalność normotwórczą podmiotów nieposiadających legitymizacji do działań prawotwórczych, a tworzących regulacje pozaprawne, które nie są normami obyczajowymi czy kulturowymi, należy traktować na podobieństwo prawodawców. W istocie, te podmioty tworzą

---

<sup>193</sup> A. Chłopecki, *Zakres, sposób i skutki...*, s. 33.

<sup>194</sup> W. Bańczyk, „*Miękkie prawo, ale prawo*”, czyli o obowiązku przestrzegania *soft law*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016/01, s. 61.

<sup>195</sup> Ibidem., s. 6–7.

<sup>196</sup> Z. Ziembniński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 31, 1969, z. 4, s. 24.

<sup>197</sup> J. Niesiołowski, *Leges imperfectae w prawie*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXVIII, 2017, s. 596.

<sup>198</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 19.

normy, które nie stoją w autonomicznej relacji w stosunku do prawa. Co więcej, stanowią uzupełnienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Konstrukcja tworzonych przez te podmioty norm, ich treść, a w szczególności ich zakres oddziaływania podkreślają ich podobieństwo do norm prawa.

Argumentem przemawiającym za tym, że normy *compliance* są normami zbliżonymi do norm prawa jest fakt, że ich zakres obowiązywania nie ogranicza się do małego kręgu odbiorców. Normy te mogą obowiązywać pracowników organizacji, podmioty z nimi współpracujące, podmioty, którym zlecane są usługi, klientów. Należy zauważyć, że normy te mają charakter wiążący dla ich adresatów. Przykładem jest zaostrenie regulacji dotyczących zachowań korupcyjnych, które wykraczają poza uregulowania prawa powszechnie obowiązującego. Zaostrenie tego typu zagadnień w normach powoduje, że dane zachowanie nadal pozostaje zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, co więcej nie narusza dobrych obyczajów, ale zaostrzona norma obowiązuje podmioty współpracujące z daną organizacją czy jej adresatów z pominięciem lokalnej specyfiki prawnej. Pomimo, że normy te mają miękkie, niewiążący charakter, posiadają silną moc obowiązującą. Dlatego należy zgodzić się z tezą T. Brauna, że analizowanie tego typu norm z punktu widzenia wielu typów *soft-law* byłoby błędne<sup>199</sup>. Taki pogląd wymagał wieloletniego udziału podmiotów niemających kompetencji prawotwórczych w tworzeniu norm prawa miękkiego, a także adresatów tych norm, którzy je w praktyce stosowali. W 1992 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kodeks etyki lekarskiej nie ma charakteru aktu prawnego, ponieważ „normy zawarte w Kodeksie etyki lekarskiej mają charakter norm deontologicznych, a nie norm należących do zakresu administracji państwowej. Stanowienie norm deontologicznych nie należy do właściwości organów państwa. Państwo zatem nie jest uprawnione do zlecenia stanowienia tych norm komukolwiek, także organom samorządu lekarskiego. Państwo bowiem może zlecić jedynie tworzenie norm prawnych. Normy deontologiczne, same przez się charakteru prawnego nie posiadają. Należą bowiem do niezależnego od prawa zbioru norm etycznych. Upoważnienie zawarte w ustawie o izbach lekarskich do uchwalenia przez zjazd lekarzy norm deontologicznych jest jedynie ustawowym potwierdzeniem powszechnie uznawanego prawa korporacji lekarskiej (takie i innych korporacji zawodowych) do określania zasad deontologicznych w zgodzie z uznawanym przez te korporacje systemem wartości. Upoważnienie to nie jest natomiast delegacją ustawową w sensie scedowania na samorząd lekarski funkcji należących do organów administracji państwowej. Żaden organ administracji państwowej nie był i nie może być uprawniony do określania norm deontologicznych dla

---

<sup>199</sup> T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa, 2017 r., s. 59.

lekarzy”<sup>200</sup>. Swoje stanowisko Trybunał Konstytucyjny poparł tezą, że normy Kodeksu etyki lekarskiej jedynie dookreślają przepisy upoważniające do jego wydania. Taka konstrukcja nie znalazła również uznania w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego. W tej sprawie zostały zgłoszone cztery zdania odrębne, wskazując m.in., że Kodeks etyki lekarskiej jest aktem normatywnym, należy do systemu prawnego i podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego<sup>201</sup>. Z powyższego wynika, twarde stanowisko Trybunału Konstytucyjnego do umiejscowienia norm prawa miękkiego w systemie prawa. Pomimo, tego stosunek norm prawa miękkiego do norm prawnych budził wątpliwości. Na początku lat 90-tych XX w. nie było w Polsce globalnych organizacji, więc pierwsze kroki w obszarze wytyczania kierunków w zakresie norm prawa miękkiego wytyczały organizacje zawodowe.

Ze względu na fakt, że obecne podmioty nieposiadające legitymacji do działań prawotwórczych wkraczają w sferę zastrzeżoną niegdyś dla ustawodawcy, poprzez tworzenie norm wkraczających w sferę uregulowaną normami prawa, może dojść do sytuacji, w której zaistnieje kolizja pomiędzy normami prawa a normami tworzonymi przez te podmioty. Globalne organizacje w takich sytuacjach mogą korzystać z arbitrażu regulacyjnego, który polega na wykorzystaniu luki w systemie prawnym dzięki prowadzeniu działalności w różnych jurysdykcjach prawnych i wykorzystanie tego systemu prawnego, który jest dla organizacji korzystniejszy. Dostrzeżone luki w prawie organizacje wykorzystują również poprzez tworzenie norm *compliance*, kształtując w ten sposób sytuację prawną zależnych od nich adresatów. Innymi słowy, można by wysnuć wniosek, że organizacje mają możliwość umniejszania roli tych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które są dla nich mniej korzystne i w ich miejsce stworzenie norm im korzystnych. Arbitraż regulacyjny i niejaka dwutorowość w tworzeniu norm może jednak powodować kolizje pomiędzy nimi. Nie należy mieć jednak wątpliwości, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego stoją ponad normami tworzonymi przez organizacje. Z tej perspektywy należy stwierdzić, że organizacje tworząc normy *compliance* niejako wchodzą w kompetencje zastrzeżone dla ustawodawców. Jednak ich normy co do zasady stanowią uzupełnienie luk prawnych lub istniejących regulacji prawnych, nie wypierając ich. Relacja pomiędzy prawem stanowionym a prawem miękkim ma charakter dychotomiczny. Normy prawa miękkiego mogą wpływać na tradycyjnie rozumiane przepisy prawa, bowiem normy w swojej treści mogą potwierdzać lub interpretować pojęcie przepisów prawa, poprzez wytyczanie konkretnych zaleceń czy wskazywanie zachowań.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., U I/92, OTK nr 2 poz. 38.

<sup>201</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Remigiusza Orzechowskiego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt U. 1/92.

<sup>202</sup> W. Bańczyk, *Miękkie prawo, ale prawo, czyli o obowiązku przestrzegania soft-law*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016/01, s. 63.



Reasumując dyskurs naukowy na temat relacji norm tworzonych w ramach *compliance* do norm powszechnie obowiązujących należy stwierdzić, że pomimo częściowego uregulowania obszaru *compliance* w przepisach prawa, zauważa się aktywność podmiotów innych niż ustawodawca w konstruowaniu norm prawa miękkiego, które przenikają do systemu prawnego, niekiedy wyprzedzając działania ustawodawcy. Nie rzadko normy te wiążą szeroki krąg adresatów i zobowiązują ich do określonego zachowania. Pomimo tego, że regulacje *compliance* nie stanowią norm prawa powszechnie obowiązującego ani w swojej treści nie zawierają sankcji za ich nieprzestrzeganie, to są one respektowane przez adresatów.

Można by stwierdzić, że taki dualizm może prowadzić do powstawania równoległych systemów normatywnych lub do powstawania stanu niespójności norm. Jednak należy zgodzić się z opinią T. Brauna, że: *w miarę utrwalania się w przestrzeni społecznej procesu powstawania tego rodzaju równoległych systemów normatywnych, z pewnością możliwe stanie się wykształcenie spójnej aparatury pojęciowej, która zostanie nałożona na tego rodzaju zjawiska*<sup>203</sup>. Co więcej, analizując szybkość reakcji ustawodawcy na nowe zjawiska w środowisku biznesowym, widocznym jest fakt, że to podmioty działające na rynku prywatnym, w szczególności te o zasięgu globalnym w pierwszej kolejności tworzą normy, które później implementowane są przez ustawodawcę do porządku prawnego.

Uregulowanie pewnych obszarów aktywności organizacji o charakterze gospodarczym normami prawa miękkiego wpasowuje się w potrzebę i cel, jakim jest regulacja nieoczywistych stosunków prawnych w niesformalizowany sposób. Należy również mieć na uwadze, że treść norm nie dotyczy spraw o mniejszej wadze. Regulacja pewnych zagadnień prawnych lub ekonomicznych w taki sposób jest konieczna, kiedy nieracjonalne lub niemożliwe byłoby tworzenie prawa w formie źródła prawa powszechnie obowiązującego. Obecnie coraz bardziej widoczne jest poszanowanie norm prawa miękkiego bez względu na to czy ta powinność wynika z autorytetu organu, który normę ustanowił czy z korzyści wizerunkowych lub reputacyjnych. Należy zatem stwierdzić, że tworzenie norm niejako „oddolnie” wydaje się być niekiedy skuteczniejsze niż tworzenie przez ustawodawcę konstytucyjnego przepisów prawa powszechnie obowiązujących i zawierających sankcje, które funkcjonują jedynie w teorii.

## **5. System compliance na przykładzie wybranych państw**

Literatura prawnicza podaje wiele definicji terminu *compliance*. Nie ma jednego aktu prawnego, który zawierałby legalną definicję *compliance*, ponieważ dotyczy wielu sektorów rynku, a tym samym wielu gałęzi prawa. Rozwój systemów *compliance* pomimo posiadania

---

<sup>203</sup> T. Braun, *Unormowania...*, s. 52.

wielu wspólnych rozwiązań, w każdym państwie posiada swoją specyfikę. Niezależnie od systemu prawnego, w którym *compliance* funkcjonuje, zawiera w sobie takie elementy obszarów wiedzy jak prawo spółek handlowych, prawne aspekty przeciwdziałania praniu pieniędzy i korupcji, prawo konsumenckie, prawo podatkowe, prawo pracy, ochronę danych osobowych, kwestie związane z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa czy prawo ochrony środowiska.

Poniżej zostaną omówione wybrane systemy *compliance* oraz najważniejsze akty prawne poszczególnych państw celem przedstawienia różnic i podobieństw tych systemów. W większości systemów pojawia się pytanie – czy organizacja powinna wdrożyć system *compliance* z mocy prawa (*ex lege*) czy też wdrażać ją jako tzw. dobrą praktykę, chroniącą organizację przed potencjalnymi naruszeniami i zarzutem niezgodności prowadzenia działalności z przepisami lub dobrymi praktykami. Żeby ustalić ten obowiązek, krajowi regulatorzy poszukują odpowiedzi na to pytanie w różnych dziedzinach prawa związanych z funkcjonowaniem organizacji, w takich jak m.in. prawo gospodarcze, prawo spółek handlowych, prawo konsumenckie i w poszczególnych branżowych aktach prawnych związanych z działalnością prowadzoną przez organizację, w szczególności, jeśli organizacja działa w sektorze regulowanym, podlegającym nadzorowi ze strony państwa. Dla celów niniejszej pracy zostanie przeprowadzona analiza systemu *compliance* w jurysdykcji Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Niemiec. W oddzielnym rozdziale zostanie omówiony system *compliance* w jurysdykcji polskiej.

## **5.1. Stany Zjednoczone**

### **5.1.1. Ustawa o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów**

Pierwsze formy systemów *compliance* pojawiły się w Stanach Zjednoczonych w latach 80-tych XX w. Pewne elementy tego systemu można odszukać w poszczególnych amerykańskich ustawach. Jedną z najważniejszych jest ustawa o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów<sup>204</sup> uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 2002 r. (zwana dalej: „ustawa *Sarbanes-Oxley Act*”)<sup>205</sup>, która w literaturze uważana jest za jeden z rewolucyjnych aktów prawnych zmieniających amerykański rynek

---

<sup>204</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2002 r. *Sarbanes Oxley Act*, Public Law 107-204.

<sup>205</sup> Nazwa ustawy pochodzi od nazwisk dwóch polityków, którzy byli najbardziej zaangażowali w prace nad przygotowaniem tejże ustawy tj. Paul Sarbanes, senatora, przedstawiciela Partii Demokratycznej ze stanu Maryland USA i Mike Oxley, członka Izby Reprezentantów, przedstawiciela Partii Republikańskiej ze stanu Ohio USA.

finansowy. Ustawa ta jest odpowiedzią na spadek zaufania inwestorów do dużych organizacji w związku z licznymi skandalami finansowymi. Jednym z największych skandali jest upadek przedsiębiorstwa Enron w 2001 r., w wyniku przekazania do mediów informacji o licznych oszustwach finansowych spółki, polegających na fałszowaniu dokumentacji finansowej, w szczególności ukrywaniu długów i strat spółki. W wyniku kreatywnej księgowości spółki, pracę straciło około 22 000 pracowników spółki, a o pomoc w tym procederze oskarżono firmę audytorską Arthur Andersen, która została pozbawiona prawa do wykonywania praktyki oraz utraciła licencję CPA, wymaganą do świadczenia usług biegłych rewidentów. Niedługo po tym skandalu, bo już pół roku później, świat obiegła informacja o upadku przedsiębiorstwa WorldCom, potentata branży telekomunikacyjnej, czego skutkiem była zapaść na giełdach na całym świecie. Spółka WorldCom fałszywie zaksięgowała około 4 mld dolarów, z czego część kosztów księgowano jako inwestycje, co w rezultacie pozwoliło zniekształcić wyniki finansowe i wykazać zysk. Ponownie, audytorem spółki była Arthur Andresen. Podobne skandale dotyczyły takich podmiotów jak Fiat, Alcatel, Tyco International czy Kirch.<sup>206</sup>

Odpowiedzią na największe afery finansowe tamtych czasów miała być ustawa *Sarbanes-Oxley Act*. Ustawa opisuje fundamentalne zasady prawidłowego działania organizacji, określa funkcjonowanie prawidłowej księgowości, audytu i działalności organizacji takie jak niezależność audytora, odpowiedzialność korporacyjna, rozszerzona sprawozdawczość finansowa, konflikt interesów analityka, badania i raporty, korporacyjne i kryminalne nadużycia finansowe, korporacyjne zeznania podatkowe i korporacyjne nadużycia księgowe. Ustawa *Sarbanes-Oxley Act* zawiera również rozdział zatytułowany „Ustawa *White Collar Crime Penalty Enhancement*” i powołuje Radę Nadzoru i Kompetencji nad Rachunkowością Spółek Publicznych i Komisję Zasobów.<sup>207</sup> Można więc stwierdzić, że ustawa w sposób kompleksowy podchodzi do działalności organizacji, w szczególności w przedmiocie prowadzenia spraw finansowych spółki. Dla celów niniejszej pracy zostały przedstawione najważniejsze postanowienia z dziedziny *compliance* ustawy *Sarbanes-Oxley Act*. Są to:

- 1) Sekcja 201 – praktyki zabronione,
- 2) Sekcja 302 – odpowiedzialność kadry wyższego szczebla za sprawozdania finansowe,
- 3) Sekcja 404 – ocena kontroli wewnętrznej.

---

<sup>206</sup> A. Burczyc, *Ustawa Sarbanesa-Oxleya i jej następstwa dla działalności audytorów oraz zarządów spółek*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 268 Rachunkowość zarządcza w działalności przedsiębiorstw i instytucji, 2012, s. 44-46.

<sup>207</sup> Sekcja 101 ustawy o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 2002 r., Public Law 107-204.

Praktyki zabronione określone w sekcji 201 dotyczą projektowania i implementacji informatycznych systemów finansowych i łączenia zadań związanych z audytem sprawozdań finansowych z zadaniami mającymi na celu wykonanie prac niezbędnych dla przeprowadzenia tych sprawozdań. Praktyki zabronione obejmują również zakaz protekcji pracowników firm biegłych rewidentów na stanowiska wyższego szczebla w organizacjach przez nich obsługiwanych. Ustawa określa czym jest działalność audytorska i rozdziela czynności audytorskie od doradztwa prawnego czy biznesowego. Zgodnie z ustawą audytorzy mogą zajmować się tylko badaniem sprawozdań finansowych<sup>208</sup>.

Ustawa *Sarbanes-Oxley Act* w sekcji 302 zatytułowanej „odpowiedzialność korporacyjna za sprawozdania finansowe” nakłada na dyrektora generalnego (CEO) i dyrektora finansowego (CFO) organizacji obowiązek osobistego potwierdzenia każdego sprawozdania okresowego oraz obowiązek potwierdzenia, że system kontroli wewnętrznej został opracowany, wdrożony i utrzymany. Sekcja 302 *Sarbanes-Oxley Act* nakłada odpowiedzialność osobistą na te osoby, a za niedopełnienie tych obowiązków grożą sankcje karne.

Najistotniejszą sekcją jest sekcja 404 – ocena kontroli wewnętrznej. Sekcja ta jest wzmocnieniem sekcji 302 ustawy poprzez nałożenie na organizację obowiązku dokonywania corocznej (w ramach sprawozdania finansowego) analizy i oceny efektywności funkcjonujących w organizacji systemów kontroli wewnętrznej, która ma wpływ na raportowanie kwestii finansowych. Odpowiedzialnymi za dokonywanie tej oceny są kadra zarządzająca i audyt zewnętrzny. Audytor weryfikuje opinię wydaną przez kadre zarządzającą. Zgodnie z *Sarbanes-Oxley Act* ocena powinna zawierać:

- 1) Zakres odpowiedzialności kadry zarządzającej za ustanowienie i utrzymanie odpowiedniej struktury kontroli wewnętrznej sprawozdawczości finansowej,
- 2) Ocenę struktury i procedur kontroli wewnętrznej na koniec ostatniego roku obrotowego pod kątem sprawozdawczości finansowej.<sup>209</sup>

Poprzez wyznaczenie osób odpowiedzialnych za poszczególne czynności i określenie sankcji za niedopełnienie obowiązków służbowych, ustawa ma praktyczne oddziaływanie na funkcjonowanie organizacji.

Wspomnianą ustawą została zapoczątkowana również debata nad tworzeniem struktury informatycznej, która odgrywałaby znaczącą rolę w przedmiocie bezpieczeństwa danych i

---

<sup>208</sup> S. Bułajewski, *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, *Studia Iuridica Toruniensia* 20, 2017, s. 23-41.

<sup>209</sup> Sekcja 404 ustawy o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 2002 r.

raportowania. Sama ustawa nie zawiera przepisów w tym zakresie, ale nakłada na organizację obowiązek zagwarantowania odpowiedniej kontroli przepływu informacji finansowej. Istotną rolę z punktu widzenia *compliance* stanowi opublikowany w 2007 r. standard audytu nr 5 (AS5), będący interpretacją do ustawy, skierowany głównie do dyrektorów finansowych i audytorów wewnętrznych.<sup>210</sup> Standard ten opiera się przede wszystkim na ocenie ryzyka i kładzie nacisk na potrzebę wdrażania skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej.<sup>211</sup> Standard pozwala również na dostosowanie audytu kontroli wewnętrznej do wielkości i stopnia złożoności danego podmiotu, co znacząco ułatwia i skraca proces przeprowadzanej kontroli.

Powodem, dla którego ustawa *Sarbanes-Oxley Act* ma tak ogromne znaczenie dla systemów *compliance*, jest fakt, że ma zastosowanie do wszystkich spółek notowanych na amerykańskiej giełdzie. Stosowanie ustawy *Sarbanes-Oxley Act* może dotyczyć organizacji funkcjonującego w każdej jurysdykcji, bowiem nie jest konieczne, aby organizacja miała siedzibę w Stanach Zjednoczonych. Ustawa ma zastosowanie do wszystkich spółek należących do grupy kapitałowej spółki notowanej na giełdzie. W celu realizacji postanowień ustawy powołano instytucję *Public Company Oversight Board* (dalej zwana: „PCAOB”), podlegającą Komisji Papierów Wartościowych. Podmioty świadczące usługi rachunkowe mają obowiązek przekazywać PCAOB listę klientów, którym badały roczne sprawozdania finansowe w bieżącym i ubiegłym roku, otrzymane honorarium oraz sposób kontrolowania jakości świadczonych usług z zakresu rachunkowości, co powoduje dużą transparentność spółek w działaniu.

Ustawa *Sarbanes-Oxley Act* wprowadziła rewolucyjne zmiany na rynku spółek amerykańskich. Organizacje musiały ulec gruntownym reorganizacjom, a kadry zarządzające musiały zmienić swoje dotychczasowe praktyki. Najważniejszą kwestią jest to, że wprowadzona ustawa poprawiła przejrzystość publikowanych przez organizacje raportów finansowych. Często raporty te są nieprzejrzyste dla stron trzecich, co nie pozwala w poprawny sposób ocenić ich stan finansowy. w szerokim ujęciu pozbawianie rzetelnych i prawdziwych informacji jest szkodliwe dla obrotu gospodarczego.

Należy wspomnieć, że ustawa *Sarbanes-Oxley Act* wprowadza również instytucję sygnalisty, która obecnie w prawodawstwie polskim i Unii Europejskiej jest nową instytucją i zostanie omówiona w kolejnych rozdziałach.

---

<sup>210</sup> R. Moeller, *Sarbanes-Oxley Internal Controls: Effective Auditing with AS5, CobiT and ITIL*, New Jersey 2008, s. 68.

<sup>211</sup> A. Burczyk, *Ustawa Sarbanesa-Oxleya...*, s. 44.

### 5.1.2. Ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych

Drugą ustawą, która wywarła ogromny wpływ na działalność podmiotów funkcjonujących nie tylko na rynku amerykańskim, jest ustawa z dnia 19 grudnia 1977 r. o zagranicznych praktykach korupcyjnych<sup>212</sup>, ang. *Forreign Corrupt Practices Act* (dalej zwana: „ustawa FCPA”), potocznie zwana ustawą antykorupcyjną. Jest to ustawa regulująca problematykę korupcji urzędniczej w dwóch płaszczyznach: ustawa nakłada zakaz korumpowania zagranicznych funkcjonariuszy publicznych oraz nakłada zakaz celowego fałszowania ksiąg i niewdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w organizacji.<sup>213</sup> Jednym z głównych celów *compliance* jest przeciwdziałanie korupcji, dlatego ustawa FCPA jest jednym z ważniejszych aktów prawnych w tej dziedzinie. Istotnym jest fakt, że podobnie jak w przypadku ustawy *Sarbanes-Oxley Act*, ustawa FCPA ma duży zasięg terytorialny. Ustawę stosuje się również do osób zagranicznych, do zagranicznych spółek niebędących emitentami papierów wartościowych oraz do ich pracowników, kadry zarządzającej, dyrektora, przedstawiciela, akcjonariusza, którzy w sposób pośredni lub bezpośredni wspierają proceder korupcji na terytorium Stanów Zjednoczonych.<sup>214</sup>

Powodów, dla których wręczane są płatności łapówkarskie jest wiele, m.in. jest to przyznanie zamówienia w trybie zamówień publicznych, unikanie płacenia podatków, uzyskanie informacji do informacji przetargowych czy uniknięcie stosowania przepisów prawnych przez organ państwowy. Zgodnie z ustawą FCPA, zabronione jest przekazanie, złożenie oferty lub obietnicy wręczenia płatności lub korzyści zagranicznemu urzędnikowi w celu wpłynięcia na podjęcie przez niego decyzji.

Zgodnie z ustawą FCPA, zagranicznym funkcjonariuszem publicznym jest urzędnik, pracownik zagranicznego rządu lub międzynarodowej organizacji publicznej oraz osoba działająca w charakterze urzędnika.

Ustawa FCPA nie wprowadza kwoty, powyżej której płatność traktowana by była jako łapówka. Łapówką nie musi być również płatność szacowana w pieniądzu, może to być bowiem prezent o dużej wartości lub prezenty wręczane regularnie. Przy definiowaniu płatności łapówkarskiej nie ma również znaczenia ranga pracownika czy urzędnika. Istotny jest końcowy odbiorca łapówki i cel biznesowy wręczanej korzyści.

---

<sup>212</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 1977 r. o zagranicznych praktykach korupcyjnych, Public Law 95-213.

<sup>213</sup> Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, FCPA, A resource Guide to the U.S. Forreign Corrupt Practices Act, 2012, s.10.

<sup>214</sup> 15 U.S.C. § 78 dd-3 ustawy z dnia 19 grudnia 1977 r. o zagranicznych praktykach korupcyjnych, Public Law 95-213.

Ustawa zabrania również dokonywania płatności korupcyjnych przez osoby trzecie, które mają przekazać płatność zagranicznemu funkcjonariuszowi i które mogłoby prowadzić do obejścia przepisów ustawy oraz zmniejszyć ryzyko osoby faktycznie wręczającej taką płatność. Stąd też w programach *compliance* kładzie się nacisk na obowiązek sprawdzania partnerów biznesowych – począwszy od sprawdzenia reputacji partnera, rodzaju jego klientów, oferowanego produktu lub usługi, sprawdzenia czy posiada relacje z rządem państwa, w którym prowadzi działalność itp. Istotnym elementem ustawy jest obowiązek stosowania kontroli wewnętrznej w przedmiocie polityki antykorupcyjnej.

Ustawa jednak wprowadza wyjątek od zakazu dokonywania płatności łapówkarskich. Są to płatności mające przyspieszyć rutynowe, urzędowe działania. Przykładami z ustawy takich działań jest np. uzyskanie urzędowych dokumentów takich jak wiza, pozwolenie na pracę czy uzyskanie ochrony policyjnej. Należy zauważyć, że ustawa FCPA została ustanowiona pod koniec lat 70-tych ubiegłego wieku i być może wymaga częstszych rewizji niż dotychczas. Przytoczony wyjątek może bowiem stanowić przesłankę do nadużyć. Do celów realizacji postanowień ustawy, powołano Serious Fraud Office – organ do zwalczania oszustw i korupcji.

Reasumując, obie ustawy wprowadziły ogromne zmiany w dziedzinie *compliance* dla organizacji funkcjonujących nie tylko w jurysdykcji Stanów Zjednoczonych. odpowiedzialność korporacyjna i osobista, kary finansowe oraz powołanie organów do przestrzegania ustaw są skutecznym czynnikiem odstrasżającym dla dużej liczby podmiotów.

### **5.1.3. Instytucja sygnalisty w jurysdykcji Stanów Zjednoczonych**

Jednym z ważnych elementów dobrze funkcjonującego systemu *compliance* jest instytucja sygnalisty (ang. *whistleblower*). Termin *whistleblower* pojawił się w Stanach Zjednoczonych w latach 70-tych XX w. i pochodzi od wyrażenia „*to blow the whistle*”, tłumaczonego na język polski jako „dmuchać w gwizdek”<sup>215</sup>, nawiązując do sposobu alarmowania przez policjanta o nietypowej sytuacji lub do sygnalizowania podczas meczu sportowego przez sędziego o sytuacji wymagającej interwencji.<sup>216</sup> W polskiej literaturze termin *whistleblower* tłumaczony jest jako „sygnalista”, „demaskator”, „informator działający w interesie publicznym”.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> Tłumaczenie własne.

<sup>216</sup> A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy, kwiecień 4, 2014, s. 12-18.

<sup>217</sup> Ibidem, s. 12.

Obecnie termin sygnalista stał się terminem prawniczym. W celu zrozumienia terminu *whistleblowing* należy przyjrzeć się definicji stworzonej przez *Transparency International*<sup>218</sup>. Jest to „ujawnienie lub przekazanie informacji o nieprawidłowościach, które dotyczą korupcji lub innych działań o charakterze przestępczym, niedopełnienia obowiązków, niezgodnych z prawem decyzji, sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, nadużycia władzy, nieuprawnionego wykorzystania publicznych środków i majątku, rażącego marnowania zasobów publicznych lub złego zarządzania, konfliktu interesów oraz wszystkich działań mających na celu ukrycie tych patologii”<sup>219</sup>.

Zgodnie z podejściem *Transparency International* *whistleblowing* ma miejsce tam, gdzie istnieje zorganizowana struktura organizacyjna, nie ma przy tym znaczenia, czy jest to podmiot działający na rynku prywatnym, czy jest to instytucja publiczna. Sygnalistą natomiast może być każda osoba, która dysponuje wiedzą na temat funkcjonowania instytucji – pracownik etatowy, współpracownik, były pracownik, stażysta, konsultant etc. Z przytoczonych elementów definicji wynika, że jest ona bardzo szeroka, jednak przez to oddaje główne założenia tej instytucji. Istotnym elementem wskazanej definicji jest to, że sygnalista stoi od razu na straconej pozycji w stosunku do swojego pracodawcy, który może podjąć działania odwetowe wobec pracownika. Dlatego istnieje potrzeba prawnego uregulowania ochrony sygnalisty w przepisach prawa.

Początkowo, *whistleblowing* miał niewielki zasięg – ujawnianie informacji dotyczyło głównie nieprawidłowości związanych z zagrożeniem zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, a konsekwencji ujawnienia takich informacji miało przykre konsekwencje dla organizacji jak i pracownika. Ochroną obejmowane były regularnie kolejne grupy pracowników.<sup>220</sup>

Pierwszym aktem prawnym regulującym tę problematykę w Stanach Zjednoczonych jest Ustawa False Claims Act<sup>221</sup> z 1863 r., na podstawie której osoba wnosząca powództwo w imieniu organu państwowego przeciwko podmiotowi, który dopuszcza się nadużyć na szkodę państwa, otrzymuje gratyfikację finansową w postaci udziału procentowego w kwocie zasądzonej na rzecz państwa. Jedną z ważniejszych ustaw w zakresie regulacji prawnej sygnalistów jest ustawa o ochronie sygnalistów z 1978 r.<sup>222</sup>, ang. *Whistleblower Protection Act* (dalej: „ustawa WPA”), która jako jedna z pierwszych na świecie regulowała

---

<sup>218</sup> Międzynarodowa, niezależna i pozarządowa organizacja badająca, ujawniająca i zwalczająca praktyki korupcyjne.

<sup>219</sup> M. Worth., *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, Transparency International, 2013, [http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf) [dostęp: 1.06.2018].

<sup>220</sup> W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, *Przegląd Corporate Governance* 1.9, 2007, s. 33.

<sup>221</sup> 31 U.S.C. SS 3729-3733.

<sup>222</sup> *Whistleblower Protection Act*, Pub. L. 101-12.



kwestię prawnej ochrony pracowników sygnalistów. Ustawa WPA zawiera legalną definicję ujawnienia, zgodnie z którą jest to „ujawnianie informacji, która w ujęciu pracownika jest udokumentowana ewidencją działań nielegalnych, poważnej straty, znacznego nadużycia zarządczego, nadużycia władzy lub wymiernego i szczególnego zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”<sup>223</sup>.

Problematyka *whistleblowingu* jest również uregulowana w ustawie Sarbanes-Oxley Act z 2002 r., która obliguje spółki notowane na giełdzie do wprowadzenia systemów kontroli wewnętrznej, których obowiązkowym elementem jest wprowadzenie postępowań umożliwiających zgłaszanie przez pracowników w sposób anonimowy podejrzeń naruszenia przepisów o rachunkowości. Ustawa z dnia 21 lipca 2010 r. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*<sup>224</sup> (dalej: „ustawa Dodd Franka”) zawiera regulacje w przedmiocie nagradzania sygnalistów, którzy prześlą informacje Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (SEC) lub Komisji Kontraktów Terminowych (CFTC) w przedmiocie łamania prawa papierów wartościowych. Za przekazanie informacji o nieprawidłowościach ustawa również przewiduje gratyfikację finansową, jeśli na podstawie informacji możliwe jest wszczęcie i przeprowadzenie postępowania skutkującego nałożeniem na podmiot kary finansowej. Ustawa również przyznaje ochronę pracownikom, którzy prześlą informację Biuru Finansowej Ochrony Konsumentów.

Rozwój instytucji sygnalisty na świecie jest powolny. Pierwszym prawodawstwem na świecie, w którym zostały zawarte mechanizmy zgłaszania naruszeń było prawodawstwo amerykańskie. Organizacje międzynarodowe od 1999 r. regularnie wydają rekomendacje i akty międzynarodowe celem wprowadzenia zmian prawnych do porządków krajowych. W 1999 r. Rada Europy uchwaliła Cywilnoprawną Konwencję o korupcji, w 2010 r. wydała rezolucje i rekomendacje. W 2014 r. Komitet Ministrów Rady Europy wydał rekomendacje. Organizacja Narodów Zjednoczonych w 2005 r. uchwaliła Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Unia Europejska również powzięła kroki prawne w celu uregulowania instytucji sygnalisty poprzez uchwalenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku umożliwiającego informowanie o nieprawidłowościach w instytucjach finansowych. Instytucja sygnalisty została wprowadzona chronologicznie w następujących krajach: Izrael (1997), Wielka Brytania (1998), Nowa Zelandia (2000), Republika Południowej Afryki (2000), Japonia (20004), Kanada (2005),

---

<sup>223</sup> 5 U.S.C. § 2302(b)(8)(B).

<sup>224</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2010 r. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub. L. No. 111-203, § 922(a), 124 Stat. 1841 (2010).

Ghana (2006), Słowenia (2010), Korea Południowa (2011), Indie (2011), Belgia (2013), Australia i Malta (2013), Węgry (2013), Irlandia i Serbia (2014), Słowacja (2015).<sup>225</sup>

Polski ustawodawca do tej pory nieudolnie próbował zapewnić prawną ochronę sygnaliście, instytucja sygnalisty została wprowadzona w projekcie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o jawności życia publicznego. Powyższe wskazuje, że niewiele państw zdecydowało się prawnie uregulować instytucję sygnalisty, jednak widać powolny rozwój tej instytucji na całym świecie.

Dogłębnego omówienia wymaga instytucja sygnalisty w Unii Europejskiej, jednakże ze względu na fakt, że polski ustawodawca implementuje przepisy prawa Unii Europejskiej do polskiego porządku prawnego, przepisy unijne zostaną omówione przy okazji dokonania analizy polskich przepisów prawa w tym zakresie. Ze względu na brak implementacji przepisów dyrektywy do polskiego porządku prawnego, przepisy dyrektywy stosuje się wprost.

## **5.2. Wielka Brytania**

### **5.2.1. Ustawa o zwalczaniu łapownictwa**

Brytyjska ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zwalczaniu łapownictwa (ang. *Bribery Act*) stanowi jeden z najbardziej rygorystycznych aktów prawnych w tej tematyce. Podobnie jak amerykańska ustawa FCPA, brytyjska ustawa o zwalczaniu łapownictwa zakazuje przekazania, oferty lub złożenia obietnicy wręczenia płatności korupcyjnej lub innej korzyści (łapownictwo czynne). Dodatkowo, ustawa zakazuje przyjmowania płatności lub korzyści o charakterze korupcyjnym (łapownictwo bierne). Ustawa szerzej podchodzi do samego procederu korupcji, bowiem, poza zakazem korupcji urzędniczej, zakazuje korupcji gospodarczej. Podobnie jak ustawa FCPA, ustawa o zwalczaniu łapownictwa ma szerokie zastosowanie terytorialne – pod jej jurysdykcję podlegają spółki zarejestrowane na terytorium Wielkiej Brytanii, brytyjscy obywatele, rezydenci przebywający na terytorium Wielkiej Brytanii oraz spółki prowadzące częściowo działalność na terytorium Wielkiej Brytanii. Co istotne, nie ma znaczenia, gdzie został dokonany czyn korupcyjny.<sup>226</sup>

Ustawa FCPA wprowadza obowiązek wdrożenia kontroli wewnętrznej w zakresie przeciwdziałania korupcji, natomiast brytyjska ustawa o zwalczaniu łapownictwa idzie o krok dalej, wprowadzając przestępstwo polegające na niedostatecznym zapobieganiu korupcji. Na podstawie ustawy, za brak wdrożenia procedur zapobiegającym nadużyciom, podmiot

---

<sup>225</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016, s. 33.

<sup>226</sup> P. Allridge., *The U.K. Bribery Act: The caffeinated younger sibling of FCPA*, Ohio ST. LJ 73, 2012, s. 1198.

narażony jest na sankcje. Ministerstwo Sprawiedliwości Wielkiej Brytanii wydało przewodnik *compliance*, w którym określa zasady jakimi organizacje powinny się kierować przy tworzeniu wewnętrznych procedur. Powinny być one proporcjonalne do wielkości organizacji i potencjalnych ryzyk. Procedury powinny być regularnie i okresowo poddawane kontroli oraz przeglądom, pracownicy powinni zaś podlegać okresowym szkoleniom, w szczególności ci którzy świadczą usługi na rzecz lub w imieniu organizacji.<sup>227</sup>

Ponadto, ustawa wprowadza zakaz wręczania małych, zwyczajowo przyjętych sum pieniężnych przyspieszenia wykonania rutynowych czynności administracyjnych, co jest odstępstwem od ustawy FCPA, w której jest to wyjątek od podstawowej zasady zakazu dokonywania płatności korupcyjnych.

### 5.2.2. Instytucja *whistleblower* w jurysdykcji Wielkiej Brytanii

Prawodawstwo Wielkiej Brytanii uchodzi obecnie za modelowe, jeśli chodzi o prawną ochronę sygnalistów. Kwestia *whistleblowingu* w Wielkiej Brytanii pierwszy raz została prawnie uregulowana pod koniec lat 80-tych XX w., kiedy jeden z związków zawodowych, działający w sektorze publicznym ukazał problem klauzul zawartych w umowach o pracę, które zabraniały pracownikom dzielenia się informacjami o pracodawcy. Tym samym rozpoczęła się walka o ustanowienie ochrony prawnej dla pracowników ujawniających drażliwe informacje na temat pracodawcy.<sup>228</sup> Sytuację prawną sygnalistów reguluje kilka aktów prawnych, tj. ustawa o łapownictwie w ramach procedury *compliance defence*<sup>229</sup> czy ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym<sup>230</sup>, ang. *Public Interest Disclosure Act* (dalej zwana: „ustawa PIDA”), która jest częścią kodeksu o prawach pracowniczych<sup>231</sup>. Ta ostatnia przewiduje ochronę sygnalistów przed zwolnieniem lub działaniami odwetowymi pracodawcy za ujawnienie informacji. Ma zastosowanie do podmiotów działających na rynku prywatnym, do organizacji pozarządowych oraz do organów publicznych.

Ustawa PIDA przewiduje trzy tryby ujawnienia informacji:

- 1) Ujawnienie informacji pracodawcy,
- 2) Ujawnienie informacji organowi zewnętrznemu lub deputowanemu do parlamentu,

---

<sup>227</sup> K. Nowakowski, *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, Ekonomia i Prawo, Tom VI, 2010, s. 352-353.

<sup>228</sup> Fundacja im. Stefana Batorego, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016, s. 38.

<sup>229</sup> Tematyka *compliance defence* zostanie omówiona w kolejnym punkcie.

<sup>230</sup> Public Interest Disclosure Act, 1998, Chapter 23.

<sup>231</sup> Employment Right Act, 1998, Chapter 23.

3) Ujawnienie informacji policji, organizacji pozarządowej lub mediom.

Ustawa definiuje ujawnienie w sposób bardzo szeroki i nie ma znaczenia czy te informacje są poufne. Zgodnie z art. 43 B ustawy PIDA ujawnienie jest przekazaniem przez pracownika informacji, które udowodnią jedno z poniższych:

- 1) Przepięstwo zostało popełnione, jest popełniane lub prawdopodobnie zostanie popełnione,
- 2) Osoba nie przestrzegała, nie przestrzega lub prawdopodobnie nie będzie przestrzegać obowiązku prawnego, którego zobowiązana jest przestrzegać,
- 3) Pomyłka sądowa została popełniona, jest popełniona lub prawdopodobnie zostanie popełniona,
- 4) Zdrowie lub bezpieczeństwo dowolnej osoby było, jest lub prawdopodobnie będzie zagrożone,
- 5) Środowisko zostało, jest lub prawdopodobnie zostanie zniszczone,
- 6) Informacje, które mają udowodnić jakąkolwiek sprawę opisaną powyżej, zostały, są lub prawdopodobnie zostaną celowo ukryte.<sup>232</sup>

Istotnym jest, aby pracownik był przekonany, że doszło do nadużycia, jednak nie musi to być przekonanie prawidłowe. Nie ma również znaczenia czy naruszenie zostało już popełnione, czy zostanie popełnione.<sup>233</sup> Ustawa PIDA chroni pracowników i osoby trzecie, które nie są zatrudnione w organizacji, a ujawniają informacje. Zgodnie z art. 47 B ustawy PIDA pracownik ma prawo do tego, aby jego sytuacja nie uległa pogorszeniu przez jakąkolwiek czynność lub jakiegokolwiek umyślne zaniechanie ze strony pracodawcy, podjęte na podstawie dokonania ujawnienia chronionego przez pracownika.<sup>234</sup> Zgodnie z art. 47 B ust. a przyznaje się ochronę prawną osobie trzeciej przed jakąkolwiek formą prześladowania ze strony organizacji.<sup>235</sup> Pogorszenie sytuacji pracownika nie zostało zdefiniowane w ustawie, ale orzecznictwo brytyjskie podaje liczne przykłady takiego zachowania ze strony pracodawcy. Może to być podjęcie czynności dyscyplinarnych wobec pracownika<sup>236</sup>, zwolnienie pracownika<sup>237</sup> czy ujawnienie tożsamości sygnalisty<sup>238</sup>. Doktryna stanowi, że zagrożenie pracownikowi pogorszeniem jego sytuacji również stanowi pogorszenie, bowiem „każda

---

<sup>232</sup> Art. 43 B Public Interest Disclosure Act, 1998, Chapter 23.

<sup>233</sup> Art. 43 E i 43 F ibidem.

<sup>234</sup> Art. 47 B ibidem.

<sup>235</sup> Art. 47 B lit. a ibidem.

<sup>236</sup> Sprawa *Kay* przeciwko *Northumberland Healthcare NHS Trust*, (2001).

<sup>237</sup> Sprawa *Bhatia* przeciwko *Sterlite Industries*, (2003).

<sup>238</sup> Sprawa *Carroll* przeciwko *Gr. Manchester County Fire Service*, (2001).

groźba, która stawia pracownika w niekorzystnej sytuacji, sama w sobie stanowi czynność pogarszającą jego sytuację”<sup>239</sup>. W przypadku zwolnienia pracownika pracodawca musi udowodnić, że zwolnienie nie było związane z ujawnieniem przez pracownika informacji niekorzystnych dla pracodawcy.<sup>240</sup>

Jak widać z powyższego, ustawa PIDA w sposób szczegółowy reguluje ochronę prawną sygnalistów i do dzisiaj jest to najobszerniejszy akt prawny w tym zakresie. Krajowe ustawodawstwa powinny iść w kierunku zagwarantowania podobnej ochrony sygnalistom. Wciąż panuje negatywne przekonanie o osobie sygnalizującej o nieprawidłowościach w organizacji, osoba taka kojarzona jest z donosicielstwem i najczęściej spotyka się z konsekwencjami ze strony pracodawcy i ostracyzmem ze strony współpracowników. Tematyka ochrony sygnalistów od wielu lat jest zgłaszana przez środowiska eksperckie, organizacje branżowe i społeczne. Brak uregulowań prawnych w tym zakresie przejawia się w niskim poziomie świadomości społecznej, a należy pamiętać, że prawnie gwarantowana ochrona sygnalisty, wdrożona procedura wewnętrzna *whistleblowingu* w organizacji to skuteczne narzędzie zapobiegające korupcji.

### 5.3. Niemcy

#### 5.3.1. *Compliance w przepisach prawnych*

Rozwój systemów *compliance* w państwach europejskich wynika przede wszystkim z wzrostu liczby regulacji prawnych prawa Unii Europejskiej. W wyniku implementacji przepisów unijnych do porządków krajowych państw członkowskich oraz obowiązku stosowania jednolitych standardów, należy stwierdzić, że systemy *compliance* w poszczególnych jurysdykcjach nie różnią się od siebie znacząco.

W niemieckiej jurysdykcji nie istnieje legalna definicja systemu *compliance*, ale obowiązek wdrożenia takiego systemu wynika z przepisów prawa, przede wszystkim z przepisów prawa spółek handlowych oraz z regulacji branżowych.<sup>241</sup> Obowiązek należytej organizacji podmiotu, zapewniającej przestrzeganie stosownych regulacji wynika m.in. z: § 33 ust. 1 zd. 2 nr ustawy o obrocie papierami wartościowymi, § 25a ust. 1 zd. 1 ustawy o systemie

---

<sup>239</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w sprawie *Mennell* przeciwko *Newell & Wright*, (1997).

<sup>240</sup> J. Gobert., M. Punch, *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998*, *The Modern Law Review*, 63(1), 2000, s. 32.

<sup>241</sup> F. Romeike, *Rechtliche Grundlagen des Risikomanagements, Haftungs- und Strafvermeidung für Corporate Compliance*, Berlin 2008., s. 19.

kredytowym<sup>242</sup>, z § 64a ust. 1 zd. 1 ustawy o nadzorze nad instytucjami ubezpieczeniowymi<sup>243</sup>. Ustawa o obrocie papierami wartościowymi nakłada *expressis verbis* obowiązek wdrożenia długoterminowego systemu *compliance*, ustawa o systemie kredytowym i o nadzorze nad instytucjami ubezpieczeniowymi ogólnie wprowadzają obowiązek takiej organizacji podmiotu, która pozwoli na przestrzeganie przepisów prawa.

Za nieprzestrzeganie powyższych przepisów grozi odpowiedzialność karna lub administracyjno-karna organizacji lub odpowiedzialnej w za nią osoby fizycznej. Zgodnie z § 130 ust. 1 ustawy o wykroczeniach „popelnia wykroczenie ten, kto jako właściciel organizacji umyślnie lub nieumyślnie uchybia czynnościom nadzorczym, które są konieczne dla zapobieżenia w organizacji naruszeniom obowiązków ciążących na właścicielu, a których naruszenie zagrożone jest karą lub grzywną, jeżeli doszło do zaistnienia nieprawidłowości, jak przy należyтым nadzorze nie wystąpiłaby lub jej wystąpienie byłoby znacznie utrudnione”.<sup>244</sup> Nałożona kara grzywny może sięgać do wysokości jednego miliona euro.<sup>245</sup>

Wypełnieniem obowiązków przez organizację będzie samo posiadanie wdrożonego systemu *compliance*, w związku z tym będzie zwolniona z odpowiedzialności. Zdaniem B. Jarugi z brzmienia tego przepisu nie można jednak wywnioskować, że istnieje powszechny obowiązek stosowania systemu *compliance* w organizacji. Jednak w przepisie jest mowa o czynnościach nadzorczych, które uchronią organizację przed ryzykami prawnymi, a te czynności powinny być dostosowane do jego wielkości czy rodzaju naruszeń prawa.<sup>246</sup>

Przepisy dotyczące obowiązku wdrożenia systemu *compliance* w dużej mierze wynikają z przepisów prawa spółek handlowych dotyczących spółek kapitałowych, tj. z ustawy o spółce z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>247</sup> i z ustawy o spółce akcyjnej<sup>248</sup>. Głównym kryterium jest obowiązek prowadzenia spraw spółki przez członków jej organów z należytą starannością. W niemieckim prawie mowa jest o staranności „rzetelnego zarządcy” spółki.<sup>249</sup> Zdaniem B. Jarugi, należyta staranność wynikająca z przepisów Kodeksu spółek handlowych jest wyższym miernikiem niż ten, który jest przewidywany w prawie cywilnym.

Do należytej staranności zalicza się działanie zgodnie z prawem, które przejawia się w obowiązku przestrzegania ustawowych obowiązków przez organizację oraz w obowiązku

---

<sup>242</sup> Ustawa z dnia 9 września 1998 r. *Gesetz über das Kreditwesen*, Bundesgesetzblatt I, s. 2776, ze zm.

<sup>243</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1992 r. *Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen*, Bundesgesetzblatt 1993 I, s. 2, ze zm.

<sup>244</sup> E. Goehler, Gürtler, H. Seitz, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, München 2021, s. 1157.

<sup>245</sup> Ustawa z dnia 19 lutego 1987 r. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Bundesgesetzblatt I, s. 602, z późn. zm.

<sup>246</sup> J. Jaruga, *Prawne podstawy systemów zarządzania compliance w prawie niemieckim i polskim*, Controlling, marzec-kwiecień 2014, s. 17.

<sup>247</sup> § 43 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 1892 r. o spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, *Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 4123-1 ze zm.

<sup>248</sup> § 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej, *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, s. 1089 ze zm.

<sup>249</sup> W. Hoelters, *Aktien gesetz, Kommentar*, München 20017, s. 615.

zapewnienia zgodności z prawem. Zgodnie z § 93 ust. 2 ustawy o spółce akcyjnej członkowie zarządu ponoszą ciężar dowodu dołożenia należytej staranności.<sup>250</sup> W niemieckiej doktrynie, § 93 ustawy o spółce akcyjnej zawiera miernik staranności stosowany przy ocenie stopnia zawinienia zarządu przy dochodzeniu odpowiedzialności odszkodowawczej oraz traktowany jest jako klauzula generalna, z której wywodzi się konkretne obowiązki ciążące na zarządzie spółki. Należyta staranność w stosunkach handlowych jest większa niż staranność przewidziana w stosunkach cywilnych i jest ustalana do konkretnych sytuacji oraz do warunków w jakich funkcjonuje organizacja.<sup>251</sup> Co więcej, na zarządzie ciąży obowiązek działania zgodnie z prawem. Do działalności zarządu mają zastosowanie akty prawa powszechnie obowiązującego oraz akty o charakterze wewnętrznym – statut spółki i regulamin zarządu.

Problematykę wywodzenia konkretnych obowiązków zarządu na podstawie § 93 ustawy o spółce akcyjnej należy rozpatrywać w kontekście tego, czy wdrożenie systemu *compliance* jest zaliczane do obowiązków zarządu. Jeśli tak, to w razie niedopełnienia obowiązków przez zarząd, skutkiem będzie odpowiedzialność odszkodowawcza zarządu w tym zakresie. W niemieckim systemie prawnym nie ma ustanowionego jako takiego obowiązku wdrożenia systemu *compliance*. Ze względu na fakt, że na członkach zarządu spoczywa ciężar dowodu, istotną kwestią jest prowadzenie odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej fakt wdrożenia systemu *compliance* oraz tego, że ten system faktycznie funkcjonuje w spółce.

Zgodnie z § 76 ust. 1 ustawy o spółce akcyjnej zarząd kieruje spółką na własną odpowiedzialność i sam podejmuje decyzję o tym, w jaki sposób zapewnia realizację ciążącego na nim obowiązku przestrzegania prawa przez spółkę.<sup>252</sup> Obowiązek działania zgodnie z prawem można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach – zewnętrznej i wewnętrznej. Działanie zgodnie z prawem w płaszczyźnie zewnętrznej polega na działaniu spółki zgodnie z aktami powszechnie obowiązującymi, a także zapewnienie, że każda komórka działająca w ramach struktury spółki oraz jej pracownicy również działają zgodnie z prawem, co może być zagwarantowane jedynie dzięki odpowiedniej organizacji podmiotu i jej kontroli w ramach systemów *compliance*.

Działanie zgodnie z prawem w płaszczyźnie wewnętrznej polega z kolei na przestrzeganiu regulacji aktów wewnętrznych spółki – statutu, regulaminów. System *compliance* należy więc rozpatrywać w aspekcie działalności w zgodzie z prawem w aspekcie

---

<sup>250</sup> § 93 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej, *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, s. 1089 z późn. zm.

<sup>251</sup> B. Jaruga, *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017, s. 81.

<sup>252</sup> § 76 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej, *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, s. 1089 z późn. zm.

zapewnienia odpowiedniej organizacji (struktury) podmiotu. Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok Sądu Krajowego w Monachium w sprawie pomiędzy członkiem zarządu a koncernem Siemens, w którym funkcjonował system, w którym do specjalnych kas były wprowadzane środki finansowe przeznaczone do korumpowania funkcjonariuszy publicznych w postępowaniach przetargowych. Jest to pierwszy wyrok w Niemczech, w którym została dokonana analiza prawna w przedmiocie tego, czy na zarządzie ciąży obowiązek wdrożenia systemu *compliance*.<sup>253</sup> Sąd uznał, że pozwany członek zarządu naruszył obowiązek starannego działania oraz skonkretyzował obowiązki z zakresu *compliance*. Zgodnie z wyrokiem, na członku zarządu ciąży obowiązek wprowadzenia takiej organizacji podmiotu, aby nie dochodziło w nim do naruszeń regulacji prawnych. Sąd uznał, że taką organizację zapewni system *compliance*, wskazując, iż system ten powinien być dopasowany do wielkości, rodzaju i wdrożonej organizacji podmiotu. W swojej ocenie, Sąd poszedł o krok dalej, wskazując, że naruszeniem należytej staranności przez członka zarządu jest również stworzenie wadliwego systemu *compliance* lub sprawowanie nieprawidłowego nadzoru nad nim.

Wyrok sądu niemieckiego stanowi ważny krok w kierunku usystematyzowania systemu *compliance* w ramach obowiązków członków zarządów spółek. Wydaje się to jednak być daleko idącym krokiem, gdyż spornym jest kwestia czy system *compliance*, którego ustanowienie, wdrożenie i nadzór wymaga zaangażowania wielu osób i jest procesem długofalowym. Wyrok ten pokazuje również, że spółka może mieć roszczenie odszkodowawcze wobec członka zarządu, który uchybił temu obowiązkowi.

### 5.3.2. *Niemiecki Corporate Governance Kodex*

Niemiecki *Corporate Governance Kodex* jest źródłem prawa *soft-law*, w związku z czym zawiera wskazówki i wytyczne dla niemieckich spółek notowanych na giełdzie. Zgodnie z jego wstępem, celem *Corporate Governance Kodex* jest „zapewnienie przejrzystego i zrozumiałego niemieckiego systemu ładu korporacyjnego. Jego celem jest promowanie zaufania międzynarodowych i krajowych inwestorów, klientów, pracowników i opinii publicznej w zarządzanie i nadzór spółek notowanych na giełdzie”<sup>254</sup>. Nie ma ustawowego obowiązku stosowania kodeksu, ale kodeks opiera się na zasadzie „*comply or explain*”<sup>255</sup>, zgodnie z którą organy spółki składają oświadczenie, w którym zawierają informacje, czy stosują zasady wynikające z *Corporate Governance Kodex* oraz wyjaśnienie, jeśli nie stosują

---

<sup>253</sup> Wyrok LG Monachium i z dnia 10 grudnia 2013 r., 5 HK o 1387/10, NZG 2014/9.

<sup>254</sup> Regierungskommission, Deutscher Corporate Governance Kodex z dnia 26 lutego 2002 r., s. 1.

<sup>255</sup> Sekcja 161 Deutscher Corporate Governance Kodex z dnia 26 lutego 2002 r.



tych postanowień. Ustawowy obowiązek stosowania zasady „*comply or explain*” wynika natomiast z ustawy o spółce akcyjnej.<sup>256</sup> Niezłożenie tego oświadczenia lub złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą członków zarządu wobec spółki oraz wobec osób trzecich.<sup>257</sup>

Obowiązek wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w spółce wynika z punktu 4.1.3. *Corporate Governance Kodex*, a organem odpowiedzialnym za jego wdrożenie jest zarząd spółki. Zgodnie ze wspomnianym wyżej punktem, pracownicy spółki i osoby trzecie powinny mieć możliwość zgłaszania w sposób chroniony podejrzeń wszelkich naruszeń w spółce. Nie jest to żadne *novum*, biorąc pod uwagę fakt, że takie obowiązki wynikają wprost z przepisów prawa.

### 5.3.3. Instytucja sygnalisty w niemieckiej jurysdykcji

W niemieckich przepisach prawa nie istnieje instytucja sygnalisty.<sup>258</sup> Zgodnie z § 91 ust. 2 ustawy o spółce akcyjnej, zarząd podejmuje odpowiednie środki, w szczególności ustanawia system monitorowania (...).<sup>259</sup> Przepis ten nie stanowi jednak wprost, że musi być ustanowiony taki system.

Na uwagę zasługuje wyrok ETPC w sprawie Heinisch przeciwko Republice Federalnej Niemiec<sup>260</sup>, dotyczący zwolnienia pielęgniarki geriatrycznej przez pracodawcę w związku ze złożonym przez nią zawiadomieniem do organów ścigania o przestępstwie związanym z niewłaściwą opieką nad pacjentami. Powódka zaczęła często chorować i nie była zdolna do pracy, była nadmiernie przeciążona pracą. W efekcie zarzuciła spółce, w której była zatrudniona kwalifikowane oszustwo, stwierdzając, że spółka świadomie nie zapewniła odpowiedniego poziomu opieki nad pacjentami, przez co narażała pacjentów na ryzyko utraty życia lub zdrowia. W wyniku śledztwa ujawniono, że spółka zmuszała personel do fałszowania sprawozdań, tuszując problem braku odpowiedniej liczby personelu. Istotną kwestią jest fakt, że po odwołaniach powódki Trybunał uznał, że zwolnienie i odmowa przywrócenia do pracy stanowią naruszenie prawa do wolności wypowiedzi. Istotną kwestią jest autentyczność ujawnianych informacji, a sygnalista powinien sprawdzić czy ujawniane informacje są

---

<sup>256</sup> § 161 ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej, *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, s. 1089 ze zm.

<sup>257</sup> E. Nowak, R. Rott., G. Mahr Till, *Wer den Kodex Nicht Einhält, den Bestraft der Kapitalmarkt?: Eine Empirische Analyse der Selbstregulierung und Kapitalmarktrelevanz des Deutschen Corporate Governance Kodex*, 143, 2005, s. 259-279.

<sup>258</sup> R. Kölbel, N. Herold, *Whistleblowing in der empirischen Forschung.*, München, nr 1, 2020, s. 3.

<sup>259</sup> § 91 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej, *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, s. 1089 ze zm.

<sup>260</sup> Wyrok ETPC z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie Heinisch przeciwko Republice Federalnej Niemiec (skarga 28274/08).

wiarygodne. Trybunał uznał, że ujawnienie tych informacji leżało w interesie publicznym. Opiekę prowadziła instytucja publiczna, do której zaufanie społeczeństwa zostało podważone. W rezultacie Trybunał nakazał Republice Federalnej Niemiec wypłacić 10 000 euro w ramach zadośćuczynienia za doznaną krzywdę moralną.

## 6. *Mechanizm compliance defence i należyta staranność*

Od niedawna w literaturze można zauważyć nowe sformułowanie *compliance defence*. Oznacza ono ogół działań mających uchronić organizację przed szeroko rozumianą odpowiedzialnością - cywilną, administracyjną czy karną w przypadku wystąpienia naruszeń prawnych w organizacji. *Compliance defence* odnosi się do osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych, a także osób fizycznych pracujących w ramach organizacji. *Compliance defence* polega na wykazaniu, że organizacja stworzyła i wdrożyła mechanizmy mające zapobiegać wystąpieniu nieprawidłowościom.

Najdonioślejszym aktem prawnym regulującym kwestie *compliance defence* jest brytyjska ustawa *Bribery Act*, która wprowadziła możliwość bronięcia się organizacji przed zarzutami poprzez wykazanie, że w organizacji funkcjonują odpowiednie procedury (ang. „adequate procedures”), jednak ustawa nie wprowadza legalnej definicji tego terminu.<sup>261</sup> Poprzez odpowiednie procedury rozumie się ich proporcjonalność, co oznacza, że są adekwatne do rodzaju i skali prowadzonej działalności, są należycie wprowadzone, wdrożone, zrozumiałe i dostępne. W wytycznych do ustawy *Bribery Act*, wydanej przez brytyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości wymienia się również konieczność zaangażowania kadry kierowniczej, wdrożenie okresowej oceny ryzyka narażenia na korupcję, a także przeprowadzanie szkoleń pracowników w tym zakresie.<sup>262</sup> W wytycznych do ustawy Ministerstwo Sprawiedliwości wymienia istotny element odpowiedniej procedury, jakim jest kontrola finansowa - poprawne księgowanie, audyt i zatwierdzanie wydatków.

