



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF. 411.002.01.2021

Pan
Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
ul. Piękna 20
00-549 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KP0.443.166.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 kwietnia 2023 r. oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich dokonanego w dniu 21 listopada 2022 r.

I/21/002/KBF – Nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa (dalej także: UKNF lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski - Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, od 12 października 2011 r. do 12 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ocena działań nadzorczych podjętych przez organ nadzoru w okresie od ogłoszenia przepisów ustawy o skok¹, do ogłoszenia przez sąd upadłości Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo - Kredytowej w Wołominie (dalej także: SKOK Wołomin lub Kasa).2. Ocena działań organu nadzoru mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom ujawnionym w SKOK Wołomin po przejęciu nadzoru przez KNF.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 26 lipca 2012 r. do dnia 5 lutego 2015 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/103/2021 r. z dnia 2 listopada 2021 r.2. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/101/2021 r. z dnia 2 listopada 2021 r.3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/102/2021 r. z dnia 2 listopada 2021 r.4. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/100/2021 r. z dnia 2 listopada 2021 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 924, ze zm.), dalej także: ustawa o skok z 2009 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd nad Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie, z uwagi na brak działań adekwatnych do występujących w Kasie zagrożeń.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Komisja Nadzoru Finansowego nie podjęła skutecznych działań, zapewniających realizację celu nadzoru określonego w art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁴ oraz w art. 61 ust. 1 ustawy o skok. W okresie od objęcia nadzorem Kasy do ustanowienia zarządcy komisarycznego, tj. od 27 października 2012 r. do 4 listopada 2014 r., nie zagwarantowała prawidłowego funkcjonowania SKOK Wołomin i ochrony interesów deponentów. KNF nie w pełni wykorzystała informacje o sytuacji w SKOK Wołomin pozyskaną w drodze przeprowadzonych własnych kontroli oraz pochodzącą z kontroli przeprowadzonych przez inne uprawnione podmioty.

Komisja Nadzoru Finansowego i jej Urząd posiadała informacje o istotnych nieprawidłowościach w SKOK Wołomin, już na etapie przygotowania do przejęcia nadzoru nad sektorem skok. Urząd we wrześniu 2012 r. otrzymał informacje z Kasy Krajowej o nadmiernym ryzyku w działalności Kasy, wysokiej koncentracji kredytów wysokokwotowych i wątpliwej jakości zabezpieczeń, które mogły stanowić zagrożenie dla jej sytuacji finansowej. Kasa Krajowa już wówczas zwracała uwagę organu nadzoru, że nieprawidłowości te nie znajdowały odzwierciedlenia w prezentowanych przez SKOK Wołomin sprawozdaniach. [...]⁵

Przeprowadzone przez Urząd trzy własne kontrole 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 renegotiacją kredytów i pożyczek oraz spłaty dużej części pożyczek przez osoby trzecie stwarzały wysokie ryzyko zagrożenia płynności.

Po uzyskaniu wstępnych wyników kontroli przeprowadzonej przez Urząd w Kasie na początku 2013 r., wskazujących na rażące naruszenie przepisów prawa, wszczęte zostało, bez zbędnej zwłoki, w pierwszym kwartale 2013 r., postępowanie administracyjne w sprawie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin. Jednak postępowanie to prowadzone było przewlekłe, a jego przedłużanie skutkujące wydaniem decyzji dopiero 4 listopada 2014 r., tj. po prawie 20 miesiącach od momentu jego wszczęcia, było nieuzasadnione. Komisja Nadzoru Finansowego i jej Urząd posiadając wiedzę o rażących naruszeniach przepisów prawa przez SKOK Wołomin, w tym przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy⁶, mając wątpliwości co do prezentowanej w sprawozdaniach dobrej sytuacji finansowej Kasy, a także otrzymując sygnały wskazujące na możliwość przestępczej działalności Kasy, przedłużała postępowanie administracyjne, także po aresztowaniu Wiceprezes Zarządu Kasy w kwietniu 2014 r. Decyzja o ustanowieniu w SKOK Wołomin Zarządcy

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 660, ze zm.

⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1049, ze zm.). Ustawa ta utraciła moc z dniem 13 lipca 2018 r.

Komisarycznego została wydana dopiero po aresztowaniu Prezesa i Wiceprezesa SKOK Wołomin, które nastąpiło w październiku 2014 r.

W ocenie NIK prowadzone przewlekłe postępowanie umożliwiało kontynuowanie niekorzystnego transferu środków pieniężnych z Kasy, z wykorzystaniem przestępczego mechanizmu.

[...]⁷

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. [...]⁸

NIK stwierdziła, że Komisja nie wykorzystała wszystkich możliwych do zastosowania sankcji nadzorczych wynikających z ustawy o skok. Nie skorzystała również z uprawnień wynikających z art. 62d ust. 2 ustawy o skok i nie zleciła wskazanemu przez siebie biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego Kasy, kontroli jej ksiąg rachunkowych w sytuacji istotnych rozbieżności pomiędzy ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez Urząd na początku 2013 r., wynikami kontroli Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z 2013 r. i Kasy Krajowej z 2012 r., a tzw. „raportem otwarcia” oraz pozytywną opinią biegłego rewidenta do sprawozdania finansowego za 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa dobre przygotowanie UKNF do przeprowadzonych w sektorze skok kontroli. Przygotowane zostały metodyki kontroli, opracowano szereg nowych dla tego sektora formularzy. W SKOK Wołomin, w oparciu o przygotowane metodyki zostały przeprowadzone na przestrzeni półtora roku trzy kontrole. Inspektorzy Urzędu dokonali szeregu szczegółowych, istotnych ustaleń, będących podstawą do sformułowania przez KNF licznych zaleceń. To na ustaleniach kontroli były oparte zawiadomienia do prokuratury oraz decyzja o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania nadzorcze podjęte przez organ nadzoru w okresie od ogłoszenia przepisów ustawy o skok do ogłoszenia przez sąd upadłości SKOK Wołomin

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie organu nadzoru do objęcia nadzorem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w okresie przed wejściem w życie ustawy o skok

W okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy o skok Komisja Nadzoru Finansowego brała czynny udział w prowadzonych od 2006 r. pracach przygotowawczych i legislacyjnych zmierzających do zmian regulacji prawnych i zasad obowiązujących

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁸ Jak wyżej.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w tym do objęcia go nadzorem przez KNF. Całość tych prac została ujęta w materiale pt. *Biała Księga*, obejmującym lata 2006-2013.

W ramach prac przygotowawczych Komisja przedkładała Ministrowi Finansów szereg informacji o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej także: kasy lub skok), rozwiązaniach prawnych niezbędnych dla sprawowania skutecznego nadzoru, koniecznych zmianach organizacyjnych w UKNF, jakości prac biegłych rewidentów dokonujących badania sprawozdań finansowych skok, procesie pozyskiwania danych od Kasy Krajowej. Informacje dotyczące sytuacji sektora skok były również przedmiotem obrad posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej, w których przedstawiciel KNF brał czynny udział.

(akta kontroli: tom IV str. 4 plik7-16)

Projekt ustawy przekazującej KNF nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi został wniesiony do Sejmu w marcu 2009 r. Ostatecznie ustawa o skok ogłoszona została w Dzienniku Ustaw w dniu 26 lipca 2012 r., a weszła w życie 27 października 2012 r. Nowelizacja ustawy o skok, która nastąpiła 19 kwietnia 2013 r.¹⁰, weszła w życie 12 czerwca 2013 r.

Wstępne informacje dotyczące sytuacji finansowej SKOK Wołomin, organ nadzoru pozyskał ze sprawozdań finansowych za lata 2009-2010, składanych do Krajowego Rejestru Sądowego (publikowanych w Monitorze Polskim B). SKOK Wołomin przekazała również sprawozdania finansowe za 2008 r., za 2011 r. oraz – w odpowiedzi na odrębną prośbę KNF – sprawozdanie finansowe za lipiec 2012 r.

W ramach przygotowań do przejęcia nadzoru nad sektorem skok, w odpowiedzi na pismo skierowane przez KNF w dniu 7 września 2012 r. do Kasy Krajowej, przy piśmie z dnia 25 września 2012 r. Kasa Krajowa przekazała m.in. listę sześciu kas zidentyfikowanych jako kasy o wysokim ryzyku. Na liście tej znalazła się również Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa w Wołominie. Kasa Krajowa przekazała równocześnie *Informację o działaniach nadzorczych i sytuacji finansowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie*. [...] ¹¹

Powyższe oznacza, że jeszcze przed formalnym terminem objęcia przez KNF nadzoru nad kasami, Komisja miała informacje na temat prawdopodobnych nieprawidłowości i ryzyk związanych z działalnością SKOK Wołomin, wynikającą z powyższej *Informacji*. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie zwrócił się jednak do Kasy Krajowej o pełną dokumentację lub o protokół z przeprowadzonej przez Kasę Krajową kontroli, chociaż mogłoby to pozwolić na pozyskanie bardziej szczegółowych danych o sytuacji SKOK Wołomin.

W odpowiedzi na pismo KNF z 17 października 2012 r. Kasa Krajowa odnosząc się do sytuacji SKOK Wołomin poinformowała ponadto, że w jej ocenie w Kasie występuje portfel pożyczek i kredytów wysokokwotowych obciążony wysokim ryzykiem ze względu na powiązania pomiędzy osobami zaciągającymi te zobowiązania, a także z uwagi na zaobserwowane operacje kasowe. Kasa Krajowa poinformowała, że nie złożyła zawiadomienia do prokuratury w tej sprawie ponieważ nie wystąpiły szkody majątkowe związanych ze zidentyfikowanymi zagrożeniami.

¹⁰Ustawa dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 613).

¹¹Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

(akta kontroli: tom III str. 207-211, tom IV str. 232 plik 25-30)

Ze złożonych przez UKNF wyjaśnień wynikało, że *przed objęciem nadzoru nad kasami, Komisja nie miała podstaw prawnych umożliwiających identyfikację ewentualnych nieprawidłowości w SKOK Wołomin. W związku z tym, w pierwszym roku sprawowania nadzoru KNF posiadała wiedzę o takich nieprawidłowościach, jakie zostały ujawnione w trakcie pierwszej kontroli i opisane szczegółowo w zaleceniach pokontrolnych z 16 lipca 2013 r.*

W ocenie NIK fakt, że KNF pozyskała od Kasy Krajowej informacje o ryzykach występujących w działalności SKOK Wołomin jeszcze przed formalnym objęciem nadzoru nad sektorem skok, przeczy złożonym przez UKNF wyjaśnieniom.

(akta kontroli: tom IV str. 16)

W okresie przed wejściem w życie przepisów ustawy o skok UKNF nie przygotował metodyk kontroli i metodyk analizy „zza biurka” sektora skok.

1.2. Działania nadzorcze prowadzone przez organ nadzoru po wejściu w życie ustawy o skok

Po objęciu przez KNF nadzoru nad sektorem skok, to jest od dnia 27 października 2012 r., zarządzeniem nr 124/2012 Przewodniczącego KNF z dnia 8 listopada 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego zagadnienia związane z sektorem skok zostały powierzone m.in. Departamentowi Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczym Kas Oszczędnościowo-Kredytowych.

W grudniu 2012 r. przygotowany został *Plan czynności kontrolnych na 2013 r.* Przeprowadzenie kontroli kompleksowych w 2013 r. zaplanowane zostało w dziesięciu skok, najistotniejszych dla tego sektora, posiadających najwyższe stany aktywów. W grupie tej znalazł się także SKOK Wołomin.

Plan czynności kontrolnych na 2013 r. obejmował również kontrolę wypełniania przez podmioty obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tj. kontrolę wynikającą z postanowień art. 21 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, w tych podmiotach nadzorowanych przez KNF, w których od czasu wejścia w życie w 2009 roku istotnych zmian w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie była prowadzona inspekcja UKNF lub istniała uzasadniona potrzeba zbadania całości realizacji zagadnień objętych tą ustawą.

[...] ¹²

(akta kontroli: tom IV str. 6, 9 plik 16-76)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Bankowości Równoległej (DBR) wynika, że w celu sprawowania nadzoru analitycznego nad sektorem skok w UKNF funkcjonowały w tym czasie stosowne procedury. Nie zostały one jednak przedłożone do kontroli, gdyż ze względu na odległy okres nie było możliwe pozyskanie obowiązujących wówczas wersji, zapisanych w systemie teleinformatycznym.

[...] ¹³

W okresie objętym kontrolą nie wydano również rekomendacji nadzorczych dotyczących sektora skok. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i Instytucji Płatniczych, w celu ustalenia rzeczywistej

¹²Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

¹³Jak wyżej.

sytuacji sektora skok i ryzyk w nim występujących, UKNF musiał zgromadzić dane za dłuższy okres, aby móc określić wartości pożądane dla poszczególnych wskaźników. Metodyka oceny kwartalnej CAEL¹⁴ dla kas wprowadzona została w marcu 2017 r., tj. kiedy SKOK Wołomin znajdował się w upadłości. Pierwsze rekomendacje KNF zostały wydane w czerwcu 2015 r. (Rekomendacja A-SKOK dotycząca dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁵ oraz Rekomendacja B-SKOK dotycząca dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych¹⁶). Wydanie pierwszych rekomendacji było, zdaniem UKNF, możliwe po rozpoczęciu i zakończeniu inspekcji w największych kasach – postanowienia poszczególnych rekomendacji wynikały bowiem z nieprawidłowości w działalności kas, które zidentyfikowano w trakcie procesów inspekcyjnych oraz nadzoru analitycznego.

