

22 stycznia 2024 roku

**Stanowisko UKNF odnośnie do
Wystąpienia pokontrolnego NIK po kontroli I/21/002/KBF pn.
„Nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd
nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie”**

W związku z dokonaną przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej również: „NIK”) kontrolą nr 1/21/002 pn. „Nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie” przeprowadzoną w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”, „Urząd”), Urząd przedstawia stanowisko do Wystąpienia pokontrolnego I/21/002/KBF (dalej: „Wystąpienie pokontrolne”), opublikowanego przez NIK w dniu 07 grudnia 2023 roku¹.

Zawarte w Wystąpieniu pokontrolnym zarzuty dotyczące rzetelności prowadzonego nadzoru, z uwagi na znaczące zniekształcenie, pominięcie lub też niewłaściwe zinterpretowanie istotnych okoliczności, które były komunikowane NIK w trakcie kontroli, a następnie również w przekazywanych NIK zastrzeżeniach, skłaniają do sformułowania komentarza, który w ocenie UKNF pozwoli na przedstawienie rzeczywistego obrazu stanu faktycznego skontrolowanych spraw w świetle całości analizowanego w toku kontroli materiału dowodowego.

I. Ogólne ustalenia NIK i ocena działań KNF

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wskazuje, że kontrola przeprowadzona przez NIK nie stwierdziła w działalności Komisji Nadzoru Finansowego (dalej również: „KNF”, „organ nadzoru”) jakichkolwiek naruszeń przepisów prawa, nie wykazała zaniechań w działaniu KNF i UKNF (przewidziane przepisami prawa działania nadzorcze zostały podjęte), a także zakończyła się odstąpieniem przez NIK od formułowania wniosków pokontrolnych lub wskazań odnośnie do możliwości poprawy efektywności działania nadzoru. Zebrane w trakcie kontroli materiały i ustalenia co do faktów przedstawiono natomiast w sposób wybiórczy, swobodnie je interpretując, a tym samym zniekształcając sens wydarzeń i ich kontekst.

Negatywna opinia o działaniach KNF wyrażona przez NIK opiera się wyłącznie na subiektywnej, nieuprawnionej i – zdaniem UKNF – błędnej ocenie odnośnie do zasadności zastosowania przez KNF fakultatywnych środków nadzorczych, co – z woli ustawodawcy – pozostawione jest do wyłącznej decyzji organu nadzoru.

W szczególności UKNF zdecydowanie podkreśla, że twierdzenie NIK o braku „działań adekwatnych do występujących w Kasie zagrożeń” opiera się na następczej ocenie stanu

¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/21/002/KBF/>

faktycznego, w szczególności przez uwzględnienie w ocenie działań KNF okoliczności, które zostały ujawnione po zakończeniu tych działań².

Urząd zwraca w szczególności uwagę, że wbrew ustaleniom kontroli:

- 1) w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przed KNF niemal do samego końca tego postępowania nie zaistniały ustawowo określone przesłanki uzasadniające ustanowienie zarządcy komisarycznego w Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie (dalej również: „SKOK w Wołominie”, „Kasa”);
- 2) dowody uprawniające do podjęcia decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego KNF otrzymała pod koniec września 2014 roku, co niezwłocznie zostało wykorzystane w prowadzonym postępowaniu i pozwoliło na jego szybkie zakończenie;
- 3) aktywne działania KNF pozwoliło na identyfikację zagrożeń występujących w Kasie;
- 4) istotny wpływ na doprowadzenie do upadłości Kasy miała działalność polegająca na ukrywaniu rzeczywistej działalności Kasy. Działalność ta jest obecnie przedmiotem oceny dokonywanej w toku postępowania karnego;
- 5) to organy ścigania, a nie KNF są uprawnione do zapobiegania działalności przestępczej.