Odmienne tę problematykę reguluje ustawa FCPA, bowiem nie wprowadza możliwości obrony podmiotu w tym zakresie. Wynika to z faktu, że ustawa FCPA uzależnia sankcje karne wobec osoby fizycznej i wobec organizacji od tego, czy osoba na stanowisku kierowniczym posiadała wiedzę lub powinna była ją posiadać w przedmiocie praktyk korupcyjnych pracowników.

---

<sup>261</sup> Art 7 ust. 2 ustawy o zwalczaniu łapownictwa.

<sup>262</sup> Ministry of Justice, *The Bribery Act 2010, Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associates with them from bribing*, s. 20-32.

Niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej idą w kierunku *compliance defence*, jednak wciąż nie jest to powszechne rozwiązanie. Przykładem jest włoska ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, która wprost przewiduje możliwość obrony organizacji, poprzez wykazanie, że uprzednio wprowadziła odpowiednie procedury. Włoski Kodeks cywilny nakłada na dyrektora zarządzającego obowiązek zapewnienia odpowiedniej struktury organizacyjnej, administracyjnej i finansowej organizacji.<sup>263</sup>

Podsumowując, można stwierdzić, że istnieją już pierwsze uregulowania prawne określające mechanizm *compliance defence*. Równocześnie, Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie nr 501/11 P, Schindler Holding Ltd i Inni V. Komisja Europejska, której przedmiotem było wniesienie o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie T-138/07 Schindler Holding i in. przeciwko Komisji. Grupa Schindler jest jednym z pierwszych światowych koncernów dostarczających windy i schody ruchome. W wyniku kontroli w Grupie Schindler, na jaw wyszła informacja o istnieniu kartelu pomiędzy głównymi europejskimi wytwórcami wind i schodów ruchomych prowadzącymi działalność gospodarczą w Unii Europejskiej. Dla celów niniejszej pracy istotne jest wskazanie linii obrony Schindler Holding Ltd., który powoływał się na funkcjonowanie w organizacji systemu *compliance*.

W wyroku, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że „wyjaśnić należy w szczególności, czy samo istnienie systemu *compliance* wystarczy, aby zwolnić spółkę dominującą z jej współodpowiedzialności. Poza tym strony toczą również spór na temat tego, w jakim zakresie należy ujawnić „stosunki w koncernie” między spółką dominującą i jej spółkami zależnymi, aby obalić domniemanie oparte na fakcie posiadania 100% kapitału<sup>264</sup>”. Schindler Holding Ltd. wyraził pogląd, że spółkę dominującą należy zwolnić z jej współodpowiedzialności za naruszenia prawa antymonopolowego popełnione przez jej spółki zależne, w których posiada 100% kapitału, zawsze wtedy, gdy wykonała ona swoje obowiązki staranności i w szczególności zrealizowała system *compliance*. Spółka stała na stanowisku, że od spółki dominującej nie można wymagać niczego więcej niż wykazania funkcjonującego systemu zgodności. Trybunał Sprawiedliwości nie przyjął tego argumentu, gdyż jak stwierdził „jest on najwyraźniej oparty na błędnym wyobrażeniu, że współodpowiedzialność spółki dominującej za naruszenia prawa antymonopolowego popełnione przez jej spółkę(-i) zależną(-e), w której(-ych) posiada 100% kapitału, opiera się na zarzucie jakiegoś rodzaju winy organizacyjnej, a więc na naruszeniu określonych obowiązków staranności spoczywających na spółce

---

<sup>263</sup> Art. 2381 włoskiego Kodeksu cywilnego, wprowadzonego dekretem z dnia 16 marca 1942 r., nr 262.

<sup>264</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r., C-501/11 P, SCHINDLER HOLDING LTD I INNI v. KOMISJA EUROPEJSKA, ZOTSiS 2013, nr 7, poz. I-522.

[https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521429200/1/c-501-11-p-schindler-holding-ltd-i-inni-v-komisja-europejska-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci?keyword=compliance&unitId=passage\\_176014](https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521429200/1/c-501-11-p-schindler-holding-ltd-i-inni-v-komisja-europejska-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci?keyword=compliance&unitId=passage_176014) [dostęp: 31.03.2022].

dominującej. Tak się jednak nie dzieje”. W dalszej części wskazuje, że „możliwe, że compliance program nie będzie mógł racjonalnie zapobiec każdemu nawet niewielkiemu naruszeniu prawa. Niemniej system compliance, który funkcjonuje musi być w stanie skutecznie zapobiegać poważnym i długotrwałym naruszeniom prawa antymonopolowego oraz wykrywać ewentualnie popełnione naruszenia prawa i spowodować ich natychmiastowe zaniechanie<sup>265</sup>”.

Po raz kolejny należy stwierdzić, że system *compliance* powinien być dostosowany do rodzaju i skali działalności organizacji. W tym przypadku tak się nie stało. Po pierwsze, nie we wszystkich spółkach Schindler Holding Ltd. system *compliance* był w ogóle wdrożony. Po drugie, system ten musi realnie funkcjonować i zapewniać mechanizmy kontrolne mające na celu zapobieganie naruszeniom prawa i ich wykrycie. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, nie można po prostu zakładać, że Schindler „zrobił wszystko, co możliwe”, by zapobiec spornym naruszeniom prawa antymonopolowego<sup>266</sup>”.

Reasumując, *compliance defence* stanowi instrument obrony organizacji w sprawach cywilnych i karnych, jednak nie przesądza o braku winy. Z pewnością może jednak zmniejszyć nakładaną na organizację sankcję.

## 7. Podsumowanie

Systemy *compliance* zaczęły powstawać w Stanach Zjednoczonych jako odpowiedź na nieprawidłowości w dużych organizacjach. Śladem amerykańskiej jurysdykcji poszły kolejne państwa. Podejście do systemów *compliance* jest różne w zależności od jurysdykcji. Jednak ich cel jest podobny – przeciwdziałanie nadużyciom w organizacji. Próba zdefiniowania terminu *compliance* jest problematyczna, ponieważ nie istnieje definicja legalna tego terminu. Część autorów koncentruje się jedynie na problematyce normatywnej poprzez ograniczenie *compliance* do obowiązku wykonywania nakazów prawnych, drudzy określają *compliance* jako obowiązek stosowania się do nakazów prawnych i wytycznych. Jak zostało omówione w niniejszym rozdziale, normy *compliance* należy rozważać w kategoriach norm prawa miękkiego, które stanowią istotny element systemu prawnego, bez względu na jurysdykcję, ponieważ bez względu na jurysdykcję, w każdym przypadku następuje internacjonalizacja poglądów, postaw, wartości czy norm. Należy zgodzić się, że opinią A. Chłopskiego, który

---

<sup>265</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r., C-501/11 P, SCHINDLER HOLDING LTD I INNI v. KOMISJA EUROPEJSKA, ZOTSiS 2013, nr 7, poz. I-522.

[https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521429200/1/c-501-11-p-schindler-holding-ltd-i-inni-v-komisja-europejska-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci?keyword=compliance&unitId=passage\\_176014](https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521429200/1/c-501-11-p-schindler-holding-ltd-i-inni-v-komisja-europejska-wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci?keyword=compliance&unitId=passage_176014) [dostęp: 31.03.2022].

<sup>266</sup> Ibidem., [dostęp: 31.03.2022].

twierdzi, że jedną z przyczyn powstawania prawa miękkiego jest potrzeba wizerunkowa. Krytyka organizacji powstaje po stronie jej klientów a także regulatorów<sup>267</sup>. Należy zgodzić się z tym poglądem, ponieważ tworzenie norm *compliance* przez organizacje jest swego rodzaju zabezpieczeniem przed utratą reputacji czy sankcjami ze strony regulatora lub sankcjami prawnymi. Żeby jednak normy te niosły za sobą pewną wartość, niezbędna jest integracja środowiskowa w tym obszarze, np. poprzez izby gospodarcze. Ubieranie norm, wartości, postaw w bardziej sformalizowane i uporządkowane zbiory zasad ma na celu zbudowanie modelu zbioru zasad uznawanych w pełni przez środowisko gospodarcze.

Tworzenie w ten sposób norm *compliance* przyczynia się do tworzenia zwyczaju gospodarczego w relacjach profesjonalnych – ma to wpływ na praktykę korporacyjną i kontraktową oraz w stosunku do klienta. Przejawia się to w pojawieniu się określonych wzorców zachowań odpowiadających w szczególności na krytykę standardów działania organizacji przez jej klientów lub przez regulatora, która następnie jest wdrażana do kultury korporacyjnej organizacji.

Elementy *compliance* odnajdujemy w różnych aktach prawnych międzynarodowych, unijnych oraz w przepisach krajowych, w normach międzynarodowych czy w kodeksach dobrych praktyk. W dużej mierze *compliance* opiera się na regulacjach *soft law*, jednak pomimo braku legalnego obowiązku przestrzegania tych przepisów i brak sankcji prawnych, większość organizacji stosuje się do nich w celu zachowania należytej staranności w prowadzeniu etycznego biznesu, dostosowanego do panujących warunków regulacyjnych i przyjętych norm etycznych. Należy przy tym zauważyć, że ta dobrowolność w poddaniu się regulacjom prawa miękkiego jest iluzoryczna, ponieważ organizacje, działające w szczególności na rynku regulowanym, stosują się do tych norm ze względu na obawę przed sankcjami, jakimi są sankcje wizerunkowe, utraty reputacji, sankcje wykluczenia (przez organizacje zrzeszające organizacje danego sektora), sankcje pieniężne nakładane przez regulatora lub nawet prowadzące do sankcji prawnych (np. odebranie licencji, zezwolenia na prowadzenie działalności).

Przepisy prawne i normy odnoszą się w dużej mierze do działalności spółek, w związku z czym nauka o *compliance* powinna być zaliczana do gałęzi prawa - prawa spółek handlowych. Potwierdzeniem tej tezy jest jurysdykcja niemiecka, której przepisy regulujące *compliance*, znajdują się w ustawach o spółkach kapitałowych.

System *compliance* spełnia w organizacji różne funkcje – poza najważniejszą funkcją legalizmu, pełni funkcję organizacyjną, dowodową, kontrolną i ochronną. *Compliance* z

---

<sup>267</sup> A. Chłopecki, *Zakres, sposób i skutki stosowania „miękkiego prawa”*, s. 36.

pewnością jest inwestycją dla organizacji, jednak z perspektywy czasu – inwestycją opłacalną. Transparentna struktura organizacji, prawidłowo ustanowiony ład korporacyjny, wdrożone procedury wykrywania i reagowania na nadużycia – te wszystkie elementy budują dobry wizerunek organizacji, co w dzisiejszych czasach jest jednym z kryteriów dobierania sobie na rynku partnerów handlowych. W przypadku dużych podmiotów wdrożenie systemu *compliance* zmusza do reorganizacji podmiotu zgodnie z międzynarodowymi standardami. Organizacje, które są „*compliant*” przyciągają zagranicznych inwestorów, na czym korzysta sektor prywatny i publiczny. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju uznała, że ład korporacyjny sprzyja przejrzystości i efektywności rynków, które powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i wskazywać podział odpowiedzialności między poszczególnymi organami spółek kapitałowych.<sup>268</sup> Pamiętać należy, że aby stworzyć rzetelny system *compliance* powinien być on budowany w oparciu o przepisy prawne i na odpowiednim gruncie etycznym, przy uwzględnieniu wszelkich norm i wytycznych.

---

<sup>268</sup> G20/OECD, *Principles of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and central Bank Governors*, 2015, s. 13.

# ROZDZIAŁ III: Wybrane elementy *compliance* w polskiej jurysdykcji na przykładzie polskiego rynku finansowego

## 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie problematyki wybranych elementów *compliance* w podmiotach działających na rynku finansowym w oparciu o polskie przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz o źródła prawa miękkiego, tj. normy, wytyczne i stanowiska polskich organów, w szczególności w oparciu o wytyczne i stanowiska polskiego organu nadzoru nad rynkiem finansowym. Wybór rynku finansowego dla tej tematyki podyktowany jest faktem, że działalność podmiotów na nim działających jest w dużej mierze prawnie uregulowana i nadzorowana przez organ nadzoru. Dodatkowo, wewnątrz organizacji nad jej działalnością sprawowana jest kontrola przez odpowiednią jednostkę, pod kątem zgodności działalności (*compliance*) z przepisami prawa i normami.

W niniejszym rozdziale zostaną poddane analizie wybrane przepisy prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa miękkiego, w tym zasady ładu korporacyjnego oraz ich relacja między sobą. Rozwinięciem tej tematyki będzie poddanie analizie wybranych elementów systemów *compliance* takich jak zwalczanie korupcji i anonimowe zgłaszanie naruszeń (ang. *whistleblowing*). Powyższe obszary zostaną przeanalizowane na podstawie ogólnych regulacji prawa polskiego dotyczących podmiotów rynku finansowego, ponieważ nie ma możliwości ich przypisania do poszczególnych podmiotów ze względu na ogólne uregulowanie tej materii w przepisach prawa i źródłach prawa miękkiego. Takie elementy jak zarządzanie postępowaniem skargowym, konflikt interesów, relacje z klientami i outsourcing usług *compliance* zostaną omówione w rozdziale IV, ponieważ obszary te zostały uregulowane w sektorowych regulacjach adresowanych do poszczególnych podmiotów, tj. banków, krajowych instytucji płatniczych, firm inwestycyjnych.

## 2. Organizacja funkcji *compliance*

Podmioty działające na rynku finansowym zostały wybrane do dokonania analizy prawnej ze względu na ich regulowaną działalność i sprawowaną nad nimi szczególną kontrolę – nadzór ustawowy. Podmioty rynku finansowego, nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: „Komisja”, „KNF”), zobowiązane są do spełnienia szeregu obowiązków

prawnych. Posiadają one m.in. obowiązek regularnego raportowania do Komisji oraz powinny realizować wymogi techniczno–organizacyjne w zakresie świadczonych usług. Co więcej, podmioty te powinny postępować w określony sposób wobec swoich klientów, oferując na rynku swoje usługi, tj. ich działalność powinna być zgodna z przepisami prawa i spójna z wytycznymi organów regulacyjnych. Należy stwierdzić, że podmioty rynku finansowego, ze względu na ogrom obowiązków, który na nich spoczywa powinny podlegać szczególnemu wewnętrznemu nadzorowi pod kątem zgodności ich działania (*compliance*) oraz weryfikacji czy nałożone przepisami prawa powszechnie obowiązującego obowiązki są wystarczające do stworzenia efektywnego systemu *compliance*, który będzie przyczyniał się do niwelowania potencjalnych ryzyk przy prowadzeniu działalności. Dodatkowo, należy mieć na względzie również istotną rolę, jaką pełnią podmioty rynku finansowego w gospodarkach większości państw. Ze względu na zauważalną w ostatnim czasie intensyfikację działań nadzorczych, podmioty nadzorowane powinny z większą uwagą wdrażać efektywne systemy *compliance*. Ponadto, z uwagi na nadzór sprawowany nad tymi podmiotami przez Komisję, w niniejszym rozdziale zostaną przeanalizowane jej najważniejsze rekomendacje, wytyczne i stanowiska w obszarze *compliance*.

Jak już było wskazywane w poprzednich rozdziałach, obszar *compliance* jest uregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i w źródłach prawa miękkiego (ang. „*soft law*”). Należy stwierdzić, że pojawienie się norm *compliance* wynika z naturalnej potrzeby standaryzacji funkcjonujących już praktyk rynkowych i tworzenia norm, które są elastyczne i dostosowane do potrzeb rynku w odróżnieniu do przepisów prawa. Normy *compliance*, które powstają w formie polityk, kodeksów dobrych praktyk, kodeksów postępowania, wytycznych, zaleceń czy kanonów postępowania stanowią instrument o charakterze samoregulacyjnym (ang. *self-regulatory system*), który należy do źródeł prawa miękkiego, bowiem ich zakres stosowania, co do zasady, opiera się na dobrowolnym ich przyjęciu przez adresata.<sup>269</sup>

Pomimo, że niniejszy rozdział dotyczy systemów *compliance* stosowanych w obrębie polskiego rynku finansowego, analizie zostaną również poddane niektóre przepisy ustawodawcy europejskiego w celu dokonania analizy porównawczej z polskimi przepisami prawa lub ich projektami. Opisane wyżej normy kreowane przez organy Unii Europejskiej aktywnie regulują rynek finansowy w sposób istotny, tj. nadają w ten sposób rynkowi finansowemu kierunek. Przykładem takich dokumentów są: Wytyczne Europejskiego Banku

---

<sup>269</sup> Na polskim rynku finansowym dla przykładu można wymienić takie normy jak Kanon dobrych praktyk rynku finansowego wydany przez Komisję, Zasady dobrych praktyk ubezpieczeniowych, Dobre Praktyki spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych, Kodeks dobrych praktyk inwestorów instytucjonalnych czy Kodeks dobrej praktyki domów maklerskich.



Centralnego z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie TARGET2-Securities<sup>270</sup>, zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie<sup>271</sup>, zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będącymi członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej)<sup>272</sup>. Należy jeszcze wspomnieć o wytycznych, które właściwie nie stanowią prawa miękkiego *per se*, ale są pewnego rodzaju interpretacją prawa powszechnie obowiązującego – organy Unii Europejskiej wydają wytyczne w formie tzw. *Questions and Answers* lub *Guidelines*, które stanowią uproszczoną wersję wytycznych i wskazują w przypadku niejednoznaczności interpretacyjnej przepisów prawa, w jaki sposób podmiot powinien postępować.<sup>273</sup>

Należy podkreślić, że normy *soft-law* odgrywają istotną rolę zarówno w polskim jak i europejskim porządku prawnym, innymi słowy, są uznanym elementem systemu prawnego. Co za tym idzie, analizie powinien zostać poddany obowiązek stosowania źródeł prawa miękkiego przez organizacje. W polskim porządku prawnym, prawo miękkie nie stanowi formalnego źródła prawa. W świetle art. 87 Konstytucji źródłami prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej są bowiem Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego, ustanowione przez organy w ramach ich obszaru działania<sup>274</sup>. Pamiętając o tym ograniczeniu, należy uznać, że pomimo powyższego, normy prawa miękkiego stanowią uznany element polskiego systemu prawnego, który obecnie coraz bardziej jest stosowany podmioty działające na rynku finansowym.

## **2.1.Nadzór nad rynkiem finansowym wykonywany przez Komisję Nadzoru Finansowego**

Jednym z elementów systemu *compliance* jest zewnętrzny nadzór na organizacją i działalnością podmiotów działających na rynku finansowym. Celem tego nadzoru jest „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz

---

<sup>270</sup> Europejski Bank Centralny, Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie TARGET2-Securities (Dz. Urz. UE L 2012.215.19).

<sup>271</sup> Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie (Dz. Urz. UE L 2004.385.55).

<sup>272</sup> Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będącymi członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej), (Dz. Urz. UE L 2005.52.51).

<sup>273</sup> Polski regulator sektora finansowego również wprowadził tego rodzaju mechanizm, gdzie wytyczne zostały wydane w formie dokumentu „Pytania i odpowiedzi do Zasad ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych”. Dokument dostępny na: [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK\\_pytania\\_i\\_odpowiedzi\\_28-11-2014\\_39829.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK_pytania_i_odpowiedzi_28-11-2014_39829.pdf)

<sup>274</sup> Art. 87 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku”<sup>275</sup>.

W Polsce nadzór nad rynkiem finansowym sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: Komisja), powołana na mocy ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>276</sup>. Komisja sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym oraz sprawuje nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych<sup>277</sup>. Zadania, poprzez które Komisja sprawuje nadzór zostały wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>278</sup>, który stanowi katalog otwarty, ale należy mieć na uwadze, że inne zadania Komisja wykonuje na podstawie odrębnych ustaw<sup>279</sup>. W związku z powyższym, w stosunku do zadań Komisji nie istnieje domniemanie jej zadań. Ustawy szczegółowe muszą zawierać odpowiednie postanowienia nadające Komisji kompetencje do działania wobec podmiotów.<sup>280</sup>

Komisja wchodzi w skład Europejskiego System Nadzoru Finansowego (dalej: „ESNF”), ustanowionego na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>281</sup>. ESNF jest zdecentralizowanym i wielopoziomowym systemem mikro i makroostrożnościowym, którego celem jest zapewnienie konsekwentnego i spójnego nadzoru w Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi trzy europejskie organy nadzoru, tj: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA), Europejski Urząd Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) oraz krajowe organy nadzoru, a także Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

Komisja w ramach swoich zadań m.in. podejmuje działania służące prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, które mają na celu jego rozwój i podnoszenie poziomu

---

<sup>275</sup> Art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2018, poz. 621 z późn. zm.).

<sup>276</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2018, poz. 621 z późn. zm.), Nieborak T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, tom 5, red. Guzik B., Buchowska N., Wiliński P., Poznań 2008, s. 360.

<sup>277</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. 2006, nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

<sup>278</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

<sup>279</sup> Ibidem., art. 4 ust. 1 pkt 7.

<sup>280</sup> U. Banszek-Soroka, *Rynki finansowe, organizacja, instytucje, uczestnicy*, Warszawa, 2012, s. 112; D. Adrianowski, K. Patora, J. Sikorski. (red.), *Finanse, rachunkowość i zarządzanie, Polska, Europa, Świat.*, Łódź 2020, s. 37.

<sup>281</sup> Art. 114 i art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47).

konkurencyjności, podejmuje działania edukacyjne i informacyjne (np. w ramach szkoleń CEDUR) oraz opiniuje i przygotowuje projekty aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym. Komisja wydaje również rekomendacje, wytyczne i stanowiska dla podmiotów sektora finansowego.<sup>282</sup> Jest to niezwykle ważny środek, poprzez który Komisja kształtuje rynek finansowy. Podstawę do wydawania rekomendacji i wytycznych są przepisy prawa, przykładowo Komisja może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami (art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawo bankowe), Komisja może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania krajowymi instytucjami płatniczymi, mając na uwadze ochronę interesów użytkowników lub posiadaczy pieniądza elektronicznego (art. 102 ust. 2 ustawy o usługach płatniczych).

Wydając wytyczne, Komisja powołuje się na treść przepisu prawa, który uzasadnia jej wydanie np. wytyczne Komisji dotyczące świadczenia usług maklerskich na rynku OTC instrumentów pochodnych skierowanych do firm inwestycyjnych, wytyczne Komisji dotyczące zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego. Jako podstawa prawna do wydania obu wytycznych został wskazany art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>283</sup>. Trzecią formą komunikacji Komisji z rynkiem finansowym jest możliwość wydawania przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „Urząd Komisji”) stanowisk.

Zgodnie z przywołanym pismem Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie roli stanowisk Urzędu Komisji w działalności firm inwestycyjnych „celem stanowisk Urzędu Komisji jest zapewnienie prawidłowego działania podmiotów nadzorowanych, w szczególności w zakresie ochrony interesów klientów. Stanowiska zawierają wyjaśnienia i uwagi dotyczące dostrzeżonych praktyk firm inwestycyjnych oraz wykładnię obowiązujących przepisów prawa<sup>284</sup>”. Zgodnie z pismem „stanowiska pozwalają na lepsze zrozumienie otoczenia regulacyjnego, co w konsekwencji ułatwia przygotowanie i wprowadzenie zmian w istniejących praktykach w zakresie świadczenia usług maklerskich, w szczególności w zakresie ochrony najlepiej pojętego interesu klientów firm inwestycyjnych”, a ich celem jest „wskazanie podmiotom nadzorowanym właściwego sposobu wypełniania obowiązków nałożonych przez przepisy prawa.

---

<sup>282</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. 2006, nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

<sup>283</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).

<sup>284</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, Pismo z dnia 14 grudnia 2015 r., *Rola stanowisk Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w działalności firm inwestycyjnych*, DRK/WK/485/13/1/2015/MT.

Stanowiska przyczyniają się zatem do upowszechniania jednolitego sposobu rozumienia oraz wykonywania obowiązków administracyjnych, co sprzyja realizacji jednego z celów funkcjonowania Komisji - bezpieczeństwa rynku”. W piśmie wskazano również, że „w stanowiskach Urząd Komisji wskazuje również na potencjalne czynniki ryzyka dotyczące działalności prowadzonej przez firmy inwestycyjne.

Realizując funkcję ochronną prawa, Urząd przeciwdziała materializacji ryzyk”. Pismo jest kierowane do firm inwestycyjnych, jednak jego treść można zastosować do innych podmiotów rynku finansowego ze względu na ogólną charakterystykę stanowisk Urzędu Komisji i ich celu, bez względu na rodzaj ich adresatów. Dzięki stosowaniu się do stanowisk Urzędu Komisji, organizacje te minimalizują ryzyko podniesienia przeciwko nim zarzutu naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Stanowiska stanowią ogólny zbiór uwag i wyjaśnień dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania podmiotów nadzorowanych oraz stanowią wykładnie stosowania przepisów prawa. Poza powyższym, stanowiska pełnią również funkcję informacyjną poprzez wskazanie najlepszych praktyk postępowania, mogą również wskazywać możliwe czynniki ryzyka dla podmiotów nadzorowanych. Stanowiska pełnią także funkcję edukacyjną poprzez przyczynianie się do lepszego zrozumienia otoczenia regulacyjnego.

W ramach sprawowanego nadzoru, Komisja przeprowadza inspekcje w podmiotach nadzorowanych (co wynika z jej funkcji nadzorczo-kontrolnej) w przedmiocie prowadzenia działalności w zgodzie z przepisami prawa, rekomendacjami, wytycznymi i stanowiskami, a więc Komisja weryfikuje czy system *compliance* w podmiocie działa prawidłowo. Komisja nie jest typowym organem stworzonym do walki z nadużyciami finansowymi, ale pośrednio taką funkcję również pełni.

W nakreślonych powyżej obszarach działań Komisji istotną rolę odgrywają również inne instytucje odpowiedzialne za zwalczanie nieprawości występujących w obszarze gospodarczym, a zwłaszcza finansowym. Do tych instytucji należy zaliczyć: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policję i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Krajową Administrację Skarbową.

Jak wskazano już powyżej, rolą Komisji jest również funkcja wskazana w art. 4 ust. 1 pkt 4, który stanowi, że do zadań Komisji należy podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku

finansowego<sup>285</sup>. Edukacyjna funkcja, poza szkoleniami CEDUR, to właśnie wydawanie wytycznych, stanowisk dla uczestników rynku finansowego.

Na zakończenie tej jednostki redakcyjnej należy podnieść kwestię relacji zachodzących pomiędzy nadzorem zewnętrznym sprawowanym przez Komisję a nadzorem wewnętrznym wykonywanym na poziomie organizacji. Kluczowym dla wprowadzenia efektywnego systemu *compliance* w organizacji, który zapewni zgodność działania z przepisami prawa i normami prawa miękkiego jest nadzór wewnętrzny, który rozumiany jest jako kontrola instytucjonalna wykonywana przez wewnętrzną komórkę organizacyjną. Z punktu widzenia wykonywanego nadzoru, podmioty nadzorowane podlegają podwójnemu nadzorowi – nadzorowi zewnętrznemu sprawowanemu przez Komisję oraz nadzorowi wewnętrznemu, który wykonywany jest przez niezależną komórkę organizacyjną wewnątrz organizacji. Nadzór wewnętrzny opiera się m.in. na przeprowadzaniu kontroli planowanych lub *ad hoc* wobec postępowania pracowników w zakresie zgodności z regulacjami wewnętrznymi i przepisami prawa.

Badając relację pomiędzy nadzorem wewnętrznym a zewnętrznym, należy stwierdzić, że to nadzór wewnętrzny jest podporządkowany zewnętrznemu, co przejawia się w tym, że część obowiązków tych komórek polega na umożliwieniu działania nadzoru zewnętrznego, np. w przypadku przeprowadzania przez Urząd Komisji inspekcji w podmiotach nadzorowanych.

## **2.2.Zasady ładu korporacyjnego w podmiotach rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję**

Zasady ładu korporacyjnego przeznaczone dla instytucji nadzorowanych (dalej: „Zasady”, „Zasady ładu korporacyjnego”) działających na polskim rynku finansowym są odzwierciedleniem reguł *corporate governance* funkcjonujących w systemach *common law*. Zawierają one ogólne zasady jakimi powinny kierować się podmioty nadzorowane przy prowadzeniu działalności i świadczeniu usług na rynku. Zasady te zawierają wskazania co do kształtu struktury organizacyjnej podmiotu, w szczególności struktury organu zarządzającego i nadzorującego w podmiocie, relacji podmiotu z udziałowcami instytucji nadzorowanej, polityki wynagradzania i polityki informacyjnej. Zasady określają również jak powinna wyglądać działalność promocyjna podmiotu (przekaz reklamowy), relacje z klientami oraz kluczowe systemy i funkcje wewnętrzne, w szczególności kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny.

---

<sup>285</sup> Dz. U. 2018, poz. 621 z późn. zm.

Ostatnim obszarem objętym Zasadami jest wykonywanie uprawnień z aktywów nabytych na ryzyko klienta. Należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym Zasady Ładu korporacyjnego zostały wprowadzone oddolnie przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym na 222 posiedzeniu Komisji w dniu 22 lipca 2014 r., jako narzędzie regulujące rynek finansowy, podczas gdy w zagranicznych porządkach prawnych, np. w Stanach Zjednoczonych tę tematykę regulują przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak ustawa *Sarbanes-Oxley Act*. Wydanie Zasad Ładu korporacyjnego stanowi stosowanie przez Komisję nadzoru prewencyjnego, bowiem ich celem jest ułożenie wewnętrznych stosunków korporacyjnych w podmiotach rynku finansowego, nadzorowanych przez Komisję.

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji, dokument „Zasady Ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych” jest formą realizacji obowiązku podejmowania przez organ nadzoru działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego oraz działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego<sup>286</sup>. Komisja nie jest wyposażona w szczególną normę kompetencyjną do wydania tego rodzaju dokumentu, ale należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>287</sup>, Komisja podejmuje działania służące prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego, co stanowi podstawę do wydawania m. in. stanowisk, opinii, wytycznych. Komisja może zatem podejmować inicjatywy o charakterze niewładczym, jeżeli cele określone w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. bezpieczeństwo, stabilność, zaufanie do rynku, ochrona interesów uczestników rynku, zostaną spełnione.

Z preambuły Zasad Ładu korporacyjnego wynika, że Zasady zostały wydane z uwzględnieniem celów wynikających z ustawy, a ich cel polega w szczególności na zapewnieniu m.in. bezpieczeństwa środków pieniężnych klientów, bezpieczeństwa obrotu i przestrzegania reguł uczciwego obrotu, stabilności, bezpieczeństwa i przejrzystości rynku finansowego. Komisja wskazuje również, że dokument stanowi zbiór zasad określających relacje wewnętrzne i zewnętrzne podmiotów nadzorowanych, w tym relacje z udziałowcami i klientami, ich organizację, funkcjonowanie nadzoru wewnętrznego oraz kluczowych systemów i funkcji wewnętrznych, a także organów statutowych i zasad ich współdziałania.<sup>288</sup> Z powyższego wynika, że Zasady Ładu korporacyjnego są zbieżne z celami nadzoru nad rynkiem finansowym wynikającymi z ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W szerszym wymiarze, takie inicjatywy sprzyjają poprawie bezpieczeństwa i stabilności rynku

---

<sup>286</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Pytania i odpowiedzi do Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK\\_pytania\\_i\\_odpowiedzi\\_28-11-2014\\_39829.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK_pytania_i_odpowiedzi_28-11-2014_39829.pdf), [dostęp: 2.01.2020].

<sup>287</sup> Art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2018, poz. 621 z późn. zm).

<sup>288</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Zasady Ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, s. 3.

finansowego, w węższym – organy statutowe spółek mitygują ryzyko prowadzonej działalności poprzez równoczesne wyważenie interesów klientów spółki i akcjonariuszy.

Istotnym jest zakres podmiotowy Zasad ładu korporacyjnego. Zobowiązane do stosowania Zasad są podmioty nadzorowane przez Komisję, z wyjątkiem agentów transferowych, agentów firm inwestycyjnych, przedsiębiorstw energetycznych prowadzących rachunki lub rejestry towarów giełdowych, agentów ubezpieczeniowych, biur usług płatniczych, brokerów ubezpieczeniowych, dystrybutorów jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych, pracodawców prowadzących pracownicze programy emerytalne, zarządzających sekurytyzowanymi wierzytelnościami, podmiotów będących osobami trzecimi, którym podmioty nadzorowane powierzyły wykonywanie niektórych czynności na podstawie zawartych umów, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, emitentów dokonujących ofert publicznych lub których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym i zagranicznych osób prawnych prowadzących działalność na podstawie właściwego zezwolenia<sup>289</sup>. Wszystkie pozostałe podmioty nadzorowane są obowiązane stosować Zasady zgodnie z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że mają je stosować w jak najszerszym zakresie, ale z uwzględnieniem charakteru działalności i jej skali oraz charakteru działalności.

Komisja wprowadza dwie sytuacje, kiedy instytucja ma możliwość odstąpienia od stosowania konkretnych zasad w sytuacji, kiedy wprowadzenie Zasad byłoby nadmiernie uciążliwe dla podmiotu nadzorowanego.<sup>290</sup> Komisja nie wyjaśnia co oznacza zwrot „nadmiernie uciążliwe”, a to niesie za sobą możliwość poniesienia konsekwencji w przypadku niewdrożenia Zasad. Odstąpienie od stosowania zasad ma również miejsce wówczas, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego uniemożliwiają stosowanie konkretnej zasady. Należy stwierdzić, że podmiot nadzorowany nie może odstąpić od stosowania całości Zasad ładu korporacyjnego, a jedynie w dwóch uzasadnionych przypadkach jest to możliwe oraz musi przedstawić informację o stosowaniu Zasad ładu korporacyjnego lub o jego odstąpieniu na swojej stronie internetowej.

Zasady wprowadzają wymogi organizacyjne związane ze strukturą organizacyjną podmiotu poprzez wprowadzenie:

- 1) Celów strategicznych i ich realizacji przy uwzględnieniu monitorowanego ryzyka<sup>291</sup> i zasad określających podejmowanie odpowiednich działań w sytuacjach nagłych,<sup>292</sup>
- 2) Przejrzystej oraz adekwatnej do skali i charakteru prowadzonej działalności oraz podejmowanego ryzyka struktury organizacyjnej, w której podległość służbowa,

---

<sup>289</sup> Ibidem., s. 4-5.

<sup>290</sup> Ibidem., s. 4.

<sup>291</sup> Ibidem., § 20.

<sup>292</sup> Ibidem., § 4.

zadania oraz zakres obowiązków i odpowiedzialności są wyraźnie przypisane i odpowiednio podzielone. Struktura organizacyjna powinna obejmować i odzwierciedlać cały obszar działalności instytucji nadzorowanej wyraźnie wyodrębniając każdą kluczową funkcję w obrębie wykonywanych zadań. Dotyczy to zarówno podziału zadań jak i odpowiedzialności pomiędzy członków organu zarządzającego instytucji nadzorowanej, a także podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy komórki organizacyjne centrali, jednostki terenowe oraz poszczególne stanowiska albo grupy stanowisk,<sup>293</sup>

- 3) Obowiązku zapewnienia zgodności działalności organizacji z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi oraz z uwzględnieniem rekomendacji nadzorczych.<sup>294</sup>

Obowiązek zapewnienia zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi i innymi regulacjami został uszczegółowiony w § 3 Zasad, który stanowi, że instytucja nadzorowana obowiązana jest przestrzegać wymogów wynikających z przepisów prawa oraz uwzględniać rekomendacje nadzorcze wydane przez odpowiednie organy nadzoru, w szczególności przez Komisję lub odpowiednio Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), Europejski Urząd Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), a także zobowiązania lub deklaracje składane wobec organów nadzoru oraz uwzględniać indywidualne zalecenia wydane przez organy nadzoru.

Zasady ładu korporacyjnego wprowadzają podstawowe zasady zarządzania organizacją, w ten sposób, aby zapewnić transparentność i kontrolę nad procesami zachodzącymi w organizacji. Porządkują wewnętrzny nadzór w organizacji, w szczególności dając przestrzeń dla działalności kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, które razem z funkcją *compliance* stanowią model trzech linii obrony organizacji. Należy jednak poddać analizie jak Zasady ładu korporacyjnego wpływają na system *compliance* w organizacji.

Zasady ładu korporacyjnego stanowią przede wszystkim wiążące wytyczne dla systemów *compliance*, w ramach, których instytucja nadzorowana powinna:

- 1) Opracować i wdrożyć efektywną, skuteczną i niezależną funkcję zapewniania zgodności działania instytucji nadzorowanej z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi oraz z uwzględnieniem rekomendacji nadzorczych<sup>295</sup>,

---

<sup>293</sup> Ibidem., § 2.

<sup>294</sup> Ibidem., § 45.

<sup>295</sup> Ibidem., § 47.



- 2) Opracować i wdrożyć adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli wewnętrznej a organ nadzorujący lub komitet audytu powinien dokonywać okresowej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności zarówno całości systemu kontroli wewnętrznej, jak i wybranych jego elementów<sup>296</sup>
- 3) Posiadać adekwatny, efektywny i skuteczny system kontroli wewnętrznej mający na celu zapewnienie: prawidłowości procedur administracyjnych i księgowych a także sprawozdawczości finansowej oraz rzetelnego raportowania wewnętrznego i zewnętrznego i zgodności działania z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi oraz z uwzględnieniem rekomendacji nadzorczych<sup>297</sup>,
- 4) Wdrożyć zasady ograniczenia konfliktu interesów<sup>298</sup>,
- 5) Wprowadzić zorganizowaną formę rozpatrywania skarg i reklamacji oraz podejmowania działań zaradczych zmierzających do ograniczenia sytuacji, powodujących ich występowanie w przyszłości,<sup>299</sup>
- 6) Monitorować ryzyka organizacji.<sup>300</sup>

Zasady ładu korporacyjnego mają niebagatelny wpływ na organizację modelu trzech linii obrony w organizacji poprzez uregulowanie kwestii kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego, a w szczególności ma wpływ na funkcjonowanie systemu *compliance* w organizacji, bowiem organizacja, która podlega podmiotowo pod przedmiotowy dokument, powinien stosować się do zawartych w nim wytycznych. Dla komórki ds. *compliance* powstaje zatem nowy obowiązek weryfikacji i monitorowania wdrożenia Zasad ładu korporacyjnego, które są wdrożone w organizacji.

Podmioty wyłączone spod Zasad mają dowolność w tworzeniu systemu *compliance*. Jak wspomniano, Zasady regulują dwie istotne funkcje dla systemów *compliance* – funkcję zapewnienia zgodności i funkcję kontroli wewnętrznej, ale nie regulują tego czy do tego celu powinna zostać powołana specjalna komórka i czy powinna łączyć obie funkcje. Należy przyjąć, że skoro przepisy prawa również tej kwestii nie regulują, organizacja ma dowolność w przyjęciu rozwiązania, biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności. Organizacja może zatem powołać komórkę organizacyjną do sprawowania obu lub jednej z funkcji, część zadań może również zlecić świadczenie takich usług osobie trzeciej w ramach outsourcingu usług *compliance*.

---

<sup>296</sup> Ibidem., § 46 ust. 2.

<sup>297</sup> Ibidem., § 45.

<sup>298</sup> Ibidem., § 17 ust. 4.

<sup>299</sup> Ibidem., § 41- 42.

<sup>300</sup> Ibidem., § 20.

Na uwagę zasługują wymogi nakładane na członków organu zarządzającego i organu nadzorującego w podmiocie finansowym, w szczególności w kontekście opublikowanej przez Komisję w dniu 27 stycznia 2020 r. metodyki oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych. Zasady ładu korporacyjnego wprowadzają ogólne wymogi dla członków tych organów. Komisja we wstępie wspomina o prowadzeniu działalności z należytą starannością, przykładaniu wagi do etyki i profesjonalizmu. Poszczególne postanowienia Zasad uszczegóławiają te postulaty o posiadanie odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i umiejętności niezbędne do wykonywania funkcji w podmiocie<sup>301</sup>. Zasady wskazują na takie kwestie jak limitowanie aktywności zawodowej niezwiązanej z działalnością podmiotu nadzorowanego, konflikt interesów, jednak te aspekty zostaną poruszone przy omawianiu metodyki oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych.

Zasady ładu korporacyjnego są pierwszym dokumentem dla podmiotów nadzorowanych, który w sposób kompleksowy porządkuje wewnętrzną organizację podmiotu poprzez podkreślenie następujących obszarów związanych z trzema liniami obrony, w tym funkcji *compliance*:

- 1) System kontroli wewnętrznej<sup>302</sup>,
- 2) System zapewnienia zgodności działania podmiotu z przepisami prawa, rekomendacjami nadzorczymi i regulacjami wewnętrznymi<sup>303</sup>,
- 3) System audytu wewnętrznego<sup>304</sup>,
- 4) System zarządzania ryzykiem<sup>305</sup>.

Instytucja nadzorowana powinna dokumentować relacje celów kontroli wewnętrznej z szacowaniem ryzyka ich nieosiągnięcia oraz rodzaje mechanizmów kontrolnych. Dokumentowanie powyższego powinno prowadzić do utworzenia matrycy ryzyk dla wszystkich aspektów prowadzenia działalności przez podmiot, które później dostarczane są organowi zarządzającemu. Dokumentacja powinna być pisemna lub elektroniczna.

Zasady ładu korporacyjnego nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w świetle art. 87 Konstytucji<sup>306</sup>. Potwierdza to stanowisko M. Iwaniec, która wskazuje, że „*soft law* nie jest prawem stanowionym, nie należy do żadnej z kategorii art. 87 Konstytucji RP,

---

<sup>301</sup> Ibidem., § 13 ust. 2 i § 19 ust. 1.

<sup>302</sup> Ibidem., § 45 – 46.

<sup>303</sup> Ibidem., § 47 i § 49.

<sup>304</sup> Ibidem., § 48 – 49.

<sup>305</sup> Ibidem., § 50 – 52.

<sup>306</sup> Zgodnie z przywołanym przepisem źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

nawet pomimo przeprowadzenia analizy podobieństwa do tzw. prawa miejscowego czy wewnętrznego”. M. Iwaniec wskazuje następnie, że „błędym byłoby uznanie, iż „miękkie prawo” pozostaje poza polskim czy też unijnym systemem prawnym. Wręcz przeciwnie *soft law* stanowi element systemu prawnego zarówno w rozumieniu prawa europejskiego, jak i prawa polskiego, a jego oddziaływanie z roku na rok jest silniejsze”.<sup>307</sup>

Pomimo, że Zasady stanowią źródło prawa miękkiego, § 3 omawianego dokumentu nakłada na podmioty nadzorowane obowiązek przestrzegania wymogów wynikających z prawa powszechnie obowiązującego, uwzględniania rekomendacji wydawanych przez odpowiednie organy nadzoru, deklaracji lub zobowiązań składanych wobec tych organów oraz uwzględniania zaleceń wydawanych przez te organy<sup>308</sup>. Zasady stanowią kolejne źródło obowiązków podmiotów nadzorowanych, ze względu na zasadę *comply or explain* oraz ryzyko nałożenia przez regulatora sankcji za ich niestosowanie. Zadaniem prawa miękkiego jest uzupełnienie luk ustawodawcy (co w tym przypadku można uznać za uzupełnienie przepisów Kodeksu spółek handlowych), przy wykorzystaniu klauzul generalnych takich jak np. dobre praktyki rynkowe, zasady uczciwego obrotu lub dobrych obyczajów. K. Spyszak twierdzi, że „miękkie prawo jest często stanowione przez te same organy, które tworzą akty prawne o mocy wiążącej. Miękkie prawo ma zwykle podobną budowę do prawa stanowionego. Postanowienia *soft law* często nie dotyczą spraw mniej znaczących, ale raczej takich, które ze względu na swoją specyfikę powodują, że niemożliwe lub nieracjonalne byłoby tworzenie prawa w tradycyjnej formie<sup>309</sup>”. Powyższe pozwala wysnuć tezę, że pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej, Zasady ładu korporacyjnego, niebędące źródłem prawa powszechnie obowiązującego, mają charakter wiążący.

Podsumowując przeprowadzoną w tej jednostce redakcyjnej analizę oraz zaprezentowany przykład, należy stwierdzić, że obowiązki ustanawiane przez normy prawa miękkiego są podobne do źródeł prawa stanowionego. Można przyjąć, że normy prawa miękkiego wykazują podobieństwo w zakresie podmiotu i przedmiotu źródeł prawa stanowionego, jednak należy zaznaczyć ich odmienność odnoszącą się do ich funkcjonalności. W odniesieniu do obowiązkiwania wytycznych, stanowisk czy rekomendacji wydawanych przez regulatorów, można przywołać analogiczną do łacińskiej paremii „*dura lex, sed lex*”, paremię odnoszącą się do *soft law* tj. „*Mollis lex, sed lex*”, która oznacza miękkie prawo, ale

---

<sup>307</sup> M. Iwaniec, *Soft law – współczesny instrument regulacji życia gospodarczego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 9.5, 2020, s. 122.

<sup>308</sup> *Ibidem.*, § 3.

<sup>309</sup> K. Spyszak, *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, Humanities and Social Sciences, HHS, vol. XXII, 24 (4/2017), s. 214-215.

prawo.<sup>310</sup> D. V. Snyder, twierdzi, że „dużo prawa jest tworzonego prywatnie”. Innymi słowy, istnieje coś, co powinniśmy określać mianem prawa, które wiąże się z efektami właściwymi prawu tworzonemu przez ustawodawcę, które jednak jest tworzone prywatnie”<sup>311</sup>. I z tą opinią należy się zgodzić ze względu na widoczną aktywność organów administracji publicznej, regulatorów czy związków zrzeszających osoby pracujące w danym zawodzie. W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko części przedstawicieli doktryny, którzy twierdzą że akty prawa miękkiego, w tym urzędowe akty dotyczące wykładni przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej, powinny być zaliczane do tzw. nieformalnych źródeł prawa, ze względu na ich brak ustawowej mocy obowiązującej.<sup>312</sup> Z kolei, W. Bańczyk, twierdzi, że „prawo XXI w. nie jest już tak ustrukturyzowane, a wywodzi swoje źródła z różnych systemów normatywnych, które nierzadko nieczytelnie wpływają na to, co nazywamy prawem obowiązującym”<sup>313</sup>.

Reasumując, z analizy wynika, że postanowienia prawa miękkiego mają znaczący wpływ na działalność podmiotów rynku finansowego, pomimo tego, że nie są prawnie wiążące. Ich swoisty charakter wynika z powszechnego konsensusu pomimo braku przymusu ich stosowania.

### **2.3.Compliance w świetle metodyki oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego oraz w świetle Kodeksu spółek handlowych**

#### **2.3.1. Informacje ogólne o dokumencie Metodyka**

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie w jaki sposób realizowana jest funkcja *compliance* w podmiocie, w szczególności działającym na rynku finansowym, analizie powinna zostać poddana kwestia roli organów w spółce. Po pierwsze, ocenie powinno zostać poddane znaczenie organów spółki, tj. zarządu w przedmiocie implementacji systemu *compliance* w organizacji, rady nadzorczej sprawującej funkcję kontrolną w spółce. Ze względu na fakt, że tematyka dotyczy podmiotów nadzorowanych, omówiona zostanie rola komitetu audytu.

---

<sup>310</sup> M. Romanowski, A. Weber-Elżanowska, *Kilka refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3 (2016), s. 137.

<sup>311</sup> D. V. Snyder, *Private Lawmaking*, Ohio State Law Journal, 2003, vol. 64, s. 373.

<sup>312</sup> J. Chlebny, *Źródła administracyjnego prawa procesowego* [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zagadnienia ogólne, red. G. Łaszczyca, t. 1, Warszawa 2017, s. 334; a także S. Wrzosek, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] Prawo administracyjne, red. S. Wrzosek, M. Kruszevska-Gagoś, Lublin 2016, s. 25

<sup>313</sup> W. Bańczyk, *Miękkie prawo, ale prawo, czyli o obowiązku przestrzegania soft law*, Internetowy Przegląd Prawniczy, TBSP UJ 2016/1, s. 62.

W dniu 27 stycznia 2020 r. Komisja opublikowała Metodykę oceny odpowiedniości członków organów podmiotów przez nią nadzorowanych. Dokument ten zawiera zasady weryfikacji członków i kandydatów na członków organów podmiotów nadzorowanych (ang. *fit and proper criteria*) (dalej: Metodyka). Metodyka stanowi wyjaśnienie w jaki sposób podmioty powinny dokonywać oceny odpowiedniości członków tych organów oraz w jaki sposób Komisja dokonuje oceny wyboru członków organów spółek. Metodyka kierowana jest do banków, spółdzielczych systemów ochrony instytucjonalnej, zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, towarzystw emerytalnych i domów maklerskich<sup>314</sup>. Ze względu na fakt, że Komisja wskazuje we wstępie, iż „adekwatne kompetencje oraz etyczna postawa w aktywności zawodowej osób kształtujących rynek finansowy są zasadniczymi elementami zdrowego ładu korporacyjnego<sup>315</sup>”, dziwi to, że dokument adresowany jest tylko do kategorii pięciu podmiotów, podczas gdy taki dokument jak Zasady ładu korporacyjnego kierowane są do wszystkich podmiotów nadzorowanych, jednie z nielicznymi wyłączeniami. Być może wynika to z faktu, że, Komisja przewiduje iteracyjny model rozwoju dokumentu, poprzez publikowanie kolejnych wersji Metodyki, w których omówione będą zawierające kolejne informacje niezawarte w dotychczasowym dokumencie. Wskazuje na to również osobny moduł Metodyki oceny odpowiedniości członków organów domów maklerskich, stanowiący załącznik do Metodyki. Metodyka ma zwiększyć transparentność i przewidywalność procesu oceny członków organów podmiotów działających na rynku finansowym.<sup>316</sup>

### ***2.3.2. Podstawowe kwalifikacje dla członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego***

Metodyka zawiera wykaz wspólnych kryteriów, zgodnie z którymi w pierwszej kolejności podmiot nadzorowany, następnie Komisja powinny przeprowadzić oceny wyborów członków organów (w poszczególnych sektorach rynku finansowego określone jest to przepisami prawa powszechnie obowiązującego). Są to wiedza, umiejętności i doświadczenie zawodowe (kompetencje), rękojmia, poświęcenie czasu oraz łączenie stanowisk i funkcji. Dodatkowo, wskazano na kryteria specyficzne do niektórych stanowisk lub funkcji oraz

---

<sup>314</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, s. 2, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka\\_oceny\\_odpowiedniosci\\_czlonkow\\_organow\\_podmiotow\\_nadzorowanych\\_przez\\_KNF\\_1-02-2021.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_oceny_odpowiedniosci_czlonkow_organow_podmiotow_nadzorowanych_przez_KNF_1-02-2021.pdf) [dostęp: 02.03.2021].

<sup>315</sup> Ibidem., s. 3.

<sup>316</sup> Romanowski M., Zarzycka K., *Ocena kryteriów przyjętych przez Komisję Nadzoru Finansowego w Metodyce oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych z 2020 r.*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3/2020, s. 16.

zaznaczono, że w większości sektorów rynku finansowego funkcjonują wymogi wynikające z regulacji prawnych, które dotyczą poświęcania odpowiedniej ilości czasu czy łączenia stanowisk (liczby zajmowanych równolegle stanowisk).

W zakresie wiedzy, umiejętności i doświadczenia zawodowego określono, że te elementy powinny być rozpatrywane łącznie. Wiedza powinna wynikać z wykształcenia, szkoleń, tytułów i uprawnień zawodowych lub stopni zawodowych, doświadczenie powinno być nabyte podczas sprawowania określonych funkcji lub zajmowania określonych stanowisk, członek organu powinien posiadać umiejętności niezbędne do wykonywania powierzonych funkcji. W sektorze bankowym, członek organu podmiotu nadzorowanego powinien posiadać wiedzę, umiejętności i doświadczenie odpowiednie do pełnionych funkcji i powierzonych obowiązków<sup>317</sup>. W sektorze ubezpieczeniowym, każdy członek organu administrującego, zarządczego lub nadzorczego powinien posiadać indywidualne kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie zawodowe, które są niezbędne do wykonywania powierzonych zadań<sup>318</sup>.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują, jaki kierunek studiów powinien mieć ukończony członek organu. W ramach oceny bieżącej powinna być uwzględniana ciągła dbałość o rozwój zawodowy i podnoszenie kwalifikacji oraz aktualizowanie wiedzy koniecznej do pełnionej funkcji. Zgodnie z wytycznymi EBA i ESMA, członek organu instytucji nadzorowanej powinien mieć wykształcenie odpowiednie do profilu działalności danej organizacji i zakresu obowiązków na danym stanowisku<sup>319</sup>. w sektorze kapitałowym, w odniesieniu do członków organów domów maklerskich, członek zarządu i rady nadzorczej powinien dysponować wiedzą, która będzie służyć do zapewnienia skutecznego, prawidłowego i ostrożnego zarządzania domem maklerskim<sup>320</sup>.

Zgodnie z rekomendacjami Komisji, dokonując oceny członka organu lub kandydata na członka organu, należy ocenić jego umiejętności miękkie i twarde.<sup>321</sup> Powinny zostać uwzględnione umiejętności niezbędne do piastowania danego stanowiska, w ramach umiejętności miękkich ocenie powinny zostać poddane m.in. umiejętności komunikacyjne, strategiczne i negocjacyjne, odporność na stres i zdolności przywódcze.

---

<sup>317</sup> Art. 22aa ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997 nr 140 poz. 939 z późn. zm.), oraz art. 22 f ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. 2000 nr 119 poz. 1252 z późn. zm.).

<sup>318</sup> Art. 258 ust. 1 lit. d rozporządzenie delegowanego Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącznie II) (Dz. Urz. UE L12/1).

<sup>319</sup> Pkt. 62 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w sprawie oceny odpowiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje (ESMA71-99-598 EBA/GL/2017/12, 21/03/2018).

<sup>320</sup> Art. 103 ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 2005 nr 183 poz. 1538 z późn. zm.).

<sup>321</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, Warszawa 2020, s. 29.

Doświadczenie zawodowe jest kolejnym z kryteriów poddawanych ocenie.<sup>322</sup> W sektorze kapitałowym, w odniesieniu do członków domu maklerskiego, zgodnie z ustawą o obrocie instrumentami finansowymi, członek organu powinien posiadać doświadczenie niezbędne do skutecznego, prawidłowego i ostrożnego zarządzania domem maklerskim, w tym zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem zakresu skali i skomplikowania prowadzonej działalności<sup>323</sup>. Należy zauważyć, że w tym sektorze doświadczenie jest ściśle skorelowane z obszarem *compliance*.

Doświadczenie zawodowe członka organu w sektorze ubezpieczeniowym, zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, sprowadza się do spełnienia wymogów określonych w art. 50 ust. 6 i 7 i 180 ust. 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, które stanowią, że co najmniej połowa członków zarządu, w tym prezes, członek zarządu odpowiedzialny za ryzyko oraz dyrektor i przynajmniej jeden zastępca, powinien posiadać doświadczenie zawodowe niezbędne do zarządzania zakładem<sup>324</sup>. Wytyczne EBA i ESMA wskazują, że w ramach oceny doświadczenia członka organu brane pod uwagę jest to, czy zostało ono zdobyte w obszarach działania organizacji, w szczególności w obszarze ram regulacyjnych, zarządzania ryzykiem, planowania strategicznego, księgowości i audytu, oceny efektywności zasad obowiązujących w organizacji gwarantujących skuteczne zarządzania, kontrolę i nadzór. Wytyczne te stosuje się do sektora bankowego i kapitałowego.

Ocena rękojmi członka organu jest podstawą do weryfikacji czy zapewni on należyte wykonywanie funkcji członka organu w przyszłości. Rękojmia zawiera w sobie całość predyspozycji i cech osoby podlegającej ocenie, składających się na wiarygodność osoby, która ma zarządzać podmiotem zaufania publicznego. w ramach tego kryterium ocenie zostają poddane takie kwestie jak walory moralno-etyczne, profesjonalizm oraz czy jej dotychczasowe zachowanie pozwala oczekiwać, że będzie ona wykonywać powierzone obowiązki w sposób rzetelny i uczciwy. Badanie tego kryterium pozwala ocenić przyszłe zachowanie członka organu, tj. stwierdzić czy działalność podmiotu nadzorowanego będzie przez niego prowadzona zgodnie z prawem, dobrymi praktykami i zasadami etyki zawodowej. Zgodnie z Metodyką, na ocenę rękojmi składają się takie kryteria jak reputacja, karalność, niezależność osądu, w tym cechy behawioralne i konflikt interesów czy sytuacja finansowa członka organu (może to mieć

---

<sup>322</sup> Pkt. 60 lit. c Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w sprawie oceny od powiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje (ESMA71-99-598 EBA/GL/2017/12, 21/03/2018).

<sup>323</sup> Art. 103 ust. 1 a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 2005 nr 183 poz. 1538 z późn. zm.).

<sup>324</sup> Dz. U. 2015 poz. 1844 z późn. zm.

wpływ na jej podatność na ewentualne naciski lub na zwiększenie skłonności do akceptacji nadmiernego ryzyka)<sup>325</sup>.

Reputacja stanowi kluczowy element w badaniu rękojmi osoby ocenianej. Nie istnieje definicja legalna reputacji, zatem w pojęciu tym należy szukać takich cech jak nieposzlakowania opinia, standardy etyczne czy dotychczasowe postępowanie w biznesie<sup>326</sup>. Zgodnie z Wytycznymi EBA i ESMA, członek organu zarządzającego będzie uważany za cechujący się nieposzlakowaną opinią, uczciwością i etycznością, jeśli nie istnieją żadne obiektywne i dające się udowodnić podstawy wskazujące na to, że jest inaczej. Pod uwagę brany jest również wpływ łącznych skutków drobnych incydentów.<sup>327</sup> Kodeks spółek handlowych zawiera regulacje, które mają wpływ na ogólną ocenę reputacji członka. w ramach weryfikacji z wywiązywania się z powierzonych obowiązków przez członków rad nadzorczych podmiotów nadzorowanych należy uwzględnić w szczególności następujące elementy wynikające z Kodeksu spółek handlowych:

- 1) Kształtowanie i monitorowanie składu zarządu w sposób uwzględniający wymogi indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności, a także potrzebę zapewniania sprawnej sukcesji i ciągłości działania zarządu,<sup>328</sup>
- 2) W odniesieniu do podmiotów w formie spółki akcyjnej – realizację obowiązków wynikających z przepisów k.s.h., w tym w szczególności: wybór członków zarządu<sup>329</sup>,
- 3) Ocenę sprawozdania finansowego (w tym bilansu i rachunku zysków i strat) za ubiegły rok obrotowy, zarówno co do zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym,<sup>330</sup>
- 4) Ocenę sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz wniosków zarządu co do podziału zysku albo pokrycia strat,<sup>331</sup>
- 5) Składanie walnemu zgromadzeniu corocznego pisemnego sprawozdania z wyników ww. ocen,<sup>332</sup>

---

<sup>325</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny od powiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, Warszawa 2020, s. 41.

<sup>326</sup> Ibidem., s. 44.

<sup>327</sup> Punkt 73 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w sprawie oceny od powiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje (ESMA71-99-598 EBA/GL/2017/12, 21/03/2018).

<sup>328</sup> Art. 368 § 4 oraz art. 383 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

<sup>329</sup> Art. 368 § 4 ibidem.

<sup>330</sup> Art. 382 § 3 ibidem.

<sup>331</sup> Art. 382 § 3 ibidem.

<sup>332</sup> Art. 383 § 1 ibidem.



- 6) Zawieszanie w czynnościach – z ważnych powodów – poszczególnych lub wszystkich członków zarządu oraz podejmowanie czynności celem uzupełnienia składu zarządu,<sup>333</sup>
- 7) Delegowanie członków rady do czasowego (do 3 miesięcy) wykonywania czynności członków zarządu niemogących sprawować swoich czynności,<sup>334</sup>
- 8) Zwoływanie walnego zgromadzenia (w określonych przypadkach wskazanych np. w art. 399 § 2 k.s.h.).<sup>335</sup>

### 2.3.3. Wymogi odpowiedzialności według Kodeksu spółek handlowych

Kodeks spółek handlowych zawiera ogólne regulacje dotyczące elementów, które należy brać pod uwagę przy dokonywaniu oceny członka organu. Przepisy szczególne zawarte w ustawach szczególnych doprecyzowują ten zakres. Nie budzi wątpliwości, że statut lub uchwała walnego zgromadzenia spółki mogą wskazywać warunki, które powinni spełnić kandydaci na członków zarządu.<sup>336</sup> Aby nadzór w spółce był efektywny, należy stworzyć w spółce procedury, które wskażą członkom organów spółki, jakie są ich obowiązki, a następnie stworzyć procedury, na podstawie których będzie możliwe rozliczenie funkcjonariuszy z ich wypełniania. Takie zasady mogą być ujęte w regulaminie organu spółki lub w osobnej procedurze. Bez dodatkowych regulacji wewnętrznych w tym zakresie członkowie organów będą jedynie ograniczać się do wypełniania obowiązków, jakie nakłada na nich Kodeks spółek handlowych, a obowiązki wynikające z kodeksu są ogólnikowe i nie mają wiele wspólnego z normami *corporate governance*.