(akta kontroli: tom IV str. 45)

1.2.1 Wyniki analiz sprawozdawczości finansowej

Pierwsze dane sprawozdawcze SKOK Wołomin, obejmujące bilans i rachunek zysków i strat za październik 2012 r. i listopad 2012 r. wpłynęły do UKNF w styczniu 2013 r., po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie informacji sprawozdawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej¹⁷, regulującego zakres, terminy i tryb przekazywania do KNF informacji sprawozdawczych przez kasy oszczędnościowo-kredytowe. W rozporządzeniu przyjęto, że kasy przekazują dane sprawozdawcze w postaci elektronicznej za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnionego przez Komisję, w formie plików zgodnych z wymogami określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia, utworzonych w oparciu o pliki wzorcowe udostępnione na stronie internetowej Komisji.

Przekazane przez Kasę dane sprawozdawcze zawierały błędy, były niepełne i stanowiły przedmiot dodatkowych wyjaśnień prowadzonych z Kasą. [...]¹⁸

(akta kontroli: tom IV str. 6-7, 44, 102 pliki 1-82, tom VI str. 204-222)

Liczne błędy w przekazywanych przez SKOK Wołomin danych sprawozdawczych, były weryfikowane przez formuły walidacyjne opracowane i udostępnione przez UKNF w celu zachowania spójności merytorycznej pomiędzy formularzami. Jak wyjaśniał UKNF, *z danych prezentowanych przez SKOK Wołomin w sprawozdaniach i wprowadzanych do systemu generującego okresowe raporty wynikało – począwszy od daty pozyskania pierwszych sprawozdań aż do daty ostatniego sprawozdania sporządzonego przed ustanowieniem w Kasie zarządcy komisarycznego, że sytuacja Kasy (niezależnie od oceny występującego w niej ryzyka) jest dobra.*

¹⁴Ocena była nadawana w wyniku analizy obejmującej cztery obszary: C-adekwatność kapitałową, A-jakość aktywów, E-wynik finansowy i L-trendy płynności.

¹⁵Uchwała nr 240/2015 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji A-SKOK dotyczącej dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. Urz. KNF poz. 42).

¹⁶Uchwała nr 234/2015 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji B-SKOK dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. Urz. KNF poz. 44).

¹⁷Dz. U. poz. 41.

¹⁸Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

(akta kontroli: tom I str. 204-222, tom IV str. 6-7, 44, str. 53-58 pliki 1-117, 102 pliki 1-82, 68-72, 126-131, 132-135 pliki 1-118, 229)

Pierwszy raport sporządzony został przez niezależnego biegłego rewidenta (tzw. raport otwarcia wg stanu na dzień 30 września 2012 r.) na podstawie art. 87 ustawy o skok¹⁹. Nie było to badanie sprawozdania finansowego, w rozumieniu ustawy o rachunkowości²⁰, bowiem ustawa o skok nie określiła szczegółowych wymagań odnośnie tego audytu. W celu ujednoczenia raportów UKNF opracował i przesłał kasom „Oczekiwania dotyczące zakresu audytu wykonywanego na podstawie art. 87 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych”. Skierowane do kas *Oczekiwania* nie miały charakteru wiążącego, szczególnie w odniesieniu do biegłych. Zakres prac przez nich wykonywany uzależniony był wyłącznie od treści umów jakie zawarły z kasami.

Raport dotyczący SKOK Wołomin wpłynął do UKNF w dniu 28 grudnia 2012 r. KNF zgłosiła do niego uwagi m. in. wynikające z faktu, że raport przygotowany został przez tę samą biegłą rewident, która badała sprawozdanie Kasy za 2011 r., co było niezgodne z pierwszym oczekiwaniem ogólnym skierowanym do kas. W ocenie KNF dodatkowe znaczenie miało to, że badanie SKOK Wołomin za 2011 r. zostało przeprowadzone przez audytora, po rozwiązaniu umowy z dotychczasowym biegłym, który poinformował KNF o stwierdzonych w Kasie nieprawidłowościach oraz o okolicznościach i zdarzeniach, które mogły stanowić podstawę do wydania opinii z zastrzeżeniami lub negatywnej.

(akta kontroli: tom IV str. 233,238,247 plik 5)

Nowo wybrana biegła, przeprowadzająca badanie roczne nie zgłosiła żadnych uwag oraz zastrzeżeń do sprawozdania finansowego Kasy za rok 2011, a przeprowadzając audyt na podstawie art. 87 ustawy o skok na dzień 30 września 2012 r. nie odniosła się również do uwag zgłoszonych przez poprzedniego biegłego rewidenta.

Raport otwarcia nie zawierał żadnych informacji o nieprawidłowościach. Biegła rewident stwierdziła zgodność prowadzonej rachunkowości z art. 10 ustawy o rachunkowości oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych²¹. Biegła rewident wskazała, że organy Kasy działały zgodnie z procedurami wewnętrznymi, jak również nie naruszały obowiązujących przepisów prawa. Stwierdziła, że *osiągnięte wyniki jak i ogólna sytuacja finansowa SKOK Wołomin nie wskazują na zagrożenie kontynuacji działalności w okresie kolejnych 12 miesięcy*. Opinia została wydana bez zastrzeżeń. Na dzień 30 września 2012 r. Kasa wykazała zysk w kwocie 30,1 mln zł, fundusze własne w wysokości 143,7 mln zł oraz wskaźnik wypłacalności 8,3%.

(akta kontroli: tom IV str. 10 pliki 77 i 78, tom I str. 191-203)

Kolejny raport biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego Kasy, według stanu na 31 grudnia 2012 r., sporządzony został przez innego biegłego rewidenta i przekazany do KNF 2 sierpnia 2013 r., to jest już po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w Kasie przez UKNF. Biegły zapoznał się z wynikami kontroli

¹⁹Zgodnie z art. 87 ustawy o skok, kasy obowiązane były w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy tj. od dnia 27 października 2012 r. do przeprowadzenia audytu zewnętrznego i przekazania jego wyników Komisji Nadzoru Finansowego, Kasie Krajowej, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komitetowi Stabilności Finansowej oraz Krajowej Radzie Spółdzielczej. Audyt przeprowadzał biegły rewident według stanu na dzień 30 września 2012 r. w stosunku do stanu na 31 grudnia 2011 r.

²⁰Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

²¹Dz. U. z 2012 r. poz. 45.

przekazanymi przez UKNF, w tym z kwestiami rozliczania prowizji w czasie, renegocjacji umów kredytowych oraz dokonywania odpisów aktualizujących. Biegły, uwzględniając powyższe kwestie, poinformował o utworzeniu przez Kasę odpisu aktualizującego obejmującego wartość pożyczek renegocjowanych w wysokości 70 mln zł oraz dokonaniu korekty rozliczania prowizji w czasie. Dokonana korekta wpłynęła na zmniejszenie zysku do kwoty 30,1 mln zł, funduszy własnych do kwoty 113,6 mln zł. Współczynnik wypłacalności wyniósł 6%. Poza tymi korektami opinia biegłego rewidenta wskazywała na brak zastrzeżeń w przedmiocie prawidłowości prowadzonych ksiąg rachunkowych, a Kasa prezentowała w jego ocenie bardzo dobrą sytuację finansową. Biegły rewident stwierdził, że *na podstawie przeprowadzonych procedur stwierdzono zgodność prowadzonej rachunkowości przez SKOK z przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości oraz Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości skok*. Biegły rewident wskazał także, że organy Kasy działały zgodnie z procedurami wewnętrznymi jak również nie naruszały obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli: tom IV str. 10-11, pliki 79-90, str. 70)

Kolejny raport, sporządzony przez biegłego rewidenta, według stanu na 31 grudnia 2013 r., również przedstawiał dobrą ocenę sytuacji finansowej Kasy. Opinia biegłego rewidenta, wskazywała, że sprawozdania Kasy są rzetelne.

UKNF wyjaśnił, że nie miał podstaw do kwestionowania opinii biegłych rewidentów. Analizy prowadzone przez UKNF przekazywanej przez Kasę obligatoryjnej sprawozdawczości wskazywały również, że sytuacja Kasy jest dobra, jej działalność charakteryzuje się znaczną dynamiką portfela kredytowo-depozytowego, a Kasa osiąga zysk ze swojej działalności podstawowej.

UKNF stwierdził, że w okresie od otrzymania pierwszych sprawozdań w grudniu 2012 r. do października 2014 r. (tj. obejmującego rok i 10 miesięcy), nie odnotowano pogorszenia sytuacji finansowej w SKOK Wołomin.

NIK zauważa sprzeczność tych stwierdzeń z wynikami kontroli przeprowadzonych w Kasie wcześniej (przed objęciem nadzoru nad skok przez UKNF) przez Kasę Krajową oraz kontroli przeprowadzonych w latach 2013-2014 przez UKNF i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (szczegółowe omówienie w p. 1.2.2.).

Z wyjaśnień Dyrektora DBR wynika, że UKNF dostrzegł różnicę pomiędzy wynikami ustaleń z własnych kontroli w Kasie, a ocenami wyrażonymi przez biegłych. Nie skorzystano jednak z uprawnienia określonego w art. 62d²² ust. 2 ustawy o skok i nie zlecono wskazanemu przez siebie biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych sporządzanych przez Kasę, kontroli jej ksiąg rachunkowych. Natomiast mając wątpliwości co do rzetelności przeprowadzonych badań KNF zwróciła się do Komisji Nadzoru Audytowego (KNA, sprawująca przed 1 stycznia 2020 r. nadzór publiczny nad wykonywaniem zawodu biegłego rewidenta) z prośbą o przeprowadzenie kontroli sporządzonych sprawozdań. Jak wyjaśnił Urząd, *KNA zleciła takie badanie do Krajowej Izby Biegłych Rewidentów (KIBR), która dokonała czynności kontrolnych. W wyniku tych czynności stwierdzono pewne nieprawidłowości o charakterze formalnym przeprowadzonych badań, jednak ustalenia tej kontroli nie wskazywały na nieprawidłowości w zakresie ostatecznych wniosków z badania. KIBR nie podważył opinii biegłego rewidenta o jakości sprawozdania finansowego. Po otrzymaniu wyników kontroli na początku*

²²Przepisy art. 62d ustawy o skok weszły w życie 12 czerwca 2013 roku.

października 2013 r. Komisja nie miała podstaw do kwestionowania badania w oparciu o przepis art. 62d ustawy o skok.

NIK wskazuje jednak, iż z pisma KIBR wynika, że w ramach kontroli badania raportu otwarcia SKOK Wołomin stwierdzono nieprawidłowości polegające m. in. na braku wystarczających i odpowiednich dowodów potwierdzających prawidłowość zastosowanych procedur badania i wniosków biegłego rewidenta, w kluczowych obszarach. Krajowa Komisja Nadzoru (KKN) podjęła decyzję o złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do biegłego rewidenta, który przeprowadził audyt zewnętrzny. Ponadto KKN zwróciła uwagę, że kontrola miała charakter wrywkowy, a zatem *protokół kontroli nie stanowi potwierdzenia, że dokumentacja wykonanych czynności rewizji finansowej objęta kontrolą oraz działanie systemu wewnętrznej kontroli jakości nie zawierają żadnych innych nieprawidłowości niż przedstawione w protokole kontroli.*

(akta kontroli: tom IV str. 141-147, 167, str. 232 plik 11)

Z informacji uzyskanych z Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (dalej: PANA, będącej od 1 stycznia 2020 r. następcą prawnym Komisji Nadzoru Audytowego - KNA) wynika, że KNA zleciła przeprowadzenie w 2013 r. kontroli audytu otwarcia m. in. w SKOK Wołomin, Krajowej Komisji Nadzoru (tj. organowi KIBR). Po zakończeniu kontroli Krajowa Komisja Nadzoru skierowała wniosek do Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec biegłego rewidenta przeprowadzającego ww. audyt zewnętrzny, w tym w związku z nieprawidłowościami w zakresie zastosowanych procedur i wniosków dotyczących odpisów aktualizujących wartość pożyczek i kredytów. Zgodnie z informacją uzyskaną od Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego, w dniu 19 października 2015 r. sprawa została przekazana do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego (organu KIBR). Krajowy Sąd Dyscyplinarny 16 maja 2016 r. umorzył postępowanie związane z tą sprawą.

W kwietniu 2015 r. KNF poinformowała Przewodniczącą Komisji Nadzoru Audytowego o ogłoszeniu upadłości SKOK Wołomin oraz o sprawozdaniu syndyka, z którego wynikała bardzo zła jakość portfela kredytowego Kasy. Zła jakość kredytów nie była identyfikowana przez biegłych rewidentów badających wcześniejsze sprawozdania finansowe. W związku z powyższym Komisja zwróciła się o dokonanie oceny badań prowadzonych przez biegłych rewidentów pod względem zgodności ze standardami rewizji finansowej i ewentualnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Wniosek dotyczył biegłej rewident sporządzającej audyt otwarcia na podstawie art. 87 ustawy o skok według stanu na dzień 30 września 2012 r. oraz biegłego rewidenta badającego sprawozdania finansowe za 2012 i za 2013 r.