Najwyższa Izba Kontroli nie tylko stawia się w roli eksperckiej w dziedzinie nadzoru nad rynkiem finansowym, formułując swoją własną ocenę okoliczności spraw prowadzonych przed KNF, ale także sugeruje możliwość ustanowienia zarządcy komisarycznego w Kasie, bez względu na – określone przepisami ustawy – zasady obowiązujące w postępowaniu administracyjnym. Z prezentowanego przez NIK podejścia wynika, jakoby KNF miała możliwość podejmowania działań bez zastosowania zasad postępowania administracyjnego, w tym między innymi:

- zasady informowania strony i zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (sugestia możliwości obejścia wymogów określonych w art. 10 kpa);
- zasady prawdy obiektywnej (sugestia możliwości przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia niezwyfikowanych informacji pochodzących od podmiotów trzecich lub jedynie przypuszczeń i szacunków zamiast dowodów potwierdzających określone fakty) czy też zasady wnikliwości;
- zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (sugestie dotyczące możliwości pominięcia ponawianego wniosku o przeprowadzenie rozprawy czy też sugestia możliwości potraktowania wniosków strony jako formalność).

II. Zakres kontroli NIK

² W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że kontrola NIK dotyczyła działań nadzorczych wobec SKOK Wołomin podjętych przez organ nadzoru w okresie od ogłoszenia przepisów ustawy o skok (26 lipca 2012 r.) do ogłoszenia przez sąd upadłości SKOK Wołomin (5 lutego 2015 r.), zatem objęła zdarzenia sprzed ok. 10 lat

Wbrew podanemu zakresowi kontroli, która dotyczyć miała nadzoru (czyli, jak należało zakładać, całokształtu działań podejmowanych przez KNF w ramach przysługujących jej uprawnień) sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie, jej ustalenia skoncentrowały się przede wszystkim na kwestii postępowań administracyjnych prowadzonych wobec SKOK w Wołominie. Skutkiem tego sformułowana ocena, pomimo niezwykle intensywnych działań nadzorczych podejmowanych w stosunku do SKOK w Wołominie, eksponuje przede wszystkim czas trwania postępowania w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego i na tym elemencie się opiera.

III. Zakres swobody administracyjnej KNF

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie podziela oceny kontrolerów NIK co do działań Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu. Kontrolerzy NIK dokonali oceny zakresu swobody administracyjnej KNF, wkraczając tym samym w kompetencje organu nadzoru, który jako jedyny posiada mandat do podejmowania działań w ramach tej swobody. Kontrolerzy NIK pominieli całkowicie orzecznictwo sądowe w zakresie swobody dobierania przez KNF środków nadzoru oraz interpretacji przez NSA kwestii związanych z kwalifikacją postępowań do kategorii rażących naruszeń przepisów prawa, a także okoliczności i uwarunkowania organizacyjno-prawne związane z przejściem przez KNF nadzoru nad systemem skok.

Ustalenia i wnioski NIK wskazują na niezrozumienie zasady uznania administracyjnego, której nie można postrzegać jako niczym nieograniczonej dowolności organu prowadzącego postępowanie. Decyzja o zastosowaniu określonego środka władczego oddziaływania przewidzianego odpowiednimi przepisami administracyjnego prawa materialnego przysługuje wyłącznie organowi właściwemu – a organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym jest Komisja Nadzoru Finansowego. Tymczasem NIK, wskazując, kiedy i jakiej treści decyzje powinna była wydać KNF, ingeruje w kompetencje przypisane wyłącznie KNF, naruszając tym samym zasadę działania w granicach i na podstawie przepisów prawa. W świetle wystąpienia NIK jedynym środkiem służącym realizacji celów nadzoru nad SKOK Wołomin powinno być ustanowienie zarządcy komisarycznego, co wskazuje na brak zrozumienia istoty, zasad, warunków i celów sprawowania nadzoru finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem administracji publicznej sprawującym nadzór nad rynkiem finansowym na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym i ustaw wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy, na zasadach określonych w tych przepisach. Przywołane regulacje określają organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym oraz kompetencje KNF, w szczególności poprzez wyznaczenie zakresu i charakteru działań, jakie KNF może podejmować w ramach sprawowanego nadzoru w stosunku do podmiotów nadzorowanych.

Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ władzy publicznej, zgodnie z zasadą praworządności, obowiązana jest działać na podstawie i w granicach prawa. KNF może podejmować w stosunku do podmiotów nadzorowanych działania władcze (w szczególności ograniczające ich uprawnienia) jedynie w przypadkach, na zasadach i w granicach wyraźnie

określonych w przepisach ustaw wyznaczających zakres i zasady stosowania dopuszczalnych środków nadzoru.