Wracając do elementu reputacji w sektorze ubezpieczeniowym, w stosunku do podmiotów działających w formie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i towarzystw reasekuracji wzajemnej, podstawową regulacją w tym zakresie jest ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>337</sup>. Ustawa ta stanowi, że w ramach oceny członków rad nadzorczych podmiotów należy wziąć pod uwagę przede wszystkim realizację obowiązku prawidłowego i ostrożnego zarządzania zakładem ubezpieczeń w zakresie zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego i outsourcingu, jeśli podmiot stosuje takie rozwiązanie. Inne elementy podlegające weryfikacji to m.in. ocena

---

<sup>333</sup> Art. 383 § 1 ibidem.

<sup>334</sup> Art. 383 § 1 ibidem.

<sup>335</sup> Art. 399 § 2 ibidem.

<sup>336</sup> A. Kidyba, LEX, komentarz do art. 368 ust. 5, [dostęp: 16.05.2019].

<sup>337</sup> Art. 117 ust. 2 i 3, art. 128 ust. 1, art. 161 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. 2015, poz. 1844 z późn. zm.).

sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz wniosków zarządu co do podziału zysku lub pokrycia strat, ocena sprawozdania finansowego, składanie walnemu zgromadzeniu corocznego pisemnego sprawozdania z wyników wyżej wymienionych ocen, zawieszenie w czynnościach członków organów.

W sektorze bankowym regulacje szczegółowe do Kodeksu spółek handlowych stanowią rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach<sup>338</sup>, rekomendacje wydawane przez Komisję, w szczególności rekomendacja H dotycząca systemu kontroli wewnętrznej w bankach<sup>339</sup>, rekomendacja D w sprawie zarządzania obszarami technologii informatycznej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach<sup>340</sup>, rekomendacja P w sprawie zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków<sup>341</sup>, rekomendacja M w sprawie zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach<sup>342</sup>. Elementy podlegające ocenie dotyczą m.in. zaprojektowania, wprowadzenia, zapewnienia działania zarządzania ryzykiem, wprowadzenia systemu kontroli wewnętrznej, systemu anonimowego zgłaszania naruszeń prawa, dokonywania przeglądów strategii i procedur szacowania kapitału wewnętrznego, polityki wynagrodzeń oraz dokonywanie przeglądów standardów etycznych.

W ramach dokonania oceny reputacji w stosunku do członków organów wszystkich podmiotów nadzorowanych brana jest pod uwagę sytuacja finansowa osoby, która podlega ocenie. Badanie dokonywane jest w dwóch aspektach - brane są pod uwagę okoliczności mogące mieć negatywny wpływ na sytuację finansową danej osoby oraz sytuacja finansowa organizacji, która jest kierowana przez daną osobę. Kondycja finansowa ma wpływ na reputację danej osoby, dlatego zgodnie z Wytycznymi EBA i ESMA, w sektorze bankowym, brana jest pod uwagę obecna i przeszła sytuacja finansowa osoby ocenianej. Przykładowo, analizie zostają poddane wyniki działalności i wyniki finansowe organizacji kierowanych przez osobę, której dotyczy ocena. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji wyrażonym w metodyce, zła sytuacja finansowa wspomnianej osoby może negatywnie wpływać na jej

---

<sup>338</sup> Rozporządzenie z dnia 6 września 2017 r. Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach (Dz. U. 2017, poz. 637).

<sup>339</sup> Uchwała nr 141/2017 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF 2017, poz. 7).

<sup>340</sup> Uchwała nr 7/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie zarządzania obszarami technologii informatycznej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach (Dz. Urz. KNF 2013, poz. 5).

<sup>341</sup> Uchwała nr 59/2015 z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków (Dz. Urz. KNF 2015, poz. 14).

<sup>342</sup> Uchwała nr 8/2013 Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach (Dz. Urz. KNF 2013, poz. 6).

niezależność osądu<sup>343</sup>, która stanowi kolejny element podlegający ocenie i która powinna zagwarantować skuteczną ocenę podejmowania i wykonywania decyzji związanych z zarządzaniem organizacją. Zgodnie z wytycznymi Komisji, przy ocenie niezależności osądu, należy wziąć pod uwagę obszar konfliktu interesów<sup>344</sup>, co oznacza, że członek organu powinien się wstrzymać od działalności zawodowej lub pozazawodowej, która mogłaby spowodować, że powstałby konflikt interesów. Pod tym kątem należy również zwrócić uwagę na art. 380 ust. 1 Kodeksu spółek handlowych, który stanowi, że członek zarządu (spółki akcyjnej) nie może bez zgody spółki zajmować się interesami konkurencyjnymi ani też uczestniczyć w spółce konkurencyjnej jako wspólnik spółki cywilnej, spółki osobowej lub jako członek organu spółki kapitałowej bądź uczestniczyć w innej konkurencyjnej osobie prawnej jako członek organu. Zakaz ten obejmuje także udział w konkurencyjnej spółce kapitałowej, w przypadku posiadania w niej przez członka zarządu co najmniej 10% udziałów albo akcji bądź prawa do powołania co najmniej jednego członka zarządu<sup>345</sup>. Zakaz ten dotyczy także zakazu podejmowania czynności konkurencyjnych, które mogłyby spowodować konflikt interesów. Samo występowanie konfliktu nie jest niczym negatywnym. Istotne jest to, żeby tworzyć warunki i mechanizmy, w których źródła konfliktów interesów będą zdarzały się jak najrzadziej.<sup>346</sup> Istotnym jest również sposób składania oświadczeń o istnieniu bądź nie konfliktu interesów. Jak wskazuje S. Bułajewski norma, zgodnie z którą powyższe oświadczenie składa się pod groźbą odpowiedzialności sankcji karnej, w przypadku, kiedy oświadczenie będzie fałszywe, jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą określoności prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy były konstruowane jasno i klarownie, czyli w taki sposób, aby adresat mógł bez trudności określić wynikające z nich obowiązki i konsekwencje prawne<sup>347</sup>. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, ponieważ w przypadku groźby sankcji karnej, należałoby określić przewidywalność skutków.

Warto zauważyć, że działalność konkurencyjna rozumiana jest tu szeroko, bowiem jak wskazał Sąd Najwyższy, jako działalność konkurencyjną należy zakwalifikować nie tylko wykonywanie pracy lub usług na rzecz podmiotu prowadzącego działalność konkurencyjną, ale także takie zachowania członka zarządu, które mogą niekorzystnie wpływać na sytuację majątkową spółki – ułatwianie takiemu podmiotowi prowadzenia działalności gospodarczej,

---

<sup>343</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, s. 67.

<sup>344</sup> *Ibidem.*, s. 71.

<sup>345</sup> Art. 380 ust. 1 Kodeksu spółek handlowych.

<sup>346</sup> P. J. Suwaj, *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, PPP 2009, nr 1, s. 6-12.

<sup>347</sup> S. Bułajewski, *Nowe Prawo zamówień publicznych: problemy z definicją konfliktu interesów*, Rzeczypospolita Polska, data publikacji 5 maja 2015 r., <https://www.rp.pl/samorzad/art11780621-nowe-prawo-zamowien-publicznych-problemy-z-definicja-konfliktu-interesow?grantedBy=preview&preview=&remainingPreview=> [dostęp: 1.05.2022].

doradzanie, dostarczanie towarów, udzielenia kredytów, przekazywanie informacji o kontrahentach spółki czy metodach produkcji, a więc dokonania czynności na rzecz innego podmiotu prowadzącego działalność konkurencyjną<sup>348</sup>”.

Drugim kryterium zaliczanym do wymogów osobowościowych kandydatów są cechy behawioralne<sup>349</sup>, na które składają się cechy charakteru tak jak m.in. odwaga, przekonanie i siła, aby w skuteczny sposób ocenić i kwestionować propozycje innych członków organu czy zdolność do przeciwstawiania się grupowemu myśleniu. Może dziwić fakt, że Komisja rekomenduje ocenę cech behawioralnych członków organów, jednak jest to podyktowane Wytocznymi EBA i ESMA.

Kolejnym elementem, który poddawany jest ocenie, stanowi kryterium dyspozycyjności. Ma to na celu weryfikację czy członek organu poświęca taką ilość czasu na sprawowanie funkcji, która pozwoli na wywiązanie się z zadań przypisanych tej funkcji. Poświęcanie czasu przez członka organu uregulowane jest w Zasadach ładu korporacyjnego, w którym mowa jest, że pełnienie funkcji w organie zarządzającym powinno stanowić główny obszar aktywności zawodowej członka tego organu. Dodatkowa działalność nie powinna prowadzić do takiego zaangażowania czasu i nakładu pracy, aby negatywnie wpływać na właściwe wykonywanie pełnionej funkcji przez tę osobę w organie instytucji nadzorowanej.<sup>350</sup>

W sektorze ubezpieczeniowym, przy ocenie elementu poświęcania czasu, ze względu na fakt, że efektywność systemu zarządzania zależy od zaangażowania każdego z członków organu, należy brać pod uwagę przepisy dotyczące efektywności i zintegrowania systemu zarządzania ryzykiem ze strukturą organizacyjną podmiotu. W sektorze bankowym natomiast bierze się pod uwagę wytyczne od podmiotu nadzorowanego o oczekiwanej ilości czasu, którą osoba podlegająca ocenie powinna poświęcić na wykonywanie obowiązków. Z kolei, na rynku kapitałowym dom maklerski ocenia czy osoba ta jest w stanie poświęcić sprawowaniu funkcji w tych organach wystarczającą ilość czasu, aby zrozumieć specyfikę prowadzonej przez podmiot działalności, ryzyka z nią związane, strategię zarządzania ryzykiem i zadania przypisane tej funkcji.<sup>351</sup>

Przy dokonaniu oceny odpowiedniości członka organu lub kandydata na członka organu należy brać pod uwagę zasadę proporcjonalności, która oznacza, że system zarządzania

---

<sup>348</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2014 r., II CSK 627/13.

<sup>349</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, s. 70.

<sup>350</sup> § 17 ust. 1 Zasad ładu korporacyjnego.

<sup>351</sup> § 66 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i banków powierniczych (Dz. U. 2018, poz. 1111).

dostosowywany jest do skali, charakteru i złożoności działalności organizacji. Zasadą ogólną jest, że największe podmioty rynku finansowego powinny spełniać bardziej restrykcyjne wymogi, niż małe podmioty<sup>352</sup>. Zasada proporcjonalności ma zastosowanie do takich kryteriów jak poświęcanie czasu, rękojmia czy wiedza, ale nie ma zastosowania do reputacji, bowiem każdy członek organu powinien odznaczać się wysokimi standardami etycznymi i nieposzlakowaną opinią.

#### **2.3.4. Obowiązek wprowadzenia *compliance* w świetle Kodeksu spółek handlowych**

Analizując tematykę funkcjonowania organów spółki, rodzą się następujące pytania: Czy w każdej spółce istnieje obowiązek wprowadzenia systemu *compliance*? Jaka jest rola zarządu przy implementacji systemu *compliance*? Czy rada nadzorcza posiada kompetencje kontrolne w tym zakresie?

W Kodeksie spółek handlowych brak jest przepisów regulujących tę materię, kodeks jedynie wskazuje niektóre obowiązki zarządu dotyczące spraw korporacyjno-organizacyjnych, a nie menedżerskich. Podobnie statut lub umowa spółki nie może enumeratywnie wymienić wszystkich obowiązków sprawowanych przez zarząd. Na stanowisku potrzeby wprowadzenia wymogu prawnego konkretyzacji obowiązków członka zarządu stoi J. Jastrzębski, który twierdzi, że należy to zrobić w taki sposób, aby przesądzić obowiązek wykonywania mandatu w sposób zgodny z interesem spółki<sup>353</sup>. Autor twierdzi, że powyższe możliwe by było dzięki innej interpretacji art. 293 i 483 k.s.h. poprzez „odwołanie się do analogii między stosunkiem łączącym piastuna ze spółką a stosunkiem wynikającym z umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu (art. 750 k.c.)<sup>354</sup>”.

Systemu *compliance* można również upatrywać w ramach przesłanki zachowania należytej staranności przez kadrę zarządzającą w przedsiębiorstwie. Miernik dochowania należytej staranności przy prowadzeniu spraw spółki przez członków organów jest wyższy niż przewidywany w prawie cywilnym. Niedochowanie należytej staranności przy prowadzeniu spraw spółki może prowadzić do wyrządzenia jej szkody i powinno skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą członka zarządu. Uznanie należytej staranności za przesłankę bezprawności oznacza, że wymagania stawiane wobec członka zarządu powinny być doprecyzowane, co w praktyce nie jest możliwe. B. Jagura stoi na stanowisku, że przy tym stanie rzeczy należałoby zmienić podejście do zagadnienia odpowiedzialności

---

<sup>352</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, s. 21.

<sup>353</sup> J. Jastrzębski, *W sprawie odpowiedzialności członków organów spółek kapitałowych*, PPH 7, 2013, s. 19-20.

<sup>354</sup> *Ibidem*, s. 18-19.

odszkodowawczej osób zarządzających spółką, oraz że należałoby zmienić sposób postrzegania miernika należytej staranności, które mogłoby mieć wpływ na określenie obowiązków *compliance* organów spółki.

W tym celu J. Jastrzębski proponuje zmianę brzmienia art. 293 i 483 k.s.h. w taki sposób, aby została wprowadzona wyraźna podstawa odpowiedzialności członków organów za naruszenie należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków. Jego zdaniem, należałoby wdrożyć zasadę biznesowej oceny sytuacji (ang. *business judgement rule*), a naruszenie miernika staranności stanowiłoby przesłankę bezprawności. W ten sposób doszłoby do urzeczywistnienia możliwości dochodzenia od członków organów naprawienia wyrządzonych spółce szkód.<sup>355</sup> Przy obecnej konstrukcji przepisów Kodeksu spółek handlowych, należałoby się przychylić do zdania autora. Po pierwsze, nie jest w praktyce możliwe enumeratywny spis sytuacji, w których zarząd będzie musiał podjąć decyzje. W takim przypadku, koniecznym stałaby się regularna zmiana aktów korporacyjnych spółki, co naraziłoby spółkę na nieład organizacyjny i koszty. Należy przyjąć, że uznanie należytej staranności za źródło obiektywnych obowiązków członków zarządu oznaczałoby, że możliwe byłoby każdorazowa analiza danego przypadku, bowiem badanie realizacji obowiązku zarządu ma charakter zindywidualizowany i powinno się odnosić do danej organizacji.<sup>356</sup>

Należy jednak stwierdzić, że w Kodeksie spółek handlowych nie ma przepisu wprowadzającego zasadę biznesowej oceny sytuacji spółki. Zasada ta jest innymi słowy oceną ryzyka ekonomicznego powiązanego z koniecznością ochrony spółki i jej wspólników istniejącego przy podejmowaniu decyzji przez zarząd. Zasada oceny biznesowej oceny sytuacji spółki powinna odnosić się jedynie do podejmowania decyzji biznesowych, a ich podejmowanie powinno być oparte na odpowiednich informacjach oraz powinny uwzględniać potencjalne konsekwencje dla spółki. Proces decyzyjny powinien być wolny od wpływów osób trzecich, konfliktu interesów, a celem podejmowanych decyzji powinna być rzecz nadrzędna, tj. dobro spółki. Należy zatem stwierdzić, że rolą systemu *compliance* w tej sytuacji, byłoby stworzenie mechanizmów, które z jednej strony stawiałyby na ochronę spółki i jej wspólników, z drugiej strony chroniły spółkę przed potencjalnymi naruszeniami, nadużyciami lub niestaranym, nielojalnym wypełnianiem obowiązków przez członków organów.

---

<sup>355</sup> B. Jagura, *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017, s. 213-218.

<sup>356</sup> D. Fleszer, *Należyta staranność członków organu zarządzającego spółki kapitałowej*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 2019, 26, nr 3, s. 282-284.

### 3. Elementy systemów *compliance* w podmiocie działającym na rynku finansowym w świetle przepisów prawa, norm i rekomendacji

Problematyka *compliance* dotyka wielu gałęzi prawa, a jego elementy znajdują się w różnych przepisach prawnych, normach i rekomendacjach. W poniższym punkcie zostaną przedstawione poszczególne przepisy prawa powszechnie stanowionego i prawa miękkiego, które ustanawiają elementy systemów *compliance* i porządkują funkcjonowanie systemu zgodności w organizacji.

Jak było to już wielokrotnie podkreślane, systemy *compliance* narodziły się w sektorze finansowym, stąd istnieje potrzeba przeprowadzenia analizy funkcjonowania tego systemu w jurysdykcji polskiej, w podmiotach działających na tym rynku, w szczególności w podmiotach nadzorowanych przez Komisję.

Ł. Cichy twierdzi, że w stosunku do podmiotów finansowych, jakimi są banki, istnieją dwie koncepcje funkcjonowania systemów *compliance* w przedsiębiorstwie. Pierwszy model to ten, zdefiniowany w modelu COSO, w którym funkcja *compliance* należy do systemu kontroli wewnętrznej, co oznacza, że na organizacji ciąży obowiązek wdrożenia mechanizmów kontrolnych, aby zapewnić zgodność działania przedsiębiorstwa z prawem. Do tej pory, organizacje wdrażały te systemy w oparciu o COSO I<sup>357</sup>, COSO II<sup>358</sup>, COSO III<sup>359</sup>. COSO jest modelem kontroli, który odegrał rolę dominującą przy identyfikacji i opisanu pięciu elementów struktury kontroli wewnętrznej. Są to: środowisko kontroli, oszacowanie ryzyka, informacja i komunikacja, czynności kontrolne, monitorowanie. Te elementy są podstawą do dokonania oceny skuteczności i wydajności systemu kontroli wewnętrznej.<sup>360</sup> Druga koncepcja ujmuje system *compliance* jako element zarządzania ryzykiem.<sup>361</sup> Ryzyko to rozumiane jest jako ryzyko sankcji regulaminowych lub prawnych, ryzyko materialnych strat finansowych lub utraty reputacji, na które narażony jest bank w wyniku niestosowania się do prawa powszechnie obowiązującego. Te dwie koncepcje są prawidłowe, jednak ich zakres stosowania należy rozszerzyć na wszystkie podmioty nadzorowane działające na rynku finansowym. Ze względu na brak istnienia formalnych ram prawnych do utworzenia systemu *compliance* w instytucjach finansowych, podmioty te stoją przed decyzją w jaki sposób ukształtować system *compliance*,

---

<sup>357</sup> Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa (Internal Control – Integrated Framework).

<sup>358</sup> Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa (Enterprise Risk Management – Integrated Framework).

<sup>359</sup> Przewodnik – jak monitorować systemy kontroli wewnętrznej (Internal Control – Integrated Framework Guidance on Monitoring Internal Control Systems).

<sup>360</sup> E.W. Babuśka, *Kontrola wewnętrzna w środowisku informatycznym według modelu COSO*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Finanse, nr 913, 2013, s. 4-20.

<sup>361</sup> Ł. Cichy, *Funkcja compliance w bankach*, Komisja Nadzoru Finansowego, Cedur, 2015, s. 7.

który będzie dopasowany do świadczonych usług, jej otoczenia regulacyjnego, zachodzących w niej procesów i rozmiarów.

### 3.1. Zasady etyczne

Etyka biznesu to obszar wiedzy dotyczący moralnego wymiaru działalności gospodarczej. Stanowi zbiór zasadnych standardów moralnych decydowania, co w biznesie jest moralnie właściwe, a co niewłaściwe. Jest to dyscyplina zajmująca się stosowaniem ogólnych zasad etycznych do rozstrzygania dylematów w sytuacjach charakterystycznych dla biznesu<sup>362</sup>.

Etyka w biznesie wdrażana jest poprzez tworzenie kodeksów etyki czy kodeksów dobrych praktyk. Są one zaliczane do miękkich źródeł prawa. Początkowo, w polskim prawodawstwie odniesienia do etyki pojawiały się w ustawach dotyczących wolnych zawodów, np. w ustawie o radcach prawnych oraz w organizacjach zrzeszających przedsiębiorców z danej branży, tj. w ustawie o izbach gospodarczych, w której wskazano, że „izby gospodarcze kształtują i upowszechniają zasady etyki w działalności gospodarczej, w szczególności opracowują i doskonalą normy rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym”. W ekonomii kodeksy etyczne definiuje się jako dokumenty, wytyczne moralne zawierające określone zasady postępowania.<sup>363</sup> Kodeksy te stanowią element infrastruktury etycznej organizacji, ze szczególnym wskazaniem na sektor finansowy, w którym kodeksy etyczne powinny być szczególnie obecne.<sup>364</sup> Wynika to z faktu, że funkcjonowanie rynku finansowego opiera się w najwyższym stopniu na czynniku wzajemnego zaufania między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

Przez wiele lat obszar etyki nie budził zainteresowania polskiego ustawodawcy. Wytyczne etycznego postępowania początkowo były ujmowane w dokumentach branżowych lub w organizacjach zrzeszających podmioty działające na poszczególnych rynkach. Przykłady wytycznych na rynkach finansowych to m.in.:

- 1) Dobre Praktyki w Spółkach Publicznych,
- 2) Kodeks Dobrej Praktyki Domów Maklerskich,
- 3) Zasady Dobrej Praktyki Bankowej – zaakceptowane przez wszystkie banki komercyjne należące do Związku Banków Polskich na Walnym Zgromadzeniu ZBP w dniu 09.05.2001 r.,

---

<sup>362</sup> J. Klimek, *Etyka biznesu, Teoretyczne założenia, praktyka zastosowań*, Warszawa, 2014, s. 17.

<sup>363</sup> Ibidem, s. 213.

<sup>364</sup> M. Wiśniewska, *Kodeks dobrej praktyki bankowej jako zbiór norm etycznych i ważny element kultury bankowego środowiska zawodowego. Etyka biznesu i etyka zawodowa*, Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym, 2008, vol. 11 nr 2, s. 88.



- 4) Zasady Etyki w Działalności Ubezpieczeniowej – wprowadzone przez zakłady ubezpieczeń, zrzeszone w Polskiej Izbie Ubezpieczeń,
- 5) Podstawowe Zasady Dobrej Praktyki oraz Współpracy Zakładów Ubezpieczeń z Brokerami.

Wspólną cechą wyżej wymienionych dokumentów jest fakt, że nie zostały narzucone przez ustawodawcę, a egzekwowaniem poprawności działalności podmiotów z wytycznymi zajmuje się organ nadzoru – Komisja Nadzoru Finansowego. Taką kolejność wydawania dokumentów należy uznać za odpowiednią, bowiem zasady te nie zostały narzucone odgórnie, a dobrowolnie zaakceptowane przez zainteresowane podmioty.

Dlatego można powiedzieć, że przełomem było umiejscowienie kodeksów dobrych praktyk w akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, tj. w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Wspomniana ustawa stanowi implementację dyrektywy 2005/29/WE, która kodeksom etycznym nadała odpowiednią rangę, bowiem w motywie 20 dyrektywy mowa jest: „należy nadać odpowiednie znaczenie kodeksom postępowania, które umożliwiają przedsiębiorcom skuteczne stosowanie zasad niniejszej dyrektywy w poszczególnych dziedzinach gospodarki. W sektorach, w których istnieją szczególne obligatoryjne wymogi regulujące postępowanie przedsiębiorców, powinny one również stanowić podstawę oceny staranności zawodowej w określonym sektorze<sup>365</sup>”. Dyrektywa ukazała kodeksy etyczne jako mechanizm samoregulacji przedsiębiorców, który stanowi uzupełnienie kontroli sądowej i administracyjnej.

Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym stanowi, że przez kodeks dobrych praktyk rozumie się zbiór zasad postępowania, a w szczególności norm etycznych i zawodowych, przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do ich przestrzegania w odniesieniu do jednej lub większej liczby praktyk rynkowych.<sup>366</sup> W tym kontekście, za nieuczciwą praktykę rynkową uważa się:

- 1) Podawanie przez przedsiębiorcę informacji, że zobowiązał się on do przestrzegania kodeksu dobrych praktyk, jeżeli jest to niezgodne z prawdą<sup>367</sup> lub,

---

<sup>365</sup> Motyw 20 Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149/22).

<sup>366</sup> Art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 2007, nr. 171, poz. 1206 z późn. zm.).

<sup>367</sup> Ibidem., art. 7 ust. 1.

- 2) Twierdzenie, że kodeks dobrych praktyk został zatwierdzony przez organ publiczny lub inny organ, jeżeli jest to niezgodne z prawdą.<sup>368</sup>

W uzasadnieniu do ustawy wskazano natomiast, że definicja kodeksów dobrych praktyk obejmuje różne rodzaje działalności, tj. tworzenie kodeksów na podstawie uprawnień należących do instytucji umocowanych ustawowo, samoregulację pojedynczego przedsiębiorcy, tworzenie kodeksów przez organizacje branżowe.<sup>369</sup> Powyższe oznacza, że polski ustawodawca rozszerzył zakres stosowania dyrektywy.

Należy również wskazać, że polski prawodawca wskazuje tzw. czarną listę praktyk, z którą związane jest stosowanie kodeksów praktyk sprzecznych z prawem. Artykuł 11 wspomnianej ustawy stanowi, że:

- 1) nieuczciwą praktyką rynkową jest stosowanie kodeksu dobrych praktyk, którego postanowienia są sprzeczne z prawem,
- 2) nieuczciwej praktyki rynkowej dopuszcza się twórca kodeksu dobrych praktyk, którego postanowienia są sprzeczne z prawem,
- 3) w razie wątpliwości za twórcę kodeksu dobrych praktyk uważa się każdy podmiot, w szczególności przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców, odpowiedzialny za przygotowanie i wprowadzenie w życie lub nadzór nad przestrzeganiem kodeksu dobrych praktyk.<sup>370</sup>

Należy uznać, że w tym miejscu polski ustawodawca nadał szczególne znaczenie dla stosowania kodeksów dobrych praktyk i potwierdził ich rolę w stosowaniu przez organizacje. Trzeba uznać powyższe za pozytywny przejaw ustawodawcy, jednak ma to wciąż zbyt małe znaczenie, aby w kontekście uznawania kodeksów dobrych praktyk w innych branżach.

Reasumując, etyka ma niebagatelne znaczenie dla sektora finansowego, jako że podmioty rynku finansowego, w szczególności banki pełnią szczególną rolę, bowiem przyczyniają się w dużej mierze do utrzymania stabilności finansowej w kraju. Sieć bezpieczeństwa finansowego na przestrzeni lat została rozbudowana w szczególności poprzez utworzenie nadzoru ostrożnościowego, wydawania koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności o określonym charakterze, ochronę zaufania do sektora finansowego. System finansowy jako całość powinien być przede wszystkim stabilny, ale również efektywny i uczciwy, tak żeby klient miał do niego zaufanie. To wszystko można zbudować między

---

<sup>368</sup> Ibidem., art. 7 ust. 3.

<sup>369</sup> Opinia dotycząca zgodności przepisów ustawy z przepisami prawa Unii Europejskiej, Druk sejmowy V kadencji, nr 1682, s. 19.

<sup>370</sup> Ibidem., art. 11.

innymi na podstawie etycznych postaw instytucji finansowych. Zaufanie występuje, gdy uczestnicy rynku zachowują się zgodnie z podstawowymi zasadami:

- 1) Przestrzeganie obowiązującego prawa,
- 2) Zrozumienie i poszanowanie wzajemnych interesów,
- 3) Wysoki stopień fachowości, niezawodności i rzetelności w realizacji oferowanych klientom usług,
- 4) Pełny dostęp do informacji o zdarzeniach na rynku i o wiarygodności poszczególnych kontrahentów.<sup>371</sup>

Występowanie ekonomicznej motywacji do zachowań etycznych jest widoczne we współczesnej gospodarce. Powyższe wynika z faktu, że bycie nieetycznym jest kosztowne a etyczne postępowanie generuje dodatkowe zyski.<sup>372</sup> Stąd należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że znaczenie etyki na rynku usług finansowych będzie systematycznie wzrastać, ponieważ świadomość uczestników rynku finansowego jest coraz większa. Co więcej, według R. E. Freemana korzyści z przestrzegania wysokich standardów etycznych w organizacji jest jednym ze źródeł jego przewagi konkurencyjnej, w szczególności w otoczeniu niepewnym.<sup>373</sup> Odpowiedzialny i etyczny biznes to podejście strategiczne, długofalowe, oparte na zasadach dialogu społecznego i poszukiwaniu rozwiązań korzystnych tak dla przedsiębiorstwa, jak i jego całego otoczenia, pracowników, wszystkich interesariuszy i społeczności, w której działa firma. Jej odpowiedzialność oznacza zwiększone inwestycje w zasoby ludzkie, ochronę środowiska i relacje z otoczeniem firmy, interesariuszami.<sup>374</sup>

### 3.2. Ryzyko korupcji

Zarządzanie ryzykiem korupcji jest kolejnym obszarem zaliczanym do funkcji *compliance* w organizacji. Obecnie czyny o charakterze korupcyjnym przyjęły bardziej zawołany charakter niż kiedyś – coraz rzadziej czyn korupcyjny przybiera formę wręczenia gotówki w kopercie. w dzisiejszym świecie czyny te mogą stanowić pozorne darowizny na cele charytatywne, złożone programy lojalnościowe, dokonywanie transakcji, które sprawiają pozory wiarygodności, w które angażowane są podmioty pośredniczące w przyjęciu lub

---

<sup>371</sup> C. Lipiński, *Etyka w bankowości – dylematy pracownika bankowego*, Annales. Etyka w Życiu gospodarczym, vol. 11, nr 2, 2008, s. 87 n.

<sup>372</sup> Strzelecki A., *Moda na etykę. Współczesna refleksja etyczna w biznesie i fenomen jej popularności*, Studia i Materiały, 2005, nr 1, s. 24-25.

<sup>373</sup> E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984.

<sup>374</sup> J. Klimek, *Etyka biznesu, Teoretyczne założenia, praktyka zastosowań*, Warszawa, 2014, s. 17.

przekazaniu korzyści, przyjmowanie korzyści w formie niepieniężnej, np. obiecanie zatrudnienia. W literaturze korupcja definiowana jest w sposób jednolity. Rogów A. i H. Laswell wskazują, że „czyn, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny<sup>375</sup>”. Podobnie twierdzi E. Hankiss, który wskazuje, że czyn korupcyjny to „akt, w trakcie którego osoba odpowiedzialna za ustalony w społecznym systemie podział dóbr narusza go na czyjąś korzyść za co otrzymuje od korzystającego jakąś gratyfikację lub chociażby jej oczekuje<sup>376</sup>”.

Skomplikowane konstrukcje prawne i umowne, którymi posługują się osoby zaangażowane w czyny korupcyjne, pozwalają zatuszować korupcyjny charakter przepływów finansowych, dlatego organizacje stoją przed dużym wyzwaniem wychwycenia zagrożeń korupcyjnych, prawidłowej ocenie tych przypadków i w efekcie zarządzenia ryzykiem korupcji i minimalizację ryzyka braku zgodności działań organizacji z regulacjami prawnymi. NIK w swoich materiałach wyróżnia różne rodzaje korupcji, tj. korupcję urzędniczą, gospodarczą, polityczną<sup>377</sup>.

W polskim ustawodawstwie korupcja jest terminem legalnym, określonym w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>378</sup>, który stanowi, że „korupcją, w rozumieniu ustawy, jest obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”.

Korupcja jest również penalizowana w Kodeksie karnym<sup>379</sup>, w którym ustawodawca podzielił czyny korupcyjne na łapownictwo bierne (art. 228 Kodeksu karnego), łapownictwo czynne (art. 229 Kodeksu karnego) i płątną protekcję. Poza wyżej przedstawionymi regulacjami prawnymi, korupcja jest również uregulowana w ustawach:

- 1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>380</sup>,
- 2) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>381</sup>,
- 3) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>382</sup>,

---

<sup>375</sup> A.A. Rogów, H.D. Laswell, *Power, Corruption and Rectitude*, Westport 1963.

<sup>376</sup> E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 63.

<sup>377</sup> Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny, 12.1-2, 2002, s. 133-134.

<sup>378</sup> Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

<sup>379</sup> Art. 228-229 Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>380</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.

<sup>381</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

<sup>382</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.

- 4) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>383</sup>.

Wyżej wymienione regulacje dotyczą istotnej tematyki związanej z funkcjonowaniem aparatu państwowego i można powiedzieć, że kierowane są do osób pełniących funkcje publiczne.

Dużą zmianę legislacyjną dla polskiego porządku prawnego stanowił projekt ustawy z dnia 5 grudnia 2018 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zagrożone pod groźbą kary (dalej: „Projekt ustawy UOPZ”)<sup>384</sup>, której głównym celem było wprowadzenie ponoszenia odpowiedzialności karnej (również za przestępstwa korupcyjne) przez osoby prawne. Projekt ustawy UOPZ wprowadzał kluczowe zmiany prawne w dwóch obszarach: rozszerzenia odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz za czyny o charakterze korupcyjnym oraz wprowadza nowy sposób postępowania w sprawie nadużyć w przedsiębiorstwie.

Rozwiązania przyjęte w Projekcie ustawy UOPZ miały na celu zwiększenie efektywności w zwalczaniu przestępstw gospodarczych i skarbowych. Obecnie nie istnieje skuteczny system egzekwowania odpowiedzialności osób prawnych za czyny zabronione pod groźbą kary, a ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>385</sup> (dalej: „ustawa UOPZ”) jest martwym aktem prawnym, na co wskazuje znikoma liczba spraw, która wpłynęła do sądów powszechnych w związku z łamaniem przepisów ustawy.<sup>386</sup> Projekt UOPZ wprowadzał podstawy odpowiedzialności za czyny własne oraz za czyny osób trzecich opierając się na pojęciach winy w wyborze, winy w nadzorze i winy w organizacji.

Podmiotami objętymi regulacjami Projektu ustawy UOPZ miały być osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, w tym również spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółki kapitałowe w organizacji, podmioty w stanie likwidacji oraz przedsiębiorcy niebędący osobą fizyczną, z wyłączeniem

---

<sup>383</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1548, ze zm.

<sup>384</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2359,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-za-czyn.html> [dostęp: 15.07.2021].

<sup>385</sup> Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz. U. 2002 nr 197 poz. 1661.

<sup>386</sup> Według danych podanych z uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 25 maja 2018 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w latach 2013-2015 wpłynęło 71 spraw.

Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków<sup>387</sup>. Z przytoczonego przepisu wynika, że za podmiot zbiorowy uznaje się podmioty prawa kapitałowego (spółki osobowe i kapitałowe) oraz podmioty prawa publicznego (m.in. jednostki samorządu terytorialnego).

Projekt ustawy UOPZ miał penalizować popełnienie wszelkich czynów związanych z przestępstwami gospodarczymi. Zgodnie z art. 1 ust. 1 Projektu ustawy UOPZ, za czyn zabroniony pod groźbą kary uznaje się „przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub w związku z osiągnięciem korzyści majątkowej z czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe lub związanej z działaniami osób sygnalizujących nieprawidłowości<sup>388</sup>”.

Na kanwie obecnych przepisów, żeby przyznać podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialność, najpierw należy uzyskać wyrok skazujący osobę fizyczną powiązaną z podmiotem zbiorowym w sposób określony w art. 3 ustawy UOPZ. Jednakże, współczesne stosunki gospodarcze są skomplikowane, struktury dużych podmiotów są często nieprzejrzyste, a na znaczeniu przybiera skomplikowana działalność korporacyjna. W praktyce przestępstwa gospodarcze mogą być dokonywane przez grupę osób na różnych szczeblach w organizacji w powiązaniu z osobami działającymi poza organizacją, co powoduje, że nie można ustalić sprawcy przestępstwa, jednocześnie nie mogą przypisać podmiotowi zbiorowemu odpowiedzialności. Główną zmianą, którą niósł za sobą Projekt ustawy UOPZ była rezygnacja z wymogu uzyskania prejudykatu (wyroku skazującego osobę fizyczną), co jest obecnie postrzegane jako utrudnienie skutecznego wymogu przypisania odpowiedzialności podmiotowi zbiorowemu. Nowa koncepcja ustawy oparta była na zasadzie winy anonimowej – odpowiedzialność podmiotu zbiorowego może zostać mu przyznana, jeśli w toku postępowania zostanie ustalone, że czyn zabroniony został popełniony, nie jest zatem konieczne ustalenie tożsamości osoby fizycznej odpowiedzialnej za ten czyn.

Uchwalenie ustawy w brzmieniu przedstawionym powyżej nałożyłoby obowiązek wdrażania w organizacjach reguł *compliance*. W dniu 15 stycznia 2019 r. Projekt ustawy UOPZ został skierowany do konsultacji i prace nad ustawą zostały wstrzymane. w polskim prawie brak jest odpowiednich regulacji dotyczących korupcji w organizacji, a jedynymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego w tym zakresie są przepisy Kodeksu karnego, który dzieli korupcję na tę w sektorze prywatnym i publicznym. W sektorze prywatnym jest to korupcja gospodarcza (art. 296a Kodeksu karnego), w ramach której wyróżnić można łapownictwo

---

<sup>387</sup> Art. 2 pkt 1 projektu ustawy z dnia 5 grudnia 2018 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. 2002, nr 197 poz. 1661).

<sup>388</sup> Ibidem., art. 1 ust. 1.

bierne i czynne. Korupcja gospodarcza polega na żądaniu lub przyjęciu przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w organizacji lub przez osobę pozostającą z nią w stosunku pracy lub innym stosunku cywilnoprawnym, korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążących obowiązków, mogących wyrządzić organizacji szkodę majątkową albo stanowiące czyn nieuczciwej konkurencji lub niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia.<sup>389</sup>

Problemem korupcji na szczeblu Unii Europejskiej zajmuje się Europejskie Biuro do Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF (fr. *Office Européen de Lutte Antifraude*) powołane w 1999 r. na miejsce niewydolnego Biura UCLAF (fr. *Unité de coordination de lutte anti-fraude*, dalej „UCLAF”). Zadaniem OLAF jest zwalczanie korupcji i nadużyć budżetu Unii Europejskiej, w szczególności tych związanych z zamówieniami publicznymi a także poważnych nadużyć wewnątrz struktur europejskich. Do kompetencji OLAF należy również opracowanie polityki zwalczania nadużyć finansowych na potrzeby Komisji Europejskiej i pomoc krajowym organom przy w walce z nadużyciami. OLAF prowadzi wewnętrzne i zewnętrzne dochodzenia administracyjne na podstawie Rozporządzenia Nr 1073/99 i Rozporządzenia (EURATOM) 1074/99. We właściwości OLAF jest również zarządzanie programami (Perykles 2020, Herkules III, zarządzanie systemem Anti-Fraud Information System). Poszczególne cele programów to m.in. zwalczanie fałszowania monety euro, zabezpieczenie bilonu euro oraz zabezpieczenie bankomatów, wsparcie naukowe i szkoleniowe.

W Polsce organem odpowiedzialnym za zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: „CBA”) powołane na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>390</sup>. Jednym z działań CBA o szczególnym znaczeniu systemowym do przeciwdziałania korupcji jest ustanawianie dokumentu wydawanego cyklicznie pn. „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji”<sup>391</sup>, którego celem jest określenie działań mających na celu ograniczenie korupcji poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji w społeczeństwie i administracji publicznej<sup>392</sup> oraz stworzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej.<sup>393</sup>

---

<sup>389</sup> Systemy zarządzania zgodnością, s. 258.

<sup>390</sup> Dz. U. 2016, poz. 1310.

<sup>391</sup> Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, Monitor Polski, poz. 12.

<sup>392</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji, s. 22.

<sup>393</sup> Ostatni dokument to: Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020

Korupcja jest jednym z przestępstw gospodarczych, których prewencje obejmują systemy *compliance*. Za sektory najbardziej narażone na korupcję zostały uznane: modernizacja i rozbudowa infrastruktury, informatyzacja administracji publicznej, obronność, ochrona zdrowia, energetyka, ochrona środowiska, gospodarowanie środkami unijnymi, zamówienia publiczne.<sup>394</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt, że sektor finansowy nie znalazł się w sektorach zagrożonych, co należy uznać za błąd. W głównych założeniach Programu znalazło się wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego<sup>395</sup> poprzez m.in. zapewnienie spójności przepisów penalizujących czynności korupcjogenne, np. ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej. W zadaniach znalazło się również wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym, np. poprzez wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony sygnalistów, opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient.<sup>396</sup>

### **3.3. Anonimowe zgłaszanie naruszeń (ang. *whistleblowing*)**

#### **3.3.1. Instytucja sygnalisty w jurysdykcji Unii Europejskiej**

Na dzień pisania niniejszej pracy, instytucja sygnalisty nie jest uregulowana w polskim porządku prawnym. Pomimo upływu terminu na implementację dyrektywy 2019/1937 w dniu 17 grudnia 2021 r. do polskiego porządku prawnego, na stronie Rządowego Centrum Legislacji widnieje jedynie projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa.<sup>397</sup> Ze względu na fakt, że dyrektywa 2019/1937 w sposób precyzyjny określa wymogi dla krajowych ustawodawców dotyczących fundamentalnych zasad ochrony sygnalisty oraz wyjaśnia w motywach do dyrektywy najważniejsze cele i przesłanki do wprowadzenia tych przepisów, niezbędnym jest dokonanie analizy jej przepisów.

Anonimowe zgłaszanie naruszeń jest instytucją w pełni wdrożoną do unijnego porządku prawnego<sup>398</sup> na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia

---

<sup>394</sup> Ibidem., s. 13-14.

<sup>395</sup> Ibidem., s. 27.

<sup>396</sup> Ibidem., s. 29.

<sup>397</sup> Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa, <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> [dostęp: 03.01.2022].

<sup>398</sup> Termin implementacji dyrektywy to 17 grudnia 2021 r.



23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Na wstępie należy zauważyć, że do bezprawnych działań lub nadużycia prawa może dojść w każdej organizacji, bez względu na to czy działa na rynku prywatnym czy publicznym, a działania te mogą przybrać różne formy, jak np. nadużycia finansowe, zaniedbanie obowiązków, korupcja itd. W celu stworzenia wspólnych ram ochrony sygnalistów w Unii Europejskiej, Rada Unii Europejskiej w dniu 23 października 2019 r. zatwierdziła dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii<sup>399</sup>. Państwa członkowskie miały 2 lata na wdrożenie przepisów dyrektywy do krajowych porządków prawnych. Głównym celem dyrektywy jest przeciwdziałanie zagrożeniom lub szkodom dla interesu publicznego poprzez ustanowienie norm zapewniających wysoki poziom ochrony sygnalistów<sup>400</sup>.

Należy pozytywnie ocenić inicjatywę ujednolicenia podejścia do tematyki sygnalistów w Unii Europejskiej, bowiem w państwach członkowskich obowiązują zróżnicowane podejścia do tematyki zgłaszania nieprawidłowości. Kwestia ta w unijnym dorobku prawnym nie została jeszcze w pełni uregulowana, dlatego ujęcie tej tematyki w jednym akcie prawnym może stanowić efektywne narzędzie zniechęcające do naruszeń prawa Unii Europejskiej, które doprowadzi do skutecznego nakładania sankcji na organizacje, które dopuszczają się naruszeń.

Dyrektywa ma zastosowanie do podmiotów w sektorze prywatnym i publicznym. Do pierwszej grupy zalicza się prywatne podmioty zatrudniające co najmniej 50 pracowników, prywatne podmioty prawne o rocznym obrocie handlowym lub rocznej sumie bilansowej w wysokości co najmniej 10 mln euro, prywatne podmioty prawne dowolnej wielkości prowadzące działalność w obszarze usług finansowych lub podmioty narażone na ryzyko związane z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, zgodnie z uregulowaniami w aktach Unii, o których mowa w załączniku do Dyrektywy. W praktyce oznacza to, że każdy podmiot działający na rynku finansowym, w szczególności podmioty obowiązane wymienione enumeratywnie w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, będą musiały wdrożyć systemu anonimowego zgłaszania naruszeń.

Dziwić może fakt, że ustawodawca unijny nie nakłada obowiązku na podmioty zatrudniające mniej niż 50 pracowników, ale jednocześnie daje możliwość nałożenia takiego obowiązku na inne podmioty niż wymienione powyżej, jeśli po dokonaniu oceny ryzyka, biorąc pod uwagę charakter prowadzonej działalności przez podmiot, niezbędne jest, aby taki podmiot miał wdrożony kanał zgłaszania naruszeń.<sup>401</sup> Do podmiotów prawnych w sektorze publicznym

---

<sup>399</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

<sup>400</sup> Ibidem., art. 1 ust. 1 pkt a.

<sup>401</sup> Ibidem., art. 4.

zalicza się administrację państwową, administrację regionalną i wydziały regionalne, gminy powyżej 10 000 mieszkańców oraz inne podmioty podlegające prawu publicznemu.

Dyrektywę stosuje się do enumeratywnie wymienionych w części II załącznika Dyrektywy obszarów. Pierwsza kategoria dotyczy następujących dziedzin: zamówienia publiczne, usługi, produkty i rynki finansowe, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowanie terroryzmu, bezpieczeństwo produktów, bezpieczeństwo transportu, ochrona środowiska, ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe, bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt, zdrowie publiczne, ochrona konsumentów, ochrona prywatności i danych osobowych, bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych.

Druga kategoria dotyczy naruszeń mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej zdefiniowane w art. 325 TFUE i doprecyzowane w szczególności w dyrektywie (UE) 2017/1371 oraz rozporządzeniu (UE, Euroatom) nr 883/2013<sup>402</sup>. Trzecia kategoria dotyczy naruszeń rynku wewnętrznego, o którym mowa w art. 26 ust. 2 TFUE, w odniesieniu do działań, które naruszają przepisy dotyczące podatku od osób prawnych, lub ustaleń mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem obowiązujących przepisów dotyczących podatku od osób prawnych<sup>403</sup>.

Zakres przedmiotowy dyrektywy 2017/1371 jest wąski, co należy ocenić negatywnie bowiem jak zostało wspomniane wcześniej celem dyrektywy jest przeciwdziałanie zagrożeniom lub szkodom dla interesu publicznego, które może wynikać z naruszeń w szeregu innych obszarów, które nie zostały ujęte w katalogu zamkniętym części I i II załącznika do dyrektywy. Krajowi ustawodawcy mogą rozszerzyć katalog na inne obszary, wydaje się, że polski ustawodawca powinien skorzystać z tej możliwości i rozszerzyć katalog z dyrektywy chociażby na takie sektory jak sektor finansowy czy farmaceutyczny lub w ogóle odejść od enumeratywnego katalogu na rzecz zgłaszania wszelkich naruszeń prawa, nie tylko prawa Unii Europejskiej, ale także prawa krajowego.

Organizacje natomiast mogą w swoich regulacjach wewnętrznych objąć ochroną sygnalistów, którzy zgłaszają nie tylko naruszenia prawa, ale także nadużycia w organizacji, w tym zachowania, które z punktu widzenia etycznego nie mogą być akceptowane w organizacji. Należy stwierdzić, że przyjmowanie zgłoszeń o naruszeniach w organizacji nie powinno ograniczać się do realizacji minimalnego wymogu z dyrektywy, przyjmowanie zgłoszeń powinno zapewniać pozyskiwanie zgłoszeń również o innych naruszeniach.

Dyrektywa 2017/1371 ma zastosowanie do osób fizycznych pracujących w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście

---

<sup>402</sup> Ibidem., art. 1 ust. 1 pkt c.

<sup>403</sup> Ibidem., art. 1 ust. 1 pkt d.

związanym z pracą, jeżeli posiadają status pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE, osób prowadzących działalność na własny rachunek, członków, w tym udziałowców lub akcjonariuszy organu zarządzającego przedsiębiorstwa, w tym dyrektorów niewykonawczych, wolontariuszy i stażystów nieotrzymujących wynagrodzenia, a także osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców.<sup>404</sup>

Objęcie tak szerokiego grona podmiotów wynika z faktu, że te osoby często są w posiadaniu informacji o naruszeniach, z drugiej strony objęcie osób posiadających niepewne formy zatrudnienia wynika z faktu, że wobec nich mogą być stosowane działania odwetowe i w związku z tą obawą nie będą chciały ujawniać informacji o nieprawidłowościach. Nie ma znaczenia czy osoby z katalogu wymienionego w art. 2 ust. 1 dyrektywy w momencie zgłaszania mają zawarty stosunek pracy – zgłoszenie naruszenia możliwe jest przed nawiązaniem stosunku pracy, w czasie rekrutacji lub po ustaniu stosunku pracy. w kontekście dalszego ujawnienia naruszenia – ujawnienie publiczne, ochroną objęte są osoby trzecie powiązane ze zgłaszającym, osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia, a także podmioty prawne stanowiące własność osoby zgłaszającej.

Aby sygnalista został objęty ochroną muszą zostać spełnione kumulatywnie trzy przesłanki. Po pierwsze, naruszenie, zgodnie z zawartą definicją musi zostać zgłoszone bez względu na formę zgłoszenia – zgłoszenie wewnętrzne, zewnętrzne lub ujawnienie publiczne. Po drugie, zgłoszenie powinno dotyczyć zakresu przedmiotowego dyrektywy. Może to budzić wątpliwość u sygnalisty, czy zgłoszenie będzie się mieściło w katalogu z art. 1 dyrektywy, dlatego krajowi ustawodawcy powinni rozszerzyć przedmiotowy zakres stosowania przepisów krajowych. Ostatnią przesłanką jest dokonanie zgłoszenia w dobrej wierze. Dobra wiara powinna być rozumiana jako posiadanie uzasadnionych podstaw do zgłoszenia naruszenia. Osoba zgłaszająca w momencie dokonywania zgłoszenia powinna mieć przeświadczenie, że informacje jakimi dysponuje, są prawdziwe i rzetelne.

Zgodnie z motywem 60 dyrektywy 2017/1371, osoby, które celowo i świadomie będą przekazywać błędne informacje lub będą wprowadzać w błąd, nie będą korzystały z ochrony. Zgodnie z tym samym motywem, nie zostanie pozbawiona ochrony osoba, która w zgłoszeniu zawrze nieścisłe informacje, ale będzie to równocześnie skutkiem niezamierzonego błędu. Dyrektywa 2017/1371 przewiduje również środki ochrony osób prawnych i fizycznych, których zgłoszenie dotyczy. Ochrona ta co prawda polega jedynie na ochronie tożsamości do chwili zakończenia dochodzenia, ale dyrektywa formułuje obowiązek zapewnienia przez

---

<sup>404</sup> Ibidem., art. 2 ust. 1.

państwa członkowskie prawa do skutecznego środka prawnego, dostępu do bezstronnego sądu oraz wprowadza domniemanie niewinności i prawo do obrony.<sup>405</sup>

Dyrektywa 2017/1371 wdraża minimalny standard ochrony sygnalisty, w szczególności w przedmiocie zakresu zgłoszeń. Należy przychylić się do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, że dyrektywa przyczynia się do wspomagania organizacji ze zwalczaniem niezgodnego z prawem i nieetycznego działania.<sup>406</sup>

Informacje o dostrzeżonych nieprawidłowościach mogą być zgłaszane na dwa sposoby – zgłoszenie dokonywane jest wewnątrz organizacji, w której zatrudniony jest sygnalista (*whistleblowing* wewnętrzny) i poza organizację, w której zatrudniony jest sygnalista (*whistleblowing* zewnętrzny). W przypadku *whistleblowingu* wewnętrznego zgłaszanie następuje zazwyczaj do wyznaczonej w ramach organizacji komórki organizacyjnej lub do oficera *compliance*. Zaletą tego typu rozwiązań jest niewydostawanie się wrażliwych informacji poza organizację oraz możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego z zachowaniem poufności przetwarzanych informacji, wyciągnięcie konsekwencji, ale przede wszystkim jest to minimalizowanie ryzyka reputacyjnego organizacji. *Whistleblowing* zewnętrzny ma miejsce wtedy, kiedy zgłoszenie kierowane jest podmiotów, którym organizacja zleciła przyjmowanie tego rodzaju zgłoszeń. Takie rozwiązanie niesie za sobą korzyści w przypadku organizacji działającej transgranicznie, gdzie jeden podmiot przyjmuje zgłoszenia z różnych lokalizacji. Niesie to jednak ryzyko prawne, jakim jest nieznanostwo przepisów prawa w innych państwach, z których pochodzą zgłoszenia. *Whistleblowing* zewnętrzny to również przekazywanie zgłoszeń do podmiotów trzecich działających niezależnie od organizacji, takich jak organy państwa – organy ścigania, organy nadzoru<sup>407</sup> lub przekazanie informacji do wiadomości publicznej. Co istotne, zgodnie z dyrektywą są to trzy niezależne od siebie tryby przekazywania informacji o naruszeniach. Dyrektywa nie nakłada obowiązku zgłaszania naruszenia w pierwszej kolejności do pracodawcy przez wewnętrzny kanał zgłoszenia, ale w motywie 62 formułuje postulat zachęcający do wykorzystania tego kanału zgłoszeń, wskazując, że są sytuacje kiedy sygnalista nie może dokonać zgłoszenia, np. w obawie przed odwetem, kiedy w organizacji nie ma wdrożonych procedur i kanałów zgłoszeń naruszeń lub w sytuacji kiedy organizacja nie podjęła kroków w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub zapobieżeniu naruszeniu. Ostatecznie, to sygnaliście pozostawiono wybór sposobu dokonania zgłoszenia.

---

<sup>405</sup> Ibidem., art. 16 ust. 1 i 2.

<sup>406</sup> Opinia z dnia 18 października 2018 r. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego» Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE», [COM(2018) 214 final], C62/155.

<sup>407</sup> Przykładowo: Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Organizacja może powierzyć obszar *whistleblowingu* komórce organizacyjnej lub zgodnie z art. 5 ust. 2 Dyrektywy może powierzyć wykonywanie tych zadań osobie trzeciej w ramach outsourcingu usług compliance. W wewnętrznych kanałach zgłoszenia sygnalista powinien mieć możliwość zgłoszenia naruszenia poprzez kilka kanałów - ustnie, telefonicznie, na piśmie i w formie spotkania. Najważniejszym jednak jest zapewnienie poufności tożsamości osobie zgłaszającej i osobie zaangażowanej w naruszenie (chyba, że szczegółowe przepisy prawa stanowią inaczej), bezstronność komórki organizacyjnej rozpatrującej zgłoszenie (taka komórka powinna mieć zagwarantowaną niezależność w strukturze organizacyjnej, powinna być usytuowana bezpośrednio pod członkiem zarządu, odpowiedzialnym za obszar *compliance*) oraz brak konfliktu interesu.

Zgodnie z dyrektywą 2017/1371, sygnalista może zgłosić naruszenie na zewnątrz organizacji, do odpowiednich organów, w przypadku, kiedy organizacja nie ma ustanowionych kanałów wewnętrznych lub jeśli nie podlega pod przepisy dyrektywy. Zgodnie z art. 6 dyrektywy państwa członkowskie wyznaczają organy przyjmujące zgłoszenia. Należy zauważyć, że to odpowiednie organy powinny mieć procedury postępowania z przyjmowanymi zgłoszeniami.

Osoba zgłaszająca aby kwalifikowała się do objęcia ochroną na mocy dyrektywy musi spełnić łącznie następujące przesłanki: osoba ta najpierw zgłosiła naruszenie wewnętrznie, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie podjęto żadnych odpowiednich działań w rozsądnym terminie, osoba zgłaszająca nie miała dostępu do wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości lub nie można było racjonalnie oczekiwać, że będzie świadoma dostępności takich kanałów, osoba zgłaszająca nie miała obowiązku korzystania z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, w świetle przedmiotu zgłoszenia nie można było racjonalnie oczekiwać, że będzie korzystała z wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, zgłaszający miał uzasadnione podstawy, aby przypuszczać, że wykorzystanie wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości może zagrozić skuteczności działań dochodzeniowych prowadzonych przez właściwe organy.<sup>408</sup>

Dyrektywa 2017/1371 w motywie 61 wprowadza wielopoziomowy model zgłaszania naruszeń, zachęcając do wykorzystania najpierw trybu zgłoszeń wewnętrznych, jednak „umożliwiając osobie zgłaszającej wybranie najwłaściwszego kanału w zależności od indywidualnych okoliczności sprawy. Ponadto, konieczna jest ochrona informacji podawanych do wiadomości publicznej z uwzględnieniem zasad demokracji, takich jak przejrzystość i odpowiedzialność, oraz praw podstawowych, takich jak wolność wypowiedzi i wolność

---

<sup>408</sup> Ibidem., art. 13 ust. 2.

mediów, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między interesem pracodawców w zakresie zarządzania organizacjami i ochrony interesów a interesem społeczeństwa w zakresie ochrony przed szkodą – zgodnie z kryteriami opracowanymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>409</sup>.

Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2017/1371, osoba podająca do wiadomości publicznej informacje na temat naruszeń objętych zakresem stosowania dyrektywy kwalifikuje się do objęcia ochroną, jeżeli osoba zgłaszająca dokonała zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego zgodnie z rozdziałami, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie podjęto żadnych odpowiednich działań w terminie lub nie można było od niej racjonalnie oczekiwać, że skorzysta z wewnętrznych lub zewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości, z powodu bezpośredniego lub oczywistego zagrożenia dla interesu publicznego lub ze względu na szczególne okoliczności sprawy lub na ryzyko nieodwracalnej szkody.

We wszystkich trzech kanałach zgłoszenia sygnalista podlega ochronie przewidzianej w poszczególnych przepisach dyrektywy przed działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy. Zgodnie z motywem 31 dyrektywy, „odwet wyraża bliski związek (przyczynowo-skutkowy), jaki musi istnieć między zgłoszeniem a doświadczeniem niekorzystnego traktowania, bezpośrednio lub pośrednio, przez osobę zgłaszającą, aby osoba ta mogła skorzystać z ochrony prawnej. Skuteczna ochrona osób zgłaszających jako środek służący skutecznemu egzekwowaniu prawa Unii wymaga szerokiej definicji od wetu, obejmującej wszelkie działania lub zaniechania mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które przynoszą im szkodę”. Sygnalista ma być chroniony od wszelkich form od wetu ze strony nie tylko pracodawcy, ale również ze strony pracowników, kierowników, w której zatrudniona jest osoba zgłaszająca, klientów, zleceniobiorców organizacji.

Zgodnie z motywem 65 poza osobą sygnalisty, ochroną objęta jest organizacja, którą reprezentuje. Przykłady wymienione w dyrektywie to odmowa świadczenia usług, wpisanie na czarną listę lub bojkotowanie działalności gospodarczej. Działania podejmowane wobec krewnych osoby zgłaszającej, którzy są również związani zawodowo z pracodawcą lub klientem/usługobiorcą tej osoby, oraz wobec przedstawicieli pracowników, którzy udzielili wsparcia osobie zgłaszającej traktowane są jako pośrednie formy odwetu. Art. 15 dyrektywy 2017/1371 zawiera szeroki katalog działań odwetowych, do których zalicza się zakaz stosowania zawieszenia, przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienia lub równoważnych środków, degradacji lub wstrzymania awansu, przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy, wstrzymania szkoleń, negatywnej oceny

---

<sup>409</sup> S. Bułajewski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] pod red. M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 179-208.

wyników lub wystawienia negatywnej opinii o pracowniku, nałożenia lub zastosowania jakiegokolwiek kary dyscyplinarnej, nagany lub innej kary, w tym finansowej, przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia w miejscu pracy, dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania, nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, nieprzedłużenia lub przedterminowego rozwiązania umowy o pracę na czas określony, szkody, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu, umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co oznacza, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży, przedterminowego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług, unieważnienia licencji lub zezwolenia.<sup>410</sup>

Za szczególny mechanizm ochronny należy uznać przeniesienie ciężaru dowodu w postępowaniach sądowych lub innych, w których osoba zgłaszająca dochodzi roszczeń z powodu doznanych negatywnych konsekwencji ze względu na zgłoszenie nieprawidłowości. Na osobie notyfikującej ciąży ciężar dowodu wykazania związku przyczynowego pomiędzy faktem dokonania zgłoszenia a wystąpieniem działań odwetowych. Sąd, na wniosek pracownika, będzie mógł przywrócić do pracy sygnalistę, jeśli pracodawca naruszy uprawnienia pracownicze lub zakończy stosunek pracy z pracownikiem. Należy jednak mieć na względzie, że przerzucenie ciężaru dowodu na osobę zgłaszającą może stać się przedmiotem nadużyć w sytuacji, kiedy pracownik organizacji chce skorzystać z ochrony w przypadku chęci zwolnienia go przez pracodawcę.

Parlament Europejski w rezolucji 2016/2055 z dnia 14 lutego 2017 r. Rola Demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE wskazał, że demaskatorzy odgrywają ważną rolę w zapobieganiu nieprawidłowościom oraz wykrywaniu i zgłaszaniu ich w odniesieniu do wydatków z budżetu UE, a także w rozpoznawaniu i publikowaniu przypadków korupcji, oraz że należy ustanowić i promować wspierającą europejskie dobro publiczne kulturę zaufania, w której urzędnicy i inni pracownicy UE, jak i społeczeństwo, czują się chronieni przez praktyki dobrego zarządzania, oraz która udowadniałaby, że instytucje UE wspierają i chronią ewentualnych demaskatorów nieprawidłowości oraz zachęcają ich do działania<sup>411</sup>. Rezolucja 2016/2055 Parlamentu Europejskiego jest pierwszym dokumentem na szczeblu unijnym, który ukazał, że niezbędne są horyzontalne ramy prawne, które określą prawa, obowiązki i ustanowią

---

<sup>410</sup> B. Baran, *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy 2019/1937 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów)*, [w:] pod red. B. Baran, M. Ożóg, *Ochrona Sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021, s. 18-19.

<sup>411</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. Rola Demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055 (INI)), C 252/56.

ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości. W motywie G rezolucji wskazano m.in. na konieczność ochrony anonimowości, wsparcia prawnego, psychologicznego oraz na sankcje w przypadku stosowania jakichkolwiek form odwetowych wobec demaskatorów a także na szybkie mechanizmy działania.

### 3.3.2. *Instytucja sygnalisty w prawie polskim – zarys historyczny*

W XVII w. z punktu widzenia zgłaszania naruszeń prawa należy wskazać konstytucje egzorbitancyjne, których celem było m.in. naprawa naruszeń prawa.<sup>412</sup> Powyższe wykonywane było przez sejm w ramach posiadanych uprawnień kontrolnych wobec wszystkich organów państwa.<sup>413</sup>

W czasach I Rzeczypospolitej funkcjonowało prawo sądowe (prawo stosowane przez sądy). W tym okresie, można wskazać na przykłady nagradzania osób, które dokonywały sygnalizowania nieruszeń. Takim naruszeniem mogły być sprawy z zakresu naruszania porządku publicznego w pobliżu dworu królewskiego oraz sądzenie urzędników dworskich.<sup>414</sup>

W czasie zaborów możemy mówić o wstrzymaniu się społeczeństwa z jakimikolwiek działaniami społecznymi, w tym z sygnalizowaniem jakichkolwiek naruszeń, ponieważ jakakolwiek krytyka władzy nie miała miejsca ze względu na brak efektywnego systemu praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności wolności wypowiedzi.<sup>415</sup>

Kolejne przykłady sygnalizowania naruszeń praw pojawiają się w latach 20-tych XX w. W art. 107 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. wprowadzono prawo petycji. Artykuł 107 Konstytucji stanowił, że „obywatele mają prawo wносить pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych<sup>416</sup>”. Prawo petycji uznawane jest za jedno z najstarszych, tradycyjnych praw ludzkich i najstarszych praw jednostki gwarantowanych w państwach demokratycznych<sup>417</sup>.

W latach 40-tych XX w. dobrowolna sygnalizacja naruszeń prawa ewoluowała w obowiązek obywatelski. Wynikało to z panującego ustroju totalitarnego i wpisywania się przekazywania donosów w myśl radziecką. Sygnalizacja naruszeń mogła dotyczyć czynów

---

<sup>412</sup> M. Ożóg, *Sygnalizacja naruszeń prawa a zasada praworządności w dziejach prawa polskiego – zarys problematyki*, [w:] pod red. B. Baran, M. Ożóg, *Ochrona sygnalistów, Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021, s. 247.

<sup>413</sup> T. Kucharski, *Konstytucje egzorbitancyjne w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1607-1648. Zarys problematyki*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, tom LXIV, 2012, Zeszyt 2, s. 142.

<sup>414</sup> A. Moniuszko, *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Szlacheckiej (XVI – XVIII w.)*, 2017, s. 16.

<sup>415</sup> M. Ożóg, *Sygnalizacja naruszeń prawa...*, s. 250.

<sup>416</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44, poz. 267).

<sup>417</sup> J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 118.



niezgodnych z prawem lub czynów godzących w interesy polityczne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dodatkowo, aktywnie działające służby pozyskiwały informacje dotyczące naruszeń prawa i prywatnego życia obywateli. W 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego wydał dekret z dnia 30 października 1944 r., który określał odpowiedzialność karną za uchylanie się od obowiązku denuncjacji określonych czynów zabronionych pod rygorem kary śmierci<sup>418</sup>. Społeczna ocena dokonywania donosów przez obywateli w atmosferze terroru państwa, była negatywna. Takie postrzeganie sygnalizowania naruszeń prawa utarł się w świadomości kolejnych pokoleń na wiele lat i prawdopodobnie dzisiejsze postrzeganie wprowadzenia do porządku prawnego rozwiązań o podobnych charakterze budzi wiele kontrowersji i wątpliwości.

Podsumowując, na przestrzeni wieków, motywacja do zgłaszania naruszeń zmieniała się w zależności od ustroju. Można powiedzieć, że do czasów wdrożenia obowiązku zgłaszania naruszeń prawa, dokonywanie takich zgłoszeń postrzegane było jako troska o dobro wspólne oraz dawało odpowiedzialności za wspólnotę.

### ***3.3.3. Instytucja sygnalisty w prawie polskim w XXI w.***

Jak zostało wskazane powyżej, na dzień pisania niniejszej pracy w polskim systemie prawnym nie ma przepisów prawnych, które gwarantowałyby sygnaliście pełną ochronę prawną przed od wetem za przekazanie informacji o nadużyciach w organizacji. Pomimo, że postulat utworzenia jednolitego systemu ochrony sygnalisty został zawarty w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020<sup>419</sup>, Kodeks pracy ani żadne inne przepisy nie gwarantują sygnaliście kompleksowej prawnej ochrony przed skutkami zasygnalizowania o nieprawidłowościach. Zaczynają pojawiać się pierwsze regulacje sektorowe gwarantujące sygnaliście taką ochronę. Przykładem jest ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, który gwarantuje prawną ochronę osobie, która narusza tajemnicę przedsiębiorstwa, jeśli jest ono konsekwencją ujawnienia przez pracownika nieprawidłowości w interesie publicznym<sup>420</sup>. Sektorowe inicjatywy należy uznać za pozytywne, jednak wciąż nie zapewnia to należytej ochrony sygnaliście. Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych stworzył projekt ustawy o ochronie sygnalistów<sup>421</sup>, który w sposób

---

<sup>418</sup> Art. 11, Dz. U. z 1944 r., nr 10, poz. 50.

<sup>419</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, uchwała Nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. (M.P. z 2018 r. poz. 12).

<sup>420</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993, nr 47, poz. 211).

<sup>421</sup> Projekt ustawy dostępny jest: <http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>.

przejrzysty kompleksowo ujmuje system ochrony sygnalisty i postępowanie podmiotu po zasygnalizowaniu nieprawidłowości. Projekt ustawy powstał przed ukazaniem się projektu dyrektywy o ochronie sygnalistów i po opublikowaniu projektu ustawy o jawności życia publicznego.

Projekt UOPZ określa zakres podmiotowy sygnalisty i zgłoszeń oraz nakłada obowiązek stworzenia procedur informowania o nieprawidłowościach w podmiocie<sup>422</sup>. Zgodnie z art. 13 ust. 1 projektu UOPZ sygnalistą jest pracownik podmiotu zbiorowego, członek organu podmiotu oraz osoba działająca w imieniu i w interesie podmiotu zbiorowego na podstawie dokonywanej czynności prawnej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zgłoszeniu podlegają „informacje świadczące o:

- 1) Podejrzeniu przygotowania, usiłowania lub popełnienia czynu zabronionego,
- 2) Niedopełnieniu obowiązków lub nadużyciu uprawnień przez organy podmiotu zbiorowego lub osoby, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 lub art. 6 ust. 1 lub 2,
- 3) Niezachowaniu należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach w działaniach organów podmiotu zbiorowego lub osób, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 lub art. 6 ust. 1 lub 2,
- 4) Nieprawidłowościach w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, które mogłyby prowadzić do popełnienia czynu zabronionego.<sup>423</sup>”

Co istotne, sygnalista będzie mógł poinformować o zdarzeniu przyszłym, jednak ustawodawca nie określa jaki powinien być stopień wiarygodności informacji o zdarzeniu przyszłym, w związku z tym zakłada się, że każda informacja będzie się mieścić w komentowanym przepisie. Sygnalista będzie również mógł przekazać informacje o niedopełnieniu obowiązków lub nadużyciu uprawnień przez organ podmiotu zbiorowego, jego członka lub osób związanych z działalnością podmiotu. Oznacza to, że do tej kategorii osób możemy zaliczyć m.in. podwykonawców, pod warunkiem, że ich czyn pozostawał w związku z wykonywaniem umowy zawartej z podmiotem zbiorowym. Dodatkowo, sygnalista będzie mógł zgłosić informacje o braku dochowania należytej staranności w działaniu organów podmiotu zbiorowego.

Przykładowo, polski ustawodawca wprowadził obowiązek wdrożenia procedur anonimowego zgłaszania naruszeń w podmiotach rynku finansowego, tj. w bankach i w firmach inwestycyjnych. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe oraz

---

<sup>422</sup> Art. 11- 13 projektu ustawy o ochronie sygnalistów przygotowany przez Fundację im. Stefana Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych.

<sup>423</sup> Ibidem., art. 11 ust. 1.

zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach. Zgodnie z art. 9 ust. 2a Prawo bankowe w banku funkcjonuje system zarządzania, który obejmuje „procedury anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu, a w szczególnych przypadkach – radzie nadzorczej banku, naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych”. Ustawodawca obowiązek anonimowego zgłaszania naruszeń również wprowadził w firmach inwestycyjnych. Zgodnie z art. 25e ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi „spółka prowadząca rynek regulowany jest obowiązana posiadać procedury anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu, a w szczególnych przypadkach – radzie nadzorczej, naruszeń przepisów prawa, w tym przepisów rozporządzenia 596/2014 i rozporządzenia 600/2014, oraz procedur i standardów etycznych obowiązujących w spółce prowadzącej rynek regulowany”. Jednocześnie, wszystkie podmioty, które są enumeratywnie wymienione w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu powinny posiadać procedury zgłaszania naruszeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.<sup>424</sup>

### 3.3.4. *Compliance defence*

Istotnym elementem zwolnienia podmiotu od odpowiedzialności (ang. *compliance defence*) jest wykazanie, że obowiązane organy i osoby uprawnione do działania w imieniu lub w interesie podmiotu zachowały należyłą staranność wymaganą w danych okolicznościach podczas organizacji działalności podmiotu oraz w nadzorze nad tą działalnością<sup>425</sup>. Temat ten był już poruszany wcześniej, lecz należy się do niego ponownie odnieść w kontekście omawiania Projektu UOPZ. Należyta staranność nie została zdefiniowana w ustawie, ponieważ ustawodawca przyjął, że należy przyjąć definicję zawartą w art. 355 § 2 Kodeksu cywilnego<sup>426</sup>, lecz powinien być to ogólny wzorzec należytej staranności funkcjonującej w profesjonalnym obrocie handlowym ze względu na fakt, że ustawie podlegają osoby prawne.<sup>427</sup> Zgodnie z uzasadnieniem do Projektu UOPZ, „przez należyłą staranność należy rozumieć określony, modelowy sposób postępowania.

---

<sup>424</sup> Bardziej szczegółowo w rozdziale IV.

<sup>425</sup> Ibidem., art. 6 ust. 6.

<sup>426</sup> Art. 355 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93).

<sup>427</sup> B. Jagura, *Należyta staranność kluczem do unikania odpowiedzialności na gruncie nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Compliance, Magazyn Fachowy Instytutu Compliance, Viadrina Compliance Center, grudzień 2018, s. 12-14.

Wzorzec należytej staranności powinien być formułowany według kryteriów obiektywnych, co oznacza, iż należy brać faktycznie i powszechnie stosowane sposoby postępowania w danej sytuacji. Nie są więc uwzględniane indywidualne cechy podmiotu, jego właściwości osobiste<sup>428</sup>. Z powyższą tezą nie sposób się zgodzić, bowiem inny poziom należytej staranności będzie stosowany do dużego podmiotu, działającego w grupie kapitałowej na rynku regulowanym, inny dla małego podmiotu działającego w określonej grupie zawodowej, a jeszcze inny dla podmiotu świadczącego typowe usługi na rynku. W budowaniu wzorców należytej staranności pożyteczne są kodeksy postępowania, procedury *compliance*, które żeby spełniać swoje funkcje muszą być dostosowane do specyfiki podmiotu. Na podmiocie będzie leżał ciężar dowodu udowodnienia dochowania należytej staranności.

B. Jaruga jest zdania, że należyta staranność oznacza działanie zgodne z prawem, które ma charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Aspekt wewnętrzny dotyczy przestrzegania przez członków organów obowiązków względem spółki – obowiązki te wynikają z ustaw, statutu lub umowy spółki czy regulacji wewnętrznych podmiotu. w aspekcie zewnętrznym na zarządzie ciąży obowiązek zadbania o to, aby pracownicy każdego szczebla organizacyjnego przedsiębiorstwa przestrzegali przepisów prawa i norm wewnętrznych – procedur *compliance* obowiązujących w przedsiębiorstwie.<sup>429</sup> w aspekcie omawianego projektu UOPZ, dochowanie należytej staranności w toku działania podmiotu ma charakter prewencyjny w celu ustrzeżenia przedsiębiorstwa przed popełnieniem nadużyć. Aby dochowanie należytej staranności zdefiniowanej w art. 6 ust. 6 projektu UOPZ miało charakter realny, zarząd spółki powinien określić reguły postępowania oraz zapewnić ich przestrzeganie. Przede wszystkim, powinna zostać stworzona organizacja *compliance*. Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 3 UOPZ powinna zostać wyznaczona osoba w komórce organizacyjnej nadzorującej przestrzeganie przepisów i zasad regulujących działalność podmiotu. Taką osobą w spółce jest osoba zatrudniona w komórce ds. *compliance* (najczęściej jest to *Compliance Officer*). Po drugie, kierownictwo spółki powinno zobowiązać się do nietolerowania w spółce naruszeń prawa i norm wewnętrznych (ang. *commitment*). Po trzecie, aby procedura *compliance* była skuteczna, powinna być poprzedzona zbadaniem ryzyk prawnych przy prowadzenia działalności przedsiębiorstwa i opracowaniem takiej struktury organizacyjnej, aby tych ryzyk uniknąć. Ostatnim punktem powinno być prowadzenie odpowiedniej dokumentacji, która powinna dotyczyć wykrytych nieprawidłowości oraz działań naprawczych podjętych w ramach wykrycia nieprawidłowości.

---

<sup>428</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych s. 11-12.

<sup>429</sup> B. Jagura, *Należyta staranność kluczem do unikania odpowiedzialności na gruncie nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Compliance, Magazyn Fachowy Instytutu Compliance, Viadrina Compliance Center, grudzień 2018, s. 13.

Wyżej przytoczone zachowania, które są wypełnieniem obowiązku dochowania należytej staranności nie będą skuteczne, jeśli w przedsiębiorstwie nie będzie elementu kontroli. Bez tego, organy spółki nie będą w stanie stwierdzić czy w przedsiębiorstwie dochodzi do naruszeń prawa i czy wdrożony system *compliance* jest skuteczny. Co więcej, w przedsiębiorstwie powinien być wprowadzony system kontroli samego zarządu, który również jest podatny na ryzyko dokonywania nadużyć w spółce.

Z brakiem dochowania należytej staranności wiąże się również pojęcie winy w wyborze i winy w nadzorze. Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1 UOPZ warunkiem odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego w następstwie co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby zdefiniowanej w art. 6 ust. 1 lub 2 albo w nadzorze na nimi ze strony podmiotu zbiorowego<sup>430</sup>.

Reasumując, termin *compliance defence* odnosi się do obrony osób prawnych przed odpowiedzialnością karną lub cywilną, w przypadku, kiedy organizacja ustanowiła odpowiednie procedury dotyczące zgłaszania naruszeń. Idea *compliance defence* z pewnością nie jest na świecie szeroko stosowana, jednak należy zauważyć, że fakt ustanowienia i przestrzegania zasad *compliance* w organizacji, w niektórych jurysdykcjach stanowi argument do obrony w sporach cywilnych przeciw roszczeniom klientów poszkodowanych przez produkt niebezpieczny. W stanie Wirginia w Stanach Zjednoczonych posiadanie przez organizację systemu zgodności z wymogami regulacyjnymi (ang. *regulatory compliance*) daje w sporze silną pozycję, lecz wciąż nie przesądza o braku winy.<sup>431</sup>

W polskim porządku prawnym, temat mechanizmu *compliance defence*, dyskutowany był przy pracach nad projektem ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zagrożone pod groźbą kary. Projektowany art. 5 pkt 2 ustawy UOPZ określał jeden z warunków odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, w przypadku, gdy przestępstwo zostało popełnione przez osobę fizyczną pełniącą funkcje kierownicze lub nadzorcze lub przez przedsiębiorcę współpracującego z podmiotem. W takiej sytuacji podmiot zbiorowy miałby być ukarany, gdy popełnienia przestępstwa przez członka kadry kierowniczej było następstwem niewłaściwej organizacji podmiotu. Chodzi o wprowadzenie takiej organizacji podmiotu, która nie zapewniła uniknięcia popełnienia przestępstwa. Istotnym jest również fakt, że dochowanie należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach mogło spowodować, że przestępstwo nie zostałoby popełnione. W piśmiennictwie nie wytłumaczono, czym jest właściwa organizacja podmiotu, jednak należy przez to rozumieć wdrożony system *compliance*, adekwatny m.in. do

---

<sup>430</sup> Art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu ustawy z dnia 5 grudnia 2018 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

<sup>431</sup> *Mears v. General Motors Co.*, 856 F Supp. 548, 551-53 (E.D Va. 1995), potwierdzone przez *Wilder v. Toyota Motor Sales, U.S.A., Inc.*

profilu i rozmiarów organizacji. W tym przypadku, wskazana byłaby również ocena zasad ładu korporacyjnego organizacji. Mechanizm *compliance defence* powinien zostać wprowadzony do porządku prawnego, tak jak przykładowo zostało to uczynione w brytyjskiej ustawie o łapownictwie (*Bribery Act*), której art. 7 pkt 2 wprowadza pojęcie „adekwatnych procedur”, które organizacja powinna prowadzić, aby móc ten fakt podnieść w przypadku ewentualnego sporu sądowego o popełnienie przestępstwa niezapobiegnięcia korupcji. Pojęcie adekwatnych procedur zostało zdefiniowane w wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, na które składa się sześć zasad: procedury proporcjonalne do ryzyka korupcji, okresowa ocena narażenia na korupcję, zaangażowanie kadry kierowniczej, szkolenia i regulacje zapobiegające korupcji, kontrola i nadzór nad procedurami antykorupcyjnymi.

#### 4. Podsumowanie

Głównym postulatem techniki prawodawczej jest spójność systemu prawnego i niesprzeczność norm prawnych. Podmioty prawa mają gwarancję, że system prawny konstruowany jest przy poszanowaniu ich oczekiwań co do jakości. Prawo powinno być tworzone w koherentny sposób, a normy nie powinny się wykluczać. Spójność systemu prawnego oznacza, że przepisy wzajemnie nie wykluczają się, niesprzeczność norm przejawia się w tym, że normy nie tworzą dla ich adresata możliwości odmiennego ich zrozumienia. W spójnym systemie zalecenia normatywne będą wynikały z siebie nawzajem, będą się wzajemnie uzupełniały w sposób logiczny i będzie to system bez luk.<sup>432</sup>

Obecnie, polski porządek prawa jest uzupełniany o normy wydawane przez podmioty, które nie mają charakteru prawotwórczego, tj. stowarzyszenia sektorowe czy korporacje. Ważnym zagadnieniem jest wydawanie norm przez takie podmioty, które nie są umocowane do ich wydawania, nie mają legitymizacji do ich wydawania, a jednak mają duży wpływ na ich adresatów, w szczególności, kiedy mowa jest o globalnych korporacjach, których tworzone normy mają wpływ na same podmioty, które je tworzą oraz podmioty będące w relacjach z nimi, np. kontrahenci, osoby fizyczne będące klientami takich podmiotów. Normy wydawane przez takie podmioty funkcjonują obok norm prawnych, ale nimi nie są, choć ich konstrukcja i treść jest podobna do typowych norm prawnych.

Normy, o których mowa, zawarte są w politykach i procedurach *compliance*, mających na celu ograniczenie ryzyka braku zgodności, w kodeksach etycznych przedsiębiorstw, w standardach działania itp., które razem tworzą systemy *compliance*. Normy te mają charakter

---

<sup>432</sup> Szerzej w tym temacie: T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017, s. 46 i nast.

miękkiej, jednak posiadają atrybut mocy wiążącej. Dla wyżej opisanego zjawiska nie ma obecnie aparatury pojęciowej, jednak niewątpliwym jest, że takowa powstanie, bowiem jest to zjawisko coraz bardziej powszechne i w pełni akceptowane przez podmioty tworzące te normy i ich adresatów.

Aby system *compliance* był skuteczny i właściwie spełniał swoje zadania, na jego rozwój należy spojrzeć dwuwymiarowo. Po pierwsze, powinien następować ciągły rozwój ustawodawstwa w kierunku tworzenia kolejnych przepisów regulujących tę materię. W ostatnich latach zauważalna jest wzmożona intensywność polskiego ustawodawcy w tworzeniu przepisów prawnych (ustaw) i rekomendacji w dziedzinie *compliance*. Zauważalna jest również ogromna dynamika podmiotów rynku prywatnego w tworzeniu norm systemów *compliance*, które są obowiązującymi regułami postępowania i tworzą nową sferę regulacji uzupełniając tradycyjny system normatywny. Z drugiej strony, organy administracji państwowej również zainteresowały się tematyką *compliance*, wprowadzając odpowiednie regulacje wewnętrzne lub nawet tworząc dedykowane tej tematyce komórki organizacyjne – w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego jest Departament *Compliance*, który został utworzony w dniu 1 kwietnia 2019 r.

W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji powołano Zespół do spraw zarządzania ryzykiem w tym naczelnym organie państwa<sup>433</sup>. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych wprowadzono zarządzenie w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych<sup>434</sup>. Ta sytuacja przyczynia się do rozbudowy pluralizmu prawnego, co należy uznać za zjawisko pozytywne.

Zagadnienia *compliance* nie mieszczą się w klasycznym pojęciu języka prawnego, ale z pewnością stanowią nową sferę normatywną. W tematyce *compliance* prawo cywilne zaczyna łączyć się z prawem karnym, na co dowodem jest powstanie nowej sfery prawnej – *criminal compliance*, tj. dziedziny, która jest środkiem zapobiegawczym przed poniesieniem odpowiedzialności przez przedsiębiorstwo. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że do Kodeksu spółek handlowych nigdy nie były wprowadzane przepisy stanowiące o konieczności wprowadzania systemów *compliance* dla spółek. Wymagania *compliance* w polskim porządku prawnym dotyczą podmiotów objętych nadzorem finansowym. Normy te zostały przyjęte w wyniku implementowania przepisów Unii Europejskiej czy międzynarodowych standardów.

---

<sup>433</sup> Zarządzenie nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji,

<sup>434</sup> Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych, Dz. Urz. MSZ 34.

## **ROZDZIAŁ IV. Organizacja funkcji *compliance* w wybranych podmiotach działających na polskim rynku finansowym**

### **1. Wprowadzenie**

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie problematyki organizacji i poszczególnych funkcji *compliance* w wybranych podmiotach działających na polskim rynku finansowym. Jednakże, analizując poszczególne rozwiązania prawne, na początku należy rozważyć czym jest rynek finansowy, gdyż jest to istotne z punktu widzenia tworzenia i stosowania regulacji, które tego rynku dotyczą.

W polskim ustawodawstwie istnieją przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które odnoszą się do wszystkich podmiotów działających na rynku finansowym i te unormowania zostały przedstawione w rozdziale III niniejszej rozprawy. Należy wskazać, że celem rozdziału IV jest dokonanie analizy tych przepisów prawa i źródeł prawa miękkiego, które odnoszą się do wybranych podmiotów oraz wskazanie różnic lub podobieństw pomiędzy nimi, wskazanie luk w prawie oraz wysnucie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. W wybranych podmiotach zostaną przedstawione kluczowe elementy obszarów *compliance* takie jak organizacja funkcji *compliance*, system kontroli wewnętrznej, rola komórki do spraw zgodności, jej umiejscowienie w strukturze organizacji i zakres zadań. Analizie zostaną poddane przepisy regulujące funkcjonowanie banków, instytucji płatniczych, towarzystw funduszy inwestycyjnych i spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych. Wybór tych podmiotów podyktowany jest faktem, że funkcje *compliance* są przez nie stosowane, lecz uregulowane są w sposób odmienny. Z jednej strony, wzrost aktywności ustawodawcy i polskiego organu nadzoru, a z drugiej nieustanny postęp technologiczny, powodują, że podmioty te nie nadążają za zmianami. Powyższe sprawia, że koniecznym stało się wprowadzenie nadzoru zgodności na poziomie organizacji. W związku z powyższym, celem tego rozdziału jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy zwiększenie wymogów regulacyjnych powoduje wzrost znaczenia funkcji *compliance* w organizacji?

### **2. Ryzyko niezgodności w banku**

L. Góral, wskazuje, że „istotę rynku finansowego jako elementarnej kategorii teoretycznej można uchwycić na trzech płaszczyznach – ekonomicznej, organizacyjnej i prawnej”. Rynek finansowy jest przede wszystkim miejscem obrotu pieniądza – gotówkowego, bezgotówkowego i elektronicznego. Na rynku dochodzi do działań



o charakterze ekonomicznym i prawnym. Powyższe powoduje, że w aspekcie prawnym rynek finansowy należy postrzegać z perspektywy usług finansowych, a z punktu widzenia funkcjonalnego na rynku finansowym możliwe jest wyodrębnienie jego sektorów.

Ryzyko braku zgodności jest różnie definiowane, a różnice wynikają ze źródła pochodzenia danej definicji.<sup>435</sup>

Poniższa tabela zawiera wykaz definicji ryzyka braku zgodności, określonej w ustawie Prawo bankowe i w rekomendacjach krajowego regulatora.

Tabela 1: Wybrane definicje ryzyka braku zgodności w sektorze bankowym

Źródło definicji	Treść definicji	Główny nacisk definicji
Art. 9c ustawy Prawo bankowe	Bank jest zobowiązany w ramach systemu kontroli wewnętrznej badać zgodność działania banku z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi.	1. Obowiązek badania zgodności przez bank 2. Zgodność z regulacjami jako element kontroli wewnętrznej
Pkt 22 uchwały KNF nr 258/2011	Ryzyko braku zgodności rozumiane jako skutki nieprzestrzegania przepisów prawa, regulacji wewnętrznych oraz przyjętych przez bank standardów postępowania	Skutki nieprzestrzegania wymagań
Rekomendacja H KNF	Zarząd banku jest wyposażony w informacje o przepisach prawa, zasadach, regulacjach i normach, których bank musi przestrzegać wraz z szacunkową oceną możliwego wpływu istotnych zmian w tym zakresie na działalność	1. Odpowiedzialność zarządu banku 2. Szacunkowa ocena wpływu zmian przepisów prawa na działalność banku

<sup>435</sup> E. Łosiewicz-Dniestrzańska, *Ryzyko braku zgodności w banku*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 48, 2014, z. 4, s. 108.

	banku i zapewnienie zgodności działania z tymi przepisami.	
Rekomendacja M KNF	Zarząd banku powinien zapewnić, że ryzyko niespełnienia wymogów wynikających z regulacji wewnętrznych i zewnętrznych (w tym prawnych) jest identyfikowane i kontrolowane.	Identyfikacja i kontrola ryzyka braku zgodności
Komitety Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego	Ryzyko braku zgodności to ryzyko sankcji prawnych bądź regulaminowych, materialnych strat finansowych lub utraty dobrej reputacji, na jakie narażony jest bank, gdy nie zastosuje się do ustaw, rozporządzeń, przepisów czy przyjętych przez siebie standardów i kodeksów postępowania mających zastosowania w jego działalności.	1. Komórka ds. nadzoru zgodności z prawem 2. Monitorowanie i ocena efektywności podejmowanych działań

Źródło: Łosiewicz-Dniestrzańska E., *Ryzyko braku zgodności w banku*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 48, 2014, z. 4, s. 109.

Najbardziej ogólną z przedstawionych definicji jest definicja wskazana w ustawie Prawo bankowe. W przytoczonych definicjach zawartych w rekomendacjach widać, że koncentrują się one na innych aspektach. Wskazuje się na organ odpowiedzialny za ryzyko braku zgodności lub na sankcje wynikające z braku ich przestrzegania. W żadnej z definicji nie jest natomiast wskazane, jakiego rodzaju przepisy prawne mieszczą się w zakresie ryzyka braku

zgodności. Należy zatem domniemywać, że chodzi o wszystkie przepisy regulujące działalność banku.

Istotnym z punktu widzenia zarządzania ryzykiem jest pomiar i ocena ryzyka braku zgodności. Dzięki pomiarowi ilościowemu, banki są w stanie oszacować ryzyko operacyjne, a w związku z tym potencjalne naruszenia i ich koszty. Konieczność dokonywania pomiaru ilościowego sprawia, że jednostki ds. zgodności upodabniają się do jednostek ds. zarządzania ryzykiem. Pomiar ryzyka braku zgodności polega przede wszystkim na identyfikacji i monitoringu naruszeń zgodności poprzez zdarzenia operacyjne banku, analizy prawne a nawet reklamacje klientów. Jako przykład analizy ryzyka należy wskazać liczbę reklamacji klientów, liczbę przeanalizowanych zgłoszeń prania pieniędzy, liczbę i wartość odszkodowań, liczbę procesów i pozwów sądowych wynikających z nieprzestrzegania przepisów, liczbę wewnętrznych naruszeń, liczbę i wartość nałożonych przez regulatorów kar finansowych, liczbę rekomendacji jednostki ds. zgodności. Każdy bank posiada własne zasady obliczania ryzyka braku zgodności dostosowane do skali działalności i rodzaju klienta.<sup>436</sup>

## **2.1.Organizacja funkcji *compliance* w bankach**

Banki są instytucjami zaufania publicznego, a ich działalność jest ściśle regulowana przepisami prawa oraz stanowi działalność nadzorowaną. Powszechność usług bankowych oraz globalizacja przyczyniły się do wzrostu liczby nowych ryzyk związanych z prowadzeniem działalności bankowej. Jest to jeden z powodów, dla których ingerencja przepisów prawa jest widoczna we wszystkich obszarach działalności banków<sup>437</sup>.

Funkcja *compliance* w sektorze bankowym tak kompleksowo po raz pierwszy została opisana w oficjalnym akcie regulacyjnym dotyczącym rynku finansowego przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w opracowaniu „*The compliance function in banks*”<sup>438</sup>. Dokument ten był dokumentem konsultacyjnym na temat funkcji zapewnienia zgodności w bankach. Stanowił inicjatywę do wsparcia banków w zarządzaniu ryzykiem braku zgodności oraz miał na celu wprowadzenie działań naprawczych w przypadku stwierdzenia braku zgodności.<sup>439</sup> Za cel działalności dostosowawczej banku (funkcja *compliance*) zostało uznane odpowiednie zarządzanie ryzykiem braku dostosowania. Ta kategoria obejmowała ryzyko

---

<sup>436</sup> E. Łosiewicz-Dniestrzańska, *Ryzyko braku zgodności w banku*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 48, 2014, s. 112.

<sup>437</sup> Przykłady regulowanej działalności banków to m.in. licencjonowanie działalności bankowej, zasady konkurencji, zapewnienie bezpieczeństwa przy wprowadzaniu nowych technologii, zasady rachunkowości.

<sup>438</sup> Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, *The compliance function in banks*, 2003.

<sup>439</sup> I. Chaikowska, *Zasada zapewnienia zgodności a działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego*, Bezpieczny Bank, 3(76), 2019, s. 44.

wszelkich prawnych i regulacyjnych sankcji, strat finansowych oraz utraty reputacji, jakie mogły dotknąć bank w wyniku niedostosowania jego działalności do norm prawnych, regulacji, przepisów i innych obowiązujących standardów<sup>440</sup>.

Według tego dokumentu, na system *compliance* w sektorze bankowym składają się takie elementy jak identyfikacja, pomiar, monitoring, ocena, testowanie i raportowanie. Ryzyko braku zgodności definiowane jest jako „ryzyko sankcji prawnych bądź regulaminowych, materialnych strat finansowych lub utraty dobrej reputacji, na jakie narażony jest bank w wyniku niezastosowania się do ustaw, rozporządzeń, przepisów czy przyjętych przez siebie standardów i kodeksów postępowania mających zastosowanie w jego działalności”.<sup>441</sup> Według dokumentu, główne zasady funkcjonowania systemu zgodności powinny opierać się na następujących punktach:

- 1) Sprawowanie stałego nadzoru nad funkcją *compliance* przez radę nadzorczą, w tym zatwierdzone polityki *compliance*,
- 2) Odpowiedzialność zarządu za efektywność działania komórki ds. *compliance*,
- 3) Obowiązek ustanowienia, propagowania, zapewnienia przestrzegania polityki *compliance* przez zarząd oraz ustanowienie obowiązku sprawozdawczości do rady nadzorczej,
- 4) Obowiązek ustanowienia przez zarząd stałej i efektywnej komórki *compliance*,
- 5) Obowiązek zapewnienia niezależności komórce *compliance*,
- 6) Obowiązek zapewnienia komórce *compliance* odpowiednich zasobów niezbędnych do efektywnego wykonywania zadań,
- 7) Obowiązek wspierania zarządu w zapewnieniu zgodności jako podstawowy obowiązek komórki *compliance*,
- 8) Obowiązek dokonywania oceny komórki *compliance* w ramach funkcjonującego audytu wewnętrznego,
- 9) Obowiązek przestrzegania reguł postępowania właściwych dla porządku prawnego, w którym prowadzona jest działalność,
- 10) Ograniczona możliwość outsourcingu w zakresie zapewnienia zgodności działalności.

Wyżej wymienione zasady były dość ogólnikowe, jednak wskazywały sposób, w jaki banki powinny były wdrażać systemy *compliance*. Powyższe dotyczyło podstawowej działalności banku, ale również innych obszarów, których zgodność działalności była

---

<sup>440</sup> B. Zdanowicz, *Compliance – Nowa funkcja banków*, Bezpieczny Bank 1 (22), 2004, s. 81.

<sup>441</sup> Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, *Zgodność i funkcja zapewnienia zgodności w bankach*, 2005, s. 5.

przewidziana w przepisach prawa, tj. przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, prawo pracy, prawo podatkowe, ochrona danych osobowych, co z biegiem czasu wciąż ulegało rozszerzeniu.

Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego jeszcze kilkakrotnie nowelizował ten dokument wprowadzając w treści nowe wytyczne. W 2005 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego zalecił utworzenie w bankach specjalnej jednostki ds. *compliance*, której działalność powinna się opierać na zasadach dotyczących obowiązków rady nadzorczej, obowiązków zarządu w zakresie zgodności, zasad funkcjonowania jednostki ds. *compliance* oraz zasad dotyczących zagadnień innych.

W poniższej tabeli omówione zostały cztery obszary, których dotyczą główne zasady otoczenia *compliance*.

Tabela 2: Kluczowe elementy wdrożenia systemu *compliance* w banku

Obowiązki rady nadzorczej w zakresie zgodności	Rada od powiada za nadzorowanie zarządzania ryzykiem braku zgodności. Rada powinna zatwierdzać politykę banku w zakresie zgodności, m.in. zredagować oficjalny dokument ustanawiający stałą i efektywnie działającą jednostkę ds. <i>compliance</i> . Przynajmniej raz do roku rada lub komitet rady powinny ocenić stopień efektywności zarządzania ryzykiem braku zgodności przez bank.
Obowiązki zarządu w zakresie zgodności	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zarząd banku od powiada za efektywne zarządzanie w banku ryzykiem braku zgodności w szczególności.</li> <li>2. Zarząd banku jest odpowiedzialny za ustanowienie i ogłoszenie polityki zgodności, dopilnowanie jej przestrzegania i składanie sprawozdań radzie na temat zarządzania w banku ryzykiem braku zgodności.</li> <li>3. Zarząd banku od powiada za ustanowienie stałej i efektywnie działającej jednostki ds. zgodności w ramach banku jako składowej polityki ds. zgodności.</li> </ol>
Zasady funkcjonowania jednostki ds. zgodności	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Niezależność. Po pierwsze, jednostka ds. zgodności powinna mieć w ramach banku status formalny, a mianowicie mają być określone: jej rola i zakres obowiązków; środki służące do zapewnienia jej niezależności; jej relacje z innymi komórkami</li> </ol>

	<p>odpowiedzialnymi za zarządzanie ryzykiem wewnątrz banku i z jednostką audytu wewnętrznego. Po drugie, powinien zostać wyznaczony urzędnik wysokiego szczebla na poziomie grupy lub kierownik jednostki ds. zgodności (tzw. <i>Compliance Officer</i>), ponoszący całkowitą odpowiedzialność za koordynację zarządzania ryzykiem braku zgodności. Po trzecie, pracownicy jednostki ds. zgodności, a w szczególności kierownik tej jednostki, nie mogą zajmować stanowisk, na których może nastąpić konflikt interesów między ich obowiązkami związanymi z kwestiami zgodności i jakimikolwiek innymi obowiązkami, które na nich spoczywają. Po czwarte, pracownicy jednostki ds. zgodności powinni mieć swobodny dostęp do informacji i pracowników banku, których pomoc jest im konieczna do wywiązywania się z obowiązków.</p> <p>2. Zasoby. Jednostka ds. zgodności banku powinna mieć niezbędne kwalifikacje, doświadczenie i rzetelną wiedzę na temat ustaw, przepisów i standardów dotyczących zgodności ich praktycznego znaczenia dla działalności banku.</p> <p>3. Obowiązki jednostki ds. zgodności. Istotą obowiązków bankowej jednostki ds. zgodności powinno być pomaganie zarządowi w efektywnym zarządzaniu ryzykiem braku zgodności, z jakim spotyka się bank. Szczegółowe obowiązki są następujące: doradztwo, wytyczne i szkolenia, identyfikacja, pomiar i ocena ryzyka braku zgodności, monitorowanie, testowanie i sprawozdawczość, obowiązki ustawowe i kooperacja oraz wdrożenia programu zgodności.</p> <p>4. Relacje z jednostką audytu wewnętrznego. Zakres działań jednostki ds. zgodności powinien podlegać okresowej kontroli przez jednostkę audytu wewnętrznego.</p>
--	---

Inne zagadnienia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zagadnienia przedsięwzięć transgranicznych. Banki powinny stosować się do obowiązujących praw i przepisów we wszelkich porządkach prawnych, w których przychodzi im działać, zaś organizacja i struktura jednostki ds. zgodności powinny być dostosowane do lokalnych wymogów prawnych i regulacyjnych.</li> <li>2. Outsourcing. Zapewnienie zgodności powinno być traktowane jako podstawowa działalność z zakresu zarządzania ryzykiem wewnątrz banku. Konkretnie zadania jednostki ds. zgodności mogą być zlecane na zewnątrz, ale muszą podlegać właściwemu nadzorowi ze strony kierownika tej jednostki.</li> </ol>
------------------	--

*Zródło: Chaikowska I., Zasada zapewnienia zgodności a działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego, s. 45.*

Komitety Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego miał niebagatelny wpływ na ustanowienie i rozwój jednostek ds. *compliance*, jednak należy mieć na uwadze, że prawidłowa funkcja *compliance* w organizacji uzależniona jest od takich czynników jak umiejscowienie tej komórki w strukturze banku, jej kształtu, funkcji i zakresu zadań. W ślad za wytycznymi na szczęblu Unii Europejskiej, poszczególni ustawodawcy wprowadzili obowiązek ustawowy stworzenia jednostek ds. *compliance*, pozostawiając dowolność bankom w zakresie ich umiejscowienia i przydzielenia funkcji.

Poza działalnością Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego należy nadmienić o działalności Komisji Europejskiej, która jest autorem jednego z fundamentalnych dokumentów podsumowujących obszary niedoskonałości ładu korporacyjnego w bankach na szczęblu Unii Europejskiej, tj. Zielonej Księgi<sup>442</sup> stanowiącej inicjatywę z 2012 r. Poza ukazaniem niedoskonałości systemu, dokument ten prezentuje propozycje rozwiązań kwestii wzmocnienia nadzoru bankowego<sup>443</sup>, odpowiedzialności, niezależności i kompetencji rady nadzorczej, wprowadzenia wymogu przekazywania przez biegłego rewidenta organowi nadzoru i radzie nadzorczej banku informacji o istotnym ryzyku, sprawowania przez

<sup>442</sup> Komisja Europejska, Zielona Księga Równoległy System Bankowy, Bruksela, dnia 19 marca 2020 r., COM (2021), 102 final.

<sup>443</sup> Wynikiem tego było powołanie w 2011 r. Europejskiego Systemu Nadzorców Finansowych (European System of Financial Supervisors (ESFS)), na który składa się EBA, ESMA, EIOPA i Rada ds. Oceny Ryzyka Systemowego (ESRB).

akcjonariuszy banku efektywnej kontroli wewnętrznej, konfliktu interesów oraz zagadnień związanych z wynagradzaniem kierownictwa, co stanowi jedne z podstawowych elementów systemów *compliance*. W ślad za powyższym Komisja Europejska opracowała nowe regulacje, których głównym celem było zwiększenie skuteczności zarządzania ryzykiem w bankach. Nowe ramy prawne miały na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zarządzania ryzykiem przez organy nadzoru oraz podniesienie statusu funkcji zarządzania ryzykiem w ogóle.

## 2.2. System kontroli wewnętrznej

System kontroli wewnętrznej jest kluczowy dla prawidłowości przebiegu procesów w organizacji. Jej zadaniem jest ciągłe monitorowanie organizacji, dbanie o jej poprawne funkcjonowanie w zgodzie z przepisami prawa. Celem przybliżenia kontroli wewnętrznej, w poniższej tabeli zostały przedstawione definicje kontroli wewnętrznej instytucji międzynarodowych oraz definicje z piśmiennictwa.

Tabela 3: Definicje kontroli wewnętrznej w wytycznych regulatorów i w literaturze

Autor lub instytucja	Definicja
COSO	Kontrola wewnętrzna to proces kontrolny realizowany przez zarząd przedsiębiorstwa, kadre zarządzającą i pozostałych pracowników w celu umożliwienia uzyskania efektywności i wydajności operacyjnej, wiarygodności sprawozdań finansowych oraz zgodności z przepisami prawa i innymi regulacjami.
INTOSAI	Kontrola wewnętrzna to środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa pewność ze źródeł wewnętrznych, że procesy, za które ono odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk, posiada ona wiele cech przynależnych kontroli zewnętrznej, lecz może właściwie realizować polecenia tego szczebla kierownictwa, przed którym odpowiada.



Rekomendacja H	System kontroli wewnętrznej obejmuje procedury i mechanizmy kontroli wewnętrznej (oraz w szerokim rozumieniu – także jednostka kontroli wewnętrznej), celem kontroli wewnętrznej jest wspomaganie kierownictwa banku i jego pracowników w prawidłowym, efektywnym, rozmyślnym i skutecznym wykonywaniu obowiązków.
Rekomendacja Z	Kontrola wewnętrzna rozumiana zgodnie z ustawą Prawo bankowe.
S. Kałużny	Kontrola wewnętrzna w firmie powinna być ujęta w trwałe, samoczynnie i sprawnie działający, kompleksowy, zorganizowany system, czyli strukturalnie uporządkowany układ organizacyjny. Taki układ elementów, który wiąże się z funkcjonowaniem całej firmy i służy realizacji funkcji kontroli, nazywamy systemem kontroli wewnętrznej.
M. Klimas	Kontrola wewnętrzna stanowi element składowy organizacji i zarządzania daną jednostką – może być objęty nią całokształt jej działalności, a więc związane z tą działalnością wszystkie problemy ekonomiczne, techniczne, finansowo - księgowe, prawno-organizacyjne itd.
B.R. Kuc	Kontrola wewnętrzna w organizacji jest więcej niż procesem. Jest zorganizowanym systemem, w którym uczestniczą pracownicy i kierownictwo jednostki wspomagani nowoczesnym sprzętem organizacyjno-technicznym.
Cz. Paczuła	Kontrola wewnętrzna jest rozumiana jako odpowiednio zaprojektowane i funkcjonujące działania, pozwalające jednostce osiągać racjonalny i sprawny przebieg operacji gospodarczych, prawdziwe informacje finansowe o nich, zgodność tych operacji z prawem i polityką jednostki.
E.J. Saunders	Kontrola wewnętrzna to wszystkie te procedury i instrukcje operacyjne, mechanizmy i struktury (organizacyjne i hierarchicznie), przepisy i zarządzenia, inne wymagania itd., które przedsiębiorstwo wprowadza, aby jego działalność była prowadzona w sposób jak najbardziej efektywny, i które razem

	wzięte stanowią system kontroli wewnętrznej danego przedsiębiorstwa.
K. Winiarska	Kontrola wewnętrzna powinna być sprawnie działającym systemem złożonym z organizacji, metod i procedur każdej dziedziny działalności jednostki w celu zapewnienia jej funkcjonowania.

Zródło: Nadolna B., *System kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 16, s. 272-273.

Problematyka kontroli wewnętrznej jest analizowana w literaturze, w rekomendacjach polskiego regulatora oraz w wytycznych międzynarodowych organizacji. Wybrane wyżej definicje są sprzężone z systemem zarządzania w organizacji. W istocie, są to jednak odmienne systemy, które powinny być rozpatrywane odrębnie. Przytoczenie powyższych definicji ma na celu dokonanie ich porównania z wybranymi przepisami prawa ustaw regulujących sektor finansowy. Definicje te różnie określają kontrolę wewnętrzną. Wskazuje się w nich takie określenia jak proces kontrolny, procedury i mechanizmy, zaprojektowane działania lub środki funkcjonalne, dzięki którym kierownictwo organizacji zdobywa wiedzę. To co jest istotne to fakt, że kontrola wewnętrzna to jeden z mechanizmów nadzoru korporacyjnego mający zapewnić równowagę między interesami kadry zarządzającej a akcjonariuszami.<sup>444</sup> Innymi słowy, materia kontroli wewnętrznej powinna być rozpatrywana w ujęciu przedstawionym przez A. Herdana, M. Stussa i J. Krasodomską, którzy wskazują, że kontrola wewnętrzna to „całościowy system kontroli, utworzony w celu dostarczenia oraz zapewnienia efektywnego i skutecznego systemu funkcjonowania wewnętrznej finansowej kontroli i zgodności z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi”.<sup>445</sup>

Polski ustawodawca również dostrzegł konieczność uregulowania materii dotyczącej sposobu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej w bankach. Ewolucja przepisów polskiego prawodawstwa w obszarze kontroli wewnętrznej w bankach ma ponad 20 lat. W 1997 r. w ustawie Prawo bankowe obowiązywał art. 9 w następującym brzmieniu: „w bankach działa kontrola wewnętrzna, która sprawdza legalność i prawidłowość działalności prowadzonej przez bank oraz prawidłowość i rzetelność składanych sprawozdań i informacji”. W 2004 r. przepis ten został zmieniony nowelizacją ustawy z dnia 1 kwietnia 2004 r.<sup>446</sup> poprzez dodanie art. 9c, w którym ustawodawca wprowadził obowiązek powołania w banku komórki

<sup>444</sup> J. Solomon, A. Solomon, *Corporate governance and Accountability*, The Ahiun, Southern Sate, 2004, s. 124.

<sup>445</sup> A. Herdan, M. Stuss, J. Krasodomska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Kraków 2009, s. 99.

<sup>446</sup> Dz. U. 2004 Nr 91, poz. 870.

audytu wewnętrznego, która już w tamtym okresie była klasyfikowana jako nadzorcza norma ostrożnościowa o charakterze jakościowym. Kolejna zmiana w tym zakresie została wprowadzona w 2007 r. w wyniku dostosowania regulacji do prawa Unii Europejskiej<sup>447</sup> na podstawie, której polski ustawodawca postanowił, że w ramach systemu zarządzania w banku funkcjonuje co najmniej system zarządzania ryzykiem i system kontroli wewnętrznej<sup>448</sup>. Poza przepisami ustawowymi, system kontroli wewnętrznej został szczegółowo opisany w rozporządzeniu Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach 2017 r.<sup>449</sup>

System kontroli wewnętrznej wciąż ewoluował, czerpiąc z dorobku prawa Unii Europejskiej i standardów europejskich organów. Poza unormowaniem w systemie prawa powszechnie obowiązującego, system kontroli wewnętrznej regulowany był niejednokrotnie w rekomendacjach Komisji Nadzoru Finansowego, tj. Rekomendacji H dotyczącej kontroli wewnętrznej w banku, wydaną przez KNF w 1999 r., zaktualizowaną w 2002 r., rekomendacji H<sup>450</sup> dotyczącej kontroli wewnętrznej w bankach, wydaną przez KNF w 2017 r. oraz rekomendacji dotyczącej ładu wewnętrznego w bankach. Wszystkie te rekomendacje uwzględniają krajowe i unijne standardy systemu kontroli wewnętrznej<sup>451</sup>.

Celem dokonania poprawnej analizy systemu kontroli wewnętrznej w banku, należy poddać badaniu aktualną treść art. 9 ust.1 ustawy Prawo bankowe<sup>452</sup>. Artykuł ten stanowi, że w banku musi funkcjonować system zarządzania, zaś w ramach tego systemu winien funkcjonować system zarządzania ryzykiem oraz system kontroli wewnętrznej<sup>453</sup>. Te dwa elementy wchodzi w skład systemu *compliance*, ale go nie wyczerpują. Poza nimi bowiem istnieją jeszcze inne mechanizmy *compliance*, które również zostały ujęte w analizowanym

---

<sup>447</sup> Do dyrektywy 2006/48/WE

<sup>448</sup> Dz. U. 2007 Nr 42, poz. 271.

<sup>449</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach (Dz.U. 2017, poz. 637).

<sup>450</sup> Uchwała nr 141/2017 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2017 r. poz. 7).

<sup>451</sup> Do tych standardów należy zaliczyć m.in.: wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z 2011 r., w sprawie zarządzania wewnętrznego (Guidelines on Internal Governance, GL44); Wytyczne Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego: (a) Corporate governance principles for banks z lipca 2015 r., (b) The internal audit function in banks z czerwca 2012 r., (c) Compliance and the compliance function in banks z 2005 r.; Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego wydane przez Instytut Audytorów Wewnętrznych z 2016 r., Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2016, Wytyczne Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway Internal Control – Integrated Framework z 2013 r.

<sup>452</sup> Art. 9 ust. 1 z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997 nr 140, poz. 939).

<sup>453</sup> Ibidem., art. 9 ust. 3 pkt 1 i 2.

artykule ustawy (art. 9 ust. 2a i 2b). Są to procedury anonimowego zgłaszania naruszeń prawa, obowiązujących procedur i standardów etycznych.<sup>454</sup>

Powyższa analiza art. 9 ust. 1 ustawy Prawo bankowe dowodzi faktu, że sektor bankowy na wiele lat wprzód wyprzedzał unormowania elementów *compliance*, chociażby poprzez funkcjonowanie unormowań kontroli wewnętrznej anonimowego zgłaszania naruszeń. Należy zauważyć, że niektóre podmioty na rynku finansowym wciąż nie mają obowiązku prawnego wdrażania kontroli wewnętrznej, a anonimowe zgłaszanie naruszeń wciąż nie jest uregulowane przepisami prawa, pomimo upływu czasu do implementacji dyrektywy. Do systemu *compliance* stosowanego w systemie finansowym należy zaliczyć również inne mechanizmy, które mogą zostać implementowane w banku, na co wskazuje zwrot użyty przez ustawodawcę w art. 9 ust. 3 ustawy Prawo bankowe „w ramach systemu zarządzania w banku funkcjonuje co najmniej „system zarządzania ryzykiem i system kontroli wewnętrznej”. Według art. 9 ust. 2 ustawy system zarządzania jest to zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych banku i do oceny działalności bankowej, którą prowadzi bank<sup>455</sup>.

Początkowo, praktyka mylnie przyjmowała, że system *compliance* to jedynie system zarządzania ryzykiem. Z powyższej analizy treści art. 9 ust. 3 wynika, że ustawodawca oddzielił sferę zarządzania ryzykiem w bankach od systemu kontroli wewnętrznej. Zarządzanie ryzykiem jest pojęciem od dawna znanym i stosowanym w bankowości, jednak jest pojęciem szerokim i uznanym zasadniczo za pojęcie pozaprawne, jednak ustawodawca zdecydował się użyć go w akcie normatywnym.

Ustawa Prawo bankowe nie definiuje pojęcia kontrola wewnętrzna ani nie wprowadza kryteriów, jakimi powinna się charakteryzować kontrola wewnętrzna, w związku z tym bank w tym zakresie ma dowolność co do sposobu kreowania tego systemu. Ustawodawca określa jedynie cel tej kontroli. Jest nim wspomaganie kierownictwa banku i jego pracowników w prawidłowym wykonywaniu obowiązków oraz wsparcie w prowadzeniu działalności zgodnej z przepisami prawa oraz wiarygodna sprawozdawczości finansowej.

Przepisy ustawy prawo bankowe są ogólne, ich doprecyzowanie odnajduje się w rekomendacji H<sup>456</sup> dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach<sup>457</sup> i Rekomendacji Z dotyczącej ładu wewnętrznego w bankach<sup>458</sup>, wydanych przez Komisję. Rekomendacje

---

<sup>454</sup> Ibidem., art. 9 ust. 2.

<sup>455</sup> Ibidem., art. 9 ust. 2.

<sup>456</sup> Uchwała nr 141/2017 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2017 r. poz. 7).

<sup>457</sup> Uchwała nr 141/2017 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2017 r., poz. 7).

<sup>458</sup> Uchwała nr 289/2020 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 9 października 2020 r. w sprawie wydania Rekomendacji Z dotyczącej zasad ładu wewnętrznego w bankach (Dz. Urz. KNF z 2020 r., poz. 29).

wydawane przez Komisję na podstawie art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>459</sup> nie są prawnie wiążące, lecz odnoszą się do istotnej kwestii, jaką jest stabilne i bezpieczne zarządzanie instytucjami finansowymi, w szczególności bankami, co ma bezpośredni wpływ na zarządzanie ryzykiem w sektorze bankowym, zarządzanie ryzykiem finansowym i utrzymanie odpowiedniego poziomu kapitałów niezbędnych do utrzymania przez banki w celu zapewnienia stabilizacji systemu finansowego. Rekomendacje Komisji oparte są na wytycznych Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Banku Światowego i pomimo, że nie są prawnie wiążące kształtują bankowy ład korporacyjny.

Zarząd banku projektuje, wprowadza oraz zapewnia działanie systemu zarządzania. Rada nadzorcza banku sprawuje nadzór nad wprowadzeniem systemu zarządzania oraz ocenia adekwatność i skuteczność tego systemu<sup>460</sup>. Przepis jest bardzo ogólny i uwzględniając obecną praktykę funkcjonowania banków oraz ramy regulacyjne, w których działają, nie może stanowić jasnej wskazówki postępowania dla zarządów i ich rad nadzorczych. Nie ma jednak potrzeby, aby go zmieniać z uwagi na obecny zakres, przedmiot i poziom szczegółowości szeroko rozumianego Prawa bankowego, które bezpośrednio i pośrednio determinuje ramy organizacyjne, proceduralne, technologiczne i funkcjonalne systemów zarządzania w bankach ze szczególnym uwzględnieniem procesu ich postępującej standaryzacji oraz automatyzacji<sup>461</sup>.

Nie sposób zgodzić się z tą opinią, ponieważ możliwe jest prześledzenie przyjętego sposobu postępowania w banku. Już w 2007 r. Komisja Nadzoru Bankowego w § 1 uchwały nr 4/2007 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<sup>462</sup> ustanowiła, że zarządzanie ryzykiem, kontrola wewnętrzna oraz szacowanie kapitału wewnętrznego i dokonywanie przeglądów procesu szacowania i utrzymywania kapitału wewnętrznego w banku realizowane są na podstawie pisemnych strategii, planów, procedur i analiz<sup>463</sup>. Uzupełnienie postanowień kompetencyjnych organów banku znajduje się

---

<sup>459</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 ze zm.).

<sup>460</sup> Ibidem., art. 9a ust. 1 i 2.

<sup>461</sup> D. Daniluk [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX/el. 2022, art. 9(a). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587883478/680918/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2022].

<sup>462</sup> Uchwała nr 4/2007 Komisji Nadzoru Bankowego 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 (Dz. Urz. KNB 2007, nr 3, poz. 6).

<sup>463</sup> § 1 uchwały nr 4/2007 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 (Dz. Urz. KNF 2011 nr 11, poz. 42).

w uchwale nr 258/2011 Komisji Nadzoru Finansowego<sup>464</sup>, o której będzie mowa poniżej w kolejnym podrozdziale.

System zarządzania ryzykiem powinien składać się z elementów wymienionych w art. 9b ust 2 ustawy Prawo bankowe. Ustawodawca wprowadził kryterium formalne, jakim jest nałożenie na banki obowiązku stosowania sformalizowanych zasad służących określaniu wielkości podejmowanego ryzyka i zasady zarządzania ryzykiem<sup>465</sup>. Wymogi określone w omawianych artykułach, jakimi jest adekwatność i skuteczność systemu zarządzania ryzykiem powinny być również zapewnione przez system sprawozdawczości zarządczej, która powinna być określona w procedurze *compliance*.

Struktura organizacyjna banku powinna być dostosowana do wielkości i profilu ponoszonego ryzyka przez bank. Z pewnością w tej strukturze powinna znaleźć się komórka *compliance*, która będzie wprowadzała i kontrolowała przestrzeganie sformalizowanych zasad, o których mowa w art. 9b ust. 2 ustawy Prawo bankowe, którymi są procedury *compliance*. Bank zobowiązany jest również do sprawowania nadzoru nad ryzykiem związanym z działalnością podmiotów zależnych od niego<sup>466</sup>. Podmioty zależne mogą mieć własny system *compliance* lub mogą stosować system przyjęty w podmiocie nadzorującym.

Ustawodawca w sposób przejrzysty określił cele kontroli wewnętrznej. Jest to zapewnienie „skuteczności i efektywności działania banku, wiarygodności i sprawozdawczości finansowej, przestrzegania zasad zarządzania ryzykiem banku, zgodności działania banku z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i standardami rynkowymi<sup>467</sup>”. Kontrola wewnętrzna określona w ustawie Prawo bankowe jest kontrolą ukierunkowaną, bowiem ma wspomagać procesy decyzyjne banku, a nie kontrolą ogólną jak można by wywodzić z art. 9 ust. 2 ustawy Prawo bankowe.

### **2.3. Komórka ds. zgodności**

Wzmocnienie obszaru zgodności nastąpiło w 2005 r., kiedy Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego formalnie wskazał, że banki powinny ustanowić w strukturze organizacji komórkę ds. zgodności.