(akta kontroli: tom IV str. 232, pliki 5-8, 11-12, tom VI str. 157-190)

Ponadto z informacji przekazanej przez PANA wynika, iż w dniu 16 grudnia 2015 r., Komisja Nadzoru Audytowego podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli z badania sprawozdań finansowych SKOK Wołomin za 2012 r. i 2013 r. Po zakończeniu kontroli, Krajowa Komisja Nadzoru w dniu 9 maja 2016 r. skierowała wniosek do Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec kluczowego biegłego rewidenta w związku ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami. W dniu 10 czerwca 2016 r. zostało wszczęte dochodzenie dyscyplinarne wobec biegłego rewidenta w związku z wykonanymi badaniami sprawozdań finansowych SKOK Wołomin za 2012 i 2013 r.

Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego zostało zawieszona 30 sierpnia 2017 r. W dniu 3 czerwca 2019 r. Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny umorzył postępowania dyscyplinarne związane

z badaniami sprawozdań finansowych SKOK Wołomin za 2012 r. i 2013 r. w związku z ustaniem karalności przewinień (przedawnienie).

W ocenie NIK wnioszek KNF z 2015 r. o dokonanie oceny badania przeprowadzonego przez biegłą rewident sporządzającą audyt otwarcia SKOK Wołomin na podstawie art. 87 ustawy o skok był spóźniony i bezprzedmiotowy. Świadczy o tym odpowiedź KNA z grudnia 2016 r., w której podano, że usługa audytu zewnętrznego w SKOK Wołomin była objęta kontrolą przeprowadzoną przez Krajową Komisję Nadzoru w 2013 r. na zlecenie Komisji Nadzoru Audytowego, w której składzie, zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym²³, KNF była reprezentowana przez dwóch przedstawicieli. Tym samym KNF powinna posiadać wiedzę o zleconej przez KNA w 2013 r. kontroli, jak i jej wynikach.

(akta kontroli: tom III str. 212-215, tom IV str. 128, 132 plik 9)

Kasa przekazywała do Komisji Nadzoru Finansowego informacje sprawozdawcze w zakresie i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie informacji sprawozdawczych skok oraz Kasy Krajowej oraz następnie w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie informacji sprawozdawczych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej²⁴. Dla całego systemu skok UKNF sporządzał comiesięczne zestawienia, zawierające podstawowe dane poszczególnych kas, w tym kasy SKOK Wołomin.

(akta kontroli: tom IV str. 110 pliki 303-319, 322,339-348)

Z przekazywanych przez SKOK Wołomin danych przy wykorzystaniu systemu elektronicznego tworzone były w UKNF miesięczne i kwartalne zestawienia, weryfikowane automatycznie, obejmujące około 35 arkuszy danych liczbowych odnoszących się do zapisów art. 67 ustawy o skok.

(akta kontroli: tom IV str. 108 pliki 273-319)

[...] ²⁵

(akta kontroli tom IV str. 103 pliki 63 i 64, str. 109 pliki 311 i 312, str. 195-196, tom VI str. 145-146)

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 5 ustawy o skok, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa jest obowiązana utrzymać współczynnik wypłacalności na poziomie co najmniej 5%. Sposób wyliczenia współczynnika wypłacalności został określony w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie współczynnika wypłacalności spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej.²⁶ Przed wejściem w życie ww. rozporządzenia z dnia 27 sierpnia 2013 r., zgodnie z treścią art. 90 ustawy o skok, miały zastosowanie dotychczasowe przepisy w zakresie współczynnika wypłacalności wydane przez Kasę Krajową.

[...] ²⁷

²³Dz. U. z 2016 r. poz. 1000, ze zm.

²⁴Dz. U. poz. 248.

²⁵Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

²⁶Dz. U. poz. 1102.

²⁷Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o skok kasa ma obowiązek utrzymywać rezerwę płynną w wysokości nie mniejszej niż 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego. Po przeprowadzonej w I kwartale 2013 r. kontroli Komisja wydała w dniu 16 czerwca 2013 r. zalecenie niezwłocznego podniesienia wielkości środków płynnych do ustawowego poziomu 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego i nie później niż w terminie od 30 czerwca 2013 r. utrzymywanie wielkości tych środków na poziomie 12%.

[...] ²⁸

(akta kontroli: tom IV str. 28 plik 8, str. 104 pliki 335-345)

[...] ²⁹

(akta kontroli: tom III str. 205-206, tom IV str. 29 plik 40-41, 345)

UKNF wyjaśnił, że w trakcie prowadzonego nadzoru bieżącego nie odnotowano utraty płynności przez Kasę, a pogorszenie sytuacji Kasy w obszarze płynności zostało zaobserwowane dopiero w okresie aresztowania członków zarządu SKOK Wołomin i wprowadzeniu zarządcy komisarycznego.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o skok w brzmieniu obowiązującym od 12 czerwca 2013 r., przesłanką do podjęcia szczególnych działań nadzorczych w postaci ustanowienia zarządcy komisarycznego jest m. in. powstanie zagrożenia zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę. Tymczasem UKNF stwierdzał, że przedstawiane przez Kasę dane finansowe za poszczególne okresy sprawozdawcze nie wskazywały na występowanie takiej przesłanki. Prowadzone przez UKNF analizy wskaźników nie w pełni odnosiły się do zawartej we wskazanym artykule ustawy o skok przesłanki powstania groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę, którą należało ocenić, uwzględniając wszystkie posiadane informacje dotyczące Kasy. Zdaniem NIK była to jedna z przyczyn niewłaściwej oceny zjawisk zachodzących w Kasie.

1.2.2. Wyniki kontroli przeprowadzonych w SKOK Wołomin

W latach 2013-2014 UKNF przeprowadził w SKOK Wołomin trzy kontrole własne. Pierwsza była kontrolą kompleksową (czynności kontrolne w jednostce były prowadzone w okresie luty-marzec 2013 r.). Kolejna była kontrolą sprawdzającą realizację zaleceń (w jednostce styczeń-luty 2014 r.). Natomiast przeprowadzona w grudniu 2013 r. kontrola problemowa obejmowała węższy zakres, wynikający z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. UKNF pozyskał także wyniki kontroli przeprowadzonej w SKOK Wołomin w marcu 2013 r. przez Głównego Inspektora Informacji Finansowej.

- 1) W okresie od 18 lutego 2013 do 15 marca 2013 r. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przeprowadził planową kontrolę kompleksową w Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie, obejmującą swoim zakresem jakość aktywów i zobowiązań pozabilansowych (ze szczególnym uwzględnieniem zgodności udzielanych kredytów i pożyczek z przepisami prawa oraz zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek), realizację obowiązku utrzymywania płynności płatniczej, sytuację finansową Kasy, poziom kapitału.

Wyniki kontroli pokazały, że Kasa prowadziła działalność z naruszeniem przepisów

²⁸Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

²⁹Jak wyżej.

prawa oraz zapisów własnego Statutu i regulacji wewnętrznych, [...] ³⁰

(akta kontroli: tom I str. 314-332)

[...] ³¹

(akta kontroli: tom II str. 339-342, tom IV str.12-30)

[...] ³²

(akta kontroli: tom I str. 268)

Jednak, jak wyjaśnił UKNF, stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości nie powodowały w tamtym okresie konsekwencji dla sytuacji finansowej, która była prezentowana przez Kasę w sprawozdaniach, a ponadto była potwierdzana przez biegłych rewidentów.

[...] ³³

(akta kontroli: tom III str. 134)

W związku z ustaleniami kontroli w SKOK w Wołomin, zakończonej 15 marca 2013 r., (protokół kontroli z dnia 26 kwietnia 2013 r.), jeszcze przed sformulowaniem zaleceń pokontrolnych, KNF podjęła działania. Pismem z dnia 18 marca 2013 r. zawiadomiła SKOK Wołomin o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin (szczegółowe dane na ten temat zostały zawarte w p. 2.3.)

Ponadto jeszcze przed sformulowaniem zaleceń pokontrolnych (przekazanych Kasie pismem z 16 lipca 2013 r.), Komisja przekazała SKOK Wołomin szereg zaleceń, w szczególności:

- w piśmie z dnia 17 kwietnia 2013 r. zalecono zaniechanie reklamy produktów depozytowych w formie spotów reklamowych, anonsów oraz innych przekazów informacyjnych publikowanych w mediach (w tym w prasie, radio, telewizji i internecie) oraz w formie ulotek, plakatów, broszur reklamowych itp. – w terminie 7 dni od otrzymania pisma,
- zalecono poprawę jakości zarządzania ryzykiem stopy procentowej, dokonania analizy materiałów informacyjnych dla klientów pod kątem dostosowania przekazu,
- w piśmie z dnia 14 czerwca 2013 r. Komisja wydała zalecenie niezwłocznego podniesienia wielkości środków płynnych do ustawowego poziomu 10% funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego i nie później niż w terminie od 30 czerwca 2013 r. utrzymywanie wielkości tych środków na poziomie 12%. W terminie od dnia 15 czerwca 2013 r. KNF zobowiązała Kasę do codziennego raportowania dziennej sytuacji płynności Kasy,
- w piśmie z dnia 26 czerwca 2013 r. stwierdziła, że wobec nadal utrzymującej się rezerwy płynnej na poziomie niższym niż wynikający z przepisów ustawy o skok, zaleciła podniesienie wskaźnika płynności do poziomu 12%, a następnie utrzymywanie go,

³⁰Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

³¹Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 241 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

³²Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

³³Jak wyżej.

- pismem z dnia 17 lipca 2013 r. Komisja przekazała SKOK Wołomin zalecenie w zakresie zaprzestania przez Kasę udzielania kredytów wysokokwotowych oraz wdrożenia limitu maksymalnej kwoty kredytu/pożyczki.

[...] ³⁴

(akta kontroli: tom I str. 260-340)

[...] ³⁵

(akta kontroli: tom II str. 1-87)

Zalecenia po kontroli zostały przekazane SKOK Wołomin w dniu 16 lipca 2013 r. Komisja wydała Kasie 107 zaleceń szczegółowych, mających na celu usunięcie stwierdzonych podczas kontroli niezgodności w działalności Kasy, dotyczących jakości aktywów, płynności płatniczej, sytuacji finansowej i zarządzania Kasą.

(akta kontroli: tom II str. 88-107)

Pismem z dnia 22 sierpnia 2013 r. SKOK Wołomin przekazała szczegółowy harmonogram działań, jakie zostaną podjęte w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych oraz pismem z dnia 14 października 2013 r. korektę wraz z wyjaśnieniami do złożonego wcześniej harmonogramu, a następnie co kwartał składała sprawozdanie o sukcesywnej realizacji tych zaleceń.. Pierwsze sprawozdanie z dnia 31 października 2013 r. SKOK Wołomin (dotyczące realizacji zaleceń z datą wykonania określoną w harmonogramie na dzień 30 września 2013 r.), zawierało informację o usunięciu nieprawidłowości w działalności Kasy w zakresie przestrzegania postanowień art. 70 ustawy Prawo bankowe, w zakresie sytuacji finansowej i zarządzania Kasą.

UKNF podjął decyzję o przeprowadzeniu weryfikacji realizacji zaleceń w trakcie kolejnej kontroli. Kontrola przeprowadzona przez pracowników UKNF od 27 stycznia do 21 lutego 2014 r. wykazała, że Kasa w większości nie zrealizowała zaleceń.

(akta kontroli: tom II str. 375-384, 385-417, 438-478, tom VI str. 367-418)

[...] ³⁶

(akta kontroli: tom III str. 128-137, tom IV str. 83, 174)

[...] ³⁷

(akta kontroli: tom IV str. 103 pliki 67-79, str. 104 pliki 80-82, 85-86)

- 2) Kolejna kontrola w SKOK Wołomin została przeprowadzona w okresie 27 stycznia – 21 lutego 2014 r., obejmowała ocenę realizacji zaleceń wydanych po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. Wykazała ona m. in., że podjęte przez Kasę działania były w znacznym stopniu nieskuteczne i nie wyeliminowały wszystkich wykazanych nieprawidłowości. Skala braku realizacji zaleceń była znacząca: z ogólnej liczby 107 zaleceń nie zrealizowano 35 zaleceń, realizacja 32 zaleceń budziła zastrzeżenia, a w sposób nie budzący uwag zrealizowano 26 zaleceń. W przypadku 14 zaleceń termin realizacji zgodnie z harmonogramem upływał dopiero 28 lutego 2014 r., tj. po dacie zakończenia kontroli. Wyniki kontroli potwierdziły, że raportowane działania nie były zgodne ze stanem faktycznym.

³⁴Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

³⁵Jak wyżej.

³⁶Jak wyżej.

³⁷Jak wyżej.

Skala braku realizacji zaleceń oraz stwierdzonych zastrzeżeń (72% zaleceń objętych kontrolą) wskazywała na brak działań podjętych przez Zarząd Kasy, eliminujących nieprawidłowości, co nadal skutkowało występowaniem w działalności Kasy wysokiego ryzyka. Występowały przypadki niewłaściwej oceny zdolności kredytowej. Nadal występowały liczne, nietypowe powiązania pomiędzy członkami Kasy zaciągającymi kredyty oraz podmiotami wystawiającymi zaświadczenia o dochodach, właścicielami przyjmowanych jako zabezpieczenie nieruchomości oraz osobami dokonującymi spłat za kredytobiorców. Uwagi budziła wartość przyjmowanych zabezpieczeń i ich wyceny (w 13 przypadkach wartość nieruchomości zawyżona była nawet o 95%). W Kasie nadal nie ustalono systemu limitów wewnętrznych, pomimo wysokiego poziomu koncentracji (2,2% wszystkich zawartych umów stanowiło 72,3 % wartości kredytów).