IV. Przejęcie przez KNF nadzoru nad systemem skok

Kolejna istotna kwestia, która wymaga komentarza to fakt, że kontrola NIK pominęła całkowicie okoliczności, kontekst i uwarunkowania organizacyjno-prawne związane z przejęciem przez KNF nadzoru nad systemem skok. Najwyższa Izba Kontroli nie wzięła pod uwagę m.in. rzeczywistego stanu, w jakim znajdował się cały sektor skok, a jaki ujawniony został po przejęciu nadzoru przez KNF.

Stan ten i wynikająca zeń skala zadań, ale też systemowy charakter problemów, przed jakimi stanęła Komisja i jej Urząd w związku z objęciem nadzoru nad sektorem skok, były bezprecedensowe. W okresie po objęciu przez KNF nadzoru nad sektorem skok:

- spośród 55 kas, 45 kas zostało zobowiązanych do wszczęcia działań naprawczych,
- w 22 kasach zostali wprowadzeni zarządcy komisaryczni,
- 13 kas zostało (ostatecznie) przyłączonych przez inne kasy,
- 1 kasa została przejęta przez inną kasę w ramach restrukturyzacji na podstawie ustawy o skok,
- 11 kas zostało przejętych przez banki w ramach restrukturyzacji na podstawie ustawy o skok,
- w stosunku do 11 kas ogłoszona została upadłość,
- liczba działających kas zmniejszyła się do 19.

(dane obejmują okres do dnia dzisiejszego)

Przedstawione wyżej okoliczności wskazują nie tylko na skalę zadań, ale też na systemowy charakter problemów, przed jakimi stanęła Komisja i jej Urząd w związku z objęciem nadzoru nad sektorem skok.

V. Przesłanki ustanowienia zarządcy komisarycznego oraz skala naruszeń prawa

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego podkreśla, że przepisów o zastosowaniu tak daleko idących środków, jak ustanowienie zarządcy komisarycznego, nie można interpretować rozszerzająco, a istnienie przesłanek do ich zastosowania musi być wykazane i udowodnione. Tymczasem NIK w wystąpieniu pokontrolnym uznaje, że wystarczającą podstawą dla ustanowienia zarządcy komisarycznego było to, że „...kontrola w SKOK Wołomin oraz wyniki kontroli przeprowadzonej w 2013 r. przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej wykazały wiele istotnych nieprawidłowości w działalności Kasy i potwierdziły, że organizacja procesów kredytowych była nieadekwatna do podejmowanego ryzyka, a mechanizmy związane z renegocjacją kredytów i pożyczek oraz spłaty dużej części pożyczek przez osoby trzecie stwarzały wysokie ryzyko zagrożenia płynności”.

Nie budzi wątpliwości, że zastosowanie środka w postaci ustanowienia zarządcy komisarycznego w oparciu o przywołane powyżej przesłanki byłoby bezprawne. Działanie

wyłącznie na podstawie i w granicach prawa jest podstawową zasadą funkcjonowania organu nadzoru oraz stanowi gwarancję i fundament zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Ponadto w ocenie UKNF, NIK nadużywa określenia „rażące naruszenie przepisów prawa”, nie biorąc pod uwagę skali, charakteru, rodzaju, naruszanych przepisów. Wskazać także należy, że zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego o tym, czy naruszenie prawa jest naruszeniem rażącym, decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie pociąga. Wskazuje się również, że rażące naruszenie prawa nie obejmuje wszystkich sytuacji, w których może być sformułowany zarzut szeroko rozumianego „naruszenia prawa”, ale wyłącznie te spośród nich, w których skutki naruszenia prawa godzą bezpośrednio w zasadę praworządności lub skutki niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Wskazywane przez NIK nieprawidłowości nie spełniały tych przesłanek, a udowodnione okoliczności rażącego naruszania prawa ujawniły się dopiero pod sam koniec prowadzonego postępowania.