---

<sup>464</sup> Uchwała 258/11 Komisji Nadzoru Finansowego 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.

<sup>465</sup> Art. 9b ust. 2 ustawy Prawo bankowe (Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939).

<sup>466</sup> Art. 9b ust. 3 *ibidem*.

<sup>467</sup> Art. 9c ust. 1 *ibidem*.

W polskim ustawodawstwie, art. 9b ust. 3 ustawy Prawo bankowe w ramach systemu kontroli wewnętrznej również nakłada na banki obowiązek wyodrębnienia komórki ds. zgodności.<sup>468</sup> Jej zadaniem jest identyfikacja, ocena, kontrola i monitorowanie ryzyka braku zgodności działalności banku z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i standardami rynkowymi oraz przedstawianie raportów w tym zakresie. Wielokrotnie w dokumentach organów Unii Europejskiej wskazuje się na niezależność tej komórki, natomiast polski ustawodawca o niezależności wypowiada się jedynie w przypadku powołania komórki ds. audytu. Artykuł 9c ust. 3 ustawy Prawo bankowe stanowi, że w ramach systemu kontroli wewnętrznej bank wyodrębnia niezależną komórkę audytu wewnętrznego mającą za zadanie badanie i ocenę, w sposób niezależny i obiektywny, adekwatności i skuteczności systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, z wyłączeniem komórki audytu wewnętrznego<sup>469</sup>. Powyższe oznacza, że ustawodawca daje możliwość umiejscowienia komórki ds. zgodności w dowolnym miejscu w strukturze banku, co nie jest zabiegiem prawidłowym, ze względu na fakt, że komórka ds. zgodności nie może pełnić odpowiednio swoich funkcji bez zagwarantowania jej pełnej niezależności. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że Zasady ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych wskazują pośrednio na konieczność utworzenia komórki ds. *compliance*. Zgodnie z § 47.1 Zasad ładu korporacyjnego „Instytucja nadzorowana powinna opracować i wdrożyć efektywną, skuteczną i niezależną funkcję zapewniania zgodności działania instytucji nadzorowanej z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi oraz z uwzględnieniem rekomendacji nadzorczych<sup>470</sup>”.

W drugiej dekadzie XXI w., tworzenie komórek ds. zgodności stało się typowe nie tylko w sektorze bankowym, gwarantuje to bowiem minimalizację ryzyka prowadzonej przez organizację działalności. Na zakończenie rozważań na temat funkcjonowania komórki ds. zgodności w banku, należy zaznaczyć, że dla polskiego organu nadzoru samo jej ustanowienie w strukturach organizacji stało się niewystarczające, bowiem w Metodyce Badania i Oceny Nadzorczej Banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka Bion)<sup>471</sup> ryzyko braku zgodności zaliczono do grupy ryzyka zarządzania bankiem, przez co zostało podkreślone jego znaczenie dla banku i dla nadzoru bankowego.

---

<sup>468</sup> Art. 9c ust. 2 pkt 2 *ibidem*.

<sup>469</sup> Art. 9c ust. 3 *ibidem*.

<sup>470</sup> § 47. 1 Zasad ładu korporacyjnego.

<sup>471</sup> Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej Banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych*, 28 kwietnia 2021 r.

## **2.4.Czynniki wpływające na wprowadzenie *compliance* do polskiego systemu bankowego**

Powyższa analiza przepisów prawa wymaga uzupełnienia poprzez wskazanie jeszcze innych czynników, które miały wpływ na rozwój *compliance* w bankowości. Takim czynnikiem był kryzys finansowy w 2008 r. i związane z tym pojawienie się nowych wytycznych i przepisów prawa amerykańskiego, międzynarodowego czy unijnego. Jednakże, należy wskazać, że organy Unii Europejskiej i krajowe organy nadzorcze jeszcze przed tym wydarzeniem były aktywne w tworzeniu przepisów prawa mających zagwarantować bezpieczeństwo i pewność w sektorze bankowym ze względu na jego znaczenie dla rozwoju rolę banków w systemie finansowym państwa. Obecnie czynnikiem mającym wpływ na rozwój systemów *compliance* w bankowości jest wysoki poziom skomplikowania otoczenia regulacyjnego banków, na który składają się przede wszystkim szeroki zakres regulacji oraz wzmożona działalność nadzorcza.

Najważniejszą zmianą w polskim ustawodawstwie w tym obszarze z pewnością stanowiło prawne ustanowienie kontroli wewnętrznej w banku i obowiązek ustanowienia komórki ds. zgodności w banku na poziomie ustawowym. Zmiany ustawowe, które następowały w szczególności po 2000 r. spowodowały konieczność dostosowania struktur organizacyjnych banków, zmianę procesów organizacji (obecnie zauważa się tworzenie komórek ds. *compliance* w organizacjach spoza sektorem regulowanego).<sup>472</sup>

To wszystko sprawiło, że znaczenie funkcji *compliance* stało się istotne dla podmiotów działających na rynku finansowym, nie tylko w kontekście szacowania ryzyka, ale również monitorowania zgodności działalności banku z regulacjami. Stanowiło również iskrę do rozwoju dziedziny *compliance* w innych podmiotach działających na rynku finansowym.

## **3. Ryzyko niezgodności w towarzystwie funduszy inwestycyjnych**

W literaturze funkcjonuje wiele definicji towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Ogólnie rzecz ujmując fundusz inwestycyjny to instytucja zbiorowego inwestowania, której zadaniem jest inwestowanie w celu pomnożenia powierzonych im środków<sup>473</sup>. Towarzystwa funduszy inwestycyjnych nazywane są również funduszami wspólnego inwestowania lub

---

<sup>472</sup> Podobnie: E. Łosiewicz-Dniestrzańska, *Zarządzanie ryzykiem braku zgodności w banku – pomiar czy monitorowanie?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia 49, 2015, z. 4, s. 347-345.

<sup>473</sup> T. Jedynak, *Fundusze inwestycyjne na rynku inwestycji społecznie odpowiedzialnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2016, 959.2., s. 26.



funduszami zbiorowego inwestowania<sup>474</sup>. Stanowią instytucje zaufania publicznego<sup>475</sup>, dlatego ich działalność podlega regulacjom ustawowym. Towarzystwa funduszy inwestycyjnych w świetle prawa są organami funduszy inwestycyjnych, które zarządzają nimi i występują w ich imieniu wobec osób trzecich.

W ciągu ostatnich 30 lat, od czas powstania pierwszego funduszu inwestycyjnego w Polsce w 1992 r. na efektywność działania i rozwój funduszy inwestycyjnych miały wpływ zmiany gospodarcze, zmiany legislacyjne i podatkowe. Inwestowanie w fundusze inwestycyjne niesie za sobą wiele zalet. Przede wszystkim pozwala to na dywersyfikację portfela przy relatywnie niskich kosztach, uczestnik posiada nieograniczony dostęp do instrumentów rynku finansowego, a samo inwestowanie wiąże się z dużym bezpieczeństwem inwestycji. Jeśli chodzi zaś o wady, to w literaturze wskazuje się na ryzyko poniesienia straty, limity inwestycyjne i brak bezpośredniego wpływu na politykę inwestycyjną.<sup>476</sup>

### **3.1.Organizacja systemu *compliance* w towarzystwie funduszy inwestycyjnych**

Zgodnie z ustawą o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, kluczowym elementem systemu kontroli wewnętrznej w towarzystwie funduszy inwestycyjnych (dalej: „TFI”, „Towarzystwo”) jest zapewnienie zgodności działalności organizacji z przepisami prawa i prawidłowość sprawozdań i informacji sporządzanych przez towarzystwo i zarządzane przez nie fundusze<sup>477</sup>. Innymi słowy, TFI powinno posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną z wyraźnym podziałem funkcji, zadań i odpowiedzialności oraz obowiązków informacyjnych, w ramach systemu kontroli wewnętrznej powinno posiadać system nadzoru zgodności działalności z prawem, system zarządzania ryzykiem oraz system audytu wewnętrznego<sup>478</sup>. Podobnie jak w przypadku banków, ustawodawca zdecydował, że TFI również powinny posiadać ścisły podział w ramach ustanowionego w TFI systemu kontroli wewnętrznej.

---

<sup>474</sup> S. Ignatiuk, *Fundusze inwestycyjne jako forma lokowania środków pieniężnych*, Economy and Management nr 3, Politechnika Białostocka, 2012, s. 25.

<sup>475</sup> R. Mroczkowski, *Towarzystwo funduszy inwestycyjnych* [w:] *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369227688/231660/mroczkowski-rafal-nadzor-nad-funduszami-inwestycyjnymi?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2022].

<sup>476</sup> K. Perez, *Fundusze inwestycyjne: Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność*, 2012, s. 24.

<sup>477</sup> Art. 48 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004 Nr 146 poz. 1546 ze zm.).

<sup>478</sup> Art. 48 ust. 2b pkt 3 ibidem.

### 3.2. System kontroli wewnętrznej

Zgodnie ze wskazanymi w ustawie o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi celami towarzystwa, zadaniem systemu kontroli wewnętrznej jest weryfikacja, czy TFI prowadzi działalność w sposób rzetelny i profesjonalny, zgodnie z zasadami uczciwego obrotu i z dochowaniem należytej staranności oraz w najlepszym interesie zarządzanych funduszy, ich uczestników i klientów TFI oraz czy działalność TFI jest prowadzona w celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego. Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych<sup>479</sup> uszczegółowiono wymogi co do zgodności działalności system nadzoru w TFI z prawem powszechnie obowiązującym. Wymienione w rozporządzeniu wymogi zgodności to:

- 1) nadzór nad przepływem informacji poufnych oraz informacji stanowiących tajemnicę zawodową, zabezpieczenie dostępu do tych informacji i przeciwdziałanie ich wykorzystywaniu przez osoby obowiązane,
- 2) przestrzeganie procedur i regulaminów wewnętrznych obowiązujących w towarzystwie,
- 3) prawidłowość dokumentowania źródeł będących podstawą decyzji inwestycyjnych,
- 4) terminowość i kompletność przekazywanych sprawozdań finansowych sporządzanych przez towarzystwo i zarządzane przez nie fundusze,
- 5) terminowość, kompletność, prawidłowość i jakość raportów oraz informacji przekazywanych przez towarzystwo i zarządzane przez nie fundusze, innych niż wskazane w pkt 4,
- 6) nadzór nad przestrzeganiem zasad postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- 7) nadzór nad przestrzeganiem zasad postępowania w zakresie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

### 3.3. Komórka ds. zgodności

Według § 4 ust. 1 wspomnianego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów w TFI powinna zostać wydzielona komórka nadzoru zgodności działalności z prawem (komórka ds. *compliance*), którą kieruje inspektor nadzoru, a który powinien być pracownikiem TFI. Nie jest

---

<sup>479</sup> Dz. U. 2020 poz. 2103.

zatem dopuszczalne zawarcie współpracy z inspektorem nadzoru w ramach działalności gospodarczej, co w XXI w. jest jednym z podstawowych form nawiązywania współpracy. Taka konstrukcja stanowiłaby niedozwolony *outsourcing* czynności nadzorczych. Nie stoi jednak na przeszkodzie, żeby stanowisko inspektora nadzoru było sprawowane w ramach stanowiska jednoosobowego, o ile nie zagraża to interesom klientów i uczestników funduszy<sup>480</sup>. W takim przypadku, wobec stanowiska jednoosobowego stosuje się wprost przepisy rozporządzenia o komórce nadzoru zgodności z prawem. W celu dochowania należytej staranności, przed podjęciem decyzji przez zarząd o powołaniu inspektora nadzoru w ramach stanowiska jednoosobowego, powinna zostać dokonana dogłębna analiza, czy nie występują negatywne przesłanki w § 4 ust. 1 wspomnianego powyżej rozporządzenia.

Dla podjęcia takiej decyzji, kluczowym jest ustalenie skali i zakresu działalności towarzystwa, a także uwzględnienie potencjalnych ryzyk dla klientów i uczestników funduszy. Należyta ocena procesów pod kątem prawidłowości działalności towarzystwa wymaga od inspektora nadzoru odpowiedniej wiedzy, kompetencji i doświadczenia<sup>481</sup>, dlatego osoba zatrudniona na tym stanowisku powinna posiadać odpowiednie kwalifikacje, a towarzystwo powinno wiedzę i kwalifikacje inspektora nadzoru monitorować, w szczególności w przypadku zmian przepisów prawa lub innych okoliczności mających wpływ na wykonywane przez towarzystwo czynności<sup>482</sup>. Towarzystwo ma również obowiązek zapewnić inspektorowi nadzoru utrzymanie lub pogłębienie wiedzy, w szczególności poprzez uczestnictwo w doskonaleniu zawodowym lub w szkoleniach<sup>483</sup>.

Dla utrzymania prawidłowej struktury organizacji, w której inspektor nadzoru miałby pozostać niezależny, istotne są dwa elementy. Po pierwsze, funkcja inspektora nadzoru nie może być łączona z innymi czynnościami wykonywanymi w ramach TFI, które byłyby jednocześnie przez niego nadzorowane. Szczególnie ważne jest to w mniejszych organizacjach, w których inspektor nadzoru pełni również funkcję doradztwa prawnego. W takim przypadku istotnym jest, aby te dodatkowe funkcje nie wchodziły w skład obszarów nadzorowanych przez inspektora nadzoru. Po drugie, funkcja inspektora nadzoru nie może być łączona z funkcją zarządzania ryzykiem lub z audytem wewnętrznym.

Na podstawie wspomnianej ustawy i rozporządzenia. do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru w TFI należałoby wskazać:

- 1) Nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w TFI (w szczególności ujawnianie i zapobieganie naruszeniom, przeprowadzanie kontroli),

---

<sup>480</sup> Ibidem.

<sup>481</sup> § 4 ust. 6 *ibidem*.

<sup>482</sup> § 11 ust. 4 *ibidem*.

<sup>483</sup> § 11 ust. 6 *ibidem*.

- 2) Nadzór nad przepływem informacji poufnych, informacji stanowiących tajemnicę zawodową, przeciwdziałanie ich wykorzystaniu przez osoby nieuprawnione,
- 3) Nadzór nad prawidłowością dokumentowania źródeł będących podstawą decyzji inwestycyjnych, co wynika z art. 48 ust. 2b pkt 10 ustawy o funduszach inwestycyjnych<sup>484</sup>,
- 4) Nadzór nad załatwianiem reklamacji uczestników funduszy zarządzanych przez TFI i klientów TFI oraz prowadzenie rejestru reklamacji,
- 5) Nadzór nad terminowością i kompletnością przekazywanych sprawozdań finansowych sporządzanych przez TFI,
- 6) Nadzór nad działalnością inwestycyjną w zakresie prowadzonej ewidencji transakcji, prawidłowości dokumentowania źródeł decyzji inwestycyjnych i limitów inwestycyjnych zarządzanych funduszy,
- 7) Nadzór nad terminowością, kompletnością, prawidłowością i jakością raportów i informacji przekazywanych przez TFI i zarządzane przez nie fundusze, innych niż sprawozdania finansowe, w szczególności raporty bieżące i okresowe, wymagane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej dostarczanych do KNF,
- 8) Nadzór nad przestrzeganiem zasad postępowania w zakresie przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu,
- 9) Monitoring, badanie i regularna ocena adekwatności i skuteczności przyjętego systemu zgodności działalności z prawem oraz działań.  
Poza obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa, do obowiązków inspektora nadzoru, należałoby również m.in. dodać:
- 10) Nadzór nad rejestrem konfliktu interesów,
- 11) Nadzór nad anonimowym systemem zgłaszania nieprawidłowości w organizacji.

Podstawowym obowiązkiem inspektora nadzoru wynikającym z ustawy jest nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa i regulacji wewnętrznych. W związku z powyższym analizie zostały poddane przepisy ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi w celu określenia aspektów działalności towarzystwa, które powinny podlegać szczególnemu nadzorowi. W ramach działalności TFI, następujące procesy lub obszary powinny być monitorowane i nadzorowane przez inspektora nadzoru:

---

<sup>484</sup> Dz. U. 2004 Nr 146 poz. 1546 ze zm

- 1) Proces wyceny aktywów funduszu, ustalenie wartości aktywów netto oraz wartości aktywów netto przypadających na jednostkę uczestnictwa lub certyfikat inwestycyjny<sup>485</sup>,
- 2) Proces utworzenia lub wprowadzania zmian w statucie funduszu inwestycyjnego<sup>486</sup>,
- 3) Proces przyjmowania zapisów na jednostki uczestnictwa lub certyfikaty funduszu, proces przyjmowania wpłat i dokonywanie przydziału<sup>487</sup>,
- 4) Proces wyrażania zgód na outsourcing czynności towarzystwa<sup>488</sup>,
- 5) Proces oceny treści polityki wynagrodzeń i nadzór nad jej stosowaniem<sup>489</sup>,
- 6) Proces weryfikacji wymogów dotyczących podstawowej działalności towarzystwa<sup>490</sup>,
- 7) Proces dokonania istotnej zmiany warunków wykonywania działalności przez towarzystwo<sup>491</sup>,
- 8) Proces przejścia kontroli nad spółkami nienotowanymi na rynku regulowanym i notowanymi emitentami<sup>492</sup>,
- 9) Proces prowadzenia rejestru uczestników funduszu inwestycyjnego<sup>493</sup>,
- 10) Proces dokonywania ograniczeń inwestycyjnych<sup>494</sup>,
- 11) Proces emisji certyfikatów inwestycyjnych<sup>495</sup>,
- 12) Proces dokonywania obowiązków informacyjnych<sup>496</sup>,
- 13) Proces ochrony tajemnicy zawodowej<sup>497</sup>,
- 14) Proces obliczania dźwigni finansowej<sup>498</sup>,
- 15) Proces zarządzania konfliktem interesów<sup>499</sup>,
- 16) Proces wyceny aktywów<sup>500</sup>,
- 17) Proces ochrony tajemnicy zawodowej i informacji poufnych,
- 18) Ochrona interesów uczestników funduszy.

---

<sup>485</sup> Art. 8 *ibidem*.

<sup>486</sup> Art. 18 *ibidem*.

<sup>487</sup> Art. 26-29 *ibidem*.

<sup>488</sup> Art. 45a-46c *ibidem*.

<sup>489</sup> Art. 47a *ibidem*.

<sup>490</sup> Art. 48 *ibidem*.

<sup>491</sup> Art. 61 b *ibidem*.

<sup>492</sup> Dział IIIB *ibidem*.

<sup>493</sup> Art. 87 *ibidem*.

<sup>494</sup> Art. 93-110 *ibidem*.

<sup>495</sup> Art. 126-130 *ibidem*.

<sup>496</sup> Art. 219-222 *ibidem*.

<sup>497</sup> Art. 280-284 *ibidem*.

<sup>498</sup> Art. 6-11 rozporządzenia 231/2013 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 231/2013 z dnia 19 grudnia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do zwolnień, ogólnych warunków dotyczących prowadzenia działalności, depozytariuszy, dźwigni finansowej, przejrzystości i nadzoru (Dz. Urz. UE L83/1).

<sup>499</sup> Art. 30-37 *ibidem*.

<sup>500</sup> Art. 67-74 *ibidem*.

Niezgodność w wyżej opisanych procesach niesie za sobą ryzyko regulacyjne i może stanowić podstawę do niezgodności działalności towarzystwa w innych obszarach. Brak poprawnie wdrożonego nadzoru w zakresach wymienionych powyżej może wiązać się z odpowiedzialnością administracyjną towarzystwa, w szczególności z nałożeniem kary pieniężnej lub sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności. Dodatkowo, pracownicy, którzy dopuścili się naruszeń w organizacji są narażeni na odpowiedzialność karną i sankcje dyscyplinarne.

### **3.4. Konkluzje**

Konkludując powyższą analizę różnych zabezpieczeń pozwalających na zniwelowanie poziomu ryzyka w sektorze finansów publicznych, w szczególności w towarzystwie funduszy inwestycyjnych, należy stwierdzić, że w towarzystwie funduszy inwestycyjnych funkcjonują równolegle system kontroli wewnętrznej, system zarządzania ryzykiem i audyt wewnętrzny. Są to elementy systemu *compliance* od siebie niezależne, co pozwala organizacji na nadzór nad przebiegiem wszystkich procesów w towarzystwie. Taki zabieg ustawodawcy należy ocenić pozytywnie. Warto zauważyć, że takie rozdzielenie tych sfer nie jest typowe dla każdego podmiotu na rynku finansowym. Przykładem są firmy inwestycyjne, w których system zgodności z prawem funkcjonuje obok systemu kontroli wewnętrznej.

## **4. Ryzyko niezgodności w krajowej instytucji płatniczej**

Krajowa instytucja płatnicza to jeden z najnowocześniejszych rodzajów podmiotów rynku finansowego, a jej gwałtowny rozwój przypada na koniec ubiegłego stulecia. Obecnie, ciągły rozwój instytucji płatniczych związany jest również z postępem technologicznym oraz z poszerzaniem się katalogu usług świadczonych na odległość. Przełamuje to monopol banków oraz powoduje konieczność rozwoju tradycyjnych usług bankowych, aby klienci wciąż z nich korzystali.<sup>501</sup> Świadczenie usług płatniczych opartych na pieniądzu elektronicznym jest nieodłącznym elementem współczesnej gospodarki, natomiast powinno się odbywać po nadaniu określonego wymiaru formalno-prawnego<sup>502</sup>.

---

<sup>501</sup> N. Stępnicka, *Ryzyko systemowe a instytucje pieniądza elektronicznego*, [w:] Solarz K. J., Klamut E., *Holistyczne pośrednictwo finansowe, Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Tom XX, Zeszyt 1, Część I, 2019, s. 212.

<sup>502</sup> M. Czyżak, *Prawna ochrona świadczenia usług płatniczych i wydawania pieniądza elektronicznego*, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 1, (126), tom 1, 2017, s. 60-61.

Ze względu na fakt, że instytucje płatnicze jako podmioty rynku finansowego nie mają wypracowanych wieloletnich rozwiązań prawnych jak banki czy towarzystwa funduszy inwestycyjnych, co wiąże się również z nieporównywalnie mniejszym dorobkiem krajowego regulatora w tym zakresie, należy zwrócić uwagę na ryzyko niezgodności prowadzonych działań przez krajową instytucję płatniczą. Szczególnie widoczne jest to w nieprawidłowościach działalności instytucji płatniczych zawartych w sprawozdaniach z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w latach 2013-2015.<sup>503</sup> Głównymi nieprawidłowościami jest brak ustanowionych procedur działania i brak sformalizowania procesu wprowadzania i dokonywania zmian w regulacjach wewnętrznych oraz trybu nadawania rangi dokumentom wewnętrznym. W tym zakresie wskazano na brak kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem, ale ponadto wskazano inne kluczowe nieprawidłowości takie jak brak rozdzielenia funkcji kontrolnych od funkcji zarządczych, utworzenie nieskutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, brak wniosków z kontroli, brak realizacji zaleceń pokontrolnych. Są to tylko niektóre ze wskazanych nieprawidłowości i należy podkreślić, że stanowią one fundamentalne uchybienia w działalności instytucji płatniczych, które w efekcie wpływają na ryzyko zgodności.

#### **4.1. Organizacja funkcji *compliance***

Odnosząc się do funkcji systemu *compliance* w krajowej instytucji płatniczej, ustawodawca wskazał, że jego podstawową funkcją jest badanie zgodności prowadzonej działalności z ustawą o usługach płatniczych, ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz z regulacjami wewnętrznymi. Badanie zgodności z przepisami ustawy o usługach płatniczych powinno dotyczyć wykonywania transakcji płatniczych, podmiotów, którym powierzono wykonywanie niektórych czynności operacyjnych (outsourcing usług płatniczych), agentów i oddziałów KIP. Ograniczenie systemu zgodności do dwóch ustaw wydaje się być zbyt wąskie i niewystarczające, żeby zagwarantować poprawne działania organizacji i bezpieczeństwo jej klientów. Należy jednak mieć na względzie, że w związku z tym, że ustawodawca enumeratywnie wymienił w art. 3 u.u.p. usługi płatnicze, badanie zgodności powinno odnosić się do nich i mieć na względzie ich charakter i określone

---

<sup>503</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2013\\_37265.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2013_37265.pdf), Komisja Nadzoru Finansowego, Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF\\_Sprawozdanie%202014\\_net\\_40853.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_Sprawozdanie%202014_net_40853.pdf), Komisja Nadzoru Finansowego, Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_KNF\\_2015\\_www\\_46279.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_KNF_2015_www_46279.pdf).

ryzyko. W związku z powyższym, badanie zgodności powinno się odnosić do następujących usług:

- 1) Przyjmowanie wpłat gotówki i dokonywanie wypłat gotówki na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika oraz wszelkie działania niezbędne do prowadzenia rachunku,
- 2) Wykonywanie transakcji płatniczych w tym transfer środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy,
- 3) Wykonywanie transakcji płatniczych w ciężar środków pieniężnych udostępnionych użytkownikowi z tytułu kredytu,
- 4) Wydawanie instrumentów płatniczych,
- 5) Świadczenie usługi *acquiringu* transakcji płatniczej,
- 6) Świadczenie usługi dostępu do informacji o rachunku.

Jednakże, zadania systemu *compliance* nie zostały w żaden sposób ograniczone, dlatego należy przyjąć, że badanie zgodności działalności KIP z przepisami ustawy o usługach płatniczych powinny dotyczyć każdej świadczonej usługi płatniczej. W związku z powyższym, organizacji powinna:

- 1) każdorazowo przeprowadzać badanie zgodności świadczonej usługi z przepisami ustawy o usługach płatniczych,
- 2) przeprowadzać badanie zgodności z ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w zakresie poszczególnych usług płatniczych,
- 3) przeprowadzać badanie zgodności z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w organizacji. Regulacje wewnętrzne poza wymogami wynikającymi z przepisów ustawy o usługach płatniczych, powinny swoim zakresem obejmować zagadnienia konfliktu interesów, zagadnienia antykorupcyjne, anonimowe zgłaszanie naruszeń, zagadnienia etyczne, bezpieczeństwo informacji.

Świadczenie usług płatniczych stanowi działalność regulowaną, określoną w art. 3 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych<sup>504</sup>. Zgodnie z ustawą usługi te świadczone są przez instytucje płatnicze, tj. krajową instytucję płatniczą, małą instytucję płatniczą, hybrydową instytucję płatniczą. Na potrzeby niniejszej pracy, obszar *compliance* zostanie opisany na podstawie krajowej instytucji płatniczej (dalej: „instytucja płatnicza”, „KIP”), ze względu na szczególne uregulowanie tej materii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

---

<sup>504</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.).



W ustawie o usługach płatniczych nie odnajduje się jednolitej definicji usług płatniczych. Artykuł 3 u.u.p. wskazuje enumeratywnie listę usług finansowych i czynności objętych pojęciem usługi płatniczej. Na przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się mnogość, brak jednorodności i przyjęte założenie neutralności tych usług<sup>505</sup>.

Na świadczenie usług płatniczych w formie KIP, wymagane jest zezwolenie KNF<sup>506</sup>, co oznacza, że na etapie składania wniosku o świadczenie usług, koniecznym jest opracowanie systemu kontroli wewnętrznej i systemu zarządzania ryzykiem<sup>507</sup>. Należy zauważyć, że ustawodawca takiego wymogu nie stawia przed towarzystwem.

#### **4.2.System kontroli wewnętrznej**

System kontroli wewnętrznej powinien:

- 1) Być odpowiedni do rodzaju, skali i stopnia złożoności świadczonych usług płatniczych;
- 2) Zapewniać należyte wypełnianie obowiązków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
- 3) Obejmować rozwiązania organizacyjne mające służyć ochronie środków pieniężnych osób korzystających z usług płatniczych świadczonych przez KIP w charakterze płatnika lub odbiorcy (użytkownicy).<sup>508</sup>

System kontroli wewnętrznej powinien również zapewniać odpowiednie rozwiązania organizacyjne, w których będzie funkcjonować odpowiednia struktura organizacyjna i procedury podejmowania decyzji obejmujące pełny zakres prowadzonej działalności oraz zasady i procedury wypełniania obowiązków informacyjnych w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy<sup>509</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy, kontrola powinna obejmować audyt wewnętrzny oraz badanie zgodności prowadzonej działalności z ustawą o usługach płatniczych, ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz regulacjami wewnętrznymi. Dodatkowo, system kontroli wewnętrznej powinien obejmować:

- 1) zasady postępowania ze środkami pieniężnymi przyjmowanymi od użytkowników w celu wykonania transakcji płatniczych zgodnie z art. 78,

---

<sup>505</sup> M. Pacak, Usługi płatnicze, Komentarz do art. 3 u.u.p, LEX 2014 [dostęp: 24.03.2020].

<sup>506</sup> Art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.).

<sup>507</sup> Art. 61 ust. 1 pkt 6 *ibidem*.

<sup>508</sup> M. Pacak, Usługi płatnicze, Komentarz do art. 3 u.u.p, LEX 2014.

<sup>509</sup> Art. 64a ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.).

- 2) procedury monitorowania incydentów związanych z bezpieczeństwem oraz monitorowania i rozpatrywania skarg użytkowników, w tym skarg związanych z bezpieczeństwem, a także działań następczych w przypadku wystąpienia takich incydentów i skarg, wraz z mechanizmem zgłaszania incydentów uwzględniającym obowiązki instytucji płatniczej w zakresie zgłaszania, o których mowa w art. 32g i art. 32h,
- 3) system komunikacji wewnętrznej,
- 4) procedurę wprowadzoną w celu włączania do dokumentacji, monitorowania i śledzenia szczególnie chronionych danych dotyczących płatności oraz ograniczenia dostępu do tych danych,
- 5) rozwiązania zapewniające ciągłość działania, w tym wyczerpujące i dokładne określenie krytycznych operacji oraz określenie skutecznych planów awaryjnych i procedury na potrzeby regularnego weryfikowania i przeglądu adekwatności i skuteczności takich planów,
- 6) zasady i definicje stosowanych do gromadzenia danych statystycznych dotyczących wyników, transakcji i oszustw,
- 7) strategię w zakresie bezpieczeństwa wraz ze szczegółową oceną ryzyka w odniesieniu do świadczonych przez wnioskodawcę usług płatniczych oraz środków kontroli bezpieczeństwa i ograniczania ryzyka podjętych w celu odpowiedniej ochrony użytkowników przed zidentyfikowanym ryzykiem, w tym oszustwami i nielegalnym wykorzystywaniem szczególnie chronionych danych i danych osobowych,
- 8) mechanizmy kontroli wewnętrznej.<sup>510</sup>

Podsumowując powyższe przepisy ustawy o usługach płatniczych, system kontroli wewnętrznej w KIP został ściśle połączony z systemem zarządzania ryzykiem, ale również z licznymi innymi elementami wymienionymi powyżej. Dlatego, należy wysnuć wniosek, że system *compliance* w instytucji płatniczej stanowi jeden z elementów kontroli wewnętrznej.

#### **4.3. Komórka ds. zgodności**

Przepisy ustawy o usługach płatniczych nie determinują czy struktura *compliance* powinna być zorganizowana w formie jednostki organizacyjnej czy stanowiska

---

<sup>510</sup> Art. 64a ust. 1 pkt 4 ibidem.

jednoosobowego. Ustawodawca pozostawił powyższe do decyzji KIP, która powinna uwzględnić rodzaj i zakres świadczonych usług. W praktyce, przy składaniu wniosku do KNF o zezwolenie na prowadzenie działalności, instytucja płatnicza powinna zawrzeć rozwiązania organizacyjne dotyczące obszaru *compliance* w regulaminie organizacyjnym, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy. Rozwiązania te powinny zawierać definicję komórki organizacyjnej ds. *compliance* oraz jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej, a także postanowienia odnoszące się do zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników (lub stanowiska jednoosobowego), zasady sprawozdawczości i przechowywania i archiwizacji dokumentów.

#### **4.4. Konkluzje**

Ze względu na fakt, że ustawowe uregulowania systemu *compliance* w KIP są dość skąpe, wskazane jest, aby organizacja uporządkowała zagadnienia w sposób formalny, tj. w regulacjach wewnętrznych. Postanowienia regulacji powinny co najmniej zawierać takie zagadnienia jak wprowadzenie definicji systemu *compliance* i określenie jego celów i zadań, a także wykazanie, że ten system należy do systemu kontroli wewnętrznej KIP. Dodatkowo, organizacja powinna wyznaczyć obszary jakimi system *compliance* będzie się zajmował, tj. obszar ustawowy (badanie zgodności ze wskazanymi w ustawie o usługach płatniczych przepisów) i obszar pozaustawowy (badanie zgodności z regulacjami wewnętrznymi, źródłami prawa miękkiego, tj. wytycznymi organu nadzoru). KIP powinien również określić, w jaki sposób obszar *compliance* będzie funkcjonował, tj. jakie czynności będą wykonywane przez osoby pełniące funkcje kierownicze, częstotliwość monitorowania zgodności działalności organizacji, tj. jakie usługi płatnicze powinny być monitorowane w sposób planowy a jakie w sposób *ad hoc*. KIP powinien również ustanowić zasady procesu rozpatrywania reklamacji, zasady przechowywania i archiwizacji dokumentów oraz zasady przepływu informacji. Dodatkowo, KIP powinien określić zasady współpracy z organami nadzoru, zasady prowadzenia dziennika kontroli wewnętrznych a także monitorowania zmian w przepisach prawa odnoszących się do prowadzonej działalności. Ostatnim elementem powinno być określenie zakresu i częstotliwości przeprowadzanych w organizacji szkoleń i działań edukacyjnych.

## **5. Ryzyko niezgodności w spółce notowanej na Giełdzie Papierów Wartościowych**

### **5.1. Charakterystyka spółek funkcjonujących na Giełdzie Papierów Wartościowych**

Aby scharakteryzować spółki funkcjonujące na Giełdzie Papierów Wartościowych, należy najpierw zdefiniować samo pojęcie Giełdy. I tak, „Giełda Papierów Wartościowych jest częścią rynku kapitałowego, którego podstawowym zadaniem jest organizowanie przepływu środków pieniężnych od podmiotów posiadających ich nadmiar do podmiotów zgłaszających zapotrzebowanie na nie w celu sfinansowania obiecujących projektów inwestycyjnych. Giełda jest więc dostarczycielem usług, które dzięki koordynacji procesów decyzyjnych, wycenie instrumentów finansowych oraz zapewnieniu ich płynności, powinny stymulować wzrost gospodarczy<sup>511</sup>”. Giełda jest również postrzegana jako alternatywne źródło lokowania kapitału<sup>512</sup>. Poza Głównym Rynkiem prowadzi rynek małych spółek NewConnect i rynek obligacji Catalyst.

Zgodnie z art. 4 § 1 ust. 6 k.s.h.<sup>513</sup> spółka publiczna to spółka w rozumieniu przepisów o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. Innymi słowy, jest to spółka posiadająca status spółki publicznej, której co najmniej jedna akcja jest dopuszczona do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzona do obrotu w alternatywnym systemie obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>514</sup>. Spółki notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych (dalej: „GPW”) podlegają szeregowi przepisów prawa powszechnego oraz prawa miękkiego. Podstawowe unormowania zawarte są w k.s.h. oraz w przepisach ustawowych z zakresu prawa rynku kapitałowego. Spółki powinny wypełniać szczególne obowiązki dotyczące zwołania i przeprowadzenia walnego zgromadzenia oraz publikacji na stronie internetowej wymaganych informacji i dokumentów. W przypadku naruszenia przepisów k.s.h. istnieje ryzyko nieważności podjętych uchwał. Spółki notowane na GPW, podlegają również regulacjom, wytycznym i stanowiskom wydawanym przez zarząd GPW, KNF oraz europejskiego organu nadzoru – ESMA.

Poza powyższym, spółki podlegają szczegółowym obowiązkom informacyjnym dotyczącym m.in. przekazywania informacji bieżących i okresowych oraz informacji poufnych.

---

<sup>511</sup> T. Dudycz, *Działalność inwestycyjna spółek debiutujących na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie*, Wrocław 2013, s. 5.

<sup>512</sup> R. Biskup, *Geneza Giełdy Papierów Wartościowych w Polsce*, *Roczniki Nauk Prawnych*, 15.2, 2005, s. 409-424.

<sup>513</sup> Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.

<sup>514</sup> Art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, (Dz. U. 2005, nr 184, poz. 1539 ze zm.).

W zakresie ostatniego obszaru, spółki te podlegają szczegółowym przepisom rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku<sup>515</sup>. Należy zauważyć, że spółka notowana na GPW może prowadzić różnorodną działalność, w tym działalność regulowaną, co może skutkować, że będzie podlegać dwóm różnym organom nadzoru. Powyższe wskazuje, że w przypadku prowadzenia działalności w formie spółki notowanej na GPW, spółka może funkcjonować w otoczeniu wielu przepisów prawnych, zwiększonemu nadzorowi ze strony organu nadzoru, co powoduje, że organizacja powinna dołożyć należytej staranności w zapewnieniu zgodności działalności organizacji z regulacjami, nie tylko w celu nienarażania się sankcje ze strony nadzorcy, ale również ze względu na fakt, że działalność spółki notowanej na GPW wpływa na bezpieczeństwo obrotu giełdowego.

## **5.2. System *compliance* w spółce notowanej na Giełdzie Papierów Wartościowych**

### **5.2.1. System kontroli wewnętrznej spółki giełdowej**

W polskim prawodawstwie nie istnieją przepisy, które regulowałyby kwestie związane z obowiązkiem ustanowienia w spółce systemu kontroli wewnętrznej i systemu zgodności (systemu *compliance*). Zalecenia dotyczące tych obszarów zostały zawarte w dokumencie „Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2021”<sup>516</sup> (dalej: „Dobre Praktyki”).<sup>517</sup>

Dobre Praktyki składają się z sześciu rozdziałów, w ramach których wyróżnia się następujące zagadnienia: polityka informacyjna i komunikacja z inwestorami, zarząd i rada nadzorcza, systemy i funkcje wewnętrzne, walne zgromadzenie i relacje z akcjonariuszami, konflikt interesów i transakcje z podmiotami powiązanymi, wynagrodzenia. Dobre Praktyki zawierają zasady podstawowe i szczegółowe oraz rekomendacje. Ze względu na fakt, że jest to dokument o charakterze prawa miękkiego, spółki nie są zobowiązane do jego stosowania, jednak ze uwagi na to, że nie istnieją w tym zakresie przepisy prawa, Dobre Praktyki stanowią najważniejsze źródło w tym zakresie<sup>518</sup>.

---

<sup>515</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE 173/1).

<sup>516</sup> Giełda Papierów Wartościowych, *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2021*, uchwała zarządu GPW z dnia 30 marca 2021 r.

<sup>517</sup> Postanowienia dokumentu od noszą się do emitentów akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez GPW. Do spółek, których akcje są przedmiotem obrotu w alternatywnym systemie obrotu (New Connect) stosuje się „Dobre Praktyki Spółek Notowanych na New Connect”, przyjęte uchwałą zarządu GPW z dnia 31 marca 2010 r. Dokument ten zawiera zalecenia w obszarze posiadania funkcji i systemów wewnętrznych, w tym funkcji *compliance*.

<sup>518</sup> E. I. Szczepankiewicz, J. Błażyńska, B. Zaleska, *Comply or Explain Principle in the COntext of Corporate Governance in Companies Listed at the Warsaw Stock Exchange*, *European research Studies Journal* 2, 2021, s. 285.

W celu zagwarantowania wypełnienia obowiązków wynikających z powyższego dokumentu, spółki zostały zobligowane do informowania rynku o stopniu w jakim przestrzegają poszczególnych postanowień rozdziałów Dobrych Praktyk (zasada „*comply or explain*”)<sup>519</sup>. Dodatkowo, spółka powinna zawrzeć informację o stosowaniu rekomendacji zawartych w Dobrych Praktykach w raporcie rocznym<sup>520</sup>. Kolejnym obowiązkiem informacyjnym spółki jest konieczność informowaniu o trwałym niestosowaniu danej zasady szczegółowej lub incydentalnym jej niezastosowaniu<sup>521</sup>. Spółka ma obowiązek niezwłocznego poinformowania jakie były okoliczności i przyczyny niezastosowania zasady oraz w jaki sposób zamierza usunąć ewentualne skutki niezastosowania danej zasady lub jakie kroki zamierza podjąć, by zmniejszyć ryzyko niezastosowania tej zasady w przyszłości. Powyższa informacja powinna być opublikowana na stronie internetowej spółki oraz w trybie przewidzianym do przekazywania raportów przy użyciu Elektronicznego Systemu Przekazywania Informacji (ESPI), obsługiwanego przez KNF. Obowiązek stosowania zasady „*comply or explain*” nałożona przez Komisję Europejskiej w Zielonej Księdze – Unijne Ramy Ładu Korporacyjnego<sup>522</sup> jest formą zobligowania spółek do stosowania się do zaleceń zawartych w Dobrych Praktykach. Powyższe należy uznać za słuszne rozwiązanie, w przypadku, kiedy w ustawodawstwie polskim nie funkcjonują przepisy prawne w tym zakresie.

Zalecenia w zakresie utworzenia systemu kontroli wewnętrznej i systemu *compliance* opisane zostały w rozdziale III Dobrych Praktyk. Zgodnie z punktem 3.1. dokumentu spółka „utrzymuje skuteczne systemy: kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz nadzoru zgodności działalności z prawem (*compliance*), a także skuteczną funkcję audytu wewnętrznego, odpowiednie do wielkości spółki i rodzaju oraz skali prowadzonej działalności, za działanie których odpowiada zarząd”. Poprzez utrzymanie skutecznych systemów należy rozumieć opracowanie i wdrożenie rozwiązań służących zapewnieniu poprawnemu działaniu systemów i umiejscowieniu ich odpowiednio w strukturze organizacyjnej spółki. Spółka powinna opisać systemy te w regulacjach wewnętrznych, procedurach w ramach, których funkcje i zadania i odpowiedzialność powinny zostać odpowiednio przypisane.

---

<sup>519</sup> Giełda Papierów Wartościowych, *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2021*, uchwała zarządu GPW z dnia 30 marca 2021 r., s. 4.

<sup>520</sup> § 70 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz. U. poz. 757).

<sup>521</sup> § 29 ust. 3 Regulaminu Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie.

<sup>522</sup> Komisja Europejska, Zielona Księga Unijne Ramy Ładu Korporacyjnego, KOM (2011) 164 wersja ostateczna Kwiecień 2011.

Podstawową zasadą w Dobrych Praktykach jest zasada proporcjonalności i adekwatności<sup>523</sup>, w związku z czym system *compliance* powinien być dostosowany do środowiska prawno-ekonomicznego spółki. Przy ustanawianiu systemu *compliance*, spółka powinna wziąć pod uwagę takie aspekty jak rodzaj i zakres prowadzonej działalności, rozwiązania organizacyjne i techniczne, obszary działalności, które wiążą się ze szczególnym ryzykiem, skalę prowadzonej działalności i liczbę zatrudnionych osób.

### 5.2.2. *Komórka ds. zgodności*

W polskich przepisach prawa brak jest regulacji nakładających na spółki notowane na GPW obowiązek utworzenia komórki ds. zgodności.<sup>524</sup> Co więcej, nie nakładają takiego obowiązku regulacje miękkie w tym zakresie. Należy jednak mieć na względzie, że na tego typu spółkach ciąży szereg obowiązków takich jak m.in.: utworzenie polityki informacyjnej w przedmiocie przekazywania informacji o spółce podmiotom trzecim, obowiązki związane z przeprowadzaniem walnych zgromadzeń, obowiązki związane z przetwarzaniem informacji i poufnych i przekazywanie sprawozdań w tym zakresie do KNF.

Istotnym jest również realizacja obowiązków wynikających z Dobrych Praktyk, które obowiązują każdą spółkę notowaną na GPW. Zgodnie z brzmieniem tego dokumentu, spółki powinny ustanowić sposób postępowania w przedmiocie zapobiegania konfliktowi interesów, zawierania transakcji z podmiotami powiązanymi. Zgodnie z Dobrymi Praktykami, raz w roku rada nadzorcza sporządza i przedstawia zwyczajnemu walnemu zgromadzeniu do zatwierdzenia roczne sprawozdanie zawierające co najmniej ocenę sytuacji spółki w ujęciu skonsolidowanym, z uwzględnieniem oceny systemów kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem, *compliance* oraz funkcji audytu wewnętrznego, wraz z informacją na temat działań, jakie rada nadzorcza podejmowała w celu dokonania tej oceny.<sup>525</sup> Powyższe obowiązki nakładane na spółki są na tyle skomplikowane, że wydaje się być niezbędnym utworzenie do tych celów komórki ds. zgodności, która stałaby na straży zapewnienia zgodności działalności spółki z przepisami prawa i Dobrymi Praktykami.

---

<sup>523</sup> Giełda Papierów Wartościowych, *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2021*, uchwała zarządu GPW z dnia 30 marca 2021 r, s. 4.

<sup>524</sup> E. I. Szczepankiewicz, *Rozwój i doskonalenie jakości audytu wewnętrznego w jednostkach zainteresowanie publicznego*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 3 (87), część 1, 2017, s. 104.

<sup>525</sup> Punkt 2.11.3 Dobrych Praktyk Spółek notowanych na GPW.

### 5.3. Konkluzje

W powyższej przeprowadzonej analizie przepisów prawa wykazano, że spółka notowana na GPW podlega licznym przepisom prawa stanowionego i miękkiego. Następstwem niezgodnego z nimi prowadzenia działalności przez spółkę może być narażenie organizacji i osoby nią kierującej na odpowiedzialność administracyjną, cywilną lub karną. Szczególnym następstwem może być utrata reputacji, która w przypadku spółki notowanej na GPW może skutkować spadkiem kursu akcji (a tym samym wartości spółki) lub ograniczonym zainteresowaniem inwestorów i możliwością pozyskania finansowania niezbędnego do prowadzenia działalności. Opisane powyżej warunki sprawiają, że dla spółki notowanej na GPW kluczowym jest posiadanie odpowiednich i sformalizowanych rozwiązań mających na celu zapewnienie zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa i źródłami prawa miękkiego takimi jak m.in. wytycznymi i stanowiskami organu nadzoru, przyjętymi dobrowolnymi standardami postępowania i normami etycznymi.

Pomimo tego, że ustawodawca nie wskazał na obowiązek posiadania przez spółkę notowaną na GPW systemu zapewnienia zgodności (system *compliance*), w celu dochowania należytej staranności i nienarażania spółki na ewentualne naruszenia lub niezgodność prowadzonej działalności, rekomendowanym jest, aby w strukturze organizacji funkcjonowała komórka ds. *compliance*. Należy wskazać, że w części spółek notowanych na GPW takie komórki funkcjonują lub są powoływane jednoosobowe stanowiska ds. *compliance*<sup>526</sup>. W tym ostatnim przypadku zadanie to jest wykonywane łącznie z funkcją doradztwa prawnego. Jest to niepoprawny zabieg i nie gwarantuje bezpieczeństwa dla spółki. Z tego powodu, do ustawy o ofercie publicznej należałoby wprowadzić przepisy ustanawiające taką konieczność, usytuowania systemu *compliance* w systemie kontroli wewnętrznej, tak jak ma to miejsce w przypadku KIP, towarzystwa funduszy inwestycyjnych i banku.

Brak uregulowania przez ustawodawcę organizacji i funkcjonowania systemu *compliance* w odniesieniu do spółek giełdowych musi budzić zdziwienie wobec dość szczegółowych i licznych regulacji prawnych w tym zakresie. Tym bardziej, że poprawność i zgodność działalności spółek giełdowych z regulacjami wpływa w szerszej perspektywie na bezpieczeństwo całego obrotu giełdowego. Jedynie przejrzyste i rzetelne funkcjonowanie spółek notowanych na GPW, a także poprawne wypełnianie przez nie obowiązków prawnych oraz dostarczanie wiarygodnych informacji o ich działalności i wynikach daje inwestorom gwarancję bezpieczeństwa.

---

<sup>526</sup> Przykładem takich spółek są Benefit System S.A., Dom Development S.A.



W związku z powyższym, badanie zgodności powinno być prowadzone w kierunku zagwarantowania przejrzystości, płynności, efektywności, rzetelności i integralności organizacji. Istotną rolę w gwarancji bezpieczeństwa obrotu giełdowego pełni GPW i KNF, które dla jego wzmocnienia wydają szereg wytycznych i stanowisk, które pomimo tego, że stanowią źródła prawa miękkiego, powinny być przez spółki bezwzględnie stosowane.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując analizę wybranych przepisów prawnych i źródeł prawa miękkiego w odniesieniu do podmiotów działających na polskim rynku finansowym, tj. banków, towarzystw funduszy inwestycyjnych, krajowych instytucjach płatniczych i spółkach notowanych na GPW, należy udzielić odpowiedzi na postawione pytania badawcze: „czy wzrost liczby regulacji i intensywność organów nadzoru w wydawaniu stanowisk i wytycznych wpływa na wzrost znaczenia praktycznego znaczenia systemu *compliance* i jego poszczególnych elementów dla tych podmiotów”?

W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, należy wskazać, że w wielu przypadkach polski ustawodawca wprowadza ustawowy wymóg ustanowienia systemu kontroli wewnętrznej, istotnego elementu systemu *compliance*, jednocześnie pozostawiając podmiotom dowolność w sposobie jego wdrożenia. Powyższe działania ustawodawcze należy ocenić pozytywnie, ponieważ podmiot powinien ustanowić system *compliance* dostosowując go do rodzaju i skali działalności.

Pomimo licznych uregulowań prawnych organ nadzoru powinien kontynuować swoje wysiłki w wydawaniu wytycznych i stanowisk, które uszczegóławiałyby przepisy prawa i rozwiewały wątpliwości podmiotów. Rolą wytycznych i stanowisk jest praktyczne wskazanie wybranym podmiotom działającym na rynku finansowym kierunków działania. Należy stwierdzić, że większość regulacji dotyczących ustanowienia zasad systemu kontroli wewnętrznej i systemu *compliance* są do siebie zbliżone. W odniesieniu do wybranych podmiotów, tylko w jednym przypadku nie odnajduje się przepisów prawa regulujących system kontroli wewnętrznej i system *compliance*, tj. w przypadku spółki notowanej na GPW. Powyższe należy poddać krytyce, ponieważ spółki te rodzą najwyższe ryzyko braku zgodności prowadzonej działalności z regulacjami ze względu na możliwość prowadzenia działalności z różnej branży, podlegających różnym organom nadzoru. Pomimo tego, że spółki notowane na GPW są zobowiązane do stosowania Dobrych Praktyk, dla wzmocnienia obszaru *compliance*, kluczowym byłoby wprowadzenie przepisów o charakterze ustawowym, które nakładałyby taki obowiązek na spółki, rodząc przy tym określone sankcje prawne.

Kolejnym aspektem, na który należy zwrócić uwagę jest etap wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej. W odniesieniu do wybranych podmiotów, większość przepisów prawa stanowi, że organizacja powinna mieć ustanowiony taki system. Jedynie w przypadku ustawy o usługach płatniczych, ustawodawca zdecydował, że opracowanie obu systemów konieczne jest już na etapie składania wniosku do KNF. Taki obowiązek powinien być wskazany dla wszystkich podmiotów, bowiem jedynie przemyślane na etapie tworzenia biznes planu, a następnie poprawnie wdrożony system ograniczają ryzyko braku zgodności działalności organizacji z regulacjami. Przy tym, należy pamiętać, że wszystkie wybrane podmioty współtworzą polski system finansowy, przyczyniając się do jego rozwoju. Bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego powinna być dla państwa kluczowa, a co za tym idzie aktywność ustawodawcy w tym zakresie jest nieodzowna.

Kolejną, istotną kwestią w zakresie regulacji dotyczących systemu kontroli wewnętrznej i systemu *compliance* jest rola organu nadzoru. W ostatnich latach, widać aktywność KNF w wydawaniu rekomendacji, stanowisk i wytycznych, jednak dostrzega się różnicę w aktywności wobec poszczególnych sektorów rynku finansowego. Bez wątpienia, największą aktywność KNF przejawia wobec sektora bankowego, wydając liczne rekomendacje i stanowiska (rekomendacja, H, M, Z). Sektor kapitałowy, do którego należą towarzystwa funduszu inwestycyjnych i spółki notowane na GPW ze względu na liczne obowiązki informacyjne przekazywane za pośrednictwem systemu ESPI również podlega uwadze KNF. Jednak w tym przypadku wydawane przez organ stanowiska bazują w dużej mierze na stanowiskach ESMA. W ostatnich latach, nie jest widoczna aktywność regulatora wobec instytucji płatniczych. KNF nie wydał żadnych stanowisk kierowanych do tych podmiotów.

Pomimo tego, że organ nadzoru wydaje się aktywny wobec poszczególnych grup analizowanych powyżej podmiotów, brak jest kompleksowych stanowisk czy wytycznych regulatora w obszarze *compliance*. Powyższe, ułatwiłoby stosowanie przez podmioty przepisów prawa, które często zawierają zapisy o dużym stopniu ogólności. Rolą organu nadzoru, poza kompetencjami nadzorczymi, jest również edukowanie rynku, którego przejawem mogłyby być wskazówki czy wytyczne, które stanowiłyby dla podmiotów źródła prawa miękkiego.

Należy wskazać, że na rynku finansowym wciąż brakuje jednolitego standardu dla systemu *compliance*, co skutkuje tym, że system ten jest wdrażany w podmiotach w sposób różny, nie pokrywając całości ryzyka przypisanego do rodzaju działalności. Należy mieć na uwadze, że rynek finansowy jest jednym z istotnych rynków w gospodarce, a wręcz można uznać, że rynek finansowy pełni kluczowe role w gospodarce państw rozwiniętych. Jak

wskazuje S. I. Bukowski, strukturę finansową gospodarki danego kraju tworzą instytucje, technologia finansowa i reguły gry, które określają, jak działalność finansowa jest zorganizowana w danym czasie<sup>527</sup>.

Niewątpliwie zwiększenie liczby wymogów regulacyjnych w sektorze finansowym spowoduje wzrost znaczenia funkcji *compliance* w organizacji. Wynika to z faktu, że pierwszym zadaniem komórki ds. zgodności bez względu na podmiot, w którym jest zlokalizowana, jest formułowane przez zewnętrzne podmioty oczekiwanie dotyczące tworzenia przez te komórki norm regulujących wewnętrzny organizacyjny porządek w organizacji<sup>528</sup>. Drugą grupą zadań jednostek *compliance* jest zapewnienie zgodności działalności organizacji z przepisami prawa, jak również z wymogami stawianymi przez organ nadzorczy oraz źródłami prawa miękkiego. Te zagadnienia, które wynikają z praktycznych konsekwencji stosowania źródeł prawa miękkiego, szczególnie nabierają znaczenia odnośnie międzynarodowych grup kapitałowych, w których to uregulowania tego typu oznaczają skuteczny sposób wpływu na funkcjonowanie tych organizacji.

Międzynarodowe korporacje ustanawiają globalne standardy postępowania, które formułują zalecenia dotyczące jakości, ale przede wszystkim zasad postępowania pracowników, nie zważając na to, jakiej jurysdykcji podlega prowadzona działalność. W takich właśnie sytuacjach zauważa się potrzebę ujednolicenia sposobu funkcjonowania grup kapitałowych z unormowaniami lokalnego prawa.<sup>529</sup>

Rola komórek ds. *compliance* ma szczególne znaczenie podczas dokonywania wykładni norm, której celem jest usunięcie wszelkich ewentualnych niejasności odnośnie ich znaczenia, lub zniwelowanie kolizji wywodzącej się z różnic norm zawartych w przepisach lokalnych i norm zawartych w zbiorze globalnych standardów danej korporacji. Rozstrzyganie wspomnianych oraz szeregu innych kwestii następuje nie tylko za pomocą prawniczych narzędzi interpretacyjnych utrwalonych praktyką, a również poprzez normy zawarte w wewnętrznych wytycznych i kodeksach etyki.<sup>530</sup>

W świetle powyższych rozważań najważniejsze jest zapewnienie zgodności działalności banku z przepisami międzynarodowymi w przypadku, kiedy bank prowadzi działalność na kilku rynkach jednocześnie. Chodzi tutaj o działalność międzynarodowych spółek działających na terenie danego kraju, gdzie wpływ na tą działalność ma również ustawodawstwo tych krajów, na terenie których funkcjonują spółki z innych jurysdykcji, ale należące do tej samej grupy kapitałowej. W tym aspekcie, istotnym jest, aby działalność banku

---

<sup>527</sup> Red. J. L. Bednarczyk, S. Bukowski, J. Misła, *Globalne Rynki Finansowe*, Warszawa 2009, s. 14.

<sup>528</sup> F. Kowalski, *Zadania służb compliance w bankach*, Kortowski Przegląd Prawniczy, 4, 2018, s. 44.

<sup>529</sup> L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 81.

<sup>530</sup> F. Kowalski, *Zadania służb compliance w bankach*, Kortowski Przegląd Prawniczy, s. 45.

była zgodna z przepisami prawa przy uwzględnieniu zjawiska skuteczności transgranicznej prawa krajowego w działalności korporacyjnej.

Wykonywanie tych zadań w praktyce może mieć różne podstawy i przyjąć różne formy. Najczęściej z nich występującą jest wprowadzenie do porządku prawnego dla jednego z państw takich norm, które mają zobowiązywać podmioty działające na terenie tego państwa do przestrzegania postanowień pochodzących z innych jurysdykcji, a także do zapewnienia, że te same obowiązki będą wykonywane również przez inne podmioty z grupy, do której ten podmiot należy. Zobowiązania takie mogą być nakładane w jeszcze bardziej ekstensywnej postaci, a więc także na klientów i dostawców usług, a nie tylko na podmioty reprezentujące tą samą grupę kapitałową. Jednocześnie oznacza to konieczność uniknięcia kolizji norm obowiązujących w ramach międzynarodowych struktur gospodarczych, zarówno na poziomie praktycznym, jak i teoretycznym. Ze względu na powyższe, jest to o tyle skomplikowana materia dla lokalnych komórek ds. *compliance*, ponieważ ich obowiązkiem jest rozstrzygnięcie danej kolizji, zarówno mając na względzie bieżący interes organizacji, ale również ochronę wartości polegającą na długookresowym funkcjonowaniu organizacji.

To na co należy zwrócić uwagę to niebagatelny wpływ różnic kulturowych na wykonywanie zadań przez komórki ds. zgodności, w szczególności tych, które funkcjonują w ramach międzynarodowych grup kapitałowych i działających na rynkach regulowanych w ramach różnych systemów prawnych. Transgraniczny zasięg prowadzonej działalności oraz międzynarodowy charakter stanowią o istocie korporacji. Efektem tego jest fakt, iż jedną z najważniejszych grup czynników, które wpływają na złożony charakter zarządzania zagadnieniami zgodnościowymi w organizacji, są czynniki bezpośrednio związane z wpływem praktycznym różnych kultur prawnych na sposób, na podstawie którego korporacje te funkcjonują. Przedmiotem odrębnych badań jest zjawisko wzajemnej zależności między tradycjami i uregulowaniami różnych systemów prawnych, a w związku z tym kształtującymi się różnymi kulturami prawnymi.

Źródła tworzenia się odrębnych kultur prawnych są złożone, wykraczające poza tradycję i naturę uregulowań normatywnych. Tworzą je czynniki takie jak: doświadczenia historyczne, uwarunkowania aksjologiczne, osiągnięcia technologiczne, aspiracje ekonomiczne społeczeństw oraz zachodzące procesy społeczne na danym terenie. Również naukowy dorobek doktryny prawniczej ma wpływ na nie, orzecznictwo czy silne oddziaływanie innych systemów prawnych.

Poniższe tabele wskazują, czy i w jakich źródłach prawa powszechnie obowiązującego są uregulowane wybrane elementy systemu *compliance* w bankach, towarzystwach funduszy inwestycyjnych, krajowych instytucjach płatniczych i spółkach notowanych na GPW.

Tabela 4: Elementy *compliance* w wybranych podmiotach rynku finansowego

Kategoria podmiotu	Kontrola wewnętrzna	Ład korporacyjny	Zarządzanie ryzykiem	Komórka ds. compliance	Konflikt interesów	Korupcja	Anonimowe zgłaszanie naruszeń	Outsourcing usług compliance
Bank	TAK <sup>531</sup>	<b>NIE</b>	TAK <sup>532</sup>	TAK <sup>533</sup>	TAK <sup>534</sup>	TAK	TAK <sup>535</sup>	TAK <sup>536</sup>
Towarzystwo funduszy inwestycyjnych	TAK <sup>537</sup>	<b>NIE</b>	TAK <sup>538</sup>	TAK <sup>539</sup>	TAK <sup>540</sup>	TAK	TAK <sup>541</sup>	TAK <sup>542</sup>
Krajowa instytucja płatnicza	TAK <sup>543</sup>	<b>NIE</b>	TAK <sup>544</sup>	TAK <sup>545</sup>	<b>NIE</b>	TAK	TAK <sup>546</sup>	TAK <sup>547</sup>
Spółka notowana na GPW	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	TAK	TAK <sup>548</sup>	<b>NIE</b>

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>531</sup> Art. 9c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 ze zm.).

<sup>532</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe i Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja M dotycząca zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach, styczeń 2013 r.

<sup>533</sup> Art. 9c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997, nr 140, poz. 939 ze zm.).

<sup>534</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja Z dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach, październik 2020 r.

<sup>535</sup> Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

<sup>536</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, Rekomendacja Z dotycząca zasad ładu wewnętrznego w bankach, październik 2020 r.

<sup>537</sup> Art. 48 ust. 1 i art. 48 ust. 2b pkt 3 ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz rozdział II rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych.

<sup>538</sup> Art. 48 c ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004, nr 146, poz. 1546 ze zm.).

<sup>539</sup> § 4.1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy

<sup>540</sup> Art. 30-37 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004, nr 146, poz. 1546 ze zm.).

<sup>541</sup> Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

<sup>542</sup> Art. 75-82 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004, nr 146, poz. 1546 ze zm.).

<sup>543</sup> Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.).

<sup>544</sup> Art. 64a ust. 1 pkt a *ibidem*.

<sup>545</sup> Art. 64 *ibidem*.

<sup>546</sup> Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

<sup>547</sup> Art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. 2011 Nr 199 poz. 1175 ze zm.).

<sup>548</sup> Dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

Tabela 5: Elementy *compliance* w wybranych podmiotach rynku finansowego z podziałem na prawo stanowione i źródła prawa miękkiego

Kategoria podmiotu	Kontrola wewnętrzna	Ład korporacyjny	Zarządzanie ryzykiem	Komórka ds. compliance	Konflikt interesów	Korupcja	Anonimowe zgłaszanie naruszeń	Outsourcing usług compliance
Bank	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	Prawo stanowione
Towarzystwo funduszy inwestycyjnych	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	Prawo stanowione
Krajowa instytucja płatnicza	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	Prawo stanowione
Spółka notowana na GPW	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	<i>Źródło prawa miękkiego</i>	Prawo stanowione	Prawo stanowione	Prawo stanowione

*Źródło: Opracowanie własne.*

## ROZDZIAŁ V. Kontrola zarządcza jako szczególny rodzaj *compliance* w administracji publicznej

### 1. Wprowadzenie - Geneza kontroli zarządczej w państwach Unii Europejskiej

Systemy *compliance* są charakterystyczne przede wszystkim dla organizacji działających w sektorze niepublicznym. Jednak z biegiem czasu, rozrost i stopień skomplikowania zadań administracji publicznej wielu państw wymusił konieczność przeobrażenia istniejącego systemu kontroli i rozliczania organów z powierzonych zadań, co spowodowało, że mechanizmy typowe dla programów *compliance* zaczęto stosować również w administracji publicznej. Implementowanie systemu *compliance* ze sfery biznesowej do jednostek sektora finansów publicznych miało na celu zwiększenie efektywności zarządzania jednostką poprzez realizację nałożonych celów i zwiększenie odpowiedzialności za efektywność finansową jednostki.

System *compliance* w sektorze publicznym stosowany jest w kontrolach przeprowadzanych przez kierowników jednostek w celu zapewnienia prawidłowej realizacji procedur oraz zapewnieniu, że działalność jednostki jest zgodna z obowiązującymi aktami prawa. Można powiedzieć, że *compliance* w sektorze publicznym to „środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa pewność ze źródeł wewnętrznych, że procesy, za które ono odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk<sup>549</sup>”.

Podobnie twierdzą M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk podkreślając, że zadaniem kontroli jest m.in. wykrywanie zjawisk negatywnych w działalności jednostek sektora publicznego, ustalanie ich przyczyn, rozmiarów, skutków, a także określenie możliwości i sposobów usunięcia negatywnych zjawisk oraz stworzenie procedur zapobiegających ich powstawaniu w przyszłości<sup>550</sup>.

W podobnym duchu wypowiadali się J. Uryga i A. Kośmider, wskazując, że celem kontroli w sektorze publicznym jest badanie zgodności postępowania z obowiązującymi aktami prawa, a także badanie efektywności i ocena faktycznych realizacji procesów zachodzących w

<sup>549</sup><http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=EA653CD0193CB79BC1257A5A002F1B7A&litera=K&SessionID=lhuwpqzh>, [dostęp: 16.04.2017]

<sup>550</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Szczecin 2004, s. 158.

jednostkach sektora publicznego<sup>551</sup>. Cele kontroli wskazane w powyższy sposób wskazują na legalność i efektywność działania jednostki, które przejawiają się w zgodności działalności z przepisami prawa oraz w osiąganiu korzyści w stosunku do poniesionych nakładów. Wdrożenie systemu *compliance*, który jest odzwierciedleniem compliance na rynku niepublicznym w administracji publicznej wymagało zmiany systemu zarządzania, przede wszystkim poprzez zwiększenie nacisku na analizę potencjalnych ryzyk mogących wystąpić przy prowadzeniu działalności jednostki. Mechanizmy znane programom *compliance* w sektorze prywatnym to w administracji publicznej tzw. kontrola zarządcza.

Na wstępie należy dodać, że *compliance* w administracji publicznej określany jest najczęściej terminem „kontrola zarządcza”, „kontrola wewnętrzna” lub „kontrola finansowa”. Terminy te są niejednoznaczne, co spowodowane jest ich odniesieniami w zupełnie różnych pojęciach angielskojęzycznych. Przekładanie pojęć obcojęzycznych na język polski spowodowało chaos pojęciowy. Z uwagi na możliwości dwojakiego rozumienia terminu „kontrola”, również kontrola zarządcza może być dwojako rozumiana. W wąskim ujęciu kontrolę zarządczą można by utożsamiać jako jedna z czterech funkcji zarządzania, tj. kontrolowanie związane z działaniami sprawdzającymi, inspekcyjnymi natomiast w ujęciu szerokim jako system zarządzania (*compliance*). Takie dwa różne podejścia do kontroli zarządczej spotyka się zarówno w literaturze, jak i praktyce. Pojęcie kontroli zarządczej stosowano w dokumentach opisujących kontrolę finansową. Posługiwano się zamiennie terminem publicznej kontroli: finansowej, wewnętrznej i zarządczej. W ten sposób stawiano na równi te pojęcia. Przyjmując definicję ustawową kontroli finansowej jako działań o charakterze inspekcyjnym, należałoby tak samo rozumieć kontrolę wewnętrzną i zarządczą. Z tego powodu te pojęcia autorka będzie stosować w niniejszym rozdziale zamiennie.

Kontrola zarządcza ma swoje źródło, poza nauką o administracji, w naukach o zarządzaniu, bowiem standardy kontroli zarządczej są zbiorem norm zarządzania. W standardach tych, wskazuje się atrybuty procesów dotyczących planowania, organizowania i kontrolowania<sup>552</sup>. W powszechnym rozumieniu kontrola, w kontekście zarządczym, kojarzy się z jedną z czterech funkcji zarządzania jakimi są planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Jednak kontrolę zarządczą należy rozumieć jako system zarządzania instytucją publiczną<sup>553</sup>. Przykładowo, D. Fleszer wskazuje, że wprowadzona w polskim prawie kontrola zarządcza jest bardziej kategorią dotyczącą procesów zarządzania (kierownictwa) w jednostce

---

<sup>551</sup> J. Uryga, A. Kośmider, *Problemy kontroli gospodarczej*, Warszawa 1984, s. 25.

<sup>552</sup> K. Jajuga, *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem - wprowadzenie*, [w:] pod red. K. Jajuga, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>553</sup> I. Rosiek, *Rola kontroli zarządczej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2016, s. 26.



sektora finansów publicznych niż kontrolą w znaczeniu inspekcyjnym<sup>554</sup>. W języku angielskim kontrolę zarządczą określa się również jako *New Public Management* (dalej: NPM). NPM została przyjęta w wielu państwach<sup>555</sup> na całym świecie, a sposób wprowadzenia i ewolucja modelu różni się ze względu na zróżnicowane zwyczaje lokalne. Podobnie, systemy *compliance* w sektorze prywatnym są zróżnicowane ze względu na kulturowe różnice prawne, a także ze względu na otoczenie biznesowe, w którym funkcjonują. W literaturze wskazuje się, że początek systemów *compliance* przypada na lata 70-te i 80-te XX w., w związku z aferą Watergate w Stanach Zjednoczonych Ameryki<sup>556</sup>. Podobnie, rozwój kontroli zarządczej w administracji publicznej (rozumianej jako system zarządzania) spowodowany był tymi samymi wydarzeniami. Globalny kryzys rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, co miało bezpośredni związek z aferą Watergate, wskutek czego pogarszająca się sytuacja mobilizowała do poszukiwań bardziej efektywnych rozwiązań w zakresie zarządzania sektorem publicznym. Kryzys w sposób oczywisty przekładał się na sytuację administracji publicznej<sup>557</sup>. Reformy NPM wywodzą się z różnych koncepcji, a ich wspólnym fundamentem, z którego czerpią wiedzę jest sektor prywatny. Powyższe przejawia się przykładowo w dążeniu do zmniejszania kosztów świadczenia usług publicznych, przy jednoczesnej poprawie ich jakości, co jest charakterystyczne dla rynku prywatnego. Zdaniem K. Walsha i J. Stewarta, celem NPM jest poprawa efektywności i skuteczności sektora administracji publicznej, a także poprawa gospodarności środkami publicznymi. Organizacje publiczne muszą realizować swoje zadania stosując zasady systemu *compliance* analogicznie do sektora prywatnego, m.in. takie jak: osiąganie wyników, wykorzystywanie planowania i zarządzania strategicznego, zorientowanie na klienta (w tym wypadku na obywatela), a jednym z kluczowych zamierzeń było rozdzielenie polityki od zarządzania operacyjnego.

Jak wskazuje L. Rajca, niektórzy autorzy badający reformy administracji mówią nawet o globalnej reformie zarządzania publicznego (Kettl 2000; Pollitt, Bouckaert 2005). Zwolennicy nowego zarządzania publicznego widzą w nim rozwiązanie alternatywne wobec tradycyjnego funkcjonowania administracji publicznej<sup>558</sup>. Reformy NPM przyczyniły się do

---

<sup>554</sup> D. Fleszer, *Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, 14(2), 2013, s. 129-142.

<sup>555</sup> NPM został wprowadzony m.in. w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii, Stanach Zjednoczonych i Skandynawii.

<sup>556</sup> R. Roberts, *The Rise of Compliance-Based Ethics Management, Implications of Organizational Ethics*, Public Integrity, Vol. 11, 2009, issue 3, s. 261-278.

<sup>557</sup> A. Podgórnjak-Krzykacz, *Kierunki modernizacji administracji Samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica, 245, 2010, s. 83-94.

<sup>558</sup> L. Rajca, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, Studia Regionalne i Lokalne 10.36, 2009, s. 72-73.

wprowadzenia regulacji dotyczących zarządzania w administracji publicznej, a w konsekwencji do wprowadzenia instytucji kontroli zarządczej.

Christopher Hood przedstawił siedem cech charakterystycznych NPM:

- 1) Profesjonalne (menadżerskie) zarządzanie w sektorze publicznym,
- 2) Jasno określone standardy działania,
- 3) Kontrola wyników działalności jednostki,
- 4) Dyscyplina i oszczędność przy wykorzystaniu zasobów,
- 5) Wprowadzenie metod zarządzania właściwych sektorowi prywatnemu,
- 6) Podział jednostek administracji publicznej na mniejsze podgrupy, ze względu na przedmiot świadczonych usług,
- 7) Wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego.<sup>559</sup>

W literaturze, pierwsze cztery cechy przypisywane są również skutecznym programom *compliance* w sektorze prywatnym. Wymienione powyżej postulaty na początku lat 90-tych XX w. były bardzo postępowe. Ch. Hood widział potrzebę zastosowania mechanizmów rynkowych w administracji publicznej i zastąpienie hierarchicznego podejścia do obywatela. Autor przywiązywał uwagę do kluczowego aspektu prawidłowego działania administracji publicznej jakim jest zarządzanie jednostką. Widział również konieczność przejścia z procesów skupiających się na zarządzaniu na nakładach i procesach do zapewnienia jak najlepszych wyników i efektów.

U podstaw powstania kontroli zarządczej w ogóle leży zasada rozliczalności (ang. *accountability*), która jest niezbędna dla skutecznego funkcjonowania kontroli. Tę rozliczalność należy rozumieć jako rozliczalność osiągania celów przez jednostkę. Innymi słowy, jest to odpowiedzialność kierowników jednostek za realizację powierzonych zadań. Zgodnie z tą zasadą, zobowiązany ma złożyć sprawozdanie ze swojej działalności, tj. ma wykazać czy działania podjęte w toku działalności jednostki były skuteczne, celowe, adekwatne i terminowe (przykładowo inaczej kontrola była widziana w administracji francuskiej, gdzie przedmiotem kontroli była jedynie weryfikacja czy stan faktyczny jest współmierny z planowanym oraz znalezienie uchybień w stosunku do stanu założonego). Takie pojmowanie instytucji kontroli istnieje również w polskiej administracji.<sup>560</sup> Pomimo, że podejście do problematyki tworzenia kontroli w administracji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich było różne, należy wskazać, że w każdym państwie zreformowanie

---

<sup>559</sup> C. Hood, *A public management for all seasons?*, Public Administration 69(1), 1991, s. 4–5.

<sup>560</sup> Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych, Istota, unormowania prawne i otoczenie*, luty 2012, s. 24.

działania administracji publicznej były umotywowane podobnymi pobudkami takimi jak poprawa jakości, efektywności i gospodarności administracji publicznej.<sup>561</sup>

## 2. Kontrola zarządcza w świetle polskich regulacji prawnych

Problematyka kontroli zarządczej, podobnie jak tematyka *compliance*, znajduje swoje odzwierciedlenie w źródłach prawa powszechnego, tj. w ustawach i rozporządzeniach oraz w źródłach prawa miękkiego, tj. w wytycznych, zaleceniach oraz standardach organów państwowych i międzynarodowych. Dla przyjętych celów niniejszej pracy analizie zostaną poddane polskie przepisy prawne w zarysie historycznym. Celem tej analizy jest odnalezienie uzasadnienia wprowadzenia kontroli zarządczej do administracji publicznej oraz ukazanie podobieństw pomiędzy kontrolą zarządczą a systemami *compliance* stosowanymi w sektorze prywatnym.

Kontrola zarządcza jest elementem kontroli państwowej, obecnie sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Potrzeba kontrolowania wydatków środków publicznych istnieje od początku funkcjonowania państwa. W Polsce początek kontroli państwowej przypada na okres XVI w., kiedy oddzielono skarbiec publiczny od królewskiego. Wtedy zaczęto się zastanawiać, jak zapobiec przepływowi środków pomiędzy tymi sferami i powstała parlamentarna kontrola wykonywania budżetu państwa. Izba poselska i Senat zyskały uprawnienia w zakresie kontroli państwowej. Sejm w tamtym okresie odpowiedzialny był za uchwalanie podatków. W 1591 r. został powołany Trybunał Skarbowy, który sprawował jurysdykcję nad skarbowością pospolitą.

W XVIII w. Trybunał Skarbowy został zastąpiony komisjami skarbowymi: komisją Koronną i komisją Wielkiego Księstwa Litewskiego, odpowiedzialnymi za składanie Wysokiej Izbie rachunków i sprawozdań. W 1775 r. ówczesny rząd – Rada Nieustająca posiadała wyodrębniony Departament Skarbowy, pozostający pod kontrolą Sejmu, odpowiedzialny za zarządzanie finansami państwa. W ten sposób powstał model kontroli, w którym administracja publiczna trzymała pieczę nad skarbowością i finansami państwa, a Sejm posiadał kompetencje kontrolne. W 1791 r. została ustanowiona Komisja Skarbowa Rzeczypospolitej Polskiej Obojga Narodów, która jednak z uwagi na kolejne rozbiory nie została zlikwidowana w 1792 r.

W okresie rozbiorów wszelkie mechanizmy państwowe zostały wstrzymane, dopiero w 1808 r. powołano Główną Izbę Obrachunkową, działającą do 1815 r. Jej zadaniem była

---

<sup>561</sup> Zob. P. John, *Local Governance in Western Europe*, Londyn, 2001, s. 38-39.

kontrola rachunków publicznych przekraczających rocznie kwotę 500 zł. Kontrola składała się z dwóch etapów, tj. kontroli formalnej i kontroli badania zgodności rachunków z preliminarem budżetowym. Po utworzeniu Królestwa Polskiego została utworzona Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego, która działała do 1867 r. Jej zadaniem było kontrolowanie stanu finansów publicznych i rachunków instytucji, które rozporządzały funduszami publicznymi. Po Powstaniu styczniowym system kontroli scalono z kontrolą państwową Rosji.

W końcu, w 1919 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski podpisał dekret, na mocy którego powołał Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK), instytucję której całościowo została powierzona kontrola finansów publicznych. NIK dokonywała kompleksowej kontroli dochodów i rozchodów wydatków państwa i sprawdzała prawidłowość administrowania majątkiem publicznym. w czasach II Rzeczypospolitej Polskiej uchwalono ustawę z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej<sup>562</sup> (dalej: ustawa o Kontroli Państwowej), która potwierdziła niezawisłość NIK jako organu kontrolnego państwa. Na mocy tej ustawy kontrola państwowa została podzielona na kontrolę faktyczną i następną. Kontrola faktyczna obejmowała badanie umów, wszelkich zobowiązań, rewizje kas, składów, magazynów, inwentarzy i majątku państwowego oraz sprawdzenie na miejscu robót i dostaw z punktu widzenia celowości i gospodarności. Kontrola następna polegała na sprawdzeniu rachunków pod względem formalnym, cyfrowym i co do istoty dokonanych czynności<sup>563</sup>.

## **2.1. Kontrola zarządcza w latach 1948-1997 r.**

Rozważając tematykę kontroli wewnętrznej w administracji publicznej należy mieć na uwadze, że w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej kontrola wewnętrzna w dalszym ciągu była jednym z elementów kontroli państwowej, na którą składały się różne rodzaje kontroli takie jak kontrola społeczna lub kontrola sądowa. W tym okresie, do kontroli społecznej przywiązywano dużą wagę ze względu na przesłanki polityczne i ideologiczne tamtych czasów. Czasy Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej charakteryzowały się różnymi formami kontroli społecznej, lecz nie były objęte w sposób jednakowy regulacjami prawnymi<sup>564</sup>. Kontrola społeczna mogła być sprawowana bezpośrednio przez społeczeństwo lub wykonywana przez organizacje społeczne lub przez aparat państwowy w skład, którego wchodził czynnik społeczny<sup>565</sup>.

---

<sup>562</sup> Dz. U. 1921 nr 51, poz. 314.

<sup>563</sup> Art. 5-7 o Kontroli Państwowej.

<sup>564</sup> W. Wróblewska, *Komitety Kontroli Społecznej, Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 41.3, 1979, s. 109.

<sup>565</sup> Z. Leoński, *Istota i formy kontroli społecznej w PRL*, RNgIA 1977 nr 13, s. 8-9.

Artykuł 86 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wskazywał, że „obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uczestniczą w sprawowaniu kontroli społecznej”. Ponadto, art. 9 pkt 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ustanawiał obowiązek wszystkich organów władzy i administracji państwowej do uważnego rozpatrywania i uwzględniania słusznych wniosków, zażaleń i życzeń obywateli w myśl obowiązujących ustaw<sup>566</sup>. Inną formą kontroli społecznej stanowiła kontrola rad narodowych sprawowana na sesjach oraz przy pomocy komisji. Kolejną formą tejże kontroli była kontrola sprawowana z ramienia samorządu mieszkańców miast i wsi na podstawie Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>567</sup>.

Drugim aspektem kontroli wewnętrznej była kontrola sądowa, realizowana przez instytucje sądów polegająca na kwestionowaniu aktów normatywnych sprzecznych z Konstytucją lub aktem normatywnym wyższego stopnia. Ówczesnie, kontrola wewnętrzna koncentrowała się na kontroli gospodarczej i finansowej państwowych jednostek organizacyjnych. Kontrola wewnętrzna stanowiła istotny składnik kontroli państwowej, którą sprawowało Biuro Kontroli i NIK. Etapy rozwoju kontroli wewnętrznej zbiegają się ze zmianami kontroli państwowej, którą można podzielić na okres pierwszych lat po wojnie (1945-1952), wczesne lata 50-te do początku lat 80-tych (1952-1983) oraz ostatnie lata PRL (1983-1989).

Forma funkcjonowania kontroli wewnętrznej została ustanowiona uchwałą Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1948 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych oraz jej współpracy z kontrolą państwową i społeczną<sup>568</sup>. Uchwała ta ustanowiła pierwsze założenia funkcjonowania kontroli wewnętrznej na kilku fundamentalnych założeniach. Wyodrębniono osobny pion organizacyjny w resortach organów kontroli oraz powiązano organizacyjnie i funkcjonalnie jednostki kontroli, oddzielono funkcję operatywną zarządu od funkcji kontrolnej a organy kontroli zostały podporządkowane kierownikowi danej jednostki lub ministrowi.

Pierwsza istotna zmiana kontroli wewnętrznej została dokonana w 1952 r. w ustawie z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej<sup>569</sup>. Powołano Ministerstwo Kontroli, inspekcję resortową i instytucję rewidentów księgowych. To wszystko spowodowało zniesienie kontroli wewnętrznej w kształcie nadanym jej w 1948 r. Zadaniem inspekcji była kontrola działalności

---

<sup>566</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232).

<sup>567</sup> Dz. U. nr 26/1975 r., poz. 139.

<sup>568</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1948 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych oraz jej współpracy z kontrolą państwową i społeczną, M.P. nr 51, poz. 292.

<sup>569</sup> Dz. U. nr 47, poz. 316.

organów administracji resortowej w przedmiocie wykonywania uchwał rządu i zarządzeń ministra. Z kolei zadaniem rewidentów księgowych była systematyczna rewizja finansowo-rachunkowa. Działalność kontrolna została włączona do czynności związanych z zarządzaniem jednostki, dlatego należy stwierdzić, że już wtedy kontroli zaczął być nadawany kształt taki jaki dziś obserwujemy w mechanizmach *compliance*, tj. łączenie kontroli z szeroko rozumianym zarządzaniem w jednostce.

Kolejny etap przekształcania istoty kontroli wewnętrznej nastąpił w latach 70-tych ubiegłego wieku. Rozwiązania przyjęte na początku lat 50-tych uważano za zbyt ogólnikowe i mało skuteczne. Co więcej, pojawiały się postulaty podniesienia efektywności kontroli gospodarczej, dlatego zdecydowano o całościowej reformie kontroli wewnętrznej i ustanowieniu Biura Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów, odpowiedzialnego za przeprowadzenie merytorycznych kontroli wykonania przez organy administracji nałożonych na nie zadań. Reforma została przeprowadzona uchwałą nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych (dalej: Uchwała nr 191)<sup>570</sup>. Kontynuowano model kontroli będący elementem zarządzania jednostką w ramach jej systemu organizacyjnego. Zgodnie z § 1 ust. 1 Uchwały nr 191 resortowa kontrola gospodarcza stanowiła integralny element funkcji zarządzania i obejmowała wszystkie czynności, których celem było stwierdzenie prawidłowości wyboru kierunków rozwoju, doboru i realizacji działań, przebiegu i efektywności działalności gospodarczej w porównaniu do zamierzeń oraz norm techniczno-ekonomicznych<sup>571</sup>. Celem kontroli było:

- 1) Badanie zgodności kontrolowanego postępowania z obowiązującymi aktami prawnymi,
- 2) Badanie efektywności działania i realizacji zadań jednostek,
- 3) Badanie i ocena faktycznej realizacji procesów gospodarczych i innych rodzajów działalności, oraz porównanie ich zamierzeniami – wykrywanie odchyleń i nieprawidłowości w wykonywaniu nałożonych zadań, ujawnianie niewykorzystanych rezerw, niegospodarnego działania i marnotrawstwa mienia społecznego, jak również nadużyć,
- 4) Ustalanie przyczyn i skutków stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej jednostki, jak również ustalanie osób odpowiedzialnych za powstawanie tych nieprawidłowości,

---

<sup>570</sup> M.P. 1971, nr 48 poz. 309.

<sup>571</sup> §1 ust. 1 Uchwały nr 191.

- 5) Wskazywanie sposobów i środków umożliwiających likwidację tych nieprawidłowości.<sup>572</sup>

Kontrola, zgodnie z Uchwałą nr 191, była zorganizowana na wszystkich szczeblach zarządzania i była dokonywana z punktu widzenia celowości, gospodarności, rzetelności i legalności działania jednostki. Co istotne, ówczesna kontrola była w swej istocie podobna do obecnych mechanizmów *compliance*, bowiem jej celem było dostarczanie kierownictwu niezbędnych informacji do podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem jednostką. Potwierdzeniem tej tezy jest § 3 Uchwały nr 191, zgodnie z którym kontrola dzieliła się na kontrolę wewnętrzną i kontrolę zewnętrzną. Kontrola wewnętrzna sprawowana była w ramach działalności jednostki i dzieliła się na kontrolę:

- 1) Funkcjonalną, sprawowaną przez pracowników na kierowniczych stanowiskach oraz podległe im kompetentne komórki,
- 2) Instytucjonalną, sprawowaną przez wyodrębnione, organizacyjne komórki kontroli, będące częścią systemu zarządzania.

Kontrola zewnętrzna sprawowana była przez wyodrębnione, organizacyjne komórki kontroli i dzieliła się na kontrolę:

- 1) Funkcjonalną, sprawowaną przez jednostki nadrzędne w ramach ogólnego nadzoru zwierzchniego,
- 2) Instytucjonalną, sprawowaną przez wyodrębnione, organizacyjne komórki kontroli, których zadaniem było wykonywanie funkcji kontrolnych (najczęściej komórki rewizji gospodarczej)<sup>573</sup>.

Należy stwierdzić, że już w latach 70-tych XX w. administracja publiczna posługiwała się sprawnym modelem kontroli wewnętrznej. Model oparty był na dwustopniowej kontroli, w którym rewizja gospodarcza pełniła funkcję istniejącej w dzisiejszej formie instytucji audytu. W latach 70-tych XX w. kontrolę uznano za podstawowy składnik resortowej kontroli wewnętrznej, a także najważniejszy podsystem w systemie kontroli w państwie. Lata 70-te to również czas, kiedy określono główne zadania i funkcje kontroli. Określono, że kontrola wewnętrzna stanowi integralny element procesu zarządzania oraz wskazano na elementy, które musi spełniać, aby była skuteczna<sup>574</sup>.

---

<sup>572</sup> §1 ust. 1 pkt 1-5 Uchwały nr 191.

<sup>573</sup> §3 ust 1 i 2 Uchwały nr 191.

<sup>574</sup> B. R. Kuc, *Kontrola wewnętrzna w sektorze publicznym. Kierunki zmian*, PTM, Warszawa 2007, s. 23-24.

Ostatnim etapem rozwoju modelu kontroli wewnętrznej w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były lata 80-te ubiegłego wieku. Aktem wprowadzających nowe rozwiązania była uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej<sup>575</sup>. Do obowiązujących celów jakimi było zbieranie informacji służących organom administracji państwowej do doskonalenia ich działalności, badanie i ocena procesów gospodarczych i innych rodzajów działalności służących zaspokajaniu potrzeb społecznych, ujawnianie niewykorzystywanych rezerw, wykrywanie nieprawidłowości w wykonywaniu zadań, niegospodarności i marnotrawstwa mienia społecznego, nadużyć, jak również wskazywanie osiągnięć i przykładów szczególnie sumiennej pracy, godnych upowszechnienia, wskazywanie sposobów i środków umożliwiających usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień<sup>576</sup>, został dodany cel w postaci zbierania informacji służących organom administracji państwowej do doskonalenia ich działalności oraz znacząco został dookreślony zakres kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Określono sytuacje w jakich mogła zostać przeprowadzona kontrola zewnętrzna, tj. kontrole mogły być kompleksowe, problemowe, doraźne, sprawdzające<sup>577</sup>. Dodatkowo, występowało uproszczone postępowanie kontrolne.

Kontrola wewnętrzna została podzielona na kontrole wstępne, bieżące i następne, co jest tożsame z obecnymi systemami *compliance*. Kontrola wstępna miała na celu zapobieganie niepożądanym lub nielegalnym działaniom, co jest obecnie podstawowym celem wdrażania programów *compliance* w przedsiębiorstwie. Dodatkowo, obejmowała badanie projektów umów, porozumień i innych dokumentów powodujących powstanie zobowiązań. Ten zapis jest odmienny od tego, co możemy zaobserwować w systemach *compliance*, bowiem obecnie *compliance* nie jest doradztwem prawnym, a monitorowaniem i wyznaczaniem ryzyk. Jednak ten trend można zaobserwować od stosunkowo niedawna. Kontrola bieżąca polegała na badaniu czynności i operacji w toku ich wykonywania w celu stwierdzenia czy przebiegają prawidłowo. Badany był stan rzeczywisty rzeczowych i pieniężnych składników majątkowych oraz ich zabezpieczenie przed kradzieżą, zniszczeniem czy innymi szkodami. Kontrola bieżąca bardziej polegała na finansowym aspekcie działalności jednostki, jednak do dzisiaj nie zmienił się jej charakter polegający na sprawdzeniu prawidłowości podejmowanych czynności. Kontrola następna obejmowała badanie stanu faktycznego ze stanem zastanym, następnie wskazywanie obszarów do poprawy i czynności naprawczych. Tak przedstawiona kontrola to

---

<sup>575</sup> M.P. nr 22, poz. 124, ze zm.

<sup>576</sup> §1 ust. 1 M.P. nr 22, poz. 124, ze zm.

<sup>577</sup> § 13 uchwały nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej, M.P. nr 22, poz. 124, ze zm.



w dużej mierze weryfikacja legalności podjętych działań, przede wszystkim pod kątem prawnym.

Przemiany ustrojowe z końca lat 80-tych ubiegłego wieku wprowadziły przewartościowanie w podejściu do kontroli wewnętrznej. Ówczesne reformy gospodarcze wywarły niebagatelny wpływ na kształt kontroli. System kontroli wewnętrznej ustalany był przez statut uchwalany przez pracowników na wniosek dyrektora jednostki, co w praktyce oznaczało, że kształt kontroli leżał w gestii jednostek organizacyjnych. Dodatkowo, zostało wprowadzone zróżnicowanie, jeśli chodzi o kontrolę instytucjonalną, wykonywaną przez jednostki kontroli i organizacje społeczne, a kontrolę rozumiano jako ogólny nadzór nad działalnością jednostki organizacyjnej.<sup>578</sup> W czasie transformacji ustrojowej podjęto próby powrotu do unormowań kontroli wewnętrznej na poziomie podstawowych jednostek administracyjnych takich jak urzędy gminy, urzędy wojewódzkie, jednak nie przyniosły one żadnych rezultatów. Lata 90-te XX w. to okres dalszego rozwoju kontroli zarządczej, która zaczęła się przekształcać w narzędzie dedykowane zarządzaniu organizacją, w szczególności w przedsiębiorstwach, które musiały funkcjonować w zmieniającym się otoczeniu prawnym i gospodarczym. Zaczęto mówić o kontroli zarządczej również jako takiej, która miałaby spełniać funkcję prewencyjną<sup>579</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt uchwalenia w 1994 r. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>580</sup>, co było krokiem ku utrwalaniu poglądu, że NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. To samo zostało powtórzone w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja)<sup>581</sup> w art. 202 ust. 1. Od strony podmiotowej NIK jest jednym z elementów kontroli sprawowanej przez Sejm nad działalnością Rady Ministrów<sup>582</sup>, z drugiej strony wykonuje kontrolę podmiotów sektora finansów publicznych i podmiotów korzystających z publicznych funduszy. Mając na względzie powyższe, należy uznać pierwsze próby ustanowienia mechanizmów kontroli wewnętrznej (wtedy nazywanej resortową) za skuteczne ze względu na ich celowość i funkcjonalność.

---

<sup>578</sup> E. Bielińska-Dusza, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 42, 2011, s. 36.

<sup>579</sup> Ibidem., s. 36.

<sup>580</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. i Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. 1995, nr. 13, poz. 59.

<sup>581</sup> Dz. U. z 1997 r., nr. 78, poz. 483.

<sup>582</sup> Art. 95 ust. 2 Konstytucji.

## 1.2.Kontrola zarządcza w obecnie obowiązującym stanie prawnym

Obecnie, podział na odrębne rozumienie kontroli w Unii Europejskiej zaczyna się zacierać na skutek wdrożenia uniwersalnej koncepcji systemu kontroli wewnętrznej, tj. Publicznej Wewnętrznej Kontroli Finansowej (ang. *Public Internal Financial Control*, dalej: PWKF). PWKF to zalecana koncepcja uregulowana w rozdziale negocjacyjnym 32 „kontrola finansowa”<sup>583</sup>, stanowiącym jeden z obszarów negocjacyjnych, które państwo powinno wypełnić celem spełnienia warunków przystąpienia do Unii Europejskiej. Koncepcja ta ma na celu:

- 1) wsparcie rządów państw we wzmocnieniu systemu kontroli w administracji publicznej, przeciwdziałanie nadużyciom (korupcja, oszustwa finansowe),
- 2) zapewnienie, że transakcje są dokonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami, planem finansowym i zasadami należytego zarządzania finansami.

PWKF w Unii Europejskiej rozumiany jest jako szeroki system kontroli wewnętrznej oparty na międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej i najlepszych praktykach Unii Europejskiej, a jego nadrzędne elementy to zdecentralizowany audyt wewnętrzny i odpowiedzialność kierownictwa. Należy stwierdzić, że PWKF pełni funkcję prewencyjną – jego głównym celem jest zapewnienie, że system kontroli w administracji państwowej działa poprawnie w celu eliminacji nadużyć i nie pełni funkcji kontrolnej, tj. nie dotyczy ścigania i karania przypadków nieprawidłowości i nadużyć. Właściwie funkcjonująca PWKF prowadzi również do zwiększenia zaufania obywatela do administracji publicznej.

Komisja Europejska w PWKF definiuje kontrolę wewnętrzną jako „system organizacyjny, kontroli, zasad, procedur i regulacji ustanowiony dla racjonalnego zapewnienia ekonomicznego, efektywnego i wydajnego wykorzystania środków finansowych”<sup>584</sup>. Powyższa definicja zawiera kluczowe elementy charakterystyczne dla systemu *compliance*, jednak stosowane tylko w ujęciu zarządzanie jednostką w sposób gospodarny, a nie w taki sposób, żeby działanie jednostki było zgodne z przepisami prawa. Powyższe jest zbieżne z kontrolą zarządczą, która obecnie funkcjonuje w aktualnie obowiązującym stanie prawnym. Instytucja kontroli została wprowadzona na podstawie art. 68 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>585</sup> (dalej: ustawa o finansach publicznych) i zdefiniowana jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem,

<sup>583</sup> Zasady implementacji PWKF w Polsce zostały zawarte w Zasadach wdrażania systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej, przyjętym w 2001 r.

<sup>584</sup> J. Sławińska, *Wdrażanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. *Seria Administracja i Zarządzanie* 24.97, 2013 s. 437.

<sup>585</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

efektywny, oszczędny i terminowy. W tej ustawie ustawodawca wielokrotnie posługuje się pojęciem „kontrola”, jednak nie wyjaśnia tego pojęcia. W literaturze przedmiotu poszukuje się ogólnej definicji kontroli, która będzie mieć zastosowanie do całej administracji państwowej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że termin „kontrola zarządcza” bywa zamiennie stosowany z terminem „kontrola wewnętrzna”, który jest stosowany w międzynarodowych standardach. Jan Zimmermann definiuje kontrolę jako „badanie czy działania administracyjne odpowiadają wymaganemu przez prawo stanowi rzeczy i na ustalaniu wniosków w przypadku odstępstw od tego stanu<sup>586</sup>”. Według innej definicji kontrola to „swoista działalność, na którą składają się czynności: ustalenie stanu obowiązującego, ustalenie stanu rzeczywistego, porównanie stanu rzeczywistego ze stanem obowiązującym oraz wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności<sup>587</sup>”. Mieczysław Klimas zdefiniował kontrolę wewnętrzną następująco: „kontrola wewnętrzna powinna stanowić wszechstronnie powiązany system obejmujący wszystkich pracowników przedsiębiorstw sprawujących z uwagi na zajmowane stanowisko funkcję nadzoru, pracowników mających obowiązek kontrolowania określonych zagadnień, jak również te osoby, których obowiązki w zakresie kontroli wynikają z odpowiednich przepisów lub z doraźnych poleceń zwierzchników<sup>588</sup>”. Z kolei Andrzej Szpor uznał kontrolę zarządczą za reżim prawny, określany jako „zespół wyodrębnionych norm mających zastosowanie do określonej kategorii osób, rzeczy bądź sytuacji zdefiniowanej w prawie pozytywnym. Pojęcie reżimu jest pokrewne z pojęciem instytucji prawnej (zespół norm). O ile jednak pojęcie instytucji prawnej służy przede wszystkim zwróceniu uwagi na cel i funkcjonalność, o tyle pojęcie reżimu wskazuje na występowanie w przepisach określonej, wyodrębnionej kategorii osób, rzeczy bądź sytuacji, których cechy skłoniły ustawodawcę do ustanowienia specyficznego zestawu norm<sup>589</sup>”.

Do czasu wprowadzenia kontroli zarządczej w ustawie o finansach publicznych, posługiwano się terminem kontrola finansowa, zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>590</sup>. W doktrynie istnieją rozbieżne poglądy dotyczące tej zmiany legislacyjnej. Zgodnie z pierwszym poglądem, kontrola zarządcza zastąpiła kontrolę finansową<sup>591</sup>. Zdaniem Ludmiły Lipiec-Warzechy, kontrola zarządcza obejmuje wszystkie aspekty działalności jednostki<sup>592</sup>. W uzasadnieniu do projektu Ustawy o finansach publicznych

---

<sup>586</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 402.

<sup>587</sup> L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000, s. 16.

<sup>588</sup> M. Klimas, *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985, s. 9.

<sup>589</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Kontrola Państwowa*, 5(340), 2011, s. 22.

<sup>590</sup> Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.

<sup>591</sup> Art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005 nr 249 poz. 2104.

<sup>592</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, 2011, LEX ABC, [https://sip.lex.pl/#/commentary/587258701/56141/lipiec-warzecha-ludmila-odpowiedzialnosc-za-naruszenie-](https://sip.lex.pl/#/commentary/587258701/56141/lipiec-warzecha-ludmila-odpowiedzialnosc-za-naruszenie)

wynika, że kontrola zarządcza została wprowadzona w miejsce kontroli finansowej<sup>593</sup>. Definicja formalno-prawna kontroli finansowej brzmi następująco: jest to „element kontroli wewnętrznej, szczególnie istotny z punktu widzenia ochrony finansów publicznych oraz rzetelnego zarządzania finansowego<sup>594</sup>”. Polski ustawodawca wprowadził dla tego typu kontroli nazwę „kontrola zarządcza” zamiast „kontrola wewnętrzna”, która funkcjonuje w COSO i (1992)<sup>595</sup>, standardach INTOSAI GOV 9100 i PWKF. Legislator zdecydował się na taki zabieg ze względu na ryzyko mylenia kontroli wewnętrznej z kontrolą instytucjonalną urzędów, która nazywana jest kontrolą wewnętrzną oraz z chęcią uwypuklenia powiązania kontroli z zarządzaniem jednostką.<sup>596</sup> Dodatkowo, termin „zarządcza” dotyczy większych grup jednostek i działów administracji rządowej, a nie dotyka jedynie poziomu jednostki, co oznacza, że nie ma charakteru wyłącznie wewnętrznego.<sup>597</sup> Kontrola zarządcza jest pojęciem szerszym niż kontrola finansowa, a swoim zakresem obejmuje całą sferę działalności jednostki i wszystkie elementy zarządzania, takie jak między innymi planowanie, organizowanie, analiza, sterowanie, nadzór i kontrola.

Do 2009 r. kontrola finansowa była utożsamiana z jedynie finansowym aspektem działalności jednostki, co obecnie leży również w gestii kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza ma być wykonywana w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co oznacza, że jest procesem dynamicznym, a wymienione w art. 68 ust. 1 i 69 ust. 1 ustawy o finansach publiczny cele, wskazują, że kontrola zarządcza łączy wszystkie obszary działalności jednostki i jedynie koresponduje z systemem kontroli finansowej, a nie ją zastępuje<sup>598</sup>.

Kontrola zarządcza jest wdrażana w jednostkach sektora finansów publicznych, które zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- 3) związki metropolitalne,

---

dyscypliny-finansow-publicznych-komentarz...?keyword=lipiec%20warzecha&cm=STOP, [dostęp: 11.04.2017 r.]

<sup>593</sup> Projekt uzasadnienia do ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r., druk nr 1181.

<sup>594</sup> Leksykon budżetowy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=EA653CD0193CB79BC1257A5A002F1B7A&t=s> [dostęp: 24 lutego 2022 r.].

<sup>595</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control - Integrated Framework AICPA*, 1992.

<sup>596</sup> Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych, Istota, unormowania prawne i otoczenie*, luty 2012, s. 21-22.

<sup>597</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r., DA6/065/36/SUR08/713.

<sup>598</sup> Dębowska-Sołtyk M., *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego - cel i zadania systemu*, *Finanse Komunalne* 7, 2011, s. 86-78.

- 4) jednostki budżetowe,
- 5) samorządowe zakłady budżetowe,
- 6) agencje wykonawcze,
- 7) instytucje gospodarki budżetowej,
- 8) państwowe fundusze celowe,
- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 12) uczelnie publiczne,
- 13) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 14) państwowe i samorządowe instytucje kultur,
- 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.<sup>599</sup>

Kryteria, według których powinna być sprawowana kontrola zarządcza zostały zawarte w art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Są to następujące kryteria: zgodność z prawem, efektywność, oszczędność i terminowość (art. 68 ust 1) oraz adekwatność.

Kryterium zgodności z prawem (legalność) oznacza sprawdzenie, czy dana działalność jest zgodna z prawem materialnym, ustrojowym i proceduralnym. Legalność ustalana jest na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i regulacji wewnętrznych, które regulują działalność jednostki. Kryterium efektywności w administracji publicznej oznacza skuteczność i wydajność wydatkowania środków publicznych w zamiarze osiągnięcia założonych celów poprzez racjonalizację kosztów. Kryterium terminowości oznacza, że realizacja założonych celów ma być wykonywana w terminach nałożonych przez przepisy prawa czy akty kierownictwa jednostki. Kryterium oszczędności nie jest do końca oczywiste, ponieważ w administracji publicznej nie ma mowy o oszczędności w przypadku, kiedy na dany cel zostały przeznaczone odpowiednie środki. Użycie przez ustawodawcę terminu „oszczędność” nie wydaje się odpowiednie w tym kontekście. Oszczędność w tym wypadku oznacza racjonalność wydatkowania środków w ramach istniejących możliwości finansowych. Również kryterium adekwatności określone w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie

---

<sup>599</sup> Art. 9 ustawy o finansach publicznych

jest do końca jasne, bowiem ustawodawca nie określił, z czym kontrola ma być adekwatna. Prawdopodobnie adekwatność w tym kontekście oznacza dostosowanie kontroli do konkretnej działalności jednostki.<sup>600</sup>

Nie sposób pominąć celów, jakie polski ustawodawca przypisał kontroli zarządczej. Jej cele są zbieżne z celami polityki *compliance*. Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.<sup>601</sup>

Katalog celów jest katalogiem otwartym i wymaga ich doprecyzowania przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem specyfiki jednostki i nałożonych na nią zadań<sup>602</sup>. Poza ustawą o finansach publicznych, kontrola zarządcza uregulowana jest:

- 1) w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>603</sup>, która reguluje kwestie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w przedmiocie kontroli zarządczej,
- 2) w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej<sup>604</sup>,
- 3) w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania<sup>605</sup>.

---

<sup>600</sup> T. Skica, *Ocena wpływu rozmiaru sektora finansów publicznych na efektywność wydatkowania publicznego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici Oeconomia 45.2, 2014, s. 253-273.

<sup>601</sup> Art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>602</sup> Zgodnie z koncepcją G. Dorana o formułowaniu celów w nauce o zarządzaniu, cele powinny spełniać warunek S.M.A.R.T., która pomaga w określeniu celów i zwiększenie potencjału ich osiągnięcia. Zgodnie z tą koncepcją cel powinien być: S (ang. *Specific*) skonkretyzowany – tak by określenie celu nie budziło wątpliwości w jego pojmowaniu, M (ang. *Measurable*) mierzalny – tak by liczbowo można było określić stopień realizacji celu, A (ang. *Achievable*) osiągalny – tak by był możliwy w realizacji, R (ang. *Realistic*) realny -, T (ang. *Time-bound*) mierzalny w czasie – tak by można było osadzić cel w czasie.

<sup>603</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013, poz. 168 z późn. zm.).

<sup>604</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Dz. U. Nr 238, poz. 1581.

<sup>605</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187, poz. 1254 z późn. zm.).

Kontrola zarządcza stanowi rozwiązanie organizacyjno-prawne podobne do systemu *compliance* stosowanego w sektorze prywatnym, a mającym na celu sprawne zarządzanie jednostką z ukierunkowaniem na osiągnięcie założonych wcześniej rezultatów. Kontrola zarządcza jest procesem, zbiorem ciągłych czynności połączonych z bieżącą działalnością jednostki. Ze względu na fakt, że pojęcie kontroli zarządczej połączone jest z zarządzaniem, jej ramy wykraczają poza tradycyjne ramy kontroli wewnętrznej. Należy podkreślić, że kontrola zarządcza jest elementem zarządzania jednostką, a z punktu widzenia jej skuteczności istotny jest podział zadań (kompetencji) w jednostce, odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych i w końcu zarządzanie ryzykiem.

Obecna forma kontroli zarządczej w polskim prawie wykracza poza ramy wcześniej stosowanej kontroli finansowej. Niemniej należy stwierdzić, że podstawowym celem kontroli zarządczej są kwestie finansowe, co uzasadnia umiejscowienie tej instytucji w ustawie o finansach publicznych. Należy uznać zmiany legislacyjne w polskim prawodawstwie za pożądane, bowiem z biegiem czasu ustawodawca rozszerzał definicję kontroli zarządczej, upodabniając ją tym samym do *compliance* funkcjonującego w sektorze prywatnym.

## **2. Kontrola zarządcza w świetle prawa miękkiego**

Kontrola zarządcza, poza przepisami prawa, jest regulowana w źródłach prawa miękkiego, tj. w standardach, zaleceniach, rekomendacjach najwyższych organów, kodeksach dobrych praktyk. Standardy stanowią element pomocniczy dla przepisów prawa powszechnie obowiązującego, są regulacjami *soft-law*. Ich głównym celem jest wdrażanie jednolitego i spójnego systemu kontroli w jednostkach, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym przedmiocie.

### **3.1. Kontrola zarządcza w świetle prawa miękkiego - w międzynarodowych standardach**

Kontrola zarządcza uregulowana została w międzynarodowych standardach COSO i INTOSAI GOV 9100. Należy jednak podkreślić na wstępie, że międzynarodowe standardy są źródłem jednakowo dla sektora prywatnego i publicznego. Pierwsze międzynarodowe standardy kontroli zarządczej pojawiły się na początku lat 90-tych. Należy jednak nadmienić, że międzynarodowe standardy określają kontrolę zarządczą jako kontrolę wewnętrzną. Ludmiła Lipiec-Warzecha uważa, że kontrolę zarządczą funkcjonującą w polskim ustawodawstwie należy utożsamiać z kontrolą wewnętrzną funkcjonującą w międzynarodowych standardach

INTOSAI GOV 9100 Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli<sup>606</sup> (dalej: „Standardy INTOSAI GOV 9100”)<sup>607</sup>, które definiują kontrolę wewnętrzną jako środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa wiedzę ze źródeł zewnętrznych, w zakresie procesów mających na celu minimalizacji prawdopodobieństwa wystąpienia oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych działań dokonywanych przez kierownika jednostki lub osoby zatrudnione w jednostce. Kierownictwo jednostki zdobywa również wiedzę w zakresie tego czy cele jednostki są realizowane poprzez:

- 1) Wykonywanie działań w sposób należyty, etyczny, efektywny i skuteczny,
- 2) Odpowiedzialność i rozliczalność,
- 3) Działanie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa,
- 4) Ochronę zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem lub uszkodzeniem<sup>608</sup>.

W Międzynarodowych Standardach Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości kontrolę wewnętrzną zdefiniowano jako „proces zaprojektowany, wdrożony i wykazywany przez osoby sprawujące nadzór, kierownictwo i innych pracowników mający dostarczyć wystarczającej pewności, że cele jednostki dotyczące wiarygodności sprawozdawczości finansowej, skuteczności i wydajności oraz przestrzegania odnośnych przepisów i regulacji są realizowane. Termin „kontrola” dotyczy aspektów jednego lub kilku elementów składowych kontroli wewnętrznej<sup>609</sup>”. Składniki kontroli wewnętrznej według powyższego dokumentu to:

- 1) środowisko kontroli,
- 2) proces oceny ryzyka przez jednostkę,
- 3) system informacyjny, w tym obejmujący powiązane procesy gospodarcze znaczące dla sprawozdawczości finansowej i komunikacji,
- 4) działania kontrolne, znaczące badania,
- 5) nadzorowanie (monitoring) kontroli.<sup>610</sup>

Reasumując, kontrola wewnętrzna to „środki funkcjonalne, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa pewność ze źródeł wewnętrznych, że procesy, za które ono odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa,

---

<sup>606</sup> ang. *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

<sup>607</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, 2011, LEX ABC, [dostęp: 11.04.2017 r.]

<sup>608</sup> International Organization of Supreme Audit Institution, *Guidelines for Internal Control Standards for Public Sector*, INTOSAI GOV 9100, s. 6.

<sup>609</sup> *Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości*, tom III, IFAC, SKwP i KIBR, Warszawa 2010, s. 188.

<sup>610</sup> *Ibidem*, s. 228–229.



błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk<sup>611</sup>”. Przedstawiona definicja jest podobna do definicji kontroli wewnętrznej przedstawionej w modelu COSO I, lecz ma szersze zastosowanie. Model kontroli COSO jest najpopularniejszym modelem kontroli wewnętrznej i opracowany został przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję *Treadway*.<sup>612</sup>

Według tego modelu, kontrola wewnętrzna to proces ciągły realizowany przez zarząd lub kierownictwo, przy współpracy ze wszystkimi współpracownikami jednostki. Celem jest osiągnięcie efektywności i skuteczności operacyjnej, rzetelności sprawozdań i zgodności działań z przepisami prawa i regulacjami wewnętrznymi.<sup>613</sup> W 2013 r. COSO wydała nową wersję systemu kontroli wewnętrznej. Zmieniono podejście do kontroli wewnętrznej poprzez zmianę jej definicji – dodane zostały dwa elementy kontroli wewnętrznej (obecnie to: efektywność i wydajność realizowanych procesów, rzetelność informacji finansowych, zgodność z regulacjami prawnymi i procedurami wewnętrznymi).

Jak wspomniano na początku tego rozdziału, kontrola zarządcza w administracji publicznej rządzi się podobnymi mechanizmami co *compliance* w sektorze prywatnym. Należy mieć jednak na względzie, że państwo zawsze będzie realizować inne cele niż sektor prywatny, dlatego kontroli zarządczej będą przyświecać dodatkowe, inne cele takie jak np. zapobieganie marnotrawieniu zasobów, które nie są charakterystyczne dla programów *compliance*. Państwo musi realizować przez administrację publiczną pewne zadania, bez względu na wynik finansowy (obrona państwa, ochrona zdrowia itp.). Ten imperatyw kategoryczny nie występuje w przypadku przedsiębiorstw działających w sektorze prywatnym.

Definicja określona w Wytycznych INTOSAI GOV 9100<sup>614</sup> wzbogaca więc definicję COSO i o elementy właściwe zadaniom administracji publicznej. Definicja kontroli wewnętrznej według standardów INTOSAI GOV 9100 przedstawia ogólne cele, jakimi są wykonywanie zadań w sposób uporządkowany, etyczny, oszczędny, wydajny i skuteczny, wypełnienie zobowiązań w zakresie rozliczalności, przestrzeganie obowiązującego prawa i regulacji, zabezpieczenie zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem

---

<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon>.

[xsp?id=EA653CD0193CB79BC1257A5A002F1B7A&t=s](https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=EA653CD0193CB79BC1257A5A002F1B7A&t=s) [dostęp: 24 lutego 2022 r.].

<sup>612</sup> Należy mieć na względzie uaktualnienia standardów COSO tj. COSO z 1992 r., COSO i „Kontrola Wewnętrzna – Zintegrowana Struktura Ramowa” (Internal Control – Integrated Framework) zostało uaktualnione, poprawione oraz bardziej rozwinięte w 2013 r. COSO II czyli „Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa, tytuł angielski: Enterprise Risk Management— Integrated Framework pozostaje aktualny, COSO III czyli „Przewodnik – Jak monitorować systemy Kontroli Wewnętrznej” (Guidance on Monitoring Internal Control Systems) jest nadal pożyteczny, ale w korzystaniu z tej publikacji należy wziąć pod uwagę zmiany opisane w uaktualnionym, wydaniu COSO z 2013 r.

<sup>613</sup> A. Chodubski, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, 2016A, [http://g10.infor.pl/p/\\_files/301000/1\\_ebookzarzadzanieryzykiemwjsfp.pdf?utm\\_source=MailingList&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20160829+INFORRB+-+NOWO%C5%9ACI](http://g10.infor.pl/p/_files/301000/1_ebookzarzadzanieryzykiemwjsfp.pdf?utm_source=MailingList&utm_medium=email&utm_campaign=20160829+INFORRB+-+NOWO%C5%9ACI), [dostęp: 11.11.2017 r.]

<sup>614</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym, INTOSAI GOV 9100, tytuł oryginału: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5139.pdf> [dostęp: 24.02.2022].

i zniszczeniem. Najważniejsze z punktu widzenia regulacji INTOSAI GOV 9100 jest wyznaczenie misji i wizji na poziomie całej jednostki.<sup>615</sup> Cele powinny być podzielone na cele strategiczne i operacyjne.

Na koniec tej jednostki redakcyjnej, istnieją rozbieżności definicyjne dotyczące pojęcia „kontrola zarządcza”. Kontrola zarządcza jest zdefiniowana w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, że kontrolą zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych jest „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>616</sup>”. Nowoustanowione rozumienie kontroli zarządczej wprowadziło niejasność w jej prawidłowym rozumieniu. Po pierwsze, wynika z faktu, że pojęcie „kontrola” jest dwuznaczne. Według Glosariusza terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej<sup>617</sup> kontrola może być rozumiana jako badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego i porównaniu go ze stanem oczekiwanym (ang. *audit*) lub może być rozumiana jako przyjęty system zarządzania, którego zadaniem jest zapewnić realizację celów organizacji (ang. *control*).

Po drugie, rozbieżności definicyjne wynikają również z faktu, że w nowej ustawie termin „kontrola finansowa” został zastąpiony terminem „kontrola zarządcza” przy jednoczesnym pozostawieniu tych samych elementów składających się na funkcję kontroli, co w opinii Autorki tworzy złudzenie zmiany jedynie terminologii.

Poniższa tabela przedstawia znaczenie kontroli w ujęciu szerokim i wąskim oraz ich szczegółowe formy.

Tabela 6: Znaczenie i formy kontroli

Znaczenie kontroli	Formy kontroli	Charakterystyka
	Controlling	Oznacza funkcję wewnętrzną systemu zarządzania w takich przedsiębiorstwach, których system wykonawczy (ruch) koordynowany jest poprzez plany. Zadaniem controllingu jest koordynowanie wszystkich podsystemów zarządzania. Ma on do

<sup>615</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100*, Publikacja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (tytuł oryginału: „*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*”), s. 9.

<sup>616</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>617</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, 2005, s. 32.

Ujęcie szerokie		dyspozycji te same instrumenty i mechanizmy, które wykorzystywane są przez system zarządzania. Celem controllingu jest zwiększenie skuteczności i sprawności zarządzania oraz wzmocnienie dopasowania się do zmian zachodzących wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa.
	Kontrola funkcjonalna	To typ funkcji kierowniczej. Jej realizacją zajmuje się każdy szczebel kierowania i sami pracownicy w trakcie realizacji zadań. Polega na ustalaniu stanu faktycznego, porównaniu z ustalonym wzorcem i wyprowadzeniu wniosków wraz z podjęciem działań korygujących.
	Kontrola zarządcza	Ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
	Nadzór	Sprawowanie kontroli w szerszym znaczeniu, pilnowanie osób bądź rzeczy z możliwością ingerencji w działalność kontrolowanej jednostki. Celem nadzoru jest upewnienie się, czy system kontroli wewnętrznej działa właściwie. Nadzorujący odpowiada za wynik działalności organów podległych nadzorowi. Nadzór charakteryzuje się ciągłością badania i oceny różnych obszarów działalności, przede wszystkim zaś podejmowaniem decyzji regulacyjnych.
	Nadzór korporacyjny	Rozumiany jako system służący do efektywnego, kompleksowego kierowania przedsiębiorstwami i ich kontrolowania, zakłada optymalne zastosowanie wszystkich instrumentów monitoringu przedsiębiorstw, a także rozbudowany audyt wewnętrzny.

	Audyt	Prowadzenie usystematyzowanej, niezależnej, obiektywnej i metodycznej oceny działalności przedsiębiorstwa.
	Compliance	Sprawdzanie skuteczności systemu przez monitorowanie jego zgodności z prawem i regulacjami oraz z wnioskami, jak również określanie dalszych działań na przyszłość, każdej nieprawidłowości. To także przegląd procesów komunikowania w zakresie „dobrych praktyk” ( <i>code of conduct</i> – kodeks

Ujęcie wąskie		postępowania) oraz bieżące monitorowanie czy działania pracowników są z nimi zgodne.
	Inspekcja	Sprawdzanie przez przełożonego lub upoważnione do tego osoby czy jednostka działa prawidłowo. Wykonywana jest w formie bezpośredniej obserwacji oraz w sytuacjach prostych, niewymagających zastosowania skomplikowanych narzędzi.
	Inwentaryzacja	Ogół czynności zmierzających do ustalenia rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Jest to jedna z podstawowych czynności kontroli wewnętrznej. Celem inwentaryzacji jest zabezpieczenie zasobów przed utratą.
	Inwigilacja	Systematyczne obserwowanie kogoś bez jego wiedzy w celu zdobycia o nim pożądaných informacji.
	Kontrola instytucjonalna	To jednostki, komórki lub stanowiska organizacyjne pełniące funkcje kontrolne. Celem kontroli instytucjonalnej jest stwierdzenie odchyleń między ustalonym wzorcem a stanem rzeczywistym oraz identyfikacja przyczyn ich powstania, bez możliwości podjęcia decyzji regulacyjnych eliminujących odchylenia.
	Kontrola wewnętrzna	Proces, na który wpływają zarówno dyrektorzy, menedżerowie, jak i pozostali pracownicy firmy, podejmowany w celu oceny realizacji zadań w ramach trzech aspektów: efektywności i wydajności operacji, wiarygodności sprawozdań finansowych oraz przestrzegania przepisów prawa i innych regulacji wewnętrznych. Kontrola wewnętrzna obejmuje pięć elementów: środowisko kontroli, identyfikację ryzyka, czynności kontrolne, informację oraz monitorowanie całego procesu.
	System kontroli wewnętrznej	Obejmuje zarówno wykorzystywane metody i techniki, jak i cele oraz zachowanie kierowników, którzy mają dawać racjonalną pewność, że założone przez przedsiębiorstwo cele zostaną osiągnięte.
	Lustracja	Przedmiotem oceny lustracji jest nie tyle zachowanie się (działanie) podmiotu kontrolowanego, ile stan rzeczywisty badanego

		przedmiotu. Lustracja to także badanie całej działalności jednostki; traktowana jest często jako kontrola wstępna.
	Monitoring	Prowadzenie stałej obserwacji, dokonywanie ciągłych systematycznych pomiarów.
	Oględziny	Obejrzenie czegoś przez kogoś upoważnionego. To także w postępowaniu sądowym lub administracyjnym dowód, którego przedmiotem jest miejsce, osoba lub rzecz. Na gruncie zarządzania dotyczy ogólnego sprawdzenia obiektu.
	Pilnowanie	Roztaczanie przez pilnującego ochrony nad daną rzeczą, zawsze bezpośrednio. Powiązania hierarchiczne nie muszą występować.
	Przegląd	Poddawanie czegoś obserwacji zmierzającej do oceny stopnia realizacji założonego celu, połączone z analizą przyczyn odchyleń.
	Rewizja	Sprawdzanie, badanie dokumentów, głównie finansowo-księgowych lub też kontrola urzędowa przeprowadzana w instytucji. Rewizja to także powtórne sprawdzenie przez osobę upoważnioną słuszności przeprowadzonych dotychczas ocen oraz podjętych decyzji. Jest uzupełnieniem bieżącej kontroli.
	Samokontrola	Kontrolowanie samego siebie, własnych działań oraz zachowań.
	Sprawdzanie	Badanie, kontrolowanie czy stan faktyczny odpowiada założonemu oraz czy zadanie zostało wykonane prawidłowo.
	Weryfikacja	Sprawdzenie i ocena zgodności czegoś z prawdą.
	Wgląd	Przejrzenie lub zbadanie jakiegoś zjawiska, problemu, zaznajomienie się z nim oraz przekonanie się o zasadach jego funkcjonowania.
	Wizytacja	Ocena kontrolowanej jednostki przez bezpośredni wgląd w jej działanie lub określona część tego działania. Celem jest sformułowanie ogólnej i szerszej oceny realizowanych zadań.

Źródło: E. Bielińska-Dusza, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 42, 2011, s. 37-39.

Kontrola zarządcza przeszła długą ewolucję. Jak wynika z powyższej tabeli, kontrola może przybrać różne formy i może być inaczej rozumiana w zależności od ujęcia, w jakim jest rozumiana. W powyższej tabeli kontrola zarządcza, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach

publicznych została zdefiniowana jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”, jednak jak zostało wskazane powyżej, definicja ta jest niepełna, bowiem należałoby ująć kontrolę zarządczą jako kategorię dotyczącą samego procesu zarządzania, łączącą elementy władztwa i stosownej odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych. Jest to także sprawowanie przez kierownika jednostki funkcji regulatora oraz wykonywanie zadań kierowniczych czy administratora. Pojęcie to wykracza poza klasyczne rozumienie kontroli w języku polskim<sup>618</sup>, odpowiada bardziej angielskiemu określeniu „to control”.<sup>619</sup>

## 2.2. Kontrola zarządcza w świetle prawa miękkiego – w polskich standardach

Polskie standardy dotyczące kontroli zarządczej zostały zawarte w kolejnych Komunikatach Ministra Finansów:

- 1) Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (dalej: Komunikat nr 23) w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (dalej: Standardy MF),<sup>620</sup>
- 2) Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych,<sup>621</sup>
- 3) Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.<sup>622</sup>

Polskie standardy określone w Komunikacie nr 23 zostały opracowane na podstawie następujących międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej:

- 1) Standardów INTOSAI: „Wytyczne w sprawie standardów kontroli w sektorze publicznym”, przyjęte przez Organizację Najwyższych Organów Kontroli/Audytu w 2004 r.,
- 2) Standardów COSO: „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa”, raport opracowany przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję *Treadway*,

---

<sup>618</sup> Słownik PWN definiuje kontrolę jako „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”. [dostęp: 11.05.2017 r.]

<sup>619</sup> E. Chojna-Duch, *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa, 1, 2010, s. 60.

<sup>620</sup> Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

<sup>621</sup> Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11.

<sup>622</sup> Dz. Urz. MF z 2012 r., poz. 56.

- 3) Standardów COSO: „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie”, raport opracowany przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję *Treadway*,
- 4) Standardów Komisji Europejskiej: „Zmienione standardy kontroli wewnętrznej służące skutecznemu zarządzaniu”, przyjęte w 2007 r.

Zgodnie z załącznikiem do Komunikatu nr 23, standardy kontroli zarządczej to „uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych”. Minister Finansów określił standardy kontroli zarządczej w sposób ogólny, ponieważ mają zastosowanie do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Są zbiorem zasad, na których powinien być oparty system kontroli zarządczej, wytycznymi dla kierowników jednostek i audytorów wewnętrznych, są uzupełnieniem systemu kontroli opartej na przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

- 1) środowisko wewnętrzne,
- 2) cele i zarządzanie ryzykiem,
- 3) mechanizmy kontroli,
- 4) informacja i komunikacja,
- 5) monitorowanie i ocena.<sup>623</sup>

Zawarte w art. 68 ust. 2 pkt 4-7 Ustawy o finansach publicznych cele kontroli zarządczej zostały dookreślone w Komunikacie nr 23. Są to:

- 1) standard C.13 – cel ochrony zasobów zawarty w art. 69 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych,
- 2) standard A.1 - cel przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania zawarty w art. 69 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych,
- 3) standard D - cel zapewnienie efektywności i skuteczności przepływu informacji zawarty w art. 69 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych,
- 4) standard B – cel zarządzania ryzykiem zawarty w art. 69 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

---

<sup>623</sup> Punkt 1, podpunkt 1.4 Komunikatu nr 23.

Poszczególne elementy kontroli wewnętrznej zostały opisane w oparciu o załącznik nr 1 do Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej (MSRF) 315 – Rozpoznanie i ocena ryzyka istotnego zniekształcenia dzięki poznaniu jednostki i jej otoczenia<sup>624</sup>. Do podstawowych składników kontroli wewnętrznej zaliczono:

- 1) środowisko kontroli,
- 2) proces oceny ryzyka przez jednostkę,
- 3) system informacyjny (w tym procesy gospodarcze dotyczące sprawozdawczości finansowej i komunikacja),
- 4) działania kontrolne,
- 5) nadzorowanie kontroli.<sup>625</sup>

Wszystkie elementy są tożsame dla programów *compliance*. W wyjaśnieniach do przedstawionych wyżej elementów, postawiono nacisk na wdrażanie zasad uczciwości i wartości etycznych, np. poprzez działanie kierownictwa tak, aby zmniejszyć pokusy, które mogłyby motywować pracowników do wzięcia udziału w działaniach nielegalnych, nieetycznych lub nieuczciwych. Informowanie pracowników o standardach postępowania może być wprowadzane za pomocą kodeksów postępowania, regulaminów czy szkoleń wewnętrznych.<sup>626</sup> Uwypuklono również istotę stylu i filozofii działania kierownictwa, np. postawa kierownictwa w przedmiocie sprawozdawczości finansowej może przejawiać się w konserwatywnym wyborze dostępnych zasad rachunkowości.<sup>627</sup> Podstawą jest zbudowanie odpowiedniej struktury organizacyjnej jednostki poprzez ustalenie kluczowych obszarów uprawnień, odpowiedzialności i sposobu raportowania.<sup>628</sup> Co za tym idzie, odpowiednie przypisanie uprawnień i odpowiedzialności w taki sposób, żeby niezbędne czynności mogły być wykonywane w sposób ciągły, efektywny i bez zakłóceń.<sup>629</sup>

Ocena ryzyka przez jednostkę jest kluczowym elementem kontroli wewnętrznej. Ryzyko powstaje lub może ulec zmianie w przypadku przekształceń w środowisku operacyjnym, w przypadku zatrudnienia nowego personelu, utworzenia nowych systemów informacyjnych, pojawienia się nowych technologii, rozszerzenia profilu działalności jednostki, restrukturyzacji jednostki lub zmian legislacyjnych.<sup>630</sup> Na działania kontrolne składają się takie elementy jak

---

<sup>624</sup> Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej 315 – Rozpoznanie i ocena ryzyka istotnego zniekształcenia dzięki poznaniu jednostki i jej otoczenia.

<sup>625</sup> MSRF, s.228-233.

<sup>626</sup> Punkt 2(a) MSRF, s. 228.

<sup>627</sup> Punkt 2(d) MSRF, s. 228.

<sup>628</sup> Punkt 2(e) MSRF, s. 229.

<sup>629</sup> Punkt 2(f) MSRF, s. 229.

<sup>630</sup> Punkty 3-4 MSRF, s. 229-230.



przetwarzanie informacji, które dzisiaj koncentrują się szczególnie na kontrolach systemów informatycznych, w których przetwarzane są zbiory danych, weryfikacja wyników poprzez przegląd i analizę rezultatów działalności przy uwzględnieniu budżetu jednostki czy zestawienie operacyjnych i finansowych zbiorów danych z analizą powiązań i podejmowaniem czynności wyjaśniających i naprawczych czy kontrole fizyczne.<sup>631</sup>

Od czasu wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji kontroli zarządczej, to pojęcie zdążyło się ugruntować w doktrynie prawnej. Jednak pojęcie kontroli wewnętrznej jest często mylone z pojęciem audytu wewnętrznego (*internal audit*). Definiując pojęcie kontroli, należy odnieść się do rozróżnienia sformułowanego przez J. Langa - podział na kontrolę wewnętrzną instytucjonalną i kontrolę wewnętrzną funkcjonalną.<sup>632</sup> Zgodnie z poglądem tego autora, pod pojęciem kontroli wewnętrznej instytucjonalnej rozumie się te czynności kontroli, które wykonywane są przez upoważnionego pracownika, zespół ludzi lub specjalnie wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej danej organizacji komórkę kontrolną. Kontrola wewnętrzna funkcjonalna to działanie wykonywane na każdym etapie zarządzania przez kierowników różnych szczebli. Jak zostało wskazane w niniejszym rozdziale, definicje kontroli przenikają się wzajemnie i nie są spójne.

Pojęcie kontroli zarządczej zastąpiło pojęcie kontroli wewnętrznej oraz skonsumowało pojęcie kontroli finansowej. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, kontrola zarządcza jest pojęciem szerokim i tworzy złożony system. Stosownie do pisma Ministerstwa Finansów z dnia 29 stycznia 2010 r. (dalej: pismo MF) założeniem ustawodawcy jest to, że kontrola zarządcza ma swoim zakresem obejmować formułowanie celów i sprawdzanie ich stopnia realizacji. W takim rozumieniu mieszczą się zadania kontrolne i kierownicze. Zgodnie z pismem MF „pojęcia kontroli nie można łączyć i utożsamiać z czynnościami kontrolnymi wykonywanymi przez pracowników – inspektorów komórek kontroli wewnętrznej, mimo że takie podejście bywa łączone z pojęciem kontroli”<sup>633</sup>. Czynności kontrolne stanowią jedynie pewną część systemu kontroli w ogóle, ale tych obowiązków nie można przydzielić jedynie do jednej komórki organizacyjnej.

Poniższy schemat przedstawia elementy składające się na kierowanie jednostką samorządu terytorialnego, który podkreśla i pokazuje, że kontrola zarządcza jest jednym z elementów składających się na zarządzanie jednostką. Zarządzanie jednostką to nie tylko instytucje określone w przepisach prawnych, ale również elementy określone w standardach, które są wskazówkami i wytycznymi dla kierowników tych jednostek.

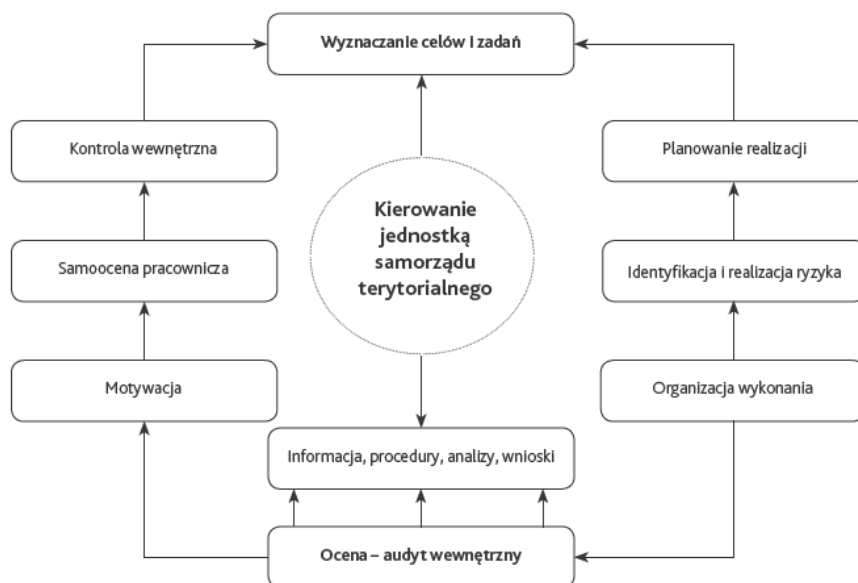
---

<sup>631</sup> Punkt 9-10 MSRF, s. 231-232.

<sup>632</sup> J. Lang, *Kontrola Administracji*, [w:] Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 350.

<sup>633</sup> Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 28 stycznia 2010 r., DA6/4095/NWX/2010/776.

Wykres 4: Proces kierowania jednostką samorządu terytorialnego



Źródło: M. Dębowska-Sołtyk, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego - cel i zadania systemu*, opublikowano: Finanse Komunalne 2011.

Zidentyfikowane ryzyko w jednostce można podzielić na ryzyko strategiczne i operacyjne. W obu przypadkach znajduje się ryzyko prawne lub legislacyjne. Ryzyko strategiczne, poza ryzykiem legislacyjnym obejmuje ryzyko polityczne, ekonomiczne (ma wpływ na zdolność jednostki do realizacji zobowiązań finansowych, warunkowane jest zmianą sytuacji gospodarczej, wewnętrznymi naciskami budżetowymi), społeczne (warunkowane zmianami demograficznymi), technologiczne (dotyczy zdolności jednostki do wdrażania odpowiedniej technologii w odpowiednim czasie w swoich strukturach) i środowiskowe (dotyczy konsekwencji środowiskowych, które wynikają z realizacji celów jednostki). Ryzyko legislacyjne jest związane z możliwymi lub bieżącymi zmianami w ustawodawstwie krajowym i europejskim. Ryzyko operacyjne obejmuje z kolei ryzyko finansowe (dotyczy planowania finansowania jednostki), zawodowe (związane z charakterem danego zawodu), fizyczne (związane z zapobieganiem wypadkom), umowne (brak realizacji usług przez jednostkę), technologiczne (związane z uzależnieniem jednostki od sprzętu wykorzystywanego w toku jej działalności), środowiskowe i ryzyko prawne – związane z ewentualnym naruszeniem przepisów prawa. Wszystkie ryzyka powinny być definiowane w toku działalności jednostki, a kontrola zarządcza ma służyć ich minimalizowaniu lub podejmowaniu działań naprawczych.

Cele i zarządzanie ryzykiem odnoszą się do jak największej możliwości osiągnięcia celów poprzez ich odpowiednie określenie, monitorowanie etapów dochodzenia do celów,

identyfikację, analizę i reakcję na ryzyko. Mechanizmy kontroli są odpowiedzią na potencjalne wystąpienie nieprawidłowości, które można wyeliminować poprzez odpowiednią dokumentację systemu kontroli (rejestrowanie, zatwierdzanie operacji gospodarczych), odpowiedni dostęp do danych wrażliwych i odpowiedni podział obowiązków w jednostce. Informacja i komunikacja odnoszą się do zapewnienia pracownikom jednostki dostępu do niezbędnych informacji w celu wykonywania swoich obowiązków i do zapewnienia poprawnej komunikacji w zespole i na zewnątrz. Monitorowanie i ocena odbywają się przede wszystkim poprzez audyt.<sup>634</sup>

### 3. Audyt wewnętrzny jako kluczowy element kontroli zarządczej

Zapotrzebowanie na audyt w jednostkach istniało od zarania dziejów. Początki audytu sięgają 4000 r. p.n.e. w pierwszych dokumentach finansowych cywilizacji Mezopotamii odnaleziono charakterystyczny system kontrolny przeprowadzonych transakcji. Przy zapisanych kwotach odnaleziono adnotacje w postaci kropek i haczyków, które oznaczały unikatowy system kontroli. Kontrola polegała na tym, że jeden z urzędników przygotowywał zestawienie transakcji, a kolejny go weryfikował. Podobne dokumenty odnaleziono w cywilizacji chińskiej, egipskiej, perskiej i żydowskiej. W Starożytnym Rzymie urzędy skarbu zatrudniały urzędników do wiernego strzeżenia majątku państwa. Utworzono metodę „przesłuchiwania rachunków”, która polegała na porównaniu dokumentów przez dwóch urzędników. Właśnie stąd wywodzi się nazwa audyt (łac. *audire* – słuchać, słyszeć, przesłuchiwać)<sup>635</sup>. Kwestorzy (łac. *quaestors*) kontrolowali rachunki gubernatorów prowincji weryfikując, czy nie dokonano oszustw lub nie zużyto funduszy w niewłaściwy sposób. W Starożytnej Grecji, jednym z priorytetów państwa była kontrola finansów publicznych. Istniał tam zaawansowany system audytu. Na stanowiskach audytorów zatrudniano niewolników, ponieważ uważano, że łatwiej pozyskać informację od torturowanego niewolnika niż od wolnego człowieka.<sup>636</sup>

W obszarze rozwoju audytu istnieje luka czasowa pomiędzy okresem starożytności, a okresem wczesnego feudalizmu i brak jest dowodów na prowadzenie ksiąg rachunkowych.<sup>637</sup>

---

<sup>634</sup> M. Janowicz-Lomott, M. Jastrzębska, K. Łyskawa., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, opublikowano Lex, 2014, [dostęp: 17.04.2017]

<sup>635</sup> <https://pl.glosbe.com/la/pl/audire>, [dostęp: 14.04.2017]

<sup>636</sup> J. Stępniewski, *Audyt i diagnostyka firmy*, Wrocław 2001, s.13.

<sup>637</sup> Z. Kołaczyk, *Rachunkowość finansowa*, Poznań 1996, s. 12.

Z kolei w okresie od XVI do XVIII w. zakres audyt uległ rozszerzeniu, tj. służył wykrywaniu i zapobieganiu nadużyciom finansowym<sup>638</sup>. W tym okresie utworzył się audyt oparty na podwójnym zapisie, którego celem była weryfikacja transakcji osób, które prowadziły interesy.<sup>639</sup> Audyt, który znany jest obecnie, wywodzi się z Wielkiej Brytanii, gdzie w okresie rewolucji przemysłowej przedsiębiorstwa wynajmowały księgowych do kontroli swoich dokumentów księgowych. Związane to było z tym, że w tamtym czasie audyt polegał na kontroli zgodności zapisów rachunkowych z dokumentacją źródłową. Z Wielkiej Brytanii audyt przeniósł się do Stanów Zjednoczonych Ameryki, ponieważ Anglicy przenosili swój kapitał w amerykańskich przedsiębiorstwach lub tworzyli nowe przedsiębiorstwa, co wiązało się z ponoszeniem dużych nakładów finansowych. Do tego niezbędne było rozdzielenie funkcji właściciela od inwestora, a także kontrola całej inwestycji. Jednak audyt jaki znamy w dzisiejszym kształcie narodził się dopiero po Wielkim Kryzysie z lat 30-tych XX w., w szczególności wydarzenie z dnia 24 października 1929 r., tzw. krach na amerykańskiej giełdzie, podczas którego na jaw wyszło na jaw wiele defraudacji finansowych. To wydarzenie zmusiło Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki do wprowadzenia regulacji prawnych, mających na celu zmianę zasad funkcjonowania przedsiębiorstw.

W 1941 r. powstała organizacja zrzeszająca Instytut Audytorów Wewnętrznych, która miała za zadanie profesjonalizację zawodu audytora. Obecnie, rosnąca złożoność działalności gospodarczej przedsiębiorstw spowodowała, że audyt wewnętrzny zmienił swoje ukierunkowanie – z kontroli rachunkowo-księgowej na biznesowo-zarządczą. Niezależnie od czasów zapotrzebowanie na szeroko rozumiany audyt zawsze wynikało z konieczności posiadania środków niezależnej weryfikacji, w celu zmniejszenia skali nadużyć finansowych, błędów w księgach rachunkowych czy sprzeniewierzenia majątku organizacji.

#### **4.1. Audyt wewnętrzny w polskim ustawodawstwie**

Zanim Autorka przejdzie do scharakteryzowania audytu wewnętrznego w polskim ustawodawstwie, należy odróżnić instytucję audytu wewnętrznego od instytucji kontroli zarządczej, pomimo że oba terminy są często mylone lub używane zamiennie. W rzeczywistości audyt wewnętrzny jest mechanizmem mającym pomóc w procesie kontroli zarządczej. Zadaniem poprawnego audytu jest wskazywanie możliwości wygenerowania lepszego efektu przy niższych kosztach lub nakładach. Poprzez swoją doradczą funkcję audyt

---

<sup>638</sup> Przykładem jest gorączka tulipanowa w 1634 r. w Holandii, która doprowadziła do załamania gospodarki w kraju.

<sup>639</sup> A. H. Adelberg, *Auditing on the march, ancient times to the twentieth century*, Internal Auditor, listopad-grudzień 1975.

wewnętrzny ma za zadanie ocenić działalność jednostki sektora finansów publicznych, a także wskazywać możliwości podnoszenia wydajności i jakości pracy oraz przejrzystości działań. Inaczej zostało to jednak przedstawione w wyroku I SA /Po 1202 /14 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w którym Sąd stwierdził, że „działania podejmowane w ramach audytu wewnętrznego, które koncentrują się głównie na ustaleniu stanu faktycznego, a następnie polegają na jego ocenie w kontekście ryzyk występujących w analizowanych obszarach działania danej jednostki, gdy wynikiem tego zadania mogą być zalecenia lub opinie, które nie polegają jednak na wskazaniu konkretnego rozwiązania, czy też nie polegają na opracowaniu pewnej koncepcji czy strategii, mogą być realizowane odrębnie od czynności doradczych<sup>640</sup>”. Z powyższą tezą nie można się zgodzić, ponieważ zalecenia i opinie stanowią w istocie czynności doradcze. Audyt wewnętrzny może nastąpić w związku z wykonaniem planu audytu na dany rok lub może zostać przeprowadzony *ad hoc*. Wyniki audytu wewnętrznego w praktyce zawsze są konsultowane z jednostką audytowaną, następnie są przedstawiane kierownictwu jednostki. Rekomendacje zawarte w raporcie z przeprowadzonego audytu wewnętrznego można uznać za propozycje działań, a więc stanowi to funkcję doradczą w organizacji, która poprzedzona jest weryfikacją zastanego stanu faktycznego, tj. audytem wewnętrznym.

Kontrola zarządcza jest pojęciem szerszym, audyt wewnętrzny ma za zadanie wzmocnić kontrolę i ułatwić kierownikowi jednostki jej sprawne i efektywne zarządzanie, na co wskazuje art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>641</sup>, zgodnie z którym audyt jest działalnością obiektywną i niezależną, pełniącą funkcję wspierającą. Na funkcję wspierającą wskazuje również standard 2130, który stanowi, że audyt wewnętrzny musi wspierać organizację w utrzymaniu skutecznych mechanizmów kontrolnych poprzez ocenę ich skuteczności i wydajności oraz promowanie ciągłego usprawniania.<sup>642</sup> Należy zgodzić się z tezą B. Kuca, że audyt wewnętrzny jest rozwinięciem kontroli zarządczej i jednocześnie sprawdzeniem oraz oceną jej funkcjonowania<sup>643</sup>. Można stwierdzić, że kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny mają te same cele – zadaniem obu instytucji jest sprawne i efektywne zarządzanie jednostkami sektora finansów publicznych, ale mają inne funkcje.

---

<sup>640</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 28.04.2015 r. I SA/Po 1202/14, LEX nr 1759471. [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.226482522.19107447.1648625567-2057859549.1645684574#/jurisprudence/521853167/1/i-sa-po-1202-14-czynnosci-audyty-wewnetrznego-jako-niestanowiace-uslug-w-zakresie-doradztwa-wyrok...?keyword=kontrola%20zarz%C4%85dca&cm=SREST](https://sip.lex.pl/?_ga=2.226482522.19107447.1648625567-2057859549.1645684574#/jurisprudence/521853167/1/i-sa-po-1202-14-czynnosci-audyty-wewnetrznego-jako-niestanowiace-uslug-w-zakresie-doradztwa-wyrok...?keyword=kontrola%20zarz%C4%85dca&cm=SREST) [dostęp: 31.03.2022].

<sup>641</sup> Art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>642</sup> Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r., Dz. Urz. MF nr 2, poz. 12.

<sup>643</sup> B. R. Kuc, *Audyt wewnętrzny, teoria i praktyka*, Warszawa 2002, s. 80.

W polskim ustawodawstwie początki audytu wewnętrznego możemy odnaleźć w ustawach i uchwałach z czasów Polskiej Republiki Ludowej w formie zakładowej rewizji gospodarczej wprowadzonej na podstawie uchwały nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych. Na podstawie tej uchwały kierownik jednostki mógł powołać wyodrębnioną komórkę, składającą się z pracowników, nazywanych rewidentami zakładowymi. Rewizja gospodarcza mogła być prowadzona równocześnie z kontrolą zewnętrzną. Rewident obowiązany był współpracować z kontrolą społeczną jednostki. Rewizje miały uwzględniać sprawy szczególnie istotne dla jednostki i najczęściej dotyczyły kwestii finansowych jednostki. Na podstawie uchwały rewizje mogły być przeprowadzane jako rewizje problemowe (badanie określonych problemów), kompleksowe (badanie określonych procesów gospodarczych) i pełne (badanie całokształtu działalności za okres jednego roku gospodarczego). Zgodnie z § 20 ust. 1 przywołanej uchwały rewizje powinny być być dokonywane corocznie w jednostkach<sup>644</sup>.

W polskim piśmiennictwie audyt wewnętrzny funkcjonuje od początku lat 90-tych. Wtedy audyt był wykonywany przez biegłych rewidentów lub przez zewnętrzne firmy audytorskie. U podstaw wdrożenia instytucji audytu wewnętrznego w polskim prawodawstwie leżały dwa powody. Po pierwsze, przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska została zobligowana do utworzenia systemu mającego usprawnić wydatkowanie środków publicznych i gospodarowanie mieniem. Na ten system składał się właśnie audyt wewnętrzny, kontrola finansowa oraz wszelkie rozwiązania prawne i systemowe mające na celu koordynację całego systemu. Po drugie, powodem była potrzeba zapewnienia wysokiej jakości działania jednostek sektora finansów publicznych „poprzez usprawnianie procesów zarządzania, stymulowanie stałego podnoszenia tej jakości w drodze wspierania działań kierownictwa, w tym wzrostu efektywności kontroli wewnętrznej, sprawności administracji publicznej, oszczędnego, efektywnego zarządzania oraz obniżenia kosztów i czasu działania, eliminacji marnotrawstwa”.<sup>645</sup>

Po raz pierwszy pojęcie audytu wewnętrznego zostało użyte w ustawie o finansach publicznych z 1998 r.<sup>646</sup> (dalej: ustawa o finansach publicznych 1998), w której polski ustawodawca odróżnił instytucję kontroli finansowej (art. 35a) i audytu (art. 35c).

Następnie, instytucja audytu wewnętrznego pojawiła się w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady

---

<sup>644</sup> § 20 ust. 1 uchwały nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych, M.P. 1971, nr 48 poz. 309.

<sup>645</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*, Warszawa 2006, s. 59.

<sup>646</sup> Ustawa o finansach publicznych 1998.

Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej<sup>647</sup>. Dodany art. 35 c ust. 1 ustawy finansach publicznych 1998<sup>648</sup>, uzyskał następujące brzmienie: „audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności”.

Audyt wewnętrzny obejmował w szczególności:

- 1) Badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
- 2) Ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
- 3) Ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego.<sup>649</sup>

Powyższe sformułowanie wprowadzało zamieszanie prawne z następujących względów: przede wszystkim było nieadekwatne do rzeczywistego rozumienia czym powinien być audyt wewnętrzny. Literalne brzmienie wymienionego wyżej przepisu dotyczyło jedynie kontroli finansowej środków otrzymywanych z Unii Europejskiej. Tak przedstawione ujęcie audytu zostało przez ustawodawcę naprawione w nowelizowanej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Definicję audytu wewnętrznego ujęto w odmienny sposób. Zgodnie z art. 48 ustawy audyt określono jako ogół działań obejmujących niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce (w tym procedur kontroli finansowej), w wyniku, którego kierownik jednostki uzyskiwał obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności systemów. Nawiązaniem do międzynarodowych regulacji definiujących audyt było rozszerzenie definicji o dodanie czynności doradczych.<sup>650</sup>

Ustawodawca w ustawie o finansach publicznych określił w art. 272 ust. 1, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze<sup>651</sup>. Polski ustawodawca oparł definicję audytu wewnętrznego na definicji skonstruowanej przez najstarszą instytucję skupiającą audytorów wewnętrznych - *The Institute of Internal Auditors* (dalej: IIA). Definicja ta brzmi

---

<sup>647</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, Dz. U. z 2001 r. nr 102 poz. 1116 z późn. zm.

<sup>648</sup> Art. 35 c ust. 1 ustawy o finansach publicznych 1998.

<sup>649</sup> Art. 35 c ust. 2 ustawy o finansach publicznych 1998.

<sup>650</sup> E. Chojna-Duch, *Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualne problemy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 718, 2012, s. 338.

<sup>651</sup> Art. 272. ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

następująco: „audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów: zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego, i przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo<sup>652</sup>”.

Audyt wewnętrzny swoim zakresem obejmuje obszar zarządzania<sup>653</sup>, a jego cel można połączyć z koncepcją pracy w sektorze publicznym – „kulturą osiągania rezultatów”. Ta koncepcja ma na celu osiągnięcie wyższej efektywności i lepszej jakości pracy w administracji publicznej, podobnie jak cel audytu wewnętrznego.

Istnieją różne rodzaje audytu, jednak najważniejszym rozróżnieniem dostrzeganym w polskim piśmiennictwie jest:

- 1) audyt finansowy,
- 2) audyt niefinansowy.<sup>654</sup>

Audyt finansowy skupia się na badaniu wiarygodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu przez sprawdzenie przestrzegania zasad rachunkowości, zgodności zapisów księgowych z dokumentami źródłowymi, zgodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu z księgami rachunkowymi<sup>655</sup>.

W obszarze audytu niefinansowego można wyróżnić:

- 1) audyt operacyjny,
- 2) audyt zgodności,
- 3) audyt informatyczny,
- 4) audyt działalności,
- 5) audyt programu.<sup>656</sup>

Wymienione rodzaje audytu pokrywają się z rodzajami ryzyk, jakie może ponosić jednostka. Audyt operacyjny skupia się na wykorzystaniu zasobów i realizacji założonych celów, audyt zgodności określa czy jednostka działa zgodnie z obowiązującymi przepisami

---

<sup>652</sup> The Institute of Internal Auditors, *Standardy audytu, definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, s. 3.

<sup>653</sup> Kiziukiewicz T., Sawicki K., *Audyt systemu kontroli zarządczej* [w:] pod red. T. Kiziukiewicza, *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 293.

<sup>654</sup> D. A. Żytniec, *Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, [w:] Kuc B.R., Smolak L. (red.), *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej*, MSWiA, Warszawa 2004 oraz Piaszczyk A., *Audyt wewnętrzny*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Zarząd Główny, COSZ, Warszawa 2004, s. 47.

<sup>655</sup> B. Filipiak, *Audyt wewnętrzny - podstawa kontroli i racjonalizacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego* [w:] pod red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 228.

<sup>656</sup> K. Winiarska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Warszawa 2005, s. 33.



prawa, audyt informatyczny bada, czy zachowane jest bezpieczeństwo systemów informatycznych, czy systemy utrzymują integralność danych i czy zasoby są wykorzystywane w sposób oszczędny. Audyt działalności ma z kolei za zadanie zbadanie efektywnego, oszczędnego, wydajnego wykorzystywania zasobów, audyt programu koncentruje się na osiągnięciu celu.

Kwestią wymagającą przeprowadzenia analizy jest to jaką funkcję w jednostce organizacyjnej pełni audyt wewnętrzny. Zgodnie z definicją podaną przez Instytut Audytorów Wewnętrznych, audyt wewnętrzny jest niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, którego celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej<sup>657</sup>. Zadaniem audytu wewnętrznego jest osiągnięcie celów przez jednostkę organizacyjną poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli oraz zarządzania organizacją<sup>658</sup>. Podobne podejście odnajduje się w polskim orzecznictwie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt. III SAB/GI 15/19, „usługa doradcza została wprowadzona do katalogu zadań audytu wewnętrznego przepisami nowelizacji ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i funkcjonuje po dzień dzisiejszy, audyt realizuje się poprzez czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki. Funkcja doradcza audytu nie jest uzależniona od wyników analizy ryzyka i zasady planowości zadań. Audytor wewnętrzny może z własnej inicjatywy składać kierownikowi jednostki, w której przeprowadzany jest audyt, wnioski mające na celu usprawnienie funkcjonowania tej jednostki. W wyniku czynności doradczych audytor wewnętrzny przedstawia opinie i wnioski w formie uprzednio ustalonej z kierownictwem jednostki, lecz nie są one dla kierownika jednostki wiążące. Charakter czynności doradczych zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego może przybierać postać nieformalnych porad, analiz lub ocen”.

Plan audytu i sprawozdanie z audytu, zgodnie z art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowią informację publiczną, odmiennie do dokumentów wytworzonych przez audytora w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego<sup>659</sup>. W opinii Trybunału Konstytucyjnego regulacja ustawowa ograniczająca udostępnienie dokumentów wytworzonych w trakcie audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych jest niezgodne z art. 61 ust. 1 Konstytucji<sup>660</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13

---

<sup>657</sup> Chartered Institute of Internal Auditors, *International Professional Practice Framework*, 2016, s. 6.

<sup>658</sup> M. Ucieszńska, *Skuteczność i efektywność audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 471, 2017, s. 403.

<sup>659</sup> Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>660</sup> Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

wskazał, że powyższe stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji<sup>661</sup>. S. Bułajewski i Dobrochna Ossowska-Salamonowicz wskazują, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Jak wynika jednak z orzecznictwa, wyłączeniu spod pojęcia informacji publicznej podlega pewna część tzw. dokumentów wewnętrznych. Wskazują również na podstawie orzecznictwa, że wyłączeniu spod pojęcia informacji publicznej podlega jedynie pewna część dokumentów tj. dokumenty wewnętrzne służące gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, które nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy oraz informacje o charakterze roboczym<sup>662</sup>. Dokumenty wytworzone w trakcie audytu wewnętrznego nie mieszczą się w podanym wyżej zakresie, ponieważ zawierają stanowisko końcowe audytora. W trosce o prawidłowe przeprowadzenie audytu wewnętrznego IIA opracowało Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego. Według IIA celem Standardów jest:

- 1) określenie podstawowych zasad praktyki audytu wewnętrznego,
- 2) wyznaczenie ramowych zasad wykonywania i upowszechniania szerokiego zakresu audytu wewnętrznego, przysparzającego organizacji wartości dodanej,
- 3) stworzenie podstaw oceny działalności audytu wewnętrznego,
- 4) przyczynienie się do usprawniania procesów i działalności operacyjnej organizacji.<sup>663</sup>

Standardy te, zgodnie z art. 273 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zostały uznane przez ustawodawcę za standardy dla jednostek sektora finansów publicznych w drodze komunikatu Ministra Rozwoju Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>664</sup>. Zgodnie ze standardem 2110 - Ład organizacyjny, audyt wewnętrzny musi oceniać procesy kształtujące ład organizacyjny i przedstawiać stosowne zalecenia usprawnienia tych procesów w zakresie:

- 1) podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych,
- 2) nadzorowania zarządzania ryzykiem i kontroli,

---

<sup>661</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 45, [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.108412359.435893517.1651432236-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521757199/1?directHit=true&directHitQuery=K%2014~2F13](https://sip.lex.pl/?_ga=2.108412359.435893517.1651432236-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521757199/1?directHit=true&directHitQuery=K%2014~2F13) [dostęp: 1.05.2022-05].

<sup>662</sup> S. Bułajewski, D. Ossowska-Salamonowicz, *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Journal of Modern Science, tom 4/31/2016, s. 400.

<sup>663</sup> The Institute of Internal Auditors, *Standardy audytu, definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*, s. 9-10.

<sup>664</sup> Komunikat Ministra Rozwoju Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z dnia 16 grudnia 2016 r., poz. 28.

- 3) promowania odpowiednich zasad etyki i wartości w organizacji,
- 4) zapewniania skutecznego zarządzania efektywnością działań organizacji i odpowiedzialności za wyniki,
- 5) przekazywania informacji o ryzykach i kontroli do odpowiednich obszarów organizacji,
- 6) koordynowania działań i przekazywania informacji pomiędzy radą, audytorami zewnętrznymi i wewnętrznymi, innymi wykonawcami usług zapewniających oraz kierownictwem.<sup>665</sup>

Polski ustawodawca nie wprowadził przepisu prawnego, na podstawie którego audyt wewnętrzny prowadzono by we wszystkich jednostkach sektora finansów publicznych, co wydaje się być rozwiązaniem zasadnym, ponieważ sposób przeprowadzania audytu wewnętrznego powinien być dostosowany do rodzaju działalności jednostki organizacyjnej i nałożenie obowiązku przeprowadzania obowiązkowego audytu mogłoby spowodować, że audyt mógłby być przeprowadzany jedynie fasadowo. Ustawodawca podzielił jednostki, w których przeprowadza się audyt wewnętrzny:

- 1) obligatoryjnie,
- 2) fakultatywnie,
- 3) w sytuacji, gdy kierownik jednostki podejmie taką decyzję lub gdy wskaże na to minister.

W art. 274 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawodawca stanowi, że obligatoryjnie audyt wewnętrzny prowadzi się w następujących jednostkach administracji publicznej:

- 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 2) ministerstwach,
- 3) urzędach wojewódzkich,
- 4) izbach administracji skarbowej,
- 5) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w tym w zarządzanych przez niego funduszach,
- 6) Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w tym w funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 7) Narodowym Funduszu Zdrowia.

---

<sup>665</sup> Standard 2110, Ibidem.

Zgodnie z kolejnym ustępem tego artykułu, fakultatywnie audyt wewnętrzny można przeprowadzić w kolejnych organach administracji publicznej, z tym zastrzeżeniem, że ustawodawca określił pułap środków publicznych, które warunkują obowiązek przeprowadzenia audytu wewnętrznego. Obowiązek ten realizowany jest w jednostkach, w których kwota ujęta w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów przekracza wysokość 40 000 tys. zł. Wskazana kwota jest kwotą stosunkowo niską, stąd trudno jest sobie wyobrazić jednostkę sektora finansów publicznych, która w planie rocznym nie osiągnęłaby takiej kwoty. Zatem kolejnymi organami administracji publicznej, które muszą przeprowadzać audyt, są:

- 1) państwowe jednostki budżetowe,
- 2) uczelnie publiczne,
- 3) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 4) agencje wykonawcze,
- 5) państwowe fundusze celowe,
- 6) jednostki samorządu terytorialnego,
- 7) jednostki sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego oraz w jednostkach w dziale wskazanych przez właściwego ministra kierującego działem.<sup>666</sup>

Ciekawym rozwiązaniem, zaczerpniętym z sektora prywatnego, a które znalazło zastosowanie w sektorze publicznym jest umożliwienie prowadzenia audytu przez usługodawcę, niezatrudnionego w jednostce.<sup>667</sup> Jednak taką możliwość polski ustawodawca zgodnie z art. 278 ustawy o finansach publicznych<sup>668</sup> przypisał jednostkom, które zatrudniają nie więcej niż 200 pracowników oraz w jednostkach, w których kwota ujęta w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów nie przekroczyła wysokości 100 000 zł, co w zasadzie pozwala na skorzystanie przez usługodawcę zewnętrznego jedynie niewielkim jednostkom. Ponadto, ustawodawca nałożył dodatkowe wymogi, jakie musi spełnić usługodawca w art. 279 i art. 286 ustawy o finansach publicznych<sup>669</sup>, są to m.in. wymóg prowadzenia działalności w formie spółki cywilnej, spółki osobowej, działalności gospodarczej lub może być to osoba prawna, która zatrudnia do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce osoby spełniające warunki określone w art. 286 ustawy o finansach publicznych. Umowa z usługodawcą powinna

---

<sup>666</sup> Art. 274 ustawy o finansach publicznych.

<sup>667</sup> Art. 275 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>668</sup> Art. 278 ustawy o finansach publicznych.

<sup>669</sup> Art. 279 i art. 286 ustawy o finansach publicznych.

być zawarta na okres co najmniej roku<sup>670</sup>. Wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości przeprowadzenia audytu przez zewnętrzny podmiot budzi kontrowersje w piśmiennictwie.

Takie rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych zostało poddane krytyce w literaturze. Zdaniem M. Anczkowskiego, przeprowadzenie audytu wewnętrznego przez podmiot zewnętrzny, to już audyt zewnętrzny<sup>671</sup>. Taką samą wątpliwość wysnuwa E. Chojna-Duch, która uważa, że uznanie obu form audytu za alternatywne powoduje, że jasność podziału na audyt wewnętrzny i zewnętrzny zostaje zakłócona. Jej zdaniem mogą pojawić się również wątpliwości dotyczące kwalifikacji usługodawcy, który powinien mieć odpowiedni stopień wiedzy na temat specyfiki działalności jednostki.<sup>672</sup> U podstaw wprowadzenia instytucji zewnętrznego usługodawcy były zgłaszane przez jednostki sektora finansów publicznych trudności ze znalezieniem odpowiedniej kadry audytorskiej wewnątrz jednostki, a co za tym idzie brak możliwości wywiązania się z ustawowego obowiązku przeprowadzenia audytu wewnętrznego.

Ustawodawca pozostawił regulację dotyczącą audytora wewnętrznego, który jest pracownikiem jednostki, w tak zwanej komórce audytu (jednoosobowej lub wieloosobowej). Zadaniem audytora jest przeprowadzenie obiektywnej kontroli, powiadomienie kierownika jednostki o wynikach kontroli, przedstawienie przyczyn i skutków zauważonych rozbieżności. Jego zakresem obowiązków jest jedynie objęta działalność konsultacyjna i doradcza na rzecz kierownika jednostki. Utworzenie komórki audytu związane jest z koniecznością wytworzenia audytorowi wewnętrznemu odpowiedniego komfortu pracy. Związane jest to z odpowiednim wyposażeniem takiego lokalu oraz zapewnieniem odpowiedniej obsługi administracyjnej.

Zgodnie z art. 286 ust.1 ustawy o finansach publicznych w wieloosobowej komórce audytu, co najmniej jedna osoba musi spełniać wymogi dla audytora wewnętrznego.<sup>673</sup> Audytor wewnętrzny w wieloosobowej komórce audytu ponosi odpowiedzialność prawną za skutki czynności, pozostali zatrudnieni w komórce – odpowiedzialność pracowniczą. Na gruncie obecnej ustawy utworzenie komórki audytu jest obligatoryjne w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych, co jest odmienne od poprzedniej ustawy o finansach publicznych, gdzie kierownik jednostki mógł ją utworzyć w drodze swojej decyzji.

Pomimo tego, że wprowadzenie do systemu prawnego możliwości przeprowadzenia audytu przez zewnętrznego usługodawcę budzi pewne wątpliwości, chociażby ze względu na konieczność udzielenia dostępu do informacji prawnie chronionych, jednak należy uznać to za

---

<sup>670</sup> Art. 279 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>671</sup> M. Anczkowski, *Audyt wewnętrzny – nowe regulacje*, Kontrola Państwowa 2010, nr 1, s. 64-73.

<sup>672</sup> E. Chojna-Duch, *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa 2010, nr 1, s. 56.

<sup>673</sup> Art. 286 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

dobrze rozwiązanie. Do przeprowadzenia audytu wewnętrznego niezbędna jest fachowa wiedza, której często pracownicy administracji publicznej nie posiadają. Obecna konkurencja na rynku powoduje, że audytorzy posiadają wiedzę niezbędną również do przeprowadzenia audytu w jednostkach finansów publicznych. Co więcej, usługodawca zewnętrzny będzie odznaczał się większym obiektywizmem niż audytor wewnętrzny, będący pracownikiem, na którego można wywrzeć łatwiej wpływ. Przy tym rozróżnieniu nie należy patrzeć na pojęcie audytu pod kątem lingwistycznym, a więc czy jest to audyt zewnętrzny czy wewnętrzny, a pod kątem celowościowym audytu.

Kwestią budzącą wątpliwości jest natomiast dopuszczenie audytora zewnętrznego – usługodawcy do danych newralgicznych jednostki, bowiem w zależności od sektora czym innym będzie audyt w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej, a czym innym będzie przeprowadzenie audytu w jednostce policji, czy w departamencie wojskowej współpracy zagranicznej Ministerstwa Obrony Narodowej, gdzie dane są niejawne.

W kontekście omawianej problematyki odnośnie udostępniania danych jednostkom zewnętrznym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu dnia 20 czerwca 2013 r., II SA/Po 509/13, wydał wyrok, zgodnie z którym audyt wewnętrzny nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji nie jest możliwe jego udostępnienie na zasadach określonych w tej ustawie. Przedmiotem postępowania sądowego była kwestia odmowy udzielenia skarżącemu informacji publicznej w postaci dokumentu o nazwie „Opinia w przedmiocie działalności gminy D. w latach 1990 – 2010”, który został określony audytem prawno-finansowym. Sąd uzasadnił swój wyrok wskazując, że (...) audyt wewnętrzny może prowadzić audytor wewnętrzny jak i usługodawca, a zgodnie z §4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego<sup>674</sup> jego przepisy dotyczące audytora wewnętrznego stosuje się odpowiednio do usługodawcy. Ponadto Sąd wskazał, że „w ramach audytu wewnętrznego wytworzone zostają dokumenty mające charakter dokumentów wewnętrznych (do wewnętrznego użytku), które w żaden sposób nie oddziałują na sytuację prawną podmiotów spoza struktury danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie stanowi więc on dokumentu, który służyłby załatwianiu sprawy i realizacji zadań organu, stanowiąc dokument, którego celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej”.

Znowelizowana ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła nieznaną do tej pory polskiemu prawu instytucję komitetu audytu, powoływanego w drodze

---

<sup>674</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 108.

zarządzenia przez ministra kierującego działem administracji rządowej.<sup>675</sup> Zgodnie z art. 289 ust. 1 ustawy o finansach publicznych komitet audytu zajmuje się:

- 1) Sygnalizowaniem o istotnych ryzykach,
- 2) Sygnalizowaniem istotnych słabości kontroli zarządczej oraz proponowaniem jej usprawnień,
- 3) Wyznaczaniem priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego,
- 4) Przeglądem istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowaniem ich wdrożenia,
- 5) Przeglądem sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz z oceny kontroli zarządczej,
- 6) Monitorowaniem efektywności pracy audytu wewnętrznego, w tym przeglądaniem wyników wewnętrznych i zewnętrznych ocen pracy audytu wewnętrznego,
- 7) Wyrażeniem zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego.<sup>676</sup>

Komitatom przyznano funkcje nadzorcze, a nie doradcze tak jak ma to miejsce w przypadku audytorów wewnętrznych. Komitety audytu mogą również funkcjonować na podstawie odrębnych przepisów, tj. na podstawie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym<sup>677</sup>. Do ich zadań należy w szczególności: monitorowanie procesu sprawozdawczości finansowej, monitorowanie skuteczności systemów kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego oraz zarządzania ryzykiem, monitorowanie wykonywania czynności rewizji finansowej, monitorowanie niezależności biegłego rewidenta i podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych.

W polskim piśmiennictwie utworzenie komitetów audytu jest różnie oceniane. Pojawia się argument, że komitet audytu usytuowany w ministerstwie jest barierą pomiędzy audytorem wewnętrznym a ministrem kierującym jednostką, przez co ogranicza wiedzę ministra o stwierdzonych nieprawidłowościach. G. Gołębiowski jest zdania, że należałoby stworzyć komitety audytu wzorem sektora prywatnego, poprzez wydzielenie istniejącego w strukturach Ministerstwa Finansów departamentu, zajmującego się jedynie zagadnieniami audytu wewnętrznego i tym samym należałoby powołać nowy organ administracji publicznej. W ten

---

<sup>675</sup> Art. 288 ustawy o finansach publicznych.

<sup>676</sup> Art. 289 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>677</sup> Art. 86 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Dz. U. z 2009 r. nr 77 poz. 649.

sposób taka jednostka sektora finansów publicznych mogłaby sprawować kompleksowy nadzór nad wszystkimi audytorami wewnętrznymi w sektorze finansów publicznych.<sup>678</sup>

Istotną kwestią jest sposób przeprowadzenia audytu wewnętrznego. Audyt jest działalnością planową, dlatego podstawą działalności audytowej jest plan audytu. Zasadą jest, że audyt przeprowadzany jest na podstawie planu audytu. Jedynie w oparciu art. 283 ust. 2 ustawy o finansach publicznych można przeprowadzić audyt poza planem audytu, jeśli wystąpią nowe, nieprzewidziane ryzyka lub zmiana oceny ryzyka.<sup>679</sup> Sposób sporządzenia planu, sposób dokumentowania przebiegu i wyników audytu, elementy rocznego planu audytu wewnętrznego określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu<sup>680</sup>. Elementami obligatoryjnymi planu audytu zgodnie z § 9 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia są informacje dotyczące:

- 1) Obszarów działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w danym roku,
- 2) Informacji na temat budżetu, czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na:
  - a) Realizację poszczególnych zadań zapewniających,
  - b) Realizację czynności doradczych,
  - c) Monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających,
  - d) Kontynuowania zadań audytowych z roku poprzedniego.<sup>681</sup>

Konstruowanie planu audytu jest procesem rozciągniętym w czasie, na bieżąco uzupełnianym o aktualne informacje na temat potencjalnych zagrożeń. Aby stworzyć plan audytu, należy przeprowadzić analizę, ocenę ryzyka we wszystkich możliwych obszarach działalności jednostki. Do końca stycznia każdego roku zostaje sporządzone sprawozdanie z wykonania audytu wewnętrznego za rok poprzedni.<sup>682</sup> Sprawozdanie takie zawiera informacje dotyczące zrealizowanych zadań, czynności doradczych i sprawdzających, wskazanie przyczyn zaistnienia odstępstw od realizacji planu audytu, jeśli takie są, omówienie zauważonych ryzyk.

Poprzez wprowadzenie nowych instytucji do polskiego ustawodawstwa, powstała niejako hierarchiczna struktura szeroko rozumianej kontroli:

---

<sup>678</sup> G. Gołębiowski, *Audyt wewnętrzny w sektorze...*, s. 26.

<sup>679</sup> Art. 283 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>680</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r., Dz. U. z 2015 r. poz. 1480.

<sup>681</sup> Ibidem., §9 ust. 1.

<sup>682</sup> Art. 283 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.



- 1) Audytor wewnętrzny działający w ramach komórki audytu lub usługodawca, dokonujący systematycznej kontroli,
- 2) Komitet audytu, sprawdzający skuteczność audytu wewnętrznego i efektywność kontroli zarządczej,
- 3) Kontrola zarządcza rozumiana jako ogólne działanie mające na celu sprawdzenie czy jednostka działa m.in. zgodnie z zasadami prawa.

Nad powyższym czuwa Minister Finansów, który niejako ocenia kontrolę zarządczą i audyt wewnętrzny, określając zasady działania komitetów audytu. Innym podmiotem jest minister kierujący danym działem, który tworzy regulamin na wniosek przewodniczącego audytu. Kolejnym podmiotem nadzorującym jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, który może dokonać oceny audytu wewnętrznego w zakresie dysponowania środkami unijnymi.

Audyt w sektorze finansów publicznych pełni istotną rolę w efektywnym zarządzaniu jednostką, ze względu na konieczność utrzymania ogromnych środków finansowych, jakimi dysponuje państwo. Aby audyt wewnętrzny mógł być prawidłowo i skutecznie realizowany, mandat jego działalności powinien być odpowiednio szeroki. Dzięki audytowi wewnętrznemu, zarządzanie w sektorze publicznym prowadzone jest w sposób przejrzysty i uczciwy. Na całym świecie przyjęto różne zasady konstrukcji audytu wewnętrznego, jednak wszystkie wymagają niezależności organizacyjnej, utworzenia standardów zawodowych audytu, odpowiedniego finansowania, upoważnienia i kompetentnego personelu.

## **5. Podsumowanie**

Kontrola zarządcza jest jednym z elementów kontroli państwowej, której potrzeba realizacji w każdym państwie pojawia się już na początku jego funkcjonowania. W Polsce, na przestrzeni wieków kontrola administracji publicznej realizowana była przez powoływane do tego instytucje państwowe i ulegała ciągłej ewolucji, jednak od samego początku jej ustanowienia przyświecał jej taki sam cel, co w obecnych programach *compliance*. W zależności od rodzaju aktu prawnego czy rekomendacji prawa miękkiego, kontrola, w aspekcie, według którego jest omawiana w niniejszej pracy, różnie jest określana terminologicznie. Jednak niezależnie od użytego nazewnictwa kontrola zarządcza opiera się przede wszystkim na aspekcie finansowym.

Jakość zarządzania w sektorze publicznym jest kluczowa począwszy od poziomu gminy, powiatu, regionu, kończąc na rozwoju całego państwa. W porównaniu do sektora

prywatnego, nie jest łatwo skontrolować działalność całego systemu publicznego. Polski ustawodawca już na początku XX w. podjął próbę przekazania tych kompetencji jednemu organowi – Najwyższej Izbie Kontroli - naczelnemu organowi kontrolnemu w państwie, którego kompetencje w późniejszym czasie zostały określone w Konstytucji i w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Od początku XX w., kontrola była uregulowana w kolejnych aktach prawnych. Są to: ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, uchwała Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1948 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych oraz jej współpracy z kontrolą państwową i społeczną, ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej, uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r., uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej, aż w końcu ustawa o finansach publicznych. Do czasu funkcjonowania kontroli zarządczej, w formie w jakiej obecnie istnieje w polskim porządku prawnym, instytucja kontroli zmieniała swój kształt, będąc dostosowywaną do ówczesnych realiów prawnych i politycznych, jednak zawsze zachowywała podstawowy cel, jakim była ochrona majątku publicznego, poprzez przeciwdziałanie wszelkim czynnościom mogącym go uszczuplić.

Kontrola zawsze funkcjonowała w parze z obecnie uregulowaną instytucją audytu (wcześniej nazywana rewizją). Początkowo, funkcje obu instytucji bywały mylone, ale pod rządami ustawy o finansach publicznych<sup>683</sup>, polski ustawodawca odróżnił oba terminy definiując je w art. 35a (kontrola finansowa) i art. 35c (audyt wewnętrzny). Idąc śladem sektora prywatnego, wprowadzenie pojęcia audytu wewnętrznego do przepisów ustawy o finansach publicznych można było traktować jako otwarcie drogi do posługiwania się tym pojęciem także w odniesieniu do badania i oceny wykonania budżetu państwa.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, funkcja obu instytucji zmieniała się wraz z potrzebą dostosowania do regulacji międzynarodowych i europejskich. Reasumując, kontrola zarządcza ewoluowała od czasu istnienia państwa polskiego. Początkowo, kontrola sama w sobie była uboga i dotyczyła działalności kontrolnej organu stanowiącego. Polski ustawodawca wprowadził instytucję kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, które pierwotnie odnosiły się wyłącznie do finansowych aspektów działalności jednostki. W kolejnym etapie ustawodawca zastąpił kontrolę finansową kontrolą zarządczą, pozostawiając przy tym audyt wewnętrzny jako narzędzie pomocnicze kontroli. Jak widać, sama istota kontroli nie zmienia się, ale system kontroli z pewnością będzie ewoluował ze

---

<sup>683</sup> Ustawa o finansach publicznych 1998.

względu na potrzebę jego udoskonalania. Zmienny jest sposób przeprowadzenia kontroli, ale nie jej cele. Nie wszystkie rozwiązania prawne polskiego ustawodawcy są trafne, dlatego ustawa o finansach publicznych wciąż będzie potrzebowała dalszego udoskonalania w tym zakresie. W polskim piśmiennictwie pojawiają się opinie, że kontrola zarządcza powinna być kompleksowo uregulowana w odrębnej ustawie. Jednak takie rozwiązanie wydaje się zbędne i jedynie mnożyłoby regulacje prawne. Kontrola zarządcza zawsze związana była z finansowym aspektem działalności jednostki państwowej, dlatego umiejscowienie jej w ustawie o finansach publicznych jest trafne.

Na przestrzeni lat, można zauważyć powolne łączenie się funkcji kontrolnych i kierowniczych, charakterystycznego podziału dla sektora publicznego i tworzenie się nowej metody zarządzania w administracji publicznej. Nie można sprowadzać istoty kontroli zarządczej do porównania stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym, co często spotyka się w literaturze prawniczej. Kontrola zarządcza to całokształt procesu zarządzania jednostką z nastawieniem na osiągnięcie celu, skuteczność i efektywność realizowanych zadań. Audyt i kontrola nie są działaniami samodzielnymi, to działania uzupełniające się. Każda dobrze działająca jednostka ma na celu udoskonalanie współgrania obu procesów, bowiem skutki źle podjętych decyzji w procesie zarządzania jednostką w przypadku zaangażowania olbrzymich środków mogą mieć potężne konsekwencje dla budżetu państwowego.

Na zakończenie, w tym kontekście nie można pominąć niezwykle ważnej inicjatywy Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 26 września 2020 r. W ramach realizacji działania 4.2. Rządowy Program Przeciwdziałania korupcji na lata 2018-2020<sup>684</sup>, Centralne Biuro Antykorupcyjne wydało dokument „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym<sup>685</sup>.

Dokument określa wytyczne dla sektora publicznego w zakresie „programów zgodności”<sup>686</sup>, innymi słowy zgodności systemów *compliance*. Zgodnie z treścią dokumentu na elementy takiego programu składają się:

- 1) Zaangażowanie kierownictwa,
- 2) Zintegrowanie zgodności z misją,
- 3) Kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności,
- 4) Monitorowanie i ocena zgodności,

---

<sup>684</sup> Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 stanowi rządowy program polityki antykorupcyjnej, której celem są działania legislacyjne, operacyjne, prewencja oraz edukacja w zakresie przeciwdziałania korupcji. Powstał on na bazie rekomendacji GRECO Grupy Państw Przeciwko Korupcji, wytycznych Unii Europejskiej, Rady Europy oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji.

<sup>685</sup> Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*, 2020.

<sup>686</sup> Ibidem., s. 5.

- 5) Szkolenie,
- 6) Kluczowe kompetencje,
- 7) Ocena ryzyka,
- 8) Skuteczna samoocena,
- 9) Sankcje.

Dokument w swojej treści jest ogólnikowy i nie zawiera dokładnych opisów działań, jakie jednostki administracji publicznej powinny podjąć. Wskazane natomiast zostało, że *compliance* służy zapewnieniu zgodności działania z przepisami prawa oraz z przyjętymi kodeksami etyki, kulturą organizacyjną oraz etosem zawodowym<sup>687</sup>. Wskazane elementy programów zgodności wykraczają poza to, co wskazuje ustawodawca, tj. instytucję kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Należy pamiętać, że przy wprowadzaniu programów zgodności, istotnym jest, aby ich nie były sprzeczne z kontrolą zarządczą i audytem, a jedynie uzupełniały się wzajemnie.

Pomimo wątpliwości, samo wydanie dokumentu przez Centralne Biuro Antykorupcyjne należy uznać za pozytywny krok. Jest to bowiem kierunek do nowego podejścia do działalności organów administracji publicznej.

---

<sup>687</sup> Ibidem., s. 4.

## Wnioski końcowe

Na początku wniosków końcowych należy stwierdzić, że cel niniejszej pracy został osiągnięty poprzez scharakteryzowanie podstawowych elementów systemów *compliance* takich jak ład korporacyjny, zgodność prowadzonej działalności z przepisami prawa i normami, kwestie etyczne, ryzyko braku zgodności, anonimowe zgłaszanie naruszeń oraz kontrola wewnętrzna w organizacji. Powyższe zagadnienia były analizowane na podstawie rozwiązań funkcjonujących systemie prawa Republiki Federalnej Niemiec, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii a w końcu Rzeczypospolitej Polskiej.

W pracy rozważania rozpoczęto od analizy pierwszych form kontroli w starożytnym Rzymie i nie jest to zabieg przypadkowy, gdyż starożytni bankierzy prowadzili działalność bankierską na szeroką skalę. Główny przedmiot ich działalności stanowiło przyjmowanie depozytów, udzielanie pożyczek, pośrednictwo w sprzedaży aukcyjnej majątków, sprawdzanie i wymiana monet, a także odzyskiwanie długów klientów od osób trzecich. O dużej skali czynności bankierskich świadczy mnogość osób pełniących różne funkcje w tym zakresie tj. *coactores*, *argentarii*, *stipulatores argentari*, *nummularii*, *collectarii*. Taka skala prowadzonej działalności wymusiła stworzenie systemu kontroli ze strony państwa – dojrzałość rynku i ożywienie gospodarcze są czynnikami stymulującymi zarówno dla samej działalności jak i rozwoju form kontroli, aby zapewnić bezpieczny obrót na rynku.

Czynności bankierskie podlegały kontroli edylów rzymskich – plebejskich (*aediles plebis*) i kurulnych (*aediles curules*), a także prefektów miast (*praefectus Urbi*). Z kolei, kontrola jakości monet była sprawowana przez tzw. *nummularii*. Poza samą kontrolą, starożytni bankierzy mieli obowiązek prowadzenia ewidencji operacji bankowych. Po przeprowadzonej analizie przepisów prawa rzymskiego i literatury rzymskiej, należy stwierdzić, że kontrola czynności bankierskich w starożytnym Rzymie była bardzo dobrze rozwinięta i dopasowana do skali i rodzaju działalności bankierów rzymskich.

W pracy została również przedstawiona specyfika tworzenia regulacji dotyczących systemu *compliance*, tj. samoregulacja poprzez tworzenie norm niestanowiących prawo powszechnie obowiązujące. Cel pracy został również osiągnięty poprzez przeprowadzenie porównania wybranych przepisów polskich ustaw regulujących działalność polskich podmiotów działających na rynku finansowym. Dzięki dokonanej analizie, trzeba stwierdzić, że w polskim porządku prawnym elementy systemu *compliance* uregulowane są w sposób odmienny. Należy to uznać za negatywne zjawisko, bowiem uregulowanie elementów systemu *compliance* na poziomie ustawowym ma na celu w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa

świadczonych przez różne podmioty usług finansowych, co w praktyce przekłada się przede wszystkim na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych.

W pracy przeprowadzona została również definicja instytucji *compliance* zaprezentowanych w literaturze. Analiza ta pozwoliła Autorce przyjąć następujące stwierdzenie: przytoczone w pracy definicje, bez względu na ich źródło, są słuszne *per se*, jednak należy przyjąć podejście kompleksowe w celu zdefiniowania terminu *compliance* i definiować je jak najbardziej szeroko.

Rozważania przeprowadzone w pracy pozwalają stwierdzić, że zakresem materialnym definicja *compliance* powinna obejmować wszelkie nieprawidłowości mogące wystąpić w organizacji. Nieprawidłowości te należałoby podzielić na nieprawidłowości prawne – niestosowanie lub łamanie przepisów prawnych, nieprawidłowości systemów wewnętrznych – niestosowanie lub łamanie wewnętrznych procedur *compliance* ustanowionych przez organizację i na końcu nieprawidłowości etyczne – niestosowanie norm etycznych. Dwa ostatnie rodzaje zachowań, choć nie podlegają sankcjom prawnym, bardzo często prowadzą do takich samych skutków jak łamanie przepisów prawnych. Waga nieprzestrzegania powyższych norm bez względu na źródło pochodzenia nie powinna być różnicowana. Zakres personalny definicji *compliance* również powinien być wieloaspektowy oraz powinien obejmować wszystkich pracowników organizacji.

Wypracowane na podstawie przeprowadzonych badań i analiz rekomendacje wskazujące na konieczność tworzenia warunków prawnych i faktycznych dla poprawnego działania podmiotów takich jak banki, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, instytucje płatnicze i spółki notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych mogą okazać się przydatne dla organów wydających normy w zakresie *compliance*, w szczególności tych działających w sektorze finansowym.

W związku z powyższym, Autorka proponuje następującą definicję: system *compliance* to zespół reguł postępowania dotyczący wybranych aspektów działalności organizacji, związanych ze specyfiką branży i otoczeniem prawnym, w którym funkcjonuje organizacja. Celem systemu *compliance* jest minimalizowanie ryzyka występowania nieprawidłowości w organizacji poprzez stosowanie środków prewencyjnych. System *compliance* pełni funkcję zapewniającą zgodność prowadzonej przez organizację działalności z przepisami prawa powszechnie stanowionego i źródłami prawa miękkiego.

Prawdą jest, że nie funkcjonujemy w prawnej, społecznej czy instytucjonalnej próżni, dlatego też pomimo różnic w różnych systemach krajów zachodnich, wiele z nich czerpie z prawa rzymskiego. W tym miejscu należy wskazać, że przepisy prawa dotyczące obszaru *compliance* są tworzone przez krajowych ustawodawców w sposób odmienny. W Wielkiej

Brytanii unormowania *compliance* są tworzone przede wszystkim w formie przepisów prawa miękkiego tj. w kodeksach dobrych praktyk. Z kolei, Stany Zjednoczone Ameryki, w wyniku finansowych skandali największych światowych organizacji stworzyły mechanizmy ustawowe, które mitygują ryzyko działań niepożądanych, takich jak fałszowanie wyników finansowych czy kreatywną księgowość oraz rozszerzyły obowiązki sprawozdawcze organizacji. Z kolei, niemiecki ustawodawca (podobnie jak polski ustawodawca) elementy *compliance* określa w poszczególnych ustawach branżowych. Jak widać z powyższego, odmienny sposób uregulowania materii *compliance* jest uzależniony od historii i kultury prawnej danego państwa. Pomimo występujących różnic, istnieją cechy wspólne dla powyższych systemów. Cechą wspólną jest dążenie ustawodawców do zapewnienia bezpieczeństwa rynków finansowych i ich klientów.

Przygotowana rozprawa doktorska miała na celu w szczególności usystematyzowanie konstrukcji prawnych związanych z systemem *compliance*, jednak należy mieć na uwadze fakt, że rozwój systemów *compliance* jest dynamiczny i z pewnością będzie ewoluował w kolejnych latach, bowiem rozwój gospodarczy i postęp technologiczny jest nieuchronny. Dzięki analizie wybranych przepisów prawa, w szczególności w polskiej jurysdykcji, udało się wskazać ryzyka, na które narażone są podmioty działające na rynku finansowym.

W pracy wskazano, że w poszczególnych obszarach, przepisy są konstruowane w sposób mało spójny bez odgórnego spojrzenia na problematykę rynków finansowych. Najlepiej rozwiniętym sektorem finansowym jest sektor bankowy, co wynika z wieloletnich wypracowań ustawodawczych oraz praktyki krajowego regulatora. Przykładowo, zupełnie odmiennie wygląda to w przypadku instytucji płatniczych, których działalność jest uregulowana w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>688</sup>. Do ustawy implementowane są rozwiązania, które w praktyce napotykają szereg przeszkód w działalności podmiotów finansowych<sup>689</sup>.

Wzrost pojawiających się nowoczesnych usług finansowych i brak odpowiednich regulacji prawnych będące ryzykiem prawnym, może powodować wadliwe świadczenie usług finansowych, wadliwą konstrukcję umów cywilnoprawnych, wadliwe procedury wewnętrzne, a w konsekwencji niezabezpieczenie praw klienta i straty finansowe samych organizacji. Co więcej, brak planów polskiego ustawodawcy związanych ze spójnym podejściem do tematyki *compliance* oraz nienadążanie w tworzeniu prawa za postępem technologicznym powoduje, że prym w tworzeniu regulacji *compliance* będą w przyszłości wiodły podmioty niemające charakteru prawotwórczego, tj. organizacje o zasięgu globalnym, organizacje zrzeszające

---

<sup>688</sup> Dz. U. 2011, nr 199 poz. 1175 ze zm.

<sup>689</sup> Przykładowo: autoryzacja płatności nieprzekraczających pewnego progu kwotowego.

podmioty z danej branży czy też organy nadzorcze, których działalność koncentruje się jedynie na działalności określonych podmiotów. Taki sposób tworzenia regulacji wydaje się być niekiedy skuteczniejszy niż tworzenie przepisów prawa zawierających sankcje, które oderwane są od rzeczywistości, w której funkcjonują te organizacje. Powyższe oznacza, że normy, w związku z ich stosowaniem przez adresatów, będą w przyszłości przybierały na znaczeniu faktycznym i prawnym.

W tym miejscu należałoby zwrócić uwagę na istotną rolę KNF, który jako organ nadzorczy ma największą i najwłaściwszą wiedzę na temat działalności podmiotów na rynku finansowym. Wytyczne, które wydaje polski regulator kierowane są jedynie do poszczególnych sektorów rynku finansowego. KNF powinien dokonać ujednolicenia podejścia do podmiotów poprzez wydawanie „przekrojowych” wytycznych w zakresie *compliance* dla całego rynku finansowego. Brak systemowego podejścia KNF do tematyki *compliance* w konsekwencji ma przełożenie na oddolne tworzenie norm w tym zakresie przez samych zainteresowanych. Należy stwierdzić, że rynki finansowe stanowią wrażliwy element gospodarki państwa, dlatego sposób jego regulacji powinien zostać ściśle określony. Samoregulacja sama w sobie nie jest niczym złym, często dostosowana jest do zmieniających się szybko warunków, choćby warunków technologicznych, za czym polski ustawodawca nie nadąża. Stanowi również uzupełnienie luk prawnych w przepisach prawa. Natomiast, wydaje się, że powinny zostać określone zadania delegowane do sektora prywatnego w drodze przejrzystych regulacji prawnych, które przykładowo określałyby systemu nadzoru ich tworzenia bądź zatwierdzania stanowionych reguł.

System *compliance* w pracy był również analizowany w aspekcie polskiej administracji publicznej. Należy stwierdzić, że system ten nie jest typową funkcją dla organów administracji publicznej, jednak zauważalne jest zainteresowanie tą materią. Przejawia się to w tworzeniu pierwszych komórek ds. zgodności. W UKNF, Departament Compliance powstał w 2019 r., Bank Gospodarstwa Krajowego również utworzył taką komórkę organizacyjną. Należy zwrócić uwagę, że w ślad za rynkiem prywatnym system *compliance* wdrażają także organy sektora finansowego, co związane jest zarówno ze wzrostem świadomości jak i niestety występującymi nieprawidłowościami w tych organach. Należy również dodać, że nic nie wpływa tak motywująco na różne podmioty jak ziszczenie się ryzyk. Co jest szczególnie godne uwagi, także CBA dostrzegło wagę roli systemu *compliance*, wydając w 2020 r. pierwsze wytyczne dla organów administracji publicznej w tym zakresie.

Na koniec, należy wskazać, że zwiększenie wymogów regulacyjnych z jednej strony zabezpiecza teoretycznie uczestników rynku, jednakże dla organizacji powoduje zwiększone ryzyko niezgodności prowadzonej działalności, co z kolei ma przełożenie na wzrost znaczenia



funkcji *compliance* w organizacji. Po zbadaniu tematyki *compliance* nie można stwierdzić, że istnieje jedna koncepcja czy jeden system *compliance*, który niezależnie od organizacji byłby zawsze niezawodny. Jednakże, można uznać, że *compliance* zaczyna stanowić narzędzie strategiczne organizacji. System ten traktowany jest jako niezbędny element prawidłowego jej funkcjonowania. Funkcja *compliance* pozwala na zoptymalizowanie zarządzania ryzykiem organizacji, podnosi kulturę organizacyjną podmiotu, a także zwiększa konkurencyjność organizacji na rynku. Brak drożenia funkcji *compliance* charakteryzuje organizacje, w których świadomość zagrożeń jest niska lub organizacje, które celowo prowadzą działalność w sposób nietransparentny.

Podsumowując niniejszą rozprawę doktorską, należy wskazać, że postawiona hipoteza badawcza okazała się prawdziwa. Rozwój gospodarczy i postęp technologiczny oraz tworzenie norm *compliance* kreują nowe problemy natury prawnej i faktycznej wymagające zbadania oraz zidentyfikowania ryzyk związanych z bezpiecznym świadczeniem usług, na które narażone są podmioty działające na rynku finansowym. W okresach wzrostu gospodarczego, zwłaszcza dynamicznego postawiona hipoteza badawcza będzie zyskiwała na aktualności, a związane z tym nowe problemy natury prawnej będą wymagały zbadania. W odniesieniu do trzech problemów badawczych, okazało się, że postawione tezy odpowiadają prawdzie.

- 1) systemy *compliance* mają zastosowanie do organizacji działających na rynku prywatnym jak i w sektorze publicznym,
- 2) zwiększenie wymogów regulacyjnych powoduje wzrost bezpieczeństwa organizacji, a co zatem idzie, znaczenia funkcji *compliance*,
- 3) pomimo tego, że niektóre regulacje *compliance* zawarte są w normach, które mają miękki charakter, a w istocie rzeczy są niewiążące, w praktyce posiadają jednak silną moc obowiązującą, w efekcie czego stosowane są podobnie jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, pomimo tego, że bezpośrednio nie grozi sankcja za ich brak stosowania.

Niniejsza rozprawa doktorska może również posłużyć jako drogowskaz dla ustawodawcy, swoisty znak ostrzegawczy, w którą stronę nakierować wysiłki legislacyjne, aby zoptymalizować próby organizacji pozarządowych usiłujących regulować rynek miękkimi źródłami prawa w celu zwiększenia swojego bezpieczeństwa na rynku i zminimalować ryzyko wystąpienia zagrożeń, co powinno stanowić również cel polskiego ustawodawcy. Dlatego też, ujednolicenie podejścia do systemu *compliance* mogłoby nastąpić poprzez ujęcie podstawowych elementów *compliance* w ustawie regulującej funkcjonowanie podmiotów na rynku finansowym. W opinii Autorki, w ustawie wskazanym jest określenie elementów obligatoryjnych, które podmiot finansowy powinien wdrożyć bez względu na jego rodzaj czy

skalę działalności. Takimi elementami są mechanizmy antykorupcyjne, system kontroli wewnętrznej, odpowiednie umiejscowienie komórki ds. zgodności w strukturze organizacji, uregulowanie konfliktu interesów i anonimowego zgłaszanie naruszeń.

Polski ustawodawca powinien również określić, które z kluczowych elementów dla systemu *compliance* powinny zostać wdrożone na etapie tworzenia podmiotu finansowego mającego świadczyć usługi, oraz które miałyby podlegać nadzorowi ze strony KNF. W opinii Autorki, przy tworzeniu samego podmiotu finansowego jak i jego biznesplanu, powinien zostać wzięty pod uwagę system kontroli wewnętrznej, który zapewni odpowiednią kontrolę dopasowaną do skali jego działalności, a co za tym idzie umiejscowienie komórki ds. zgodności w organizacji. W przypadku podmiotów, których prowadzenie działalności wymaga zgody KNF, wewnętrzna dokumentacja podmiotu finansowego w zakresie wskazanych wyżej elementów *compliance* powinna być również analizowana przez KNF pod kątem zgodności z przepisami prawa i samymi wytycznymi KNF. W tym celu, należałoby poszerzyć zakres działalności Departamentu Compliance UKNF, który zgodnie z § 29 Regulaminu organizacyjnego UKNF z dnia 23 marca 2022 r.<sup>690</sup> wykonuje jedynie zadania dotyczące wewnętrznej organizacji UKNF. W aspekcie wskazanym powyżej, Departament Compliance UKNF mógłby wykonywać zadania typowo nadzorcze w zakresie uregulowań *compliance* na rynku finansowym. Mogłoby to stać się początkiem ujednolicenia podejścia krajowego nadzorca do rynku finansowego w Polsce.

Mając powyższe rozważania na uwadze, niniejsza praca może stanowić punkt wyjścia dla prowadzenia dalszych badań naukowych, skoncentrowanych na nowych zjawiskach i rozwiązaniach w obszarze *compliance*, które z pewnością będą się pojawiać w szczególności w związku z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem technologicznym i prawnym.

---

<sup>690</sup> Komisja Nadzoru Finansowego, Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego nr 17/2022 z dnia 23 marca 2022 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

## **Bibliografia**

### **Źródła prawa**

### **Źródła prawa i orzecznictwo obce**

### **Źródła prawa amerykańskiego**

1. *Sarbanes Oxley Act*, Ustawa o reformie rachunkowości spółek publicznych oraz ochronie inwestorów, 2002 r., Pub. L. 107-204, 116 Stat. 745.
2. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Ustawa z dnia 21 lipca 2010 r. Dodd-Franka o ochronie i reformie konsumentów, Public Law No. 111-203, § 922(a), 124 Stat. 1841 (2010).
3. *Whistleblower Protection Act*, Ustawa o sygnalistach, Public Law 101-12.
4. *Foreign Corrupt Practices Act*, Ustawa z dnia 19 grudnia 1977 r. o zagranicznych praktykach korupcyjnych, Public Law 95-213.

### **Źródła prawa niemieckiego**

1. *Gesetz betreffend die Gesellschaft mit beschränkter Haftung*, Ustawa z dnia 20 kwietnia 1892 r. o spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (RGrB. I S. 477), znowelizowana ustawą z 7.08.2021 (BGBl. I S 3311).
2. *Aktiengesetz*, Bundesgesetzblatt I, Ustawa z dnia 6 września 1965 r. o spółce akcyjnej.
3. *Gesetz über das Kreditwesen*, Bundesgesetzblatt I, s. 2776, ze zm., Ustawa z dnia 9 września 1998 r. o systemie kredytowym.
4. *Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen*, Bundesgesetzblatt 1993 I, s. 2, ze zm., Ustawa z dnia 17 grudnia 1992 r.
5. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Bundesgesetzblatt I, s. 602, ze zm., Ustawa z dnia 19 lutego 1987 r. o wykroczeniach administracyjnych.
6. *Regierungskommission, Deutscher Corporate Governance Kodex*, Niemiecki Kodeks Ładu Korporacyjnego z dnia 26 lutego 2002 r.

## **Źródła prawa brytyjskiego**

1. *Employment Right Act*, 1996, Ustawa o prawach pracowniczych, UK Public General Acts, c.8.
2. *Public Interest Disclosure Act*, Ustawa o sygnalistach, 1998, Ch. 24.
3. Financial Reporting Council, *UK Corporate Governance Code*, wrzesień 2012 r.
4. Financial Reporting Council, *UK Stewardship Code*, wrzesień 2012 r.

## **Orzecznictwo zagraniczne**

1. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie Heinisch przeciwko Republice Federalnej Niemiec (skarga 28274/08).
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r., C-501/11 P, Schindler Holding Ltd I Inni V. Komisja Europejska, ZOTSiS 2013, nr 7, poz. I-522.
3. Sprawa *Bhatia* przeciwko *Sterlite Industries* (2003).
4. Sprawa *Carroll* przeciwko *Grt. Manchester County Fire Service*,
5. Sprawa *Kay* przeciwko *Northumberland Healthcare NHS Trust* (2001).
6. Wyrok Sądu Apelacyjnego w sprawie *Mennell* przeciwko *Newell & Wright* (1997).
7. Wyrok Sądu Okręgowego w Monachium z dnia 10 grudnia 2013 r., 5 HK o 1387/10, NZG 2014/9.
8. *Mears v. General Motors Co.*, 856 F Supp. 548, 551-53 (E.D Va. 1995), potwierdzone przez *Wilder v. Toyota Motor Sales, U.S.A., Inc.*

## **Źródła prawa międzynarodowego**

1. Cywilnoprawna konwencja o korupcji z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz.U. 2004, nr 244, poz. 2443).
2. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r.
3. Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r.
4. Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich sporządzony w Brukseli dnia 19 czerwca 1997 r. (Dz.U. 2009 nr 208 poz. 1603).

5. Protokół w sprawie interpretacji w trybie orzeczenia wstępnego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Brukseli dnia 29 listopada 1996 r.
6. Włoski Kodeks cywilny wprowadzony dekretem z dnia 16 marca 1942 r., nr 262.

### **Źródła prawa Unii Europejskiej**

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012/C 326/47).
2. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 231/2013 z dnia 19 grudnia 2012 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE w odniesieniu do zwolnień, ogólnych warunków dotyczących prowadzenia działalności, depozytariuszy, dźwigni finansowej, przejrzystości i nadzoru (Dz. Urz. UE L 83/1).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku (Dz. Urz. UE L 173/1).
4. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłączenie II) (Dz. Urz. UE L 12/1).
5. Dyrektywa Parlamentu i Rady 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149/22).
6. Dyrektywa 2006/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek, 83/349/EWG w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, 86/635/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych oraz 91/674/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń (Dz. Urz. UE L 224/1).
7. Dyrektywa 2007/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym (Dz. Urz. UE L 184/17).

8. Dyrektywa Parlamentu i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek (Dz. Urz. UE. L 182/19).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198/29).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305/17).

### **Źródła prawa polskiego**

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44, poz. 267).
2. Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej (Dz. U. 1921 nr 51, poz. 314).
3. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232).
4. Ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej (Dz. U. nr 47, poz. 316).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
6. Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 26/1975 r., poz. 139).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993, nr 47, poz. 211 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 1994, nr 121 poz. 591 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. 1996, nr 118, poz. 561).
10. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).
11. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997, nr 88, poz. z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. 1997, nr 140 poz. 939 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 1995, nr. 13, poz. 59 z późn. zm.).

14. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. 2000, nr 119 poz. 1252 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. 2001, nr 102 poz. 1116 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. 2004, nr 146 poz. 1546 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013, poz. 168 z późn. zm.).
19. Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. 2006, nr 157, poz. 1119 z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz spółkach publicznych (Dz. U. 2005, nr 184, poz. 1539 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. 2016, poz. 1310 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2018, poz. 621 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. 20005, nr 183, poz. 1538 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 2007, nr 171, poz. 1206 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. 2009, nr 77, poz. 649 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. 2015, poz. 1844 z późn. zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. 2010, nr 21, poz. 108).

29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. 2010, nr 187, poz. 1254).
30. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. Nr 238, poz. 1581).
31. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 września 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach (Dz. U. 2017, poz. 637).
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz. U. 2018, poz. 757).
33. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie sposobu, trybu oraz warunków prowadzenia działalności przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych (Dz. U. 2020, poz. 2103).
34. Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1948 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych oraz jej współpracy z kontrolą państwową i społeczną (M.P. nr 51, poz. 292).
35. Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych (M.P. 1971, nr 48 poz. 309).
36. Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej (M.P. nr 22, poz. 124).
37. Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych (M.P. 1971, nr 48 poz. 309).
38. 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 (Dz. Urz. KNB 2007, nr 3, poz. 6).
39. Uchwała nr 7/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie zarządzania obszarami technologii informatycznej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach (Dz. Urz. KNF 2013, poz. 5).



40. Uchwała nr 8/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie zarządzania ryzykiem operacyjnym w bankach (Dz. Urz. KNF 2013, poz. 6).
41. Uchwała nr 59/2015 z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie zarządzania ryzykiem płynności finansowej banków (Dz. Urz. KNF 2015, poz. 14).
42. Uchwała nr 141/2017 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF 2017, poz. 7).

## **Projekty ustaw**

1. Projekt ustawy z dnia 5 grudnia 2018 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.
2. Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Forum Związków Zawodowych i Instytut Spraw Publicznych, Projekt ustawy o sygnalistach.
3. Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa, <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> [dostęp: 03.01.2022].

## **Orzecznictwo polskie**

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 czerwca 2013 r., II SA/Po 509/13, LEX nr 1361819, [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.85263513.1884797978.1651063885-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521455515/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA~2FPo%20509~2F13](https://sip.lex.pl/?_ga=2.85263513.1884797978.1651063885-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521455515/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA~2FPo%20509~2F13) [dostęp: 2.01.2022].
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2014 r., II CSK 627/13, LEX nr 1545031, [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.85263513.1884797978.1651063885-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521638727/1?directHit=true&directHitQuery=II%20CSK%20627~2F13](https://sip.lex.pl/?_ga=2.85263513.1884797978.1651063885-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521638727/1?directHit=true&directHitQuery=II%20CSK%20627~2F13) [dostęp: 11.03.2022].
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Po 1202/14, LEX nr 1759471. [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.226482522.19107447.1648625567-2057859549.1645684574#/jurisprudence/521853167/1/i-sa-po-1202-14-czynnosci-audytu-wewnetrznego-jako-niestanowiace-uslug-w-zakresie-doradztwa-wyrok...?keyword=kontrola%20zarz%C4%85dcza&cm=SREST](https://sip.lex.pl/?_ga=2.226482522.19107447.1648625567-2057859549.1645684574#/jurisprudence/521853167/1/i-sa-po-1202-14-czynnosci-audytu-wewnetrznego-jako-niestanowiace-uslug-w-zakresie-doradztwa-wyrok...?keyword=kontrola%20zarz%C4%85dcza&cm=SREST) [dostęp: 31.03.2022].

4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2019 r., III SAB/GI 15/19, LEX nr 2683986, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522777682> [dostęp: 18.05.2021].
5. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 1992 r., U 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 38.
6. Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., K 14/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 45, [https://sip.lex.pl/?\\_ga=2.108412359.435893517.1651432236-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521757199/1?directHit=true&directHitQuery=K%2014~2F13](https://sip.lex.pl/?_ga=2.108412359.435893517.1651432236-1718926476.1638800428#/jurisprudence/521757199/1?directHit=true&directHitQuery=K%2014~2F13) [dostęp: 1.05.2022-05].

## **Źródła prawa rzymskiego**

### **Źródła prawnicze**

Codex Theodosianus

9,26,1-3

12,1,37

### **Codex Iustinianus**

9,26

### **Digesta**

1,12,1,9

1,12,1,13

### Gai Institutiones

4, 68

4,126A

### **Pauli Sententie**

5,30a,1

### **Inskrypcje**

#### **Lex Irnitana**

Cap. 67

Cap. 134

### **Lex Ursonensis**

Cap. 132

**CIL** - Corpus Inscriptionum Latinorum XIV, 405 (= ILS, 7512), 75:

### **Źródła literackie**

#### **Cyceron**

Cic. - *Commentariolum Petitionis* 1.

Cic. – pro L. Flacco 44.

Cic. - ad Familiares 5.6.2.

Cic. - De Officiis 3.58–3.60.

Cic. - Pro Sulla 50.

Livius - *Ab urbe condita* 7,21

Plinius Secvndus - *Naturalis Historia* 33, 132

Svetonius - *Divus Augustus* 3

### **Dokumenty - Źródła prawa miękkiego**

1. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*, 2020.
2. Chartered Institute of Internal Auditors, *International Professional Practice Framework*, 2016, s. 6.
3. Giełda Papierów Wartościowych, uchwała Zarządu Giełdy Papierów Wartościowych nr 13/1834/2021 z dnia 30 marca 2021 r. *Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2021*.
4. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, *Wytyczne z dnia 21 marca 2018 r. w sprawie oceny odpowiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje* (ESMA71-99-598 EBA/GL/2017/12, 21/03/2018).
5. Komisja Nadzoru Finansowego, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2013 r.*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2013\\_37265.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2013_37265.pdf). [dostęp: 05.02.2022].

6. Komisja Nadzoru Finansowego, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2014 r.*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF\\_Sprawozdanie%202014\\_net\\_40853.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_Sprawozdanie%202014_net_40853.pdf). [dostęp: 05.02.2022].
7. Komisja Nadzoru Finansowego, *Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015 r.*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_KNF\\_2015\\_www\\_46279.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_KNF_2015_www_46279.pdf). [dostęp: 05.02.2022].
8. Komisja Nadzoru Finansowego, Uchwała nr 141/2017 z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wydania Rekomendacji H dotyczącej systemu kontroli wewnętrznej w bankach (Dz. Urz. KNF z 2017 r., poz. 7).
9. Komisja Nadzoru Finansowego, Uchwała nr 289/2020 z dnia 9 października 2020 r. w sprawie wydania Rekomendacji Z dotyczącej zasad ładu wewnętrznego w bankach (Dz. Urz. KNF z 2020 r., poz. 29).
10. Komisja Nadzoru Finansowego, *Pytania i odpowiedzi do Zasad ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK\\_pytania\\_i\\_odpowiedzi\\_28-11-2014\\_39829.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/ZLK_pytania_i_odpowiedzi_28-11-2014_39829.pdf) [dostęp: 05.01.2021].
11. Komisja Nadzoru Finansowego, Uchwała nr 258/11 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 2011.11.42).
12. Komisja Nadzoru Finansowego, *Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego nr 17/2022 z dnia 23 marca 2022 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego*.
13. Najwyższa Izba Kontroli, *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, 2005, s. 32.
14. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej Banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych*, Warszawa, 28 kwietnia 2021 r.
15. Europejski Bank Centralny, *Wytyczne z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie TARGET2-Securities* (Dz. Urz. UE L 2012.215.19).
16. Komisja Europejska, *Zalecenie z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie* (Dz. Urz. UE L 2004.385.55).

17. Komisja Europejska, *Zalecenie z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będącymi członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej)* (Dz. Urz. UE L 52/51).
18. Giełda Papierów Wartościowych, Regulamin Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. z dnia 4 stycznia 2006 r. przyjęty uchwałą nr 1/1110/2006 z późn. zm.
19. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Metodyka oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego*, 2020 r.
20. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w sprawie oceny odpowiedniości członków organu zarządzającego i osób pełniących najważniejsze funkcje (ESMA71-99-598 EBA/GL/2017/12, 21/03/2018).
21. Najwyższa Izba Kontroli, Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym, INTOSAI GOV 9100, tytuł oryginału: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5139.pdf> [dostęp: 24.02.2022].
22. Leksykon budżetowy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=EA653CD0193CB79BC1257A5A002F1B7A&t=s> [dostęp: 24.02.2022].

## Literatura przedmiotu

1. Adelberg A.H., *Auditing on the march, ancient times to the twentieth century*, Internal Auditor, listopad-grudzień 1975.
2. Adrianowski D., Patora K., Sikorski J. (red.), *Finanse, rachunkowość i zarządzanie, Polska, Europa, Świat*, Łódź 2020.
3. Aluchna M., *Dobre praktyki spółek notowanych na GPW w Warszawie. Analiza zmian wprowadzonych w latach 2010-2012*, Studia i Prace, Kolegium Zarządzania Finansów 132, 2013, s. 105-130.
4. Allridge P., *The U.K. Bribery Act: The caffeinated younger sibling of FCPA*, Ohio ST. LJ 73, 2012, s. 1181-1198.
5. Anczkowski M., *Audyt wewnętrzny – nowe regulacje*, Kontrola Państwowa 1, 2010, s. 64-73.

6. Babuńska E.W., *Kontrola wewnętrzna w środowisku informatycznym według modelu COSO*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Finanse 913, 2013, s. 4-20.
7. Banszek-Soroka U., *Rynki finansowe, organizacja, instytucje, uczestnicy*, Warszawa, 2012.
8. Bańczyk W., „Miękkie prawo, ale prawo”, czyli o obowiązku przestrzegania soft law, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 1, 2016, s. 61-72
9. Bańko M., *Słownik Wyrazów Obcych*, 1976.
10. Baran B., *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy 2019/1937 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów*, [w:] pod red. B. Baran, M. Ożóg, *Ochrona Sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021.
11. Barlow C.T., *Bankers, Moneylenders, and Interest Rates in the Roman Republic*, Chapel Hill 1978.
12. Barwacz K., *Skuteczność nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw sektora publicznego w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 17.1, 2011, s. 29-42.
13. Red. Bednarczyk J.L., Bukowski S., Misala J., *Globalne Rynki Finansowe*, Warszawa 2009.
14. Bielińska-Dusza E., *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 42, 2011, s. 33-48.
15. Biskup R., *Geneza Giełdy Papierów Wartościowych w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych, 15.2, 2005, s. 409-424.
16. Błoch Ł., *Ewolucja kodeksów dobrych praktyk inwestorów instytucjonalnych w Wielkiej Brytanii*, Zarządzanie i Finanse, 2.6, 2013, s. 84-96.
17. Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
18. Bogacz-Miętka O., *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, Warszawa 2011.
19. Bojarski W., *Prawo Rzymskie*, Toruń 1999.
20. Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017.
21. Bujalski B., *Angielsko-polski słownik orzecznictwa sądów europejskich*, LEX, wrzesień 2021 [dostęp: 02.03.2022].

22. Bułajewski S., *Nowe Prawo zamówień publicznych: problemy z definicją konfliktu interesów*, Rzeczypospolita Polska, data publikacji 5 maja 2015 r., <https://www.rp.pl/samorzad/art11780621-nowe-prawo-zamowien-publicznych-problemy-z-definicja-konfliktu-interesow?grantedBy=preview&preview=&remainingPreview=> [dostęp: 1.05.2022].
23. Bułajewski S., *Rada Gminy jako organ kontrolny*, pod red. M. Chmaj, *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 125-155.
24. Bułajewski S., Ossowska-Salamonowicz D., *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, *Journal of Modern Science*, tom 4/31/2016, s. 400.
25. Bułajewski S., *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] pod red. M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 179-208.
26. Bułajewski S., *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, *Studia Iuridica Toruniensia* 20, 2017, s. 23-41.
27. Burczyk A., *Ustawa Sarbanesa-Oxleya i jej następstwa dla działalności audytorów oraz zarządów spółek*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 268 *Rachunkowość zarządcza w działalności przedsiębiorstw i instytucji*, 2012, s. 43-53.
28. Brzeziński B., *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1998.
29. Chaikowska I., *Zasada zapewnienia zgodności a działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego*, *Bezpieczny Bank*, 3(76), 2019, s. 29-53.
30. Chlebny J., *Źródła administracyjnego prawa procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, t. 1, Warszawa 2017.
31. Chłopecki A., *Zakres, sposób i skutki stosowania „miękkiego prawa jako alternatywy dla regulacji ustawowych – na przykładzie rynku finansowego*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, numer specjalny 3, 2013, s. 33-40
32. Cichy Ł., *Funkcja compliance w bankach*, Komisja Nadzoru Finansowego, Cedur, 2015.
33. Chodubski A., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych*, 2016A, [http://g10.infor.pl/p/\\_files/301000/1\\_ebookzarządzanieryzykiemwjsfp.pdf?utm\\_source=MailingList&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20160829+INFORB+-+NOWO%C5%9ACI](http://g10.infor.pl/p/_files/301000/1_ebookzarządzanieryzykiemwjsfp.pdf?utm_source=MailingList&utm_medium=email&utm_campaign=20160829+INFORB+-+NOWO%C5%9ACI) [dostęp: 13.04.2020].
34. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*, Warszawa 2006.

35. Chojna-Duch E., *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa 1, 2010, s. 59-60.
36. Chojna-Duch E., *Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualne problemy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 718, 2012, s. 337-350.
37. Czyżak M., *Prawna ochrona świadczenia usług płatniczych i wydawania pieniędzy elektronicznego*, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 1, (126), tom 1, 2017, s. 53-62.
38. Daniluk D. [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX/el. 2022, art. 9(a). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587883478/680918/mikos-sitek-agnieszka-red-zapadka-piotr-red-prawo-bankowe-komentarz?cm=URLATIONS> [dostęp: 30.03.2022].
39. Del Negro, M. Tao, *Cash or Credit? Payments and Finance in Ancient Rome*, opublikowany w dniu 22 lutego 2013 r., <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2013/02/historical-echoes-cash-or-credit-payments-and-finance-in-ancient-rome.html>, [dostęp: 12.01.2018].
40. Del Negro, M. Tao, *How Do You Say “Wall Street” in Latin?*, <HTTP://LIBERTYSTREETECONOMICS.NEWYORKFED.ORG/2012/11/HISTORICAL-ECHOES-HOW-DO-YOU-SAY-WALL-STREET-IN-LATIN.HTML>, [dostęp: 12.01.2018].
41. Dębiński A., Misztal-Konecka J., Wójcik M., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010.
42. Dębowska-Sołtyk M., *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego - cel i zadania systemu*, Finanse Komunalne 7, 2010, s. 86-100.
43. D'Hautcourt A., *Auguste et les banquiers. Un motif de la propagande politique romaine*, Latomus 56.Fasc. 4 (1997), s. 800-810.
44. Dylewski M., Filipiak B., Szewczuk A., *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Szczecin 2004.
45. Dudycz T., *Działalność inwestycyjna spółek debiutujących na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie*, Wrocław 2013.
46. Filipiak B., *Audyt wewnętrzny - podstawa kontroli i racjonalizacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego* [w:] pod red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007.



47. Fleszer D., *Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, 14(2), 2013, s. 129-142.
48. Fleszer D., *Należyta staranność członków organu zarządzającego spółki kapitałowej*, *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 2019, 26, nr 3, s. 282-284.
49. Freeman E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, 1984.
50. Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 12.1-2, 2002, s. 133-134.
51. Goehler E., Gürtler, Seitz H., *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, München 2021.
52. Grzesiak L., *Dylematy terminologiczne wokół pojęcia nadużycia w przedsiębiorstwach*, *Finanse i Prawo Finansowe*, 3.3, 2016, s. 21-34.
53. Gobert J., Punch M., *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998*, *The Modern Law Review*, 63(1), 2000, s. 25-54.
54. Góral L., Karlikowska M., Koperkiewicz-Mordel K., *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000.
55. Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2011.
56. Herdan A., Stuss M., Krasodomska J., *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Kraków 2009.
57. Hoelters W., *Aktiengesetz, Kommentar*, München 2017.
58. Hood C., *A public management for all seasons?*, *Public Administration* 69(1), 1991, s. 3-19.
59. Ignatiuk S., *Fundusze inwestycyjne jako forma lokowania środków pieniężnych*, *Economy and Management* nr 3, Politechnika Białostocka, Białystok 2012.
60. Jagura B., *Należyta staranność kluczem do unikania odpowiedzialności na gruncie nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, *Compliance*, Magazyn Fachowy Instytutu Compliance, Viadrina Compliance Center, grudzień 2018.
61. Janowicz-Lomott M., Jastrzębska M., Łyskawa K., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*, opublikowano Lex, 2014 [data dostępu: 17.04.2017].
62. Jaruga J., *Prawne podstawy systemów zarządzania compliance w prawie niemieckim i polskim*, *Controlling*, marzec-kwiecień 2014.
63. Jaruga B., *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa 2017.

64. Jasiński W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie - przeciwdziałanie i wykrywanie*, Warszawa 2017.
65. Jastrzębski J., W sprawie odpowiedzialności członków organów spółek kapitałowych, PPH 7, 2013, s. 15-20.
66. Jaślan J. i H., *Angielsko-polski słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej*, Warszawa, 1991.
67. Jaślan J. i H., *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej angielsko – polski*, Warszawa 1991.
68. Jedynak T., *Fundusze inwestycyjne na rynku inwestycji społecznie odpowiedzialnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 959.2, 2016, s. 23-40.
69. Jeżak J., *Corporate Governance jako nowy obszar wiedzy i praktyki biznesowej*, Studia Ekonomiczne 141, 2013, s. 21-36.
70. Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Warszawa 2010.
71. Iwaniec M., *Soft law – współczesny instrument regulacji życia gospodarczego*”, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 9.5., 2020, s. 120-140.
72. Jajuga, K., 2007a, *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem - wprowadzenie*, [w:] Jajuga, K. (red.), pod red. K. Jajugi, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2007.
73. John P., *Local Governance in Western Europe*, Londyn, 2001.
74. Jurkowska-Zeidler A., *Nowa Globalna Architektura Finansowa*, Gdańskie Studia Prawnicze 25, 2011, s. 535-547.
75. Kamińska R., *Sprawowanie urzędów edyla plebejskiego i edyla kurulnego w republice i pryncypacie rzymskim*, Czasopismo Prawno-Historyczne 65.2, 2013, s. 165-177.
76. Kołaczyk Z., *Rachunkowość finansowa*, Poznań 1996.
77. Kowalski H., *Praemia legis w rzymskim ustawodawstwie de ambitu w i wieku p.n.e.*, Res Historica 5(1998), s. 101-113.
78. Krężlewicz K., *Falszowanie oznaczeń autorstwa w starożytnym Rzymie a ustawa lex Cornelia de falsis*, Zeszyty Prawnicze 14/3(2014), s. 149-165.
79. Kuryłowicz M., *Chirographa i syngrapha. z historii antycznych zobowiązań pisemnych*, Rejent 10.4, 1994), s. 12-25.
80. Kuryłowicz M., *Loca aedilem metuentia (Sen. De vita beata 7,1,3.)*, z działalności edylów rzymskich na rzecz ochrony porządku i moralności publicznej, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (ius) 32, 1988, s. 127-134.
81. Kaczmarek A., *Ewolucja prawa budżetowego*, Studia BAS 3(23), 2010, s. 9-68.
82. Kidyba A., *Komentarz do art. 368 ust. 5 Kodeksu spółek handlowych*, Lex 2018.

83. Kiziukiewicz T., Sawicki K., *Audyt systemu kontroli zarządczej* [w:] pod red. T. Kiziukiewicz, *Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, Warszawa 2012.
84. Klimas M., *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985.
85. Klimek J., *Etyka biznesu, Teoretyczne założenia, praktyka zastosowań*, Warszawa 2014.
86. Konieczny I., *Compliance w kontroli zarządczej i wewnętrznej*, *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* nr 3, 2012, s. 93-103.
87. Kowalski F., *Zadania służb compliance w bankach*, *Kortowski Przegląd Prawniczy*, 4, 2018, s. 44-47.
88. Krajewski P., *Finanse publiczne* [w:] B. Sitek, P. Krajewski (red.), *Rzymskie prawo publiczne*, Olsztyn 2005, s. 109-123.
89. Kuc B.R., *Audyt wewnętrzny, teoria i praktyka*, Warszawa 2002.
90. Kuc B.R., *Kontrola wewnętrzna w sektorze publicznym. Kierunki zmian*, PTM, Warszawa 2007.
91. Kucharski T., *Konstytucje egzorbitancyjne w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1607-1648. Zarys problematyki*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, tom LXIV, 2012, Zeszyt 2, s. 127-159.
92. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, 1976.
93. Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000.
94. Lang J., *Kontrola Administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
95. Leoński Z., *Istota i formy kontroli społecznej w PRL*, *RNGiA* 1977 nr 13, s. 8-9.
96. Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, LEX ABC, 2011, data dostępu: 11.04.2017.
97. Lipiński C., *Etyka w bankowości – dylematy pracownika bankowego*, *Annales. Etyka w Życiu gospodarczym*, vol. 11, 2008, nr 2, s. 87-96.
98. Łosiewicz-Dniestrzańska E., *Zarządzanie ryzykiem braku zgodności w banku – pomiar czy monitorowanie?* *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia* 49, 2015, z. 4, s. 347-345.
99. Łosiewicz-Dniestrzańska E., *Ryzyko braku zgodności w banku*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 48, 2014, z. 4, s. 107-116.
100. Makowicz B., *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011.

101. Marczevska M., *Dobre praktyki oraz zasada comply or explain w świetle regulacji unijnych oraz najnowszych Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 8(30), 2016, s. 40-52.
102. Moeller R., *Sarbanes-Oxley Internal Controls: Effective Auditing with AS5, CobiT and ITIL*, New Jersey 2008.
103. Moniuszko A., *Prawo sądowe Rzeczypospolitej Szlacheckiej (XVI – XVIII w.)*, 2017.
104. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
105. Mroczkowski R., *Towarzystwo funduszy inwestycyjnych [w:] Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, Warszawa 2011. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369227688/231660/mroczkowski-rafal-nadzor-nad-funduszami-inwestycyjnymi?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2022].
106. Mrozek S., *Dewaluacje pieniądza w starożytności grecko – rzymskiej*, Wrocław 1978.
107. Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa, 2002.
108. Niczyporuk P., *Bankierzy i operacje bankierskie w starożytnym Rzymie*, Białystok 2013.
109. Niczyporuk P., *Bankierzy w Żywotach cesarów Swetoniusza*, Krytyka Prawna, 6/1, 2014, s. 313-325.
110. Niczyporuk P., *Bankierzy publiczni w źródłach prawa rzymskiego*, Zeszyty Prawnicze 14.1, 2014, s. 119-120.
111. Niczyporuk P., *Bankierzy u Plauta*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza, Zeszyt 82, 2014, Prawo 14, s. 162-173.
112. Niczyporuk P., *Kilka uwag o karze mutylacji wykonanej wobec rzymskiego bankiera (na marginesie Vita Galbae 9)*, Zeszyty Prawnicze 19, 2019, s. 103-115.
113. Nieborak T., *Komisja Nadzoru Finansowego jako gwarant stabilności polskiego systemu finansowego*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, tom 5, red. Guzik B., Buchowska N., Wiliński P., Poznań 2008, s. 360-370.
114. Niesiołowski J., *Leges imperfectae w prawie*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXVIII, 2017, s. 593-602.
115. Nowak E., Rott R., Mahr Till G., *Wer den Kodex Nicht Einhält, den Bestraft der Kapitalmarkt?: Eine Empirische Analyse der Selbstregulierung und Kapitalmarktrelevanz des Deutschen Corporate Governance Kodex*, 143, 2005, s. 259-279.
116. Nowakowski K., *Teoretyczne i prawne aspekty korupcji w sektorze prywatnym*, Ekonomia i Prawo, Tom VI, 2010.

- 117.Ożóg M., *Sygnalizacja naruszeń prawa a zasada praworządności w dziejach prawa polskiego – zarys problematyki*, [w:] pod red. B. Baran, M. Ożóg, *Ochrona sygnalistów, Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, Warszawa 2021.
- 118.Pacak M., *Usługi płatnicze, Komentarz do art. 3 u.u.p.*, LEX 2014, [dostęp: 24.03.2020].
- 119.Paś W., *Rola funkcji compliance w zarządzaniu ryzykiem braku zgodności w zakładzie ubezpieczeń*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, 3, 2018, s. 83-98.
- 120.Perez K., *Fundusze inwestycyjne: Rodzaje, zasady funkcjonowania, efektywność*, Warszawa 2012.
- 121.Petrucchi A., *Rozważania o exceptio mercis non traditae oraz praedictio ne aliter emptori res traderetur quam si pretium solverit przy auctio argentaria*, *Miscellanea Historico-Iuridica* 4.1, 2006, s. 11-24.
- 122.Petrucchi A., *Aspetti giuridici del funzionamento e della cessazione delle attività bancarie*, [w:] P. Cerami, A. Di Porto A. Petrucci, *Diritto commerciale romano. Profilo storico*, Torino 2001, s. 175-200.
- 123.Du Plessis P., Borkowski A., *Textbook on Roman Law*, Oxford 2010.
- 124.Płoszka A., *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, *Europejski Przegląd Sądowy*, 4, 2014, s. 12-18.
- 125.Podgórnjak-Krzykacz A., *Kierunki modernizacji administracji Samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 245, 2010, s. 83-94.
- 126.Proczek M., Szczepańska P., *Nadużycia i oszustwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*, *Studia Ekonomiczne* 319, 2017, s. 214-223.
- 127.Rajca L., *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, *Studia Regionalne i Lokalne* 10.36, 2009, s. 72-87.
- 128.Rogowski W., *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, *Przegląd Corporate Governance* 1.9, 2007, s. 23-41.
- 129.Romanowski M., *Wpływ compliance na skuteczność prawa gospodarczego*, [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, 27 lutego 2009 r., red. T. Giaro, Warszawa 2010.

130. Romanowski M., Weber-Elżanowska A., *Kilka refleksji na temat kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego do wydania Zasad Ładu Korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3 (2016), s. 131-141.
131. Romanowski M., Zarzycka K., *Ocena kryteriów przyjętych przez Komisję Nadzoru Finansowego w Metodocyce oceny odpowiedniości członków organów podmiotów nadzorowanych z 2020 r.*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3/2020, s. 3-17.
132. Romeike F., *Rechtliche Grundlagen des Risikomanagements, Haftungs- und Strafvermeidung für Corporate Compliance*, Berlin 2008.
133. Rogów A. A., Laswell H. D., *Power, Corruption and Rectitude*, Westport 1963.
134. Rosiek I., *Rola kontroli zarządczej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2016.
135. Ruciński S., *'Praefectus Urbi'. Strażnik porządku publicznego w Rzymie w okresie wczesnego Cesarstwa*, Poznań 2008.
136. Rutkowska – Tomaszewska E., *Nieuczciwe praktyki na rynku bankowych usług konsumenckich*, LEX 2011, [dostęp: 19.03.2020].
137. Sadowski P., *Filozofia prawa w życiu i nauczaniu Ulpiana*, Zeszyty Prawnicze 8.1, 2008, s. 81-108.
138. Sadowski P., *Status społeczno-prawny kucharza w republice i cesarstwie rzymskim*, Acta Iuridica Resoviensia 2(33), 2021, s. 146-164.
139. Sadowski P., *Oddawanie czci władcy w Rzymie w okresie cesarstwa na przykładzie manus velatae i silentiarii*, Studia Prawnoustrojowe 45, 2019, s. 277-294.
140. Sitek B., *Studia nad finansami publicznymi municipium Irni. Kontrola i odpowiedzialności za zarządzanie środkami publicznymi*, Acta Universitatis Wratislaviensis 305(2008), s. 359-368.
141. Sitek B., *Convivium, cena, i donum munus w Antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*, Studia Prawnoustrojowe 11(2010), s. 5-15.
142. Sitek B., *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.
143. Sitek B., *Tabula Heracleensis, Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski 2006.
144. Sitek B., *Crimen Consussionis. Przestępstwo korupcji w prawie rzymskim i w polskim prawie karnym, Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, pod red. Amielańczyk K., Dębski A., Słapek D., Lublin 2010, s. 219-230. Sobczyk M.,

- Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, Czasopismo prawno-historyczne, 66/2(2014), s. 11-30.
145. Skica T., *Ocena wpływu rozmiaru sektora finansów publicznych na efektywność wydatkowania publicznego*, Acta Universitatis Nicolai Copernici Ekonomia 45.2, 2014, s. 253-273.
  146. Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), System prawny a porządek prawny, Szczecin 2008, s. 325-343.
  147. Sławińska, J. *Wdrażanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie 24.97, 2013s, s. 433-447.
  148. Słomka-Gołębiowska A., *Corporate Governance, Bank na straży efektywności przedsiębiorstw*, Warszawa 2005.
  149. Słownik PWN, s.v. Nadużycie, [w:] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/nadu%C5%B4%C5%BCenie.html> [data dostępu: 3.01.2019].
  150. Snyder D.V., *Private Lawmaking*, Ohio State Law Journal, 64, 2003, s. 373-420.
  151. Solomon J., Solomon A., *Corporate governance and Accountability*, The Ahlun, Southern State, 2004.
  152. Spyszak K., *Rola standardów o charakterze soft law w zakresie kreowania zobowiązań w państwach członkowskich organizacji międzynarodowych*, Humanities and Social Sciences, HHS, vol. XXII, 24 (4/2017), s. 211-223.
  153. Stępnia K., *Zasady techniki prawodawczej w Polsce i Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji 105, 2016, s. 193-208.
  154. Stępnicka N., *Ryzyko systemowe a instytucje pieniądza elektronicznego*, [w:] Solarz K. J., Klamut E., *Holistyczne pośrednictwo finansowe*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, Tom XX, Zeszyt 1, Część I, 2019, s. 212-220.
  155. Stępniewski J., *Audyt i diagnostyka firmy*, Wrocław 2001.
  156. Strzelecki A., *Moda na etykę. Współczesna refleksja etyczna w biznesie i fenomen jej popularności*, Studia i Materiały, 2005, nr 1, s. 24-25.
  157. Sutherland E. H., *White Collar Crime*, Nowy Jork, 1949.
  158. Suwaj P. J., *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, PPP 2009, nr 1, s. 6-12.
  159. Szczepankiewicz E. I., *Rozwój i doskonalenie jakości audytu wewnętrznego w jednostkach zainteresowanie publicznego*, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 3 (87), część 1, 2017, s. 97-110.

160. Szczepankiewicz E. I., Błażyńska J., Zaleska B., *Comply or Explain Principle in the Context of Corporate Governance in Companies Listed at the Warsaw Stock Exchange*, European research Studies Journal 24, 2021, s. 181-310.
161. Szewczak M., *Prawne podstawy funkcjonowania systemu zarządzania compliance w sektorze publicznym*, Roczniki Nauk Prawnych, 30.4, 2020, s. 149-166.
162. Sztynio I., *De Officio Quaestoris. Rzymskie koncepcje współczesnej instytucji kwestora*, w *Instrumenty Ochrony Skarbu Państwa od antycznego Rzymu do dziś*, red. Bauknecht A. W., Olsztyn 2014.
163. Ucieszyńska M., *Skuteczność i efektywność audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 471, 2017, s. 402-412.
164. Uryga J., Kośmider A., *Problemy kontroli gospodarczej*, Warszawa 1984.
165. Weimer J. Pape J.C., *A taxonomy of systems of corporate governance*, Corporate Governance. An International Review, 7.2, 1999, s. 152-166.
166. Wierzbicka A., *Corporate Governance jako próba godzenia aspiracji interesariuszy*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Organizacja i Zarządzanie z. 128, 2018, s. 421-434.
167. Winiarska K., *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Warszawa 2005.
168. Winniczuk L., *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 2008.
169. Wiśniewska M., *Kodeks dobrej praktyki bankowej jako zbiór norm etycznych i ważny element kultury bankowego środowiska zawodowego. Etyka biznesu i etyka zawodowa*, Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym, 2008, vol. 11 nr 2, s. 88-102.
170. Wołodkiewicz W., *Okręcanie” wyborców – czyli crimen ambitus w prawie rzymskim*, Palestra 11-12(2007), s. 121-124.
171. Worth M., *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, Transparency International, 2013, [w:] [http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013\\_WhistleblowingInEurope\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf), [dostęp: 1.06.2018].
172. Wójcik J. W., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Warszawa 2004, [w:] <https://sip.lex.pl/#/monograph/369140932/70/wojcik-jerzy-w-przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy?keyword=compliance&cm=SREST>, [data dostępu: 5.04.2018].
173. Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, wydanie trzecie, poprawione i uzupełnione, Poznań 2007.



174. Wróblewska W., *Komitety Kontroli Społecznej, Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 41.3, 1979, s. 107-123.
175. Wrzosek S., *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. S. Wrzosek, M. Kruszewska-Gagoś, Lublin 2016.
176. Zdanowicz B., *Compliance – Nowa funkcja banków*, Bezpieczny Bank 1(22), 2004, s. 79-87.
177. Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 31, 1969, z. 4, s. 23-41.
178. Zimermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
179. Żytniec D. A., *Kontrola wewnętrzna i audyt wewnętrzny*, [w:] B.R. Kuc, L. Smolak (red.), *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej*, MSWiA, Warszawa 2004.

## **Dokumenty urzędowe i opinie**

1. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, *Zgodność i funkcja zapewnienia zgodności w bankach*, 2003.
2. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, *Zgodność i funkcja zapewnienia zgodności w bankach*, 2005.
3. Bureau of Justice Statistic, United States Department of Justice, *Dictionary of Criminal Justice Data Terminology*, 1981.
4. Cadbury, *The Report on the Financial Aspects of Corporate Governance*, Londyn 1999.
5. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, *Internal Control - Integrated Framework AICPA*, 1992.
6. Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, FCPA, *A resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, 2012.
7. Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych, Istota, unormowania prawne i otoczenie*, luty 2012.
8. Europejski Bank Centralny, Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie TARGET2-Securities (Dz. Urz. UE L 2012.215.19).
9. Europejski Bank Inwestycyjny, *Polityka Zwalczania Nadużyć Finansowych, Polityka zapobiegania i przeciwdziałania Niedozwolonemu Postępowaniu w działaniach Europejskiego Banku Inwestycyjnego*, 2013.

10. Europejski Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „*Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE«*», [COM(2018) 214 final], C62/155.
11. Fundacja im. Stefana Batorego, *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Warszawa 2016.
12. G20/OECD, *Principles of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and central Bank Governors*, 2015.
13. Komisja Europejska, Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie (Dz. Urz. UE L 2004.385.55).
14. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów i Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, *Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości*, tom III, IFAC, Warszawa 2010.
15. Komisja Europejska, Zielona Księga, Unijne ramy ładu korporacyjnego z dnia 5 kwietnia 2011 r., KOM (2011).
16. Komisja Nadzoru Finansowego, Pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 14 grudnia 2015 r., *Rola stanowisk Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w działalności firm inwestycyjnych*, DRK/WK/485/13/1/2015/MT.
17. Komisja Europejska, Zielona Księga Równoległy System Bankowy, Bruksela, dnia 19 marca 2020 r., COM (2021), 102 final.
18. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, International Organization of Supreme Audit Institution, *Guidelines for Internal Control Standards for Public Sector*, INTOSAI GOV 9100.
19. Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, załącznik do komunikatu nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r., Dz. Urz. MF nr 2, poz. 12.
20. Minister Rozwoju Finansów, Komunikat Ministra Rozwoju Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MRiF z dnia 16 grudnia 2016 r., poz. 28.
21. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Zarządzenie nr 4 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (Dz. Urz. MAiC 2013.4).

22. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ 34).
23. Ministry of Justice, *The Bribery Act 2010, Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associates with them from bridging*.
24. Ministerstwo Sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, *The Bribery Act 2010, Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associates with them from bridging*.
25. Minister Rozwoju i Finansów, *Komunikat z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych*, Dz. Urz. MRiF z dnia 16 grudnia 2016 r., poz. 28.
26. Ministerstwo Finansów, *Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 28 stycznia 2010 r.*, DA6/4095/NWX/2010/776.
27. Najwyższa Izba Kontroli, *Kontrola Państwowa*, 5(340), 2011.
28. Najwyższa Izba Kontroli, *Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100*, Publikacja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (tytuł oryginału: „*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*”)
29. Opinia dotycząca zgodności przepisów ustawy z przepisami prawa Unii Europejskiej, Druk sejmowy V kadencji, nr 1682.
30. PricewaterhouseCoopers, *Economic crime: people, culture and controls. The 4<sup>th</sup> biennial Global Economic Crime Survey*, [https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/gecs\\_engineering\\_and\\_construction\\_supplement.pdf](https://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/pdf/gecs_engineering_and_construction_supplement.pdf), data dostępu: 9.09.2018.
31. Projekt uzasadnienia do ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r., druk nr 1181.
32. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, *Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r.*, DA6/065/36/SUR08/713.
33. Rada Ministrów, *Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych* (M.P. 1971, nr 48 poz. 309).
34. Rada Ministrów, *Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020* (MP, poz. 12).

35. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2017 r. *Rola Demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE* (2016/2055 (INI)), C 252/56.
36. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji.
37. The Institute of Internal Auditors, *Standardy audytu, definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego*.
38. Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej (M.P. nr 22, poz. 124, ze zm.).
39. Uzasadnienie do projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych.

### **Materiały z konferencji**

Świętoń A., *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej Republiki rzymskiej*, w: Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji naukowej, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, 12 maja 2015, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.

### **Wykaz tabel, wykresów**

#### **Wykresy**

1. Wykres 1: Możliwe nadużycia popełniane wewnątrz organizacji.
2. Wykres 2: Przepływ transakcji finansowych klientów.
3. Wykres 3: Liczba nadużyć finansowych w latach 2000-2015 w Unii Europejskiej.
4. Wykres 4: Chaikowska I., Zasada zapewnienia zgodności a działania dyscyplinujące organów nadzoru bankowego, s. 45.
5. Wykres 4: Proces kierowania jednostką samorządu terytorialnego.

## Tabele

1. Tabela 1: Wybrane definicje ryzyka braku zgodności w sektorze bankowym.
2. Tabela 2: Kluczowe elementy wdrożenia systemu *compliance* w banku.
3. Tabela 3: Definicje kontroli wewnętrznej w wytycznych regulatorów i w literaturze.
4. Tabela 4: Elementy *compliance* w wybranych podmiotach rynku finansowego.
5. Tabela 5: Elementy *compliance* w wybranych podmiotach rynku finansowego z podziałem na prawo stanowione i źródła prawa miękkiego.
6. Tabela 6: Znaczenie i formy kontroli.