[...] ³⁸

(akta kontroli: tom II str. 108-185)

[...] ³⁹

(akta kontroli: tom II str. 252-282, 283-334)

[...] ⁴⁰

(akta kontroli: tom II str. 252-282)

W dniu 23 czerwca 2014 r. (tj. po ponad roku od przeprowadzenia pierwszej kontroli) KNF zdecydowała o udzieleniu Zarządowi SKOK Wołomin upomnienia w przedmiocie realizacji zaleceń skierowanych w dniu 16 lipca 2013 r. w obszarze jakości aktywów, płynności płatniczej, sytuacji finansowej i zarządzania Kasą oraz za wykonywanie działalności z naruszeniem przepisów prawa, co było ustawowym warunkiem zastosowania środków nadzorczych⁴¹. NIK zauważa, że od czasu zakończenia pierwszej kontroli UKNF w SKOK Wołomin stwierdzającej szereg istotnych nieprawidłowości, do udzielenia upomnienia Zarządowi Kasy upłynął ponad rok.

(akta kontroli: tom III str. 40-51)

- 3) Kontrola UKNF – w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, została przeprowadzona w okresie od 9 grudnia 2013 r. do 20 grudnia 2013 r. i dotyczyła wykonania zaleceń GIIF po kontroli realizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Wyniki kontroli potwierdziły, że Kasa nie zrealizowała większości zaleceń, a raportowane działania nie były zgodne ze stanem faktycznym. Kasa nie prowadziła bieżącej analizy wszystkich przeprowadzanych w SKOK transakcji i dokumentowania jej wyników oraz nie podejmowała działań mających na celu przeciwdziałanie praniu

³⁸Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

³⁹Jak wyżej.

⁴⁰Jak wyżej.

⁴¹Art. 71 ust. 2 ustawy o skok stanowi, iż w przypadku stwierdzenia, że kasa nie realizuje zaleceń, a także gdy działalność kasy wykonywana jest z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów członków kasy, KNF z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek Kasy Krajowej po uprzednim upomnieniu na piśmie, może:

- 1) wystąpić do właściwego organu kasy o odwołanie członków jej zarządu bezpośrednio odpowiedzialnych za stwierdzone uchybienia;
- 2) zawiesić w czynnościach poszczególnych członków zarządu kasy, o których mowa w pkt 1, do czasu rozpatrzenia wniosku o ich odwołanie;
- 3) nakazać kasie ograniczenie zakresu działalności;
- 4) nakazać kasie zaprzestania prowadzenia określonej działalności.

pieniędzy i nakładających na instytucje obowiązane obowiązku powiadamiania GIIF o transakcjach podejrzanych.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2014 r. KNF przekazała zalecenia nadzorcze wydane na podstawie art. 69 ust. 7 w zw. z art. 61 ust. 1 ustawy o skok w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonej przez pracowników UKNF oraz na podstawie art. 71 ust. 2 ustawy o skok udzieliła upomnienia Wiceprezes SKOK Wołomin, odpowiedzialnej w okresie objętym kontrolą z ramienia Zarządu Kasy za wykonanie obowiązków określonych w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Kontrola przeprowadzona w SKOK Wołomin przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w okresie od 4 do 21 marca 2013 r. dotyczyła przestrzegania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

[...] ⁴²

(akta kontroli: tom III str. 207-254, tom VI str. 290-291)

[...] ⁴³

(akta kontroli: tom III str. 209-238)

[...] ⁴⁴

(akta kontroli: tom VI str. 56-115)

[...] ⁴⁵

(akta kontroli: tom III str. 1-127, 252, tom IV str. 37)

1.3. Skargi

Wszystkie zgłoszenia wpływające do UKNF odnoszące się do działalności SKOK Wołomin były poddawane analizie w szczególności pod kątem ewentualnych nieprawidłowości rynkowych oraz przygotowania odpowiedzi. W przypadku każdego zgłoszenia kierowanego bezpośrednio do UKNF, adresat otrzymał odpowiedź. W przypadku zgłoszeń przesłanych tylko do wiadomości Urzędu, dokonywana była analiza merytoryczna takich wystąpień pod kątem kompetencji KNF, natomiast osobie kierującej takim wystąpieniem nie była udzielana odpowiedź, ponieważ UKNF nie był jej adresatem. UKNF w takich przypadkach kierował do zgłaszających pismo informujące o przetwarzaniu ich danych osobowych.

W każdej sprawie, która po wstępnej analizie została zakwalifikowana do dalszego procedowania, wystosowane było wezwanie do Kasy o zbadanie sprawy i udzielenia stosownych wyjaśnień klientowi wnoszącemu zgłoszenie, a także do przekazania wyjaśnień organowi nadzoru. Wyjaśnienia Kasy były analizowane, jeżeli Kasa informowała o zaniechaniu/zmianie danej praktyki oraz pozytywnym rozpatrzeniu sprawy, to było to uznawane za zakończenie sprawy. W sytuacji, gdy wyjaśnienia Kasy opóźniały się lub budziły wątpliwości, podejmowane były dodatkowe czynności, np. do Kasy kierowane było kolejne wystąpienia.

(akta kontroli: tom III str. 254, tom IV str. 8,11, pliki 113-116, str. 96-99, 107 pliki 200-239, str. 108 pliki 240-272, 220 tom V str. 1-776)

⁴²Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 646, ze zm.).

⁴³Jak wyżej.

⁴⁴Jak wyżej.

⁴⁵Jak wyżej.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Komisja Nadzoru Finansowego nie wykorzystwała w pełni posiadanych informacji (zgrupowanych w czasie sprawowania nadzoru nad skok jak i przed tym okresem) o sytuacji w SKOK Wołomin, ani możliwości jakie dawała ustawa o skok dla zagwarantowania bezpieczeństwa zgromadzonych w Kasie depozytów. Informacje o negatywnych zjawiskach występujących w Kasie Komisja pozyskała jeszcze przed objęciem kas nadzorem. Informacje na ten temat zostały przekazane przez Kasę Krajową jeszcze we wrześniu 2012 r. Wskazywały one na istotne nieprawidłowości. Kasa Krajowa zwróciła już wówczas uwagę, że nieprawidłowości te nie znajdowały odzwierciedlenia w prezentowanych przez SKOK Wołomin sprawozdaniach. Informowała jednocześnie, że istotna skala nieprawidłowości może w przyszłości oddziaływać na sytuację finansową Kasy. W przedłożonych kontrolerom NIK wyjaśnieniach i dokumentach nie zawarto informacji przekazanej przez Kasę Krajową na temat stanu finansowego SKOK Wołomin.

Po przejściu w październiku 2012 r. przez KNF nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, w SKOK Wołomin zostały przeprowadzone przez UKNF trzy kontrole. Ponadto KNF dysponowała wynikami z kontroli przeprowadzonej w 2013 r. przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Ustalenia z wszystkich kontroli wskazywały na istotne nieprawidłowości w działalności SKOK Wołomin. Posiadając taką wiedzę UKNF dowodził, że analiza sprawozdawczości jak i opinie biegłych rewidentów wskazują na dobrą sytuację w Kasie. W ocenie NIK świadczyło to o niedoskonałości (nieadekwatności) analiz prowadzonych „za biurka”. Standardowa i sformalizowana analiza polegająca na zestawianiu w szeregach czasowych różnorodnych danych i ujmowaniu ich w tabelach i wykresach w przypadku tej Kasy nie sprawdziła się.

2. Wniosek KNF z 2015 r. o dokonanie oceny badania przeprowadzonego przez biegłą rewident sporządzającą audyt otwarcia SKOK Wołomin na podstawie art. 87 ustawy o skok był spóźniony i bezprzedmiotowy, a także wskazuje na brak właściwego przepływu informacji pomiędzy przedstawicielami KNF w KNA a pozostałymi członkami KNF i UKNF. Ponadto wystąpienie przez KNF do KNA o dokonanie oceny badania sprawozdania finansowego SKOK Wołomin za 2012 r i 2013 r. nastąpiło dopiero po ogłoszeniu upadłości SKOK Wołomin.
3. KNF nie skorzystała z uprawnień wynikających z art. 62d ust. 2 ustawy o skok⁴⁶, i nie zleciła wskazanemu przez siebie biegłemu rewidentowi zbadania prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych sporządzanych przez Kasę, kontroli jej ksiąg rachunkowych, pomimo istotnych rozbieżności pomiędzy ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez UKNF na początku 2013 r., wynikami kontroli GIIF z 2013 r. i Kasy Krajowej z 2012 r., a tzw. audytem otwarcia oraz opiniami wyrażonymi przez biegłego rewidenta do sprawozdania finansowego za 2012 r.

KNF także nie skorzystała z sankcji nadzorczych przewidzianych w art. 71 ust. 2 ustawy o skok, stwierdzając, że brak było przesłanek do tych działań, gdyż przedstawiane przez Kasę dane finansowe za poszczególne okresy sprawozdawcze nie wskazywały na zachodzenie okoliczności, o których mowa w przywołanych przepisach ustawy o skok. NIK zauważa, że analizy prowadzone przez UKNF opierały się o bezkrytycznie przyjmowane dane sprawozdawcze.

⁴⁶Przepis dodany do ustawy o skok z dniem 12 czerwca 2013 r.

Zabrakło kompleksowej analizy, która uwzględniałaby rzeczywistą sytuację Kasy, rozpoznaną przez KNF w wyniku przeprowadzonych kontroli. Nie brała ona pod uwagę ryzyka kredytowego i odpowiednich do jego wysokości dotyczące odpisów aktualizujących, jak również nie uwzględniała ryzyka jakości zarządzania Kasą.

Zdaniem NIK była to jedna z przyczyn niewłaściwej oceny zjawisk zachodzących w Kasie.

4. UKNF nie opracował przed objęciem nadzorem sektora skok, jak również w latach 2013-2014, to jest w okresie kluczowym dla działalności SKOK Wołomin metodyki analizy „zza biurka”. Wyniki klasycznej, rutynowej analizy danych sprawozdawczych stojące w sprzeczności z danymi pozyskanymi w wyniku kontroli, nie zaowocowały podjęciem skutecznych działań chroniących deponentów.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie brak podjęcia przez UKNF w okresie od objęcia nadzorem SKOK Wołomin do ustanowienia zarządcy komisarycznego, to jest od 27 października 2012 r. do 4 listopada 2014 r. skutecznych działań, które zagwarantowałyby ochronę interesów uczestników rynku skok i mogłyby zahamować proces wypływu środków finansowych z Kasy w 2014 r.

Informacje o istotnych nieprawidłowościach w SKOK Wołomin KNF posiadała już na etapie przygotowań do podjęcia nadzoru na sektorze skok. Zostały one przekazane przez Kasę Krajową.

Wyniki kontroli własnych przeprowadzonych w latach 2013-2014, jak również kontroli przeprowadzonych przez inne podmioty wskazywały na liczne istotne nieprawidłowości, mogące stanowić zagrożenie dla finansów Kasy. Zwracał na to uwagę, jeszcze w kwietniu 2013 r. jeden z członków Komisji Nadzoru Finansowego.

Mimo to KNF w ocenie sytuacji finansowej Kasy opierała się przede wszystkim na raportach i opiniach biegłych rewidentów oraz na analizie „zza biurka” sprawozdań przekazywanych przez Kasę. W ocenie NIK prawidłowa ocena sytuacji finansowej jednostki nadzorowanej przez KNF powinna być ukierunkowana na identyfikację potencjalnych zagrożeń w przyszłości, co oznacza, że nie może być tylko analizą wielkości wskaźników finansowych, ale obejmować oceną całokształtu działań jednostki, w tym funkcjonującego w niej modelu zarządczego i mechanizmów kontrolnych.

OBSZAR

2. Działania organu nadzoru mające na celu zapobieganie nieprawidłowościom ujawnionym w SKOK Wołomin po przejściu nadzoru przez KNF

Opis stanu faktycznego

2.1. Sytuacja ekonomiczno-finansowa SKOK Wołomin

[...] ⁴⁷

Według danych sprawozdawczych na 31 grudnia 2012 r., zweryfikowanych przez biegłego rewidenta, SKOK Wołomin posiadał sumę bilansową w wysokości 1894,9 mln zł. [...] ⁴⁸ Kasa zamknęła rok bilansowy zyskiem w wysokości 30,1 mln zł. Jak podkreślał UKNF, w tym okresie w znaczącej liczbie innych kas wykazana była strata. SKOK Wołomin wyróżniał się pozytywnie na tle pozostałych kas.

⁴⁷Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁴⁸Jak wyżej.

[...] ⁴⁹

Rok 2013 SKOK Wołomin zamknął zyskiem netto w wysokości 83 mln zł. UKNF informował, że za 2013 r. *cały sektor skok (z uwzględnieniem SKOK Wołomin) odniósł stratę w wys. ok. 128 mln zł. Oznacza to, że pozostałe kasy sektora wygenerowały stratę przekraczającą 210 mln zł. Dodatkowo, fundusze własne SKOK Wołomin na koniec 2013 r. wynosiły ok. 118 mln zł, podczas gdy fundusze własne całego sektora skok osiągnęły poziom ok. minus 41 mln zł.*

[...] ⁵⁰

(akta kontroli: tom IV str. 100)

Jak podawał UKNF, mimo wzrostu poziomu kredytów zagrożonych, dane finansowe wskazywały, że sytuacja SKOK Wołomin jest stabilna i znacząco lepsza niż sytuacja całego sektora skok. Udział kredytów zagrożonych w portfelu kredytowym był dużo niższy niż średnio w sektorze skok. Nawet we wrześniu 2014 r. udział ten wynosił 10,2%, natomiast w sektorze skok 26,7%. Współczynniki wypłacalności Kasy w latach 2013-2014 kształtowały się prawidłowo. Wskaźnik płynności podlegał codziennemu raportowaniu przez Kasę i w dniach, gdy odbiegał od zaleconego przez UKNF poziomu, nie było to długotrwałe, czy znaczne odchylenie.