VI. Rola sprawozdań finansowych

Przedstawione przez kontrolerów NIK stanowisko, kwestionując zasadność uwzględniania w działaniach nadzorczych sprawozdań finansowych, bagatelizuje rolę tych sprawozdań i wagę systemu ich weryfikacji oraz ich publikacji, jak również znaczenie wymogów w tym zakresie, w systemie budowy wiarygodności finansowej na rynku. Mechanizmy weryfikacji sprawozdań finansowych wprowadzone na mocy przepisów ustawy o rachunkowości – których naruszenie rodzi odpowiedzialność, w tym karną – poprzez w szczególności ustanowienie obowiązku sygnalizacji, ciążącego na biegłych rewidentach badających sprawozdania finansowe, determinują kwalifikowany charakter tych dokumentów pod względem wiarygodności zawartych w nich informacji i stanowią również element systemu nadzoru publicznego nad rynkiem finansowym.

Najwyższa Izba Kontroli w swoim wystąpieniu pomija także fakt, że KNF zwróciła się do podmiotów nadzorujących działalność biegłych rewidentów (Komisja Nadzoru Audytowego, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów) z prośbą o przeprowadzenie kontroli prawidłowości wykonanych prac weryfikacyjnych przez biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe SKOK Wołomin. NIK pomija także wyniki kontroli przeprowadzonej przez Komisję Nadzoru Audytowego – ówczesny organ odpowiedzialny za nadzór publiczny nad biegłymi rewidentami oraz działalnością firm audytorskich – która nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ustaleń biegłego rewidenta badającego sprawozdanie finansowe SKOK Wołomin, stwierdzając tym samym brak podstaw do zakwestionowania ustaleń biegłego rewidenta co do sytuacji finansowej Kasy opisanej w sprawozdaniu.

VII. Rzekoma opieszałość postępowania administracyjnego KNF

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że „...*prowadzone przewlekłe postępowanie umożliwiło kontynuowanie niekorzystnego transferu środków pieniężnych z Kasy, z wykorzystaniem przestępczego mechanizmu*”. Jest to twierdzenie nieuprawnione i nieprawdziwe. W stwierdzeniu tym widoczne jest zasadnicze niezrozumienie przez NIK zakresu kompetencji,

uprawnień i możliwości operacyjnych KNF, do których nie należy wykrywanie i ściganie przestępstw.

Najwyższa Izba Kontroli, zarzucając KNF opieszałość w prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie ustanowienia zarządcy komisarycznego w Kasie, w sposób całkowicie nieuprawniony, a jednocześnie ujawniający przyjętą metodę analizy opartej na okolicznościach ustalonych *ex post* (pod koniec lub po zakończeniu działań nadzorczych KNF), łączy to postępowanie z działaniami prokuratury i zatrzymaniem Prezesa i Wiceprezesa Zarządu SKOK w Wołominie. Powyższe, wobec całkowitej odrębności ww. postępowań, wskazuje na błędną ocenę stanu faktycznego w sprawie.

Podnosząc powyższe zastrzeżenia, uwagę należy zwrócić na stwierdzenie NIK, według którego: *„opóźnienie w podjęciu decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego spowodowało, że utracona została potencjalna możliwość wypłaty deponentom (członkom) SKOK Wołomin, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o skok, który obowiązywał do 27 października 2014 r., kwot ponad limit gwarancji BFG, w przypadku upadłości kasy, z funduszu stabilizacyjnego zgromadzonego w Kasie Krajowej”*.

Powyższe twierdzenie uzasadniać ma fakt, że *„ustanowienie Zarządcy Komisarycznego w SKOK Wołomin doprowadziło do ustalenia rzeczywistej sytuacji finansowej w Kasie, a w konsekwencji do złożenia wniosku o jej upadłość po niespełna 6 tygodniach.”* Stwierdzenie to nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy oraz wskazuje na błędny sposób wnioskowania i rozpoznawania związków przyczynowo-skutkowych. Samo ustanowienie zarządcy komisarycznego nie uprawniało bowiem do wypłaty środków na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o skok, a także nie było jednoznaczne z ogłoszeniem upadłości kasy.

Nie mając ku temu żadnych podstaw, NIK stwierdza, że *„nieprawidłowe było niezakończenie postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin, wszczętego w dniu 18 marca 2013 r., najpóźniej w I kwartale 2014 r.”*. Wniosek ten NIK opiera na stwierdzeniu, że czynności kontrolne w Kasie w ramach inspekcji sprawdzającej w 2014 r. zakończyły się 21 lutego 2014 r. Wniosek ten jest formułowany przez organ, który sam przeprowadza kontrole – w sytuacji, gdy powszechnie wiadomo że czynności kontrolne kończą się wraz z wyczerpaniem się trybu sporządzania i uzgadniania protokołu z kontroli, wraz z uwzględnieniem trybu odwoławczego. Ponadto pominięto także informacje, że samo zakończenie kontroli i jej ustalenia nie uprawniały KNF do podjęcia decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego. Rzeczywiste dowody uzasadniające ustanowienie w Kasie zarządcę komisarycznego wpłynęły bowiem do Komisji dopiero pod koniec września 2014 r. od prokuratury, co zostało natychmiast wykorzystane w prowadzonym postępowaniu.

Uzupełniając UKNF wskazuje, że kontrolerzy NIK wyliczyli, że postępowanie administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego trwało 596 dni, oceniając – nie mając ku temu podstaw – że trwało zbyt długo. Tymczasem sama kontrola NIK dotycząca zagadnień nadzoru nad SKOK w Wołominie (pomimo swobodnego i nieograniczonego, a także szybkiego dostępu do wszelkich dokumentów i materiałów) trwała od 4 listopada 2021 r. do 18 maja 2023 r., tj. aż 560 dni.

Z kolei postępowanie karne w sprawie dotyczącej SKOK w Wołominie trwa już ponad 10 lat. Dodatkowo, jak wynika wprost z treści wystąpienia pokontrolnego NIK „Prokurator Okręgowy Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim, pismem z dnia 30 czerwca 2022 r., poinformował NIK, że śledztwo VI Ds. 22/13 pozostaje nadal w toku, a jego czas trwania został przedłużony do 31 marca 2023 r. Prezesowi Zarządu oraz Wiceprezesom Zarządu SKOK w Wołominie zostało przedstawionych łącznie ponad 1000 zarzutów, które są uzupełniane”.

Jak wynika natomiast z informacji prasowych, liczący ponad 6 tys. stron akt oskarżenia m. in. wobec osób zarządzających SKOK w Wołominie trafił do sądu dopiero pod koniec 2023 roku. Należy zakładać, że tak długi czas trwania postępowania przygotowawczego wynikał ze złożoności zagadnień i trudności związanych z gromadzeniem materiału dowodowego. Tymczasem kontrola NIK pomija ten fakt – twierdząc, że znalezienie dowodów potwierdzających naruszenie prawa przez osoby zarządzające SKOK w Wołominie nie powinno być stanowić problemu.

VIII. Ocena działań KNF dokonana przez NIK *post factum* i nierównowaga informacyjna

Urząd KNF za nieusprawiedliwione uznaje krytyczne oceny wyartykułowane przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym, odnoszące się do działań KNF podejmowanych wobec SKOK Wołomin, które to oceny bazują na wiedzy kontrolerów NIK dostępnej po wielu latach od zaistniałych w Kasie wydarzeń. Wiedza, na której NIK opiera swoje wnioski i oceny, nie była dostępna Komisji w czasie, gdy prowadzone były działania nadzorcze. W konsekwencji, w kontekście tej swoistej nierównowagi informacyjnej, nieuprawnione są formułowane przez NIK tezy o rzekomej nieprawidłowości czy nieadekwatności działań KNF. Dokonując oceny działalności KNF, NIK stwierdza bowiem, że „*analiza działalności Kasy prowadzona przez Urząd w formule „zza biurka”, jak i pozytywne opinie biegłych rewidentów wskazujące na dobrą sytuację ekonomiczno-finansową Kasy okazały się nieadekwatne do rzeczywistej sytuacji SKOK Wołomin*”. Stwierdzenie to wskazuje, co zresztą jest zarzutem wobec całości ustaleń kontroli, że NIK dokonywał oceny działań nadzoru w odniesieniu do interpretacji faktów i wiedzy o nich dostępnych obecnie, a nie wiedzy organu nadzoru w czasie, gdy działania te były podejmowane i które to działania doprowadziły do uzyskania pełnego obrazu sytuacji w Kasie, na którym zresztą opiera się NIK.