Pomimo tych korzystnych danych uwagę zwraca niekorzystna struktura należności z tytułu pożyczek i kredytów w porównaniu ze zobowiązaniami z tytułu depozytów, co wpływało na ryzyko zagrożenia utraty płynności wynikające z krótkich terminów wymagalności depozytów i relatywnie długich terminów zapadalności pożyczek i kredytów. UKNF wyjaśniał, że sytuacja taka była typowa dla całego sektora skok.

Sytuacja finansowa Kasy uległa gwałtownemu pogorszeniu po dniu 29 października 2014 r. (data zatrzymania Prezesa i Wiceprezesa Zarządu Kasy) i 4 listopada 2014 r. (powołanie zarządcy komisarycznego). W dniu 29 października 2014 r. stan depozytów wynosił 2824,8 mln zł, a wysokość aktywów płynnych 393,4 mln zł. W ciągu miesiąca (od 29 października do 28 listopada 2014 r.) kwota aktywów zmniejszyła się o 373,1 mln zł i na 28 listopada 2014 r. wynosiła 20,3 mln zł. W dniu 1 grudnia 2014 r. Komisja Nadzoru Finansowego otrzymała od zarządcy komisarycznego informację o prawdopodobieństwie utraty płynności. W dniu 10 grudnia 2014 r. w związku z informacją zarządcy komisarycznego, że Kasa nie ma możliwości wypłaty depozytów swoim członkom, KNF podjęła decyzję o zawieszeniu działalności SKOK Wołomin.

(akta kontroli tom IV str. 104-110, pliki 272-348)

NIK zauważa, że mimo, iż dane sprawozdawcze w okresie sprawowania nadzoru Komisji nad SKOK Wołomin, aż do daty ostatniego sprawozdania sporządzonego przed ustanowieniem w Kasie zarządcy komisarycznego, nie wskazywały na nieprawidłowości w działaniu Kasy, to jednak istniało znaczne ryzyko, iż sprawozdania finansowe Kasy zawierają nierzetelne dane, w tym dane sporządzone na podstawie nieprawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Wskazać należy, iż na podstawie wyników pierwszej kontroli UKNF w SKOK Wołomin stwierdzono okoliczności wskazujące na uzasadnione podejrzenie prowadzenia ksiąg rachunkowych SKOK Wołomin wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz podawania w tych księgach nierzetelnych danych. Z tego też powodu Komisja złożyła w dniu 24 maja 2013 r. do Prokuratury Okręgowej Warszawa Praga zawiadomienie

⁴⁹Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁵⁰Jak wyżej.

o podejrzeniu popełnienia przez zarząd SKOK Wołomin przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto przeprowadzona w lipcu 2013 r. przez organ KIBR kontrola dokumentacji rewizyjnej z tzw. audytu otwarcia SKOK Wołomin, z której raport przekazano KNA w październiku 2013 r., wykazała nieprawidłowości, w tym brak wystarczających i odpowiednich dowodów potwierdzających prawidłowość zastosowanych procedur badania i wniosków biegłego rewidenta, w kluczowych obszarach. Ryzyko nierzetelnych danych sprawozdawczych SKOK Wołomin stwarzało także zagrożenie dla prawidłowej działalności Kasy, a tym samym dla jej wypłacalności. Należy tu w szczególności wziąć pod uwagę stosowany na dużą skalę mechanizm renegotiacji (rolowania) kredytów. Został on stwierdzony jeszcze przez Kasę Krajową w 2012 r. i potwierdzony ustaleniami kontroli UKNF. Kasa opóźniała dokonywanie klasyfikacji należności do kategorii przeterminowane i tym samym tworzenie odpisów aktualizujących. [...] ⁵¹ Kasa dokonywała renegotiacji umów pożyczek/kredytów polegających na odraczaniu, nawet wielokrotnym, terminów spłaty rat w ramach obowiązującego okresu trwania umowy. Dodatkowo na wzrost ryzyka kredytowego wpływało dokonywanie spłaty należności z tytułu kredytów i pożyczek, w tym należności ze statusem *przeterminowane*, ze środków nowo udzielonych przez Kasę pożyczek i kredytów. Wystąpienie zagrożenia zaprzestania spłacania zobowiązań przez Kasę było wysokie z uwagi na rażąco niskie zabezpieczenie ryzyka kredytowego związanego ze spłacaniem zobowiązań.

Z informacji przekazanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wynika, że zrealizował on na rzecz deponentów SKOK Wołomin wypłaty środków w wysokości 2242,1 mln zł.

(akta kontroli tom IV str. 115)

W ocenie NIK, KNF miała informacje o nieprawidłowościach w działalności Kasy wynikające z ustaleń kontroli własnych oraz przeprowadzonych przez inne uprawnione podmioty, lecz dopóki ze sprawozdań finansowych wynikała dobra sytuacja Kasy, nie podejmowała odpowiednich działań celem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sektora skok, w tym zapewnienia ochrony interesów uczestników tego rynku.

2.2. Działania UKNF zapobiegające transferom środków finansowych z rachunków SKOK Wołomin

UKNF nie identyfikował ryzyka niekorzystnego transferu środków z Kasy do osób i podmiotów trzecich, gdyż w ocenie Urzędu wyniki przeprowadzonych przez UKNF inspekcji nie ujawniły takich praktyk, nie wskazywały również na możliwość wystąpienia takiego ryzyka. Dyrektor Departamentu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i Instytucji Płatniczych (dalej: DSI) wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy o skok kasy mogą przyjmować depozyty i udzielać kredytów i pożyczek wyłącznie swoim członkom, a nie podmiotom trzecim, a wynikająca z tej ustawy specyfika działania w postaci spółdzielni, której członkami mogą być wyłącznie osoby powiązane ze sobą więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym, co do zasady wyłącza możliwość finansowania osób trzecich. Dyrektor DSI poinformował, że organ nadzoru nie posiada narzędzi ani możliwości prawnych do weryfikacji autentyczności dokumentacji: członkowskiej, kredytowej oraz dotyczącej stanu faktycznego i prawnego zabezpieczeń. Wskazał także, że nieprawidłowości związane z udzielaniem kredytów dla osób z fałszywą tożsamością były i są nadal przedmiotem ustaleń organów ścigania, przy czym organ nadzoru nie

⁵¹Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

posiada dostępu do akt z postępowań prowadzonych w tym zakresie przez prokuratury.

(akta kontroli: tom IV str. 23-24)

2.3. Wprowadzenie zarządcy komisarycznego

Pismem z dnia 18 marca 2013 r. Komisja Nadzoru Finansowego na podstawie art. 61 § 1 i 4 kodeksu postępowania administracyjnego⁵² (dalej: kpa lub k.p.a.) w związku z art. 73 ust. 1 ustawy o skok zawiadomiła SKOK Wołomin o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin. Powodem wszczęcia ww. postępowania administracyjnego z urzędu (tj. z inicjatywy KNF), było prawdopodobieństwo występowania rażącego naruszenia przepisów prawa w działalności SKOK Wołomin⁵³, co stwierdzono w oparciu o wyniki przeprowadzonej w SKOK Wołomin kontroli przez Kasę Krajową oraz wstępne wyniki inspekcji przeprowadzonej w Kasie przez pracowników UKNF w okresie od 18 lutego 2013 r. do 15 marca 2013 r.

W związku z wejściem w życie dnia 12 czerwca 2013 r. nowelizacji ustawy o skok z dnia 19 kwietnia 2013 r., Komisja poinformowała SKOK Wołomin, że w ustawie o skok wprowadzono istotne zmiany w zakresie regulacji postępowania naprawczego i ustanowienia w kasie zarządcy komisarycznego. Wskazując na powyższe KNF poinformowała, że prowadzi postępowanie w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w celu wyjaśnienia czy działalność Kasy wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie przepisów prawa określone w dodanym art. 73a ust. 1 ustawy o skok. Ponadto nastąpiło rozszerzenie przedmiotu prowadzonego postępowania o okoliczności wskazujące na możliwość wystąpienia przesłanki wynikającej z art. 73 ust. 1 ustawy o skok, tj. powstania groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez Kasę, o którym Komisja zawiadomiła Kasę pismem z dnia 26 czerwca 2013 r. Wynikało to ze stwierdzonych w toku przeprowadzonej inspekcji nieprawidłowości, w tym naruszenia prawa, prowadzących do wzrostu ryzyka w Kasie, co mogło spowodować zaprzestanie spłaty zobowiązań przez SKOK Wołomin.

(akta kontroli: tom IV str. 26-27, 123-124, tom VI str. 258, 261-262, 265-267)

W lipcu 2013 r. KNF, uznając, że zgromadzony dotychczas materiał jest wystarczający do wydania decyzji, stosownie do art. 10 § 1 kpa poinformowała pełnomocnika SKOK Wołomin oraz Kasy Krajowej uczestniczącej w postępowaniu na prawach strony o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się, w przedmiocie zebranych dowodów i materiałów. Dyrektor DSI wyjaśnił, że podstawowym materiałem dowodowym, do którego mogło odwoływać się uzasadnienie ewentualnej decyzji na tamtym etapie, były ustalenia inspekcji przeprowadzonej w Kasie. Ustalenia te odnosiły się przede wszystkim do stwierdzonego w Kasie ryzyka, w tym ryzyka kredytowego i ryzyka koncentracji. Na zaistnienie groźby zaprzestania spłaty zobowiązań przez SKOK Wołomin wpływ miało stosowanie przez Kasę, na szeroką skalę, renegocjacji warunków umów kredytowo-pożyczkowych, co opóźniało dokonywanie klasyfikacji należności do kategorii przeterminowane i tym samym tworzenie odpisów aktualizujących. Komisja stwierdziła, uwzględniając istotną skalę renegocjacji i ich wielokrotny charakter, zastrzeżenia do procesu oceny zdolności kredytowej na etapie udzielania finansowania oraz brak oceny zdolności kredytowej przy renegocjacji warunków spłaty, że utworzone przez Kasę na datę 31 grudnia 2012 r. odpisy aktualizujące były nieadekwatne, nieodzwierciedlające i niezabezpieczające

⁵²Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

⁵³Przyczyna wszczęcia postępowania została doprecyzowana dopiero w piśmie z dnia 16 maja 2013 r. skierowanym do pełnomocnika SKOK Wołomin.

faktycznie ponoszonego ryzyka kredytowego, co przy uwzględnieniu skali ww. nieprawidłowości mogło prowadzić, w wyniku dokonania prawidłowej klasyfikacji wiarytelności, do zaprzestania spłacania należności przez SKOK Wołomin. Ponadto w związku z naruszeniem przepisów prawa w zakresie ustawy o rachunkowości, prezentowany przez SKOK Wołomin, na koniec 2012 r. wynik finansowy obciążony był błędem wskutek nieprawidłowego zaliczania do przychodów, prowizji z tytułu udzielonych i renegotjowanych kredytów i pożyczek z okresem spłaty powyżej 1 roku. Dokonanie odpowiedniej korekty i prawidłowe zaliczenie do przychodów, prowizji z tytułu udzielonych i renegotjowanych kredytów i pożyczek mogło doprowadzić w przyszłości do znacznego pogorszenia wyniku finansowego SKOK i w konsekwencji do zaistnienia zagrożenia zaprzestania spłacania należności przez SKOK Wołomin.

W dniu 2 sierpnia 2013 r. Kasa przekazała sprawozdanie finansowe sporządzone na dzień 31 grudnia 2012 r. zweryfikowane przez biegłego rewidenta. Zgodnie z tym sprawozdaniem na koniec 2012 r. Kasa wykazała zysk w kwocie 30,1 mln. zł. W opinii do sprawozdania biegły rewident wskazał, iż zarząd jednostki utworzył odpis aktualizujący wartość pożyczek renegotjowanych w wysokości 70,0 mln zł oraz dokonał korekty w roku 2012, na podstawie szczegółowych obliczeń, rozliczenia prowizji w czasie oraz potwierdził w swojej opinii, że jego zdaniem, we wszystkich istotnych aspektach sprawozdanie to przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej SKOK Wołomin na dzień 31 grudnia 2012 r., jak też jej wyniku finansowego za rok obrotowy od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. W ocenie UKNF dane sprawozdawcze zbadane przez biegłego rewidenta nie wskazywały na istnienie, zidentyfikowanego przez UKNF, ryzyka zaprzestania spłaty zobowiązań przez Kasę (Kasa wykazała znaczący zysk), w związku z czym niezbędne stało się pozyskanie dodatkowych dowodów potwierdzających powstałe w tej kwestii wątpliwości.

(akta kontroli: tom IV str. 35-41, 84-88, tom VI str. 268-288)

W sierpniu 2013 r. Kasa korzystając z możliwości ostatecznego wypowiedzenia się w przedmiocie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu administracyjnym, zwróciła się z wnioskiem o przeprowadzenie rozprawy oraz po raz kolejny o umorzenie postępowania. KNF wydała postanowienie z dnia 2 września 2013 r. o odmowie przeprowadzenia rozprawy w toku postępowania administracyjnego⁵⁴.

(akta kontroli: tom VI str. 293)

[...] ⁵⁵KNF w dniu 19 września 2013 r., po raz drugi poinformowała Kasę, przywołując art. 10 § 1 kpa, że jest gotowa do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie ustanowienia zarządcy komisarycznego i wyznaczyła termin na ostateczne wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W odpowiedzi Kasa wniosła o: wydanie decyzji stwierdzającej brak podstaw do ustanowienia zarządcy komisarycznego i ponownie wystąpiła o umorzenie postępowania administracyjnego oraz o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej wskazując na osiągnięte wyniki i realizację zaleceń pokontrolnych.

⁵⁴Zgodnie z art. 89 § 1 kpa organ administracji publicznej przeprowadza, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Ponadto art. 89 § 2 kpa stanowi, iż organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

⁵⁵Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 646, ze zm.).

KNF tym razem przychyliła się do wniosku Kasy o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej i w dniu 23 października 2013 r. (tj. po prawie trzech tygodniach od wpływu kolejnego wniosku Kasy w tym zakresie i niespełna dwóch miesiącach po wydaniu postanowienia o odmowie przeprowadzenia rozprawy) wezwała na rozprawę w toku postępowania administracyjnego Kasę oraz jako uczestnika postępowania na prawach strony Kasę Krajową. Podczas rozprawy, która odbyła się w 19 listopada 2013 r. nie byli przesłuchiвани świadkowie ani biegli, nie przeprowadzano także oględzin, Kasa nie zgłosiła wniosków dowodowych, a złożyła wyjaśnienia, w kwestiach będących ustaleniami z inspekcji, wskazując na realizację zaleceń KNF i GIIF. Wobec powyższego Komisja zdecydowała o konieczności przeprowadzenia inspekcji weryfikującej deklarowany przez Kasę stan. Od 9 do 20 grudnia 2013 r. UKNF przeprowadził w Kasie inspekcję w zakresie przestrzegania przepisów związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy, a w okresie od 27 stycznia do 21 lutego 2014 r. kontrolę UKNF mającą na celu weryfikację przedstawianych przez pełnomocników Kasy na rozprawie argumentów, że Kasa realizuje zalecenia KNF. W wyniku zakończonych inspekcji ustalono, że większość z wydanych wcześniej zaleceń nie została prawidłowo zrealizowana.

(akta kontroli: tom VI str. 294, 300-310, 317, 319-330)

W ocenie NIK przeprowadzenie rozprawy administracyjnej nie było konieczne i nie przyczyniło się do uproszczenia, ani przyspieszenia prowadzonego postępowania administracyjnego, a doprowadziło jedynie do zwłoki w podjęciu ostatecznej decyzji.

W dniu 30 kwietnia 2014 r., w związku z doniesieniami prasowymi dotyczącymi przedstawienia przez Prokuraturę Okręgową w Gorzowie Wielkopolskim zarzutów w postępowaniu karnym Wiceprezes SKOK Wołomin oraz zastosowania wobec niej przez sąd środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania Komisja zwróciła się do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie z prośbą o przekazanie informacji, czy w postępowaniu karnym przedstawione zostały zarzuty innym członkom zarządu SKOK Wołomin, jakie zarzuty zostały przedstawione Wiceprezes oraz czy w ocenie Prokuratury istnieje zagrożenie bezpieczeństwa depozytów w SKOK Wołomin.

[...] ⁵⁶

(akta kontroli: tom VI str. 333-335)

W czerwcu 2014 r. KNF na podstawie art. 183 § 2 kpa w związku z art. 73a ust. 1 i art. 73 ust. 1 ustawy o skok zawiadomiła Prokuraturę Okręgową w Gorzowie Wielkopolskim, że w dniu 18 marca 2013 r. wszczęte zostało postępowanie administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin oraz, że mając na uwadze zidentyfikowaną w SKOK Wołomin, podczas kontroli w latach 2013-2014, skalę i charakter nieprawidłowości w działalności SKOK Wołomin, w ocenie Komisji udział prokuratora w przedmiotowym postępowaniu jest uzasadniony i konieczny.

[...] ⁵⁷

W dniu 27 sierpnia 2014 r. KNF odwołując się do art. 10 § 1 kpa, po raz kolejny przekazała Kasie zawiadomienie dotyczące możliwości wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań. We wrześniu 2014 r. pełnomocnik Kasy złożył wniosek o dołączenie do akt postępowania pisma

⁵⁶Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 241 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

⁵⁷Jak wyżej.

Kasy skierowanego do prokuratury, a także przedstawił kolejne wnioski dowodowe, w wyniku czego UKNF zwrócił się do SKOK Wołomin o ich doprecyzowanie.

(akta kontroli: tom VI str. 337, 340, 343, 345, 357)

[...] ⁵⁸

W dniu 29 października 2014 r. KNF, przywołując art. 10 § 1 kpa, ponownie poinformowała o zgromadzeniu materiału dowodowego i o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się strony, co do zebranych dowodów i materiałów. Zgromadzony materiał dowodowy obejmował m.in. 19 wniosków SKOK Wołomin w tym: 5 o umorzenie postępowania, 4 o wydanie decyzji stwierdzającej brak przesłanek do ustanowienia zarządcy komisarycznego, 3 o przeprowadzenie rozprawy, 5 o dołączenie do akt postępowania dokumentów, 2 o przedłużenie terminu zakończenia postępowania.

(akta kontroli: tom IV str. 38, tom VI str. 344, 345-354)

Postępowanie administracyjne, trwało 596 dni i zakończyło się wydaniem decyzji KNF z dnia 4 listopada 2014 r. o ustanowieniu Zarządcy Komisarycznego w SKOK Wołomin. Decyzja o ustanowieniu Zarządcy Komisarycznego Kasy została wydana dzień po otrzymaniu przez UKNF pisma Prokuratora Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim informującego o zatrzymaniu 29 października 2014 r. ⁵⁹ Prezesa i Wiceprezesa SKOK Wołomin oraz przedstawieniu im zarzutów karnych dotyczących m.in. działania w zorganizowanej grupie przestępczej wyłudniającej z Kasy kredyty i pożyczki.

Z dniem ustanowienia Zarządcy Komisarycznego, dotychczasowi członkowie Zarządu SKOK Wołomin zostali odwołani z mocy prawa, a udzielone wcześniej prokury i pełnomocnictwa wygasły, a na Zarządcę Komisarycznego przeszło prawo podejmowania decyzji we wszystkich sprawach dotyczących Kasy, z wyjątkiem wprowadzania zmian w statucie.

(akta kontroli: tom I str. 38-101, tom III str. 325-326, tom IV str. 38-39)

W decyzji z 4 listopada 2014 r. Komisja zobowiązała Zarządcę Komisarycznego m.in. do sporządzenia sprawozdania finansowego SKOK Wołomin na datę jego ustanowienia oraz poddania tego sprawozdania badaniu przez biegłego rewidenta wskazanego przez KNF, a także do opracowania na tej podstawie programu postępowania naprawczego z uwzględnieniem działań związanych z usunięciem ustalonych naruszeń przepisów prawa. Ponadto Zarządca Komisaryczny został zobligowany do przedkładania KNF miesięcznych sprawozdań z podejmowanych działań.

(akta kontroli: tom I str. 38-39)

W odniesieniu do przyczyn niezobowiązania SKOK Wołomin do wcześniejszego opracowania programu postępowania naprawczego ⁶⁰ Dyrektor DSI wskazała, że nie było przesłanek ustawowych zobowiązujących Kasę do przygotowania takiego programu. Zgodnie z przepisami ustawy o skok przesłankami do opracowania przez

⁵⁸Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 241 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

⁵⁹Informacje o zatrzymaniu 29 października 2014 r. członków zarządu SKOK Wołomin były publikowane w prasie już od dnia ich zatrzymania.

⁶⁰Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o skok przesłanką uprawniającą KNF do ustanowienia zarządcy komisarycznego jest także brak przekazania przez zarząd kasy programu postępowania naprawczego zgodnie z przepisami tej ustawy, albo gdy realizacja tego programu okaże się nieskuteczna.

kasę programu postępowania naprawczego jest powstanie w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstanie niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej. W ocenie UKNF przedstawiane przez Kasę dane finansowe za poszczególne okresy sprawozdawcze nie wskazywały na zachodzenie którejkolwiek z ww. przesłanek, a niezależni biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe Kasy za 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r. nie wskazywali na nieprawidłowości w sporządzonych sprawozdaniach. Kasa wykazywała dodatnie wyniki finansowe. Brak było również innych udokumentowanych okoliczności pozwalających Komisji na nałożenie na Kasę obowiązku opracowania programu postępowania naprawczego. Przeprowadzona w Kasie inspekcja UKNF nie stwierdziła konieczności utworzenia dodatkowych odpisów aktualizujących, które mogłyby mieć wpływ na pomniejszenie wyników w stopniu powodującym wystąpienie straty. W Kasie występowała silna koncentracja kredytowa, jednak wskaźniki koncentracji wynikające z ustawy o skok były przestrzegane. Dyrektor DBR wskazał dodatkowo, że mając obecną wiedzę na temat portfela kredytowego (która nie była znana w roku 2013 i 2014), opracowanie postępowania naprawczego nie przyniosłoby rezultatów, gdyż skala wyludzeń kredytów dotyczyła praktycznie całego portfela kredytowego, a w proceder ten były zaangażowane całe władze SKOK Wołomin. Dyrektor stwierdził, że opracowany ewentualnie w tamtym momencie program i tak byłby nierealny do przeprowadzenia, niezależnie od tego, że według stanu wiedzy na tamten moment nie istniały twarde przesłanki do tego, aby Kasie zlecić opracowanie takiego programu.

(akta kontroli: tom IV str. 21-22, 263-264)

W dniu 12 listopada 2014 r. Zarządca Komisaryczny sporządził sprawozdanie obejmujące informacje o podjętych działaniach prawno-organizacyjnych. W sprawozdaniu tym zwrócił uwagę na zagrożenia występujące w Kasie, tj. m.in. ryzyko utraty płynności wynikające ze znacznego wzrostu aktywności klientów w dokonywaniu wypłat i dynamicznego spadku wskaźnika płynności począwszy od 29 października 2014 r. Zarządca podał, że z dniem 5 listopada 2014 r. wprowadził monitoring płynności z częstotliwością co 2 godziny. Zarządca Komisaryczny ponadto wskazał na brak pewności, co do kompletności, zgodności z obowiązującymi przepisami prawa dokumentów członkowskich, regulacji, uchwał i umów. Zarządca poinformował o wstrzymaniu do odwołania udzielania kredytów i pożyczek. Sprawozdanie miesięczne z podjętych działań w okresie od 5 listopada do 5 grudnia 2014 r. wpłynęło do UKNF w dniu 9 grudnia 2014 r. Zarządca podał, że w tym okresie wskaźnik rezerwy płynnej spadł z poziomu 1,54% do poziomu 0,07%. Bezpośrednią przyczyną pogarszającej się płynności finansowej SKOK Wołomin był masowy odpływ środków z depozytów ulokowanych przez członków SKOK Wołomin przy jednoczesnym gwałtownym pogorszeniu się jakości portfela kredytowego, które nastąpiło już w październiku 2014 r. Zarządca poinformował, że wolumen kredytów spłacanych terminowo obniżył się z kwoty 1,7 mld zł we wrześniu 2014 r. do kwoty 0,5 mld zł w październiku 2014 r. Zarządca Komisaryczny ustalił, iż na koniec października 2014 r. pożyczki przeterminowane brutto stanowiły 79,8% portfela kredytowego SKOK Wołomin.

W celu utrzymania płynności finansowej na poziomie umożliwiającym bieżącą działalność operacyjną Zarządca Komisaryczny w dniach 7, 14, 17 i 20 listopada 2014 r. uruchomił lokaty z tytułu funduszy własnych w Kasie Krajowej, a 5 listopada 2014 r. wystąpił z wnioskiem do Kasy Krajowej o udzielenie kredytu płynnościowego, o którym mowa w art. 38 ust. 5 ustawy o skok jednak otrzymał odmowę udzielenia wsparcia, z uwagi na, w ocenie Kasy Krajowej, brak możliwości jego spłaty w ustawowym terminie. Kolejny wniosek do Kasy Krajowej o udzielenie kredytu płynnościowego o którym mowa w art. 38 ust. 5 ustawy o skok został skierowany 27

listopada 2014 r., a odmowa udzielenia kredytu płynnościowego przez Kasę Krajową nastąpiła w dniu 1 grudnia 2014 r.

(akta kontroli: tom I str. 161-205)

W związku z sytuacją ekonomiczno-finansową Kasy, z której wynikało wysokie prawdopodobieństwo, że aktywa Kasy nie wystarczą na pokrycie zobowiązań w dniu 2 grudnia 2014 r. na posiedzeniu KNF zapadła decyzja o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie zawieszenia działalności SKOK Wołomin, biorąc pod uwagę przesłankę z art. 74k ust. 2 ustawy o skok, tj. prawdopodobieństwa zaistnienia stanu, w którym Kasa nie będzie mogła regulować swoich zobowiązań w zakresie wypłaty środków, o których mowa w art. 38l pkt 2 ustawy o BFG z 1994 r.⁶¹, wobec deponentów w rozumieniu art. 38l pkt 1 ustawy o BFG z 1994 r.

Zarządca Komisaryczny w dniu 2 grudnia 2014 r. podjął kolejną próbę uzyskania kredytu w celu poprawy płynności SKOK Wołomin z Kasy Krajowej. Strony podpisały notatkę o woli rozwiązania trudnej sytuacji SKOK Wołomin, ustalono wstępnie warunki udzielenia takiego kredytu, którego pierwsza transza miała zostać uruchomiona 8 grudnia 2014 r., jednak w tym dniu Kasa Krajowa poinformowała Zarządcę Komisarycznego SKOK Wołomin, że nie udało się wypracować rozwiązań umożliwiających udzielenie promesy i kredytu dla SKOK Wołomin.

Pomimo wykorzystania części rezerwy obowiązkowej utrzymywanej w NBP oraz lokat z tytułu funduszy własnych w Kasie Krajowej w dniu 10 grudnia 2014 r. Zarządca SKOK Wołomin poinformował KNF, że Kasa nie reguluje swoich bieżących zobowiązań, tj. nie ma możliwości wypłaty depozytów swoim członkom. Pogorszenie sytuacji płynnościowej wynikało ze znacznego zmniejszania się salda depozytów oraz pogarszającej się jakości portfela kredytowego wyrażającego się w zaprzestaniu lub opóźnieniach w spłacie rat kredytowych.

Przewodniczący KNF w pismach z 5 i 10 grudnia 2014 r. wzywał Kasę Krajową do przedstawienia działań podjętych w celu zapewnienia stabilności finansowej oraz wsparcia w zakresie bieżącej płynności SKOK Wołomin, a także zaprosił do udziału w posiedzeniu KNF w dniu 12 grudnia 2014 r. Kasa Krajowa poinformowała, że przeprowadziła analizę ekonomiczną w zakresie zdolności SKOK Wołomin do spłaty kredytu płynnościowego wraz z odsetkami w terminie wymagalności oraz analizę prawną w zakresie możliwości udzielenia kredytu płynnościowego. Przekazała także informacje na temat negocjacji prowadzonych z Zarządcą Komisarycznym, w tym proponowanych sposobów zabezpieczenia spłaty wnioskowanego kredytu. Ostatecznie w dniu 10 grudnia 2014 r. Kasa Krajowa odmówiła udzielenia wsparcia SKOK Wołominie w postaci kredytu płynnościowego, a także kredytu standardowego ze środków pochodzących z lokat członków Kasy Krajowej. Uzasadnieniem odmowy była opinia Kasy Krajowej o braku zdolności SKOK Wołomin do spłaty kredytu w terminie oraz istniejące ryzyko jej niewypłacalności.

W związku ze spełnieniem przesłanki wynikającej z art. 74k ust. 2 ustawy o skok na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2014 r. KNF podjęła decyzję o zawieszenie działalności SKOK Wołomin z dniem 11 grudnia 2014 r.

(akta kontroli: tom I str. 102-126, 161-205, tom III str. 342-363, tom IV str. 345 pliki 5-6, tom VI str. 419-447)

KNF poddała analizie możliwość udzielenia pomocy SKOK Wołomin przez instytucje zewnętrzne, tj. Kasę Krajową, NBP i BFG. Wynikało z nich, że w sytuacji szybko pogarszającej się sytuacji płynnościowej pomoc BFG byłaby nieefektywna z uwagi na

⁶¹Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1866, ze zm.). Ustawa o BFG z 1994 r. utraciła moc 9 października 2016 r.

zbyt długi czas potrzebny na notyfikację projektów przez Komisję Europejską, natomiast NBP przekazał informację, że zgodnie z przepisami prawa wsparcie ze środków NBP mogłoby zostać dokonane wyłącznie za pośrednictwem Kasy Krajowej. Na posiedzeniu KNF w dniu 12 grudnia 2014 r. przedstawiciel Kasy Krajowej stwierdził, że na tym etapie Kasa Krajowa nie znalazła formuły, na podstawie której środki mogłyby zostać przekazane przez Kasę Krajową dla SKOK Wołomin.

W związku z nieuzyskaniem wsparcia dla SKOK Wołomin KNF, w dniu 12 grudnia 2014 r. wystąpiła z wnioskiem do sądu o ogłoszenie upadłości Kasy, co stanowiło przesłankę do uruchomienia wypłat środków gwarantowanych z BFG. W dniu 5 lutego 2015 r. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w Wołominie.

(akta kontroli: str. tom I str. 116-126, tom IV str. 201 i 345 pliki 1-4)

Ustalona przez Syndyka masy upadłości SKOK w Wołominie w upadłości likwidacyjnej nominalna wielkość portfela pożyczkowo-kredytowego na dzień ogłoszenia upadłości Kasy oraz uwzględniając kredyty przywrócone po bezskutecznej sprzedaży, wynosiła 2872,3 mln zł (z czego: kapitał udzielonych pożyczek i kredytów – 2663,6 mln zł; odsetki – 203,3 mln zł; koszty windykacji – 4,7 mln zł i inne koszty – 0,7 mln zł). Na dzień ogłoszenia upadłości jedynie niewielka część portfela pożyczkowo-kredytowego była w pełni wymagalna (po wypowiedzeniu lub w związku z upływem okresu na który zawarto umowy) i wynosiła 131,3 mln zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. łączna wartość portfela pożyczkowo-kredytowego Kasy wynosiła 3869,1 mln zł (z czego: kapitał udzielonych pożyczek i kredytów wynosił - 2455,2 mln zł; odsetki – 1403,9 mln zł; koszty windykacji – 9,6 mln zł i inne koszty – 0,4 mln zł). Wartość portfela w pełni wymagalnego wyniosła 3868,8 mln zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. od dnia ogłoszenia upadłości do masy upadłości wpłynęło: 282,7 mln zł tytułem spłaty zobowiązań kredytowo-pożyczkowych odzyskanych w ramach podejmowanych przez Syndyka czynności windykacji przedsądowej, sądowej oraz czynności egzekucyjnych oraz 2,2 mln zł tytułem sprzedaży wierzytelności (3,6% wartości nominalnej sprzedawanych wierzytelności).

Wierzytelność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zgłoszona i uznana przez Syndyka w toku postępowania upadłościowego wynosi 2253,5 mln zł. Do dnia 31 stycznia 2022 r. Syndyk nie dokonał żadnej płatności na rzecz BFG.

(akta kontroli: str. tom IV str. 115, 136-140)

2.4. Zatwierdzenie Prezesa Zarządu SKOK Wołomin

Rada Nadzorcza SKOK Wołomin stosownie do art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy skok złożyła wniosek z dnia 26 lipca 2013 r, w sprawie zatwierdzenia Prezesa Zarządu SKOK Wołomin, [...] ⁶² Postępowanie administracyjne w powyższej sprawie było prowadzone w UKNF w pierwszej instancji przez 13 miesięcy, tj. do 26 sierpnia 2014 r. i zakończyło się wydaniem decyzji KNF o odmowie zatwierdzenia Prezesa Zarządu SKOK Wołomin ze względu na brak rękąmi ostrożnego i stabilnego zarządzania Kasą. [...] ⁶³

W dniu 12 września 2014 r, na wniosek Kasy wszczęto w UKNF postępowanie o ponowne rozpatrzenie sprawy o zatwierdzenie Prezesa Zarządu SKOK Wołomin. Postępowanie w drugiej instancji zakończyło się wydaniem decyzji KNF z dnia 24

⁶²Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁶³Jak wyżej.

marca 2015 r. o uchyleniu decyzji z dnia 26 sierpnia 2014 r. i umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości. Było to uzasadnione bezprzedmiotowością postępowania wynikającą z faktu ustanowienia Zarządcy Komisarycznego w Kasie z dniem 4 listopada 2014 r. i jednoczesnym odwołaniem Prezesa Zarządu z mocy prawa.

(akta kontroli: tom I str. 242-259, tom III str. 426-427, tom IV str. 104-105, pliki 114-122)

2.5. Zawiadomienia kierowane do prokuratury

W związku z nieprawidłowościami w działalności SKOK Wołomin zidentyfikowanymi w trakcie kontroli UKNF przeprowadzonej od 18 lutego 2013 r. do 15 marca 2013 r. pismem z dnia 24 maja 2013 r. KNF złożyła zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga w Warszawie o podejrzeniu popełnienia przez Zarząd SKOK Wołomin przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości, polegającego na dopuszczeniu do prowadzenia ksiąg rachunkowych Kasy wbrew przepisom ww. ustawy oraz podawania w tych księgach nierzetelnych danych.[...] ⁶⁴

(akta kontroli: tom II str. 335-343)

Dyrektor DSI wskazał, że w latach 2014-2015 Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wielkopolskim przejęła do prowadzenia istotne z punktu widzenia KNF wątki postępowania prowadzone dotychczas przez Prokuraturę Okręgową Warszawa-Praga w Warszawie, tj. dotyczące czynności podejmowanych przez członków zarządu SKOK Wołomin, dlatego w dniu 8 lipca 2014 r. Przewodniczący KNF skierował wniosek do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim o ściganie członków zarządu SKOK Wołomin jako sprawców popełnienia czynu z art. 296 § 1a kk⁶⁵, a w dniu 19 sierpnia 2014 r. KNF przekazała do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim uzupełnienie do zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez członków zarządu SKOK Wołomin z dnia 24 maja 2013 r. Uzupełnienie zawiadomienia złożonego przez UKNF dotyczyło czynu z art. 296 § 1a kk, polegającego na nadużyciu udzielonych uprawnień i niedopełnieniu ciężących obowiązków w zakresie bieżącego zarządzania Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową w Wołominie, co spowodowało bezpośrednie niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej w działalności SKOK Wołomin przez członków zarządu tej Kasy oraz czynu z art. 271 § 1 kk, polegającego na poświadczeniu nieprawdy przy wystawieniu wyceny dwóch działek gruntowych o łącznej powierzchni 2,0375 ha, przez będącą funkcjonariuszem publicznym rzeczoznawcę majątkowego.

(akta kontroli: tom II str. 345-358)

Dyrektor DBR podał, że Przewodniczący KNF wystąpił o przyznanie uprawnień pokrzywdzonego w dniu 24 maja 2013 r. w zakresie przestępstwa z art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości do Prokuratury Okręgowej Warszawa – Praga w Warszawie oraz w dniu 23 maja 2014 r. do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez tę prokuraturę m.in. przeciwko Wiceprezes SKOK Wołomin, i innym podejrzanym o popełnienie czynów z art. 258 § 1 kk, art. 258 § 3 kk, art. 286 § 1 kk, w zw. z art. 297 § 1 kk, w zw. art. 11 § 2 kk, art. 294 § 1,2 kk i inne.

⁶⁴Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁶⁵Zgodnie z art. 296 § 4a kk jeżeli pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w § 1a następuje na wniosek pokrzywdzonego.

(akta kontroli: tom IV str. 151-152)

Dyrektor DBR wyjaśnił, że ustanowiony przez Przewodniczącego KNF radca prawny zapoznawał się z aktami postępowania przygotowawczego na etapie postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową Warszawa – Praga w roku 2014. Natomiast po przejęciu postępowania przygotowawczego przez Prokuraturę Okręgową w Gorzowie Wielkopolskim utrzymywano kontakt roboczy z referentem prowadzącym sprawę w ww. prokuraturze. Dyrektor DSI podał, że w związku z ogłoszeniem upadłości SKOK Wołomin w dniu 5 lutego 2015 r. zmienił się zakres kompetencji Komisji w stosunku do Kasy, która przestała być podmiotem nadzorowanym. Jednocześnie, UKNF dysponował wiedzą o tym, że w sprawie zostały postawione zarzuty członkom zarządu SKOK Wołomin w roku 2014. Dyrektor poinformował, że w toku kontaktów roboczych w roku 2021 ustalono, że trwa proces digitalizacji akt przedmiotowego postępowania, w związku z powyższym w czerwcu 2022 r. wystąpiono do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim o przekazanie zdigitalizowanych akt postępowania przygotowawczego.

Prokurator Okręgowy Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim pismem z dnia 30 czerwca 2022 r. poinformowała 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 Wołomin zostało przedstawionych łącznie ponad 1000 zarzutów, które są uzupełniane. W toku śledztwa wyłączono część materiałów do odrębnego postępowania, co skutkowało skierowaniem aktów oskarżenia do właściwych miejscowo i rzeczowo sądów przeciwko 885 podejrzanym, a prawomocnie skazanych zostało 571 oskarżonych.

(akta kontroli: tom IV str. 158-159, 184-185)

W dniu 29 października 2014 r. Prezes SKOK Wołomin oraz Wiceprezes SKOK Wołomin zostali zatrzymani na polecenie Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim w ramach śledztwa dotyczącego działania na szkodę kierowanej przez nich kasy. Następnie, 31 października 2014 r. Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim wydał postanowienie o zastosowaniu wobec ww. członków zarządu kasy tymczasowego aresztowania. Prokurator przedstawił Prezesowi i Wiceprezesowi SKOK Wołomin zarzuty udziału w latach 2009 – 2014 w zorganizowanej grupie przestępczej, której celem było uzyskiwanie pożyczek i kredytów z tej kasy na podstawie osoby.

Zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Wiceprezesa SKOK Wołomin, złożył także w dniu 10 grudnia 2014 r. pełnomocnik Zarządcy Komisarycznego SKOK Wołomin. W wyniku działań zmierzających do ustalenia rzeczywistej jakości portfela kredytowego Zarządca Komisaryczny zidentyfikował portfel wierzytelności o wartości 151,0 mln zł, w przypadku których doszło do wypłaty kredytu na rzecz 158 osób przy jednostronnie podpisanych umowach. Umowy kredytowe, zabezpieczone hipoteką na nieruchomości osoby trzeciej, podpisane były wyłącznie przez kredytobiorców, ale niepodpisane przez osoby reprezentujące Kasę.

(akta kontroli: tom III str. 325-326, 334-341)

W odniesieniu do informacji o toczących się postępowaniach karnych (przygotowawczych i sądowych) przeciwko obecnym i byłym pracownikom UKNF w związku ze sprawowanym nadzorem nad SKOK Wołomin Dyrektor DSI podał, że z kierowanych do UKNF w ramach postępowania dowodowego pism prokuratury wynika, że Prokuratura Regionalna w Szczecinie prowadziła postępowanie przygotowawcze o sygn. akt RP I Ds. 98.2016 dotyczące zaistniałego w okresie od 27 października 2012 r. do 4 listopada 2014 r. w Warszawie, niedopełnienia

obowiązków służbowych i przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych, sprawujących nadzór z ramienia Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej Wołomin, poprzez zaniechanie zastosowania odpowiednich środków nadzoru, w tym w związku ze zwłoką w podjęciu decyzji o ustanowieniu w tej Kasie zarządcy komisarycznego, w sytuacji zaistnienia niebezpieczeństwa zaprzestania spłacania przez nią zobowiązań wobec jej klientów, tj. o czyn z art. 231 § 1 kk.

(akta kontroli: tom IV str. 145)

Prokuratura Regionalna w Szczecinie podała w komunikacie na swojej stronie internetowej⁶⁶, iż w dniu 14 stycznia 2021 r. za sygn. RP I Ds.98.2016 do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie został skierowany akt oskarżenia przeciwko byłemu Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, byłemu Wiceprzewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego oskarżonym o czyn z art. 231 § 1 i 2 kk w związku z art. 12 § 1 kk oraz przeciwko pięciu pracownikom UKNF oskarżonym o czyn z art. 231 § 1 kk w zw. z art. 12 § 1 kk.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania KNF w zakresie postępowań administracyjnych były rażąco opieszale i spóźnione. Wprowadzenie Zarządcy Komisarycznego do SKOK Wołomin dopiero po zatrzymaniu Prezesa i Wiceprezesa SKOK Wołomin przez prokuraturę i zastosowaniu wobec nich, przez sąd, tymczasowego aresztowania, było w ocenie NIK działaniem zdecydowanie spóźnionym, które pozwoliło na niekontrolowany rozwój akcji kredytowej, pomimo zidentyfikowanych przez Urząd rażących naruszeń przepisów prawa, wysokiego ryzyka kredytowego oraz braku odpowiedniego zarządzania tym ryzykiem przez Kasę. 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.

Przesłanki, które stanowiły (po doprecyzowaniu w maju 2013 r. oraz rozszerzeniu zakresu przedmiotowego w czerwcu 2013 r.) uzasadnienie wszczęcia tego postępowania, tj. prawdopodobieństwo występowania rażącego naruszenia przepisów prawa w działalności SKOK Wołomin oraz groźba zaprzestania spłacania zobowiązań wynikające z ustaleń pierwszej kontroli UKNF w SKOK Wołomin oraz informacji przekazanych przez Kasę Krajową i GIIF, zdaniem NIK, nie zostały usunięte do końca 2013 r., lecz dostatecznie potwierdzone przez dwie kolejne kontrole UKNF, których wstępne wyniki znane były już na początku 2014 r. W dniu 24 stycznia 2014 r. zespół inspekcyjny sporządził i przekazał Kasie protokół z kontroli problemowej w zakresie przestrzegania przez SKOK Wołomin ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 20 grudnia 2013 r. Ustalenia tej kontroli potwierdziły, że Kasa nie zrealizowała większości zaleceń po kontroli GIIF z marca 2013 r., a raportowane działania nie były zgodne ze stanem faktycznym. Natomiast czynności kontrolne w ramach inspekcji problemowej obejmującej ocenę realizacji zaleceń wydanych po kontroli kompleksowej UKNF przeprowadzonej w 2013 r. w SKOK Wołomin zakończyły się 21 lutego 2014 r., co oznacza, że UKNF posiadał już wstępne ustalenia o braku realizacji i niewyeliminowaniu wszystkich nieprawidłowości w kluczowych obszarach stwierdzonych podczas poprzednich kontroli.

(akta kontroli: tom I str. 35, 38-101)

⁶⁶<http://szczecin.pr.gov.pl/2021/01/15/komunikat-akt-oskarzenia-w-sprawie-rp-i-ds-98-2016/>

Wyniki wszystkich inspekcji UKNF oraz kontroli GIIF i Kasy Krajowej, co zostało opisane w pkt. 1.2.2. niniejszego wystąpienia wskazywały na ryzyko dla stabilności finansowej SKOK Wołomin, a także na możliwość przestępczej działalności Kasy dlatego w ocenie NIK jedynym sposobem na weryfikację tej sytuacji było szybkie ustanowienie zarządcy komisarycznego.

[...]⁶⁷

(akta kontroli: tom IV str. 104-105, pliki 114-122, str. 217)

Dyrektor DSI wyjaśnił, że długość postępowania administracyjnego (od momentu wszczęcia postępowania do momentu wydania decyzji) uzależniona była przede wszystkim od liczby koniecznych do rozpatrzenia dowodów oraz od aktywności stron i podmiotów na prawach stron w postępowaniu (tj. od liczby i charakteru wniosków dowodowych złożonych przez nie do rozpatrzenia). [...]⁶⁸

Dyrektor DSI odnosząc się do przyczyn długotrwałości postępowania wskazał m.in., że zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a., „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”, a zgodnie z art. 80 k.p.a. „organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”. Dyrektor powołał się także na przepisy art. 75 § 1 k.p.a., który stanowi, że „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.” Zgodnie z przepisem art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie oraz zgłoszonych żądań.

(akta kontroli: tom IV str. 38-41)

Odnosząc się do powyższych argumentów NIK zauważa, że po pierwsze w myśl art. 12 § 1 kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (zasada szybkości i prostoty postępowania). Ponadto art. 35 § 3 kpa stanowi, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Odnosnie zasady wyrażonej w art. 10 § 1 kpa (zasada czynnego udziału stron w postępowaniu) wskazać należy, iż zgodnie z art. 10 § 2 kpa, organy administracji publicznej mogą (w drodze wyjątku) od niej odstąpić ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną⁶⁹. Ponadto podnieść należy, iż ewentualny zarzut naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu skutkujący uchynieniem przez sąd decyzji administracyjnej zostanie uwzględniony w sytuacji

⁶⁷Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁶⁸Jak wyżej.

⁶⁹Jak wskazuje A. Mańan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Mańan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III, Warszawa 2010 - *pojęcie grożącej niepowetowanej szkody materialnej obejmuje zarówno szkodę dla interesu społecznego, interesu strony, jak i interesu osób trzecich (S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych..., s. 898). Niepowetowana szkoda materialna może powstać w odniesieniu do takich dóbr materialnych, których nie będzie można później przywrócić do stanu pierwotnego, ani w inny sposób uzyskać pełnowartościowego ekwiwalentu (W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie..., s. 116).*

wykazania przez stronę, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło przeprowadzenie konkretnych czynności procesowych, a w następstwie realizację przysługujących jej praw, jak również, że naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy (patrz np. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 841/19), co należało wziąć pod uwagę w trakcie tego postępowania administracyjnego. Co więcej NIK zaznacza, iż jak wskazano w wyroku NSA z dnia 17 marca 2022 r. *postępowanie dowodowe nie jest celem samym w sobie, a przyjęta w postępowaniu administracyjnym zasada zupełności materiału dowodowego nie oznacza, że należy je prowadzić nawet wówczas, gdy całokształt okoliczności ujawnionych w sprawie wystarczy do podjęcia rozstrzygnięcia* (sygn. akt II OSK 903/21).

NIK zauważa, iż na brak zapewnienia szybkości postępowania administracyjnego w sprawie ustanowienia zarządcy komisarycznego wpływ miał także niekiedy długotrwały tryb wewnętrznego procedowania dokumentacji KNF w tym postępowaniu. Jako przykład wskazać można chociażby, iż wniosek Kasy z dnia 5 września 2014 r. (wpływ do UKNF dnia 8 września 2014 r.) o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej został załatwiony dopiero dnia 20 października 2014 r., z czego sam proces pierwszego opiniowania, opracowanego w Departamencie Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych UKNF, sześciostronicowego projektu postanowienia o nieuwzględnieniu wniosku SKOK Wołomin o przeprowadzenie rozprawy trwał, w Departamencie Prawnym UKNF, trzy tygodnie.

NIK zwraca też uwagę, że 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 Krajowej⁷⁰. Dyrektor DBR podał, że stan wolnych środków funduszu stabilizacyjnego na koniec 2013 r. wynosił zaledwie 158,2 mln zł, a wykorzystanie przedmiotowych środków było fakultatywne, jednak należy zauważyć, że w dniu 27 października 2014 r. Kasa Krajowa wypłaciła członkom upadłego we wrześniu 2014 r. SKOK Wspólnota kwoty ich depozytów przekraczające gwarancję BFG.

(akta kontroli: tom IV str. 106 pliki 175, 181, 183, str. 187)

2. [...] ⁷¹

NIK zaznacza przy tym, iż przesłanka, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o skok nie jest tożsama z przesłanką braku rękopisami ostrożnego i stabilnego zarządzania kasą (przesłanką, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 86 ust. 4 ustawy o skok) stanowiącą podstawę wydania decyzji KNF z dnia 26 sierpnia 2014 r. o odmowie zatwierdzenia Prezesa Zarządu SKOK Wołomin.

[...] ⁷²

(akta kontroli: tom I str. 242-256, tom III str. 375-402, 428-429, tom IV str. 92, 104 pliki 114-123)

⁷⁰Ustanowienie 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.

⁷¹Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁷²Jak wyżej.

[...]73

(akta kontroli: tom IV str. 317-318)

[...]74

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Urzędu dotyczące wprowadzenia Zarządcy Komisarycznego w SKOK Wołomin, a także zatwierdzenia Prezesa Zarządu SKOK Wołomin. Postępowanie administracyjne w sprawie ustanowienia Zarządcy Komisarycznego, pomimo, że zostało wszczęte bez zbędnej zwłoki, zaraz po uzyskaniu wstępnych wyników kontroli UKNF wskazujących na rażące naruszenie przepisów prawa przez Kasę, było prowadzone przewlekłe, a jego przedłużanie w 2014 r. było nieuzasadnione. Urząd otrzymał już w 2012 r. informacje z Kasy Krajowej o nadmiernym ryzyku działalności SKOK Wołomin, wysokiej koncentracji kredytów wysokokwotowych i wątpliwej jakości zabezpieczeń, które mogły stanowić zagrożenie dla sytuacji finansowej Kasy. Przeprowadzone kontrole własne Urzędu potwierdziły, że organizacja procesów kredytowych była nieadekwatna do podejmowanego ryzyka, a mechanizmy związane z renegocjacją kredytów i pożyczek oraz spłaty dużej części pożyczek zamiast przez pożyczkobiorców przez osoby trzecie stwarzały wysokie ryzyko utraty płynności. [...]75

UKNF mimo, że posiadał wiedzę o rażących naruszeniach przepisów prawa przez SKOK Wołomin, w tym przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, miał wątpliwości co do prezentowanej w sprawozdaniach dobrej sytuacji finansowej Kasy, a także otrzymywał sygnały wskazujące na możliwość przestępczej działalności Kasy, przedłużał prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego, także po aresztowaniu Wiceprezes Zarządu Kasy w kwietniu 2014 r., a KNF wydała decyzję w tym postępowaniu dopiero w listopadzie 2014 r., już po aresztowaniu Prezesa i Wiceprezesa Zarządu SKOK Wołomin, które nastąpiło w październiku 2014 r. Powyższe działanie było nieprawidłowe i nie przeciwdziałało ryzyku niekorzystnego transferu środków z Kasy.

Zastrzeżenia NIK dotyczą także prowadzonego w UKNF postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia Prezesa Zarządu SKOK Wołomin, [...]76 Postępowanie to zdaniem NIK powinno zakończyć się najpóźniej w I kwartale 2014 r., gdyż w ocenie NIK wnioskowany o zatwierdzenie Prezes Zarządu SKOK Wołomin od momentu wszczęcia postępowania nie dawał rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania Kasą. [...]77

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁷³Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą chronioną, o której mowa w art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1278).

⁷⁴Jak wyżej.

⁷⁵Jak wyżej.

⁷⁶Jak wyżej.

⁷⁷Jak wyżej.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 września 2022 r.

Kontrolerzy:

Elżbieta Grohman
Główny specjalista kp.

/-/

.....
podpis

Renata Izdebska-Biniek
Główny specjalista kp.

/-/

.....
podpis

Anna Grabarczyk
Główny specjalista kp.

/-/

.....
podpis

Dariusz Starnowski
Główny specjalista kp

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu dokonał
Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz