



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.3.1.2024

**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-KPO.441.110.2025 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z 12 sierpnia 2025 r. oraz uwzględniające oczywiste omyłki pisarskie
sprostowane 12 czerwca 2025 r. oraz 12 sierpnia 2025 r.

I/24/003 – Sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym przez Komisję Nadzoru
Finansowego – wybrane zagadnienia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Marcin Pachucki, pełniący obowiązki Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego od 15 listopada 2018 r. do 22 listopada 2018 r. 2. Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 r. 3. Andrzej Jakubiak, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 12 października 2011 r. do 12 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad podmiotami sektora bankowego. 2. Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad emitentami notowanymi na rynku regulowanym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ² z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Janusz Pawelczyk, Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku, legitymacja służbowa nr 21446. 2. Paweł Tołwiński, Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, legitymacja służbowa nr 22947. 3. Magdalena Krakowska-Wąż, Wicedyrektor Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli, upoważnienie do kontroli nr LBI/77/2024 z 18 czerwca 2024 r. 4. Jakub Dąbrowa, pełniący obowiązki Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku, upoważnienie do kontroli nr LBI/76/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/113/2024 z 31 grudnia 2024 r. 5. Marcin Kiersnowski, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBI/69/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/114/2024 z 31 grudnia 2024 r. 6. Robert Sieńko, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBI/75/2024 z 18 czerwca 2024 r. 7. Piotr Żukowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/74/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/117/2024 z 31 grudnia 2024 r.

¹ Dalej: Urząd lub UKNF.

² 21 marca 2025 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

8. Marek Ozga, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/73/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/120/2024 z 31 grudnia 2024 r.
9. Piotr Jurkin, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/68/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/116/2024 z 31 grudnia 2024 r.
10. Jerzy Chwiedosik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/99/2024 z 18 października 2024 r. oraz nr LBI/115/2024 z 31 grudnia 2024 r.
11. Marta Wolańska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/102/2024 z 4 listopada 2024 r. oraz nr LBI/122/2024 z 31 grudnia 2024 r.
12. Iga Renczyńska, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/72/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/121/2024 z 31 grudnia 2024 r.
13. Piotr Żamojda, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/71/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/119/2024 z 31 grudnia 2024 r.
14. Krzysztof Bakunowicz, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/70/2024 z 18 czerwca 2024 r. oraz nr LBI/118/2024 z 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli: Tom I str. 1-44)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór Komisji Nadzoru Finansowego⁵ i jej Urzędu nad utworzeniem i rozpoczęciem działalności przez Polski Bank Apeksowy S.A.⁶ Także nadzór sprawowany nad emitentami notowanymi na rynku regulowanym – spółkami Polnord S.A.⁷ i Ursus S.A.⁸ nie był w pełni prawidłowy. Natomiast obowiązki wynikające z ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁹, dotyczące przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Bank¹⁰ Komisja wypełniała prawidłowo.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Postępowania administracyjne dotyczące zgody na utworzenie PBA, zgody na rozpoczęcie działalności przez PBA, ponownego rozpatrzenia wniosku o wydanie zgody na rozpoczęcie działalności oraz zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia PBA prowadzono nieprawidłowo lub z naruszeniem przepisów, w tym postępowania administracyjne w zakresie rozpoczęcia działalności przez PBA przeprowadzono z naruszeniem prawa materialnego oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ mających wpływ na wynik postępowań.

W ramach nadzoru nad emitentami notowanymi na rynku regulowanym Komisja nie korzystała ze wszystkich przysługujących jej uprawnień. W szczególności w przypadku spółki Ursus nie przeprowadziła postępowania wyjaśniającego i jedynie na podstawie pisma wewnętrznego sporządzonego przez pracowników UKNF oraz informacji pozyskanych z domu maklerskiego, w dniu 22 marca 2019 r. skierowała do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 180 i art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹² polegającego na ujawnieniu oraz wykorzystaniu informacji poufnej (dotyczącej wszczęcia wobec spółce Ursus egzekucji komorniczej), co skutkowało sprzedażą akcji tej spółki, a 9 kwietnia 2019 r. opublikowała komunikat z informacją o złożeniu zawiadomienia do Prokuratury. Mimo umorzenia przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie dochodzenia w sprawie ujawnienia i wykorzystania informacji poufnej dotyczącej obrotu akcjami spółki Ursus, utrzymania przez Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie zaskarżonego postanowienia Prokuratury o umorzeniu dochodzenia w mocy oraz licznych pism przedstawicieli Zarządu spółki Ursus, KNF nie podała do wiadomości publicznej informacji o umorzeniu ww. postępowania, co było działaniem zarówno nierzetelnym, jak i naruszającym art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹³. Także postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych na spółkę Ursus nie były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 KPA. Nie przeprowadzono analiz sprawozdań finansowych Polnord za lata 2016–2017 oraz 2020–2021, mimo że spółka ta spełniała corocznie kryteria wyboru podmiotów do badania, ustalone w opracowanych przez UKNF raportach ze sprawowanego nadzoru nad wypełnianiem

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: KNF lub Komisja.

⁶ Dalej: PBA.

⁷ Dalej: Polnord.

⁸ Dalej: Ursus.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 487, ze zm. Dalej: ustawa o BFG.

¹⁰ Dalej: GNB.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Dalej: KPA.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm. Dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm. Dalej: ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

obowiązków informacyjnych emitentów, a drobni akcjonariusze informowali w tym czasie o problemach z uzyskaniem rzetelnych informacji oraz błędach popełnianych w upublicznianych sprawozdaniach finansowych przez zarząd Polnord. W jednym przypadku pogłębioną analizę obowiązków notyfikacyjnych dotyczących znacznych pakietów akcji UKNF przeprowadził dwa lata po zawarciu porozumienia przez akcjonariuszy Polnord i rok po jego wygaśnięciu, co mogło utrudnić rzetelną analizę faktycznego celu i skutków zawartego porozumienia. Ponadto KNF wydała decyzję o wycofaniu akcji spółki Polnord z obrotu, pomimo toczącego się postępowania sądowego o ustalenie nieistnienia uchwały w tej sprawie, co było sprzeczne z postanowieniami art. 97 § 1 pkt 4 KPA w myśl których do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego postępowanie zainicjowane przed Komisją podlega zawieszeniu. Natomiast na bieżąco gromadzono i przetwarzano informacje przekazywane inwestorom przez Polnord, oceniano spełnianie wymogów dotyczących powołania, składu i funkcjonowania komitetu audytu. Okresowo badano prawidłowość sporządzanych sprawozdań finansowych.

KNF na bieżąco monitorowała sytuację VeloBanku S.A.¹⁴ i postępy procesu zmierzającego do jego sprzedaży. Komisja nie nadzorowała procesu poszukiwania inwestora VeloBanku bowiem pozostawało to poza jej uprawnieniami. KNF jako instytucja odpowiedzialna za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego nie miała kompetencji do sprawowania nadzoru nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym¹⁵, który to podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności¹⁶

OBSZAR 1. Nadzór KNF nad podmiotami sektora bankowego

1.1. Nadzór nad PBA

Opis stanu
faktycznego

Do UKNF 31 października 2016 r. wpłynął wniosek 56 banków spółdzielczych o wydanie przez KNF zezwolenia na utworzenie PBA¹⁷. W Urzędzie postępowanie administracyjne w tej sprawie do 19 września 2017 r. prowadził Departament Licencji Bankowych¹⁸, a od 20 września 2017 r. – na polecenie Przewodniczącego KNF – Departament Prawny¹⁹, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo Bankowe²⁰ do wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie PBA wnioskodawcy załączyli m.in. projekt statutu oraz program działalności i plan finansowy (biznesplan). W związku z koniecznością korekt złożonych dokumentów wnioskodawcy, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa Bankowego, kilkakrotnie byli pisemnie wzywani przez KNF do uzupełnienia wniosku i przedstawienia dodatkowych wyjaśnień zwłaszcza w odniesieniu do biznesplanu. W konsekwencji założyciele PBA siedmiokrotnie uzupełniali i korygowali załączniki do wniosku.

¹⁴ Dalej: VeloBank.

¹⁵ Dalej: BFG

¹⁶ 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.

¹⁷ Pierwotnie pod nazwą Apeksowy Bank Zrzeszający S.A.

¹⁸ Dalej: DLB.

¹⁹ Dalej: DPP.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, ze zm. Dalej: Prawo Bankowe.

W trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego przedstawiciele UKNF organizowali też spotkania z założycielami PBA. Na spotkaniu 12 maja 2017 r. omówione i wyjaśnione zostały przekazane przez UKNF uwagi do wniosku i załączonych dokumentów. Z kolei z notatki ze spotkania z 14 czerwca 2017 r. wynika, że przedstawiciele UKNF przekazali uwagi do pojedynczych kwestii merytorycznych, redakcyjnych i technicznych dotyczących projektu statutu oraz biznesplanu PBA. Dodatkowo uzgodniono, że założyciele PBA rozważą złożenie w prowadzonym postępowaniu zobowiązania dotyczącego wprowadzenia ograniczeń w [...] ²¹ Z zeznań pełnomocnika założycieli PBA (obecnie likwidatora PBA) wynikało, że przedstawiciele UKNF od uwzględnienia tego warunku uzależniali wydanie zgody na utworzenie PBA. Jednak z zeznań byłego Dyrektora DLB oraz byłego Dyrektora Departamentu Bankowości Spółdzielczej ²² wynikało, że PBA mógł odmówić przyjęcia tego warunku. Były Dyrektor DBS zeznał również, że w warunku chodziło o ochronę funkcjonujących instytucjonalnych systemów ochrony (IPS) przez pierwsze lata działalności PBA. Nie był to warunek, który całkowicie zakazywałby [...] ²³. Celem UKNF było zabezpieczenie pozostałych banków przed [...] ²⁴ NIK zauważa jednak, że uzyskanie przez PBA zgody Komisji na rozpoczęcie działalności oznaczałoby, że PBA spełniałby wszystkie wymagane kryteria, w tym m.in. zapewniałby bezpieczeństwo gromadzonych środków oraz dawałby rękojmię należytego wykonywania obowiązków, co z kolei powinno co do zasady wyeliminować wszelkie ryzyka działalności PBA. Trudno bowiem przyjąć, że Komisja wydałaby zgodę na rozpoczęcie działalności PBA przy braku spełnienia wszystkich wymaganych kryteriów.

(akta kontroli: Tom I str. 65-465; Tom II-IV;
Tom V str. 1-151; Tom XVII str. 346-396)

Gromadzenie wszystkich wymaganych dokumentów i informacji w postępowaniu administracyjnym dotyczącym utworzenia PBA zostało zakończone 6 lipca 2017 r. Wnioskodawcy uwzględnili wszystkie uwagi przekazane przez UKNF, a właściwe Departamenty Urzędu nie zgłosiły już uwag do treści przekazanych materiałów załączonych do wniosku. W międzyczasie DBS wystąpił do DPP o interpretację relacji art. 30 ust. 1b i art. 25h ust. 2 Prawa Bankowego w kontekście rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem. W odpowiedzi z 10 lipca 2017 r. DPP podzielił stanowisko DBS i wskazał, że: *ocena spełnienia wymogu ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem dotyczy wszystkich założycieli banku, czyli (...) wszystkich banków spółdzielczych zakładających PBA. DPP wskazał również, że: założyciele PBA winni dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem z uwzględnieniem przesłanek, o których mowa w art. 25h ust. 2 ustawy Prawo Bankowe to jest m.in. znajdować się w dobrej kondycji finansowej oraz dawać rękojmię wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyte zabezpieczający klientów banku i zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku. Stanowisko DPP i DBS przekazano do wiadomości Przewodniczącemu KNF, który nakazał DLB uwzględnić je w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Odmienny pogląd miał jednak DLB wskazujący, że: ze względu na rozproszoną grupę założycieli PBA i odpowiednio rozproszony jego przysły akcjonariat ocena dawania rękojmi ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem (art. 30 ust. 1 Prawa Bankowego) powinna odnosić się do wszystkich założycieli razem, w ujęciu grupowym. Udział żadnego z nich nie przekracza bowiem*

²¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²² Dalej: DBS.

²³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²⁴ Jw.

10%, a nawet 5% w akcjonariacie banku. Następnie 3 i 28 sierpnia 2017 r. DLB uzgodnił z DPP projekt decyzji KNF zezwalającej na utworzenie PBA, a 14 września 2017 r. skierowano do założycieli PBA zawiadomienie w trybie art. 10 § 1 KPA informujące o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie siedmiu dni. Zatem określony w art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa Bankowego trzymiesięczny termin na wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na utworzenie PBA upływał 6 października 2017 r. Na skutek decyzji Przewodniczącego KNF²⁵ o przekazaniu do dalszego prowadzenia postępowania do DPP, termin na wydanie decyzji w sprawie utworzenia PBA pismem z 12 października 2017 r. został przedłużony przez KNF, na podstawie art. 33 ust. 2 Prawa Bankowego, o trzy miesiące, tj. do 6 stycznia 2017 r., co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Przedłużenie terminu na wydanie decyzji uzasadniono obszerną dokumentacją oraz skomplikowanym charakterem sprawy. (akta kontroli: Tom III str. 34-36, 58; Tom IV str. 241-361, 393-425; Tom V str. 38-40; Tom XII str. 424-435; Tom XIII str. 411)

Ostatecznie DPP podzielił stanowisko DLB, ale dopiero 14 listopada 2017 r., tj. po upływie 12 miesięcy od złożenia wniosku i przygotował materiały na posiedzenie KNF z projektem decyzji zezwalającej na utworzenie PBA. Na posiedzeniu 21 listopada 2017 r. dwoma głosami za i przy sześciu wstrzymujących KNF podjęła uchwałę zezwalającą na utworzenie PBA. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Prawa Bankowego w zezwoleniu wydanym przez KNF zatwierdzono skład pierwszego zarządu oraz projekt statutu PBA. W statucie tym przewidziano m.in., że podstawowy cel PBA to wypełnianie funkcji banku zrzeszającego wobec banków spółdzielczych, które zawarły z PBA umowę zrzeszenia poprzez świadczenie usług zrzeszeniowych w zakresie określonym w ustawie z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających²⁶ oraz postanowieniach statutu PBA, a także poprzez podejmowanie zadań określonych w umowie zrzeszenia (działalność apeksowa). W ramach działalności apeksowej PBA miał m.in. na rzecz zrzeszonych banków wykonywać czynności wskazane w art. 19 ust. 2 pkt. 1-7 ustawy o bankach spółdzielczych. Ponadto przewidziano, że na podstawie umowy zrzeszenia PBA mógłby na rzecz zrzeszonych banków wykonywać takie czynności jak: [1] przyjmowanie wkładów pieniężnych w formie depozytu obowiązkowego i depozytów dobrowolnych oraz prowadzenie rachunków tych wkładów; [2] prowadzenie innych rachunków bankowych; [3] udzielanie kredytów i pożyczek w ramach systemu pomocowego zrzeszenia na warunkach określonych w umowie zrzeszenia; [4] prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych; [5] pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym; [6] świadczenie usług konsultacyjno-doradczych w sprawach finansowych; [7] świadczenie usług polegających na wykonywaniu czynności faktycznych z zakresu pośrednictwa w skupie i sprzedaży wartości dewizowych; [8] audyt wewnętrzny na zasadach określonych w postanowieniach umowy zrzeszenia. Ponadto przewidziano, że PBA pod określonymi w statucie warunkami miałby wykonywać m.in. takie czynności jak: [1] obejmowanie i nabywanie akcji i praw z akcji, udziałów innej osoby prawnej i jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, certyfikatów inwestycyjnych oraz innych instrumentów finansowych; [2] dokonywanie obrotu papierami

²⁵ Polecenie z 20 września 2017 r.

²⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 265. Dalej: ustawa o bankach spółdzielczych.

wartościowymi; [3] zaciąganie zobowiązań związanych z emisją papierów wartościowych.

W decyzji zezwalającej na utworzenie PBA określono także: [1] firmę banku; [2] jego siedzibę; [3] nazwy założycieli i obejmowane przez nich akcje; [4] wysokość kapitału założycielskiego; [5] przedmiot działalności, do wykonywania którego bank był upoważniony; [6] warunek, po spełnieniu, którego KNF zezwoli na rozpoczęcie przez PBA działalności, tj. *w przypadku gdy którykolwiek z założycieli, z jakichkolwiek względów nie obejmie deklarowanej liczby akcji Banku albo objęte już akcje zdecyduje się zbyć lub nie przystąpi do tworzonego przez Bank zrzeszenia albo z tego zrzeszenia wystąpi, pozostali założyciele zapewnią odpowiednio: [a] pokrycie kapitału założycielskiego Banku w kwocie określonej niniejszą decyzją, w szczególności poprzez objęcie dodatkowych akcji banku lub odkupienie akcji od zbywających je Założycieli; [b] utrzymanie zakładanych w programie działalności i planie finansowym Banku wielkości przychodów i kosztów lub relacji między tymi wielkościami, tak by zapewnić pełną realizację przewidzianych zadań banku zrzeszającego*. Decyzja KNF z 21 listopada 2017 r.²⁷ została doręczona PBA 29 listopada 2017 r. Ówczesny Przewodniczący KNF wyjaśniając przyczyny wstrzymania się od głosu przy podejmowaniu decyzji dotyczącej zgody na utworzenia PBA zeznał, że: *Wstrzymałem się, ponieważ osoby z PBA próbowały na mnie naciskać osobiście, m.in. dzwoniła do mnie w tej sprawie osoba, która jest [...]*²⁸

(akta kontroli: Tom III str. 64-97; Tom XIII str. 274-412, str. 413-415 plik 10; Tom XVII str. 397-400)

Akt zawiązania PBA sporządzono 7 lutego 2018 r. i został podpisany jedynie przez 47 z 56 banków spółdzielczych wnioskujących o zgodę na utworzenie PBA. Wpisu PBA w rejestrze przedsiębiorców dokonano 15 marca 2018 r. Z zeznań ówczesnej Prezes PBA (obecnie likwidatora PBA) wynikało, że banki niezawiązujące PBA tłumaczyły, że wg. opinii Urzędu PBA nie dostanie zgody na rozpoczęcie działalności i w konsekwencji banki te przystąpiły do istniejących IPS nie informując o tym PBA oraz innych jego założycieli.

(akta kontroli: Tom V str. 131-137, 196-252; Tom XVII str. 346-353, 396 plik 3)

W związku z brakiem jakichkolwiek informacji przekazywanych przez PBA do UKNF dotyczących stanu przygotowań oraz planowej daty złożenia wniosku o wyrażenie zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej przez PBA, jak również terminu wystąpienia do KNF o akceptację umowy zrzeszenia, Przewodniczący KNF pismem z 12 kwietnia 2018 r. zwrócił się do PBA, na podstawie art. 139 ust. 1 pkt 2 Prawa Bankowego, o przekazanie harmonogramu działań zmierzających do uzyskania licencji operacyjnej, w tym do określenia terminu gotowości PBA do podjęcia działalności operacyjnej, a także do przekazania informacji na temat przewidywanej daty przedłożenia projektu umowy zrzeszenia. Zwrócił przy tym uwagę, że po 31 grudnia 2018 r. 46 banków spółdzielczych, spośród 47 banków będących założycielami PBA, nie będzie spełniało ustawowego warunku zrzeszania. W przekazanym Urzędowi 4 maja 2018 r. przez PBA harmonogramie wskazano, że planowany termin na złożenie wniosku o wydanie przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie działalności PBA to sierpień 2018 r., a termin na przekazanie KNF umowy zrzeszenia w celu jej zatwierdzenia to maj-sierpień 2018 r. W odpowiedzi z 30 maja 2018 r. UKNF, biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac przygotowawczych do podjęcia działalności operacyjnej przez PBA, wyraził obawy, czy PBA będzie w stanie

²⁷ DPP/WOPI/700/1/4/17/DP.

²⁸ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

rozpocząć działalność operacyjną w ustawowym terminie roku od wydania zezwolenia na utworzenie PBA. Argumentując swoje stanowisko UKNF wskazał, że wydanie przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie przez PBA działalności wiąże się z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego w ramach którego prowadzone są wnikliwe badania nadzorcze, w tym kontrola na miejscu. UKNF w kontekście mniejszej liczby banków zawiązujących PBA w porównaniu do liczby banków wnioskujących o jego utworzenie podkreślił, że w przekazanym przez PBA harmonogramie nie przewidziano działań dotyczących sposobu wypełnienia określonego w decyzji z 21 listopada 2017 r. warunku, po spełnieniu którego KNF zezwoli na rozpoczęcie przez PBA działalności i w konsekwencji wskazał na konieczność walidacji biznesplanu PBA. Zobowiązał również PBA m.in. do złożenia w terminie 21 dni wniosku o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności. W trakcie spotkania przedstawicieli Urzędu i PBA 15 czerwca 2018 r. ustalono, że wniosek o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności z kompletem regulacji wewnętrznych zostanie złożony do końca czerwca 2018 r. (akta kontroli: Tom V str. 130-151)

Wniosek z 28 czerwca 2018 r. o wydanie przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie działalności PBA wpłynął do Urzędu 29 czerwca 2018 r. Wniosek nie był kompletny. PBA przy wniosku przekazał jedynie 38 z deklarowanych 64 regulacji wewnętrznych. Następnie pismem z 12 lipca 2018 r. PBA uzupełnił listę regulacji o kolejnych 27 procedur. UKNF po analizie regulacji wewnętrznych pismem z 27 lipca 2018 r. poinformował PBA o niekompletności procedur wewnętrznych w sześciu obszarach działalności PBA. W odpowiedzi PBA 3 sierpnia 2018 r. przesłał 25 regulacji wewnętrznych. Z kolei 10 sierpnia 2018 r. UKNF przekazał zastrzeżenia do łącznie 51 procedur. W odpowiedzi z 21 sierpnia 2018 r. PBA przesłał wyjaśnienia i poprawione 42 procedury wewnętrzne. UKNF z powodu zidentyfikowania braków w złożonych dotąd regulacjach pismami z 6 oraz 13 września 2018 r. zgłosił uwagi do kolejnych wersji dokumentów. Ostatni komplet regulacji wewnętrznych PBA wpłynął do UKNF 24 września 2018 r. i zawierał 88 pozycji.

W związku z mniejszą liczbą banków spółdzielczych zawiązujących PBA w porównaniu do wnioskujących o zgodę na jego utworzenie, PBA do wniosku o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności dołączył zmodyfikowany program działalności i plan finansowy PBA. UKNF pismem z 14 sierpnia 2018 r. przekazał uwagi do tego dokumentu. PBA, m.in. w związku z kolejnym zmniejszeniem do 42 liczby banków wyrażających wolę przystąpienia do zrzeszenia PBA oraz otrzymaną (niżej opisaną) urzędową wykładnią warunku sformułowanego w decyzji KNF z 21 listopada 2017 r., dwukrotnie modyfikował w toku postępowania program działalności i plan finansowy przekazując kolejne jego wersje datowane na dzień 31 sierpnia 2018 r. oraz 27 września 2018 r. W porównaniu do biznesplanu będącego podstawą wydania decyzji zezwalającej na utworzenie PBA, w programie działalności i planie finansowym sporządzonym na dzień 27 września 2018 r. założono m.in.: [1] zmianę struktury organizacyjnej PBA; [2] zmniejszenie sumy aktywów PBA w latach 2019-2021 o kolejno 31,2%, 47,4% i 44,8%; [3] mniejszy wynik finansowy w latach 2019-2021 o kolejno 78,8%, 84,6% i 74,1%; [4] wzrost wskaźnika C/I w latach 2019-2021 z 92,4%, 84,3% i 86,4% do 97,9%, 96,4% i 94,8%; [5] zmniejszenie zatrudnienia w PBA w latach 2018-2021 z [...] ²⁹

²⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

W trakcie postępowania administracyjnego PBA pismem z 3 sierpnia 2018 r. zwrócił się do UKNF z wnioskiem o urzędową wykładnię warunku sformułowanego w decyzji KNF z 21 listopada 2017 r. Komisja 27 sierpnia 2018 r. wydała na podstawie art. 113 § 2 KPA postanowienie w sprawie wyjaśnienia treści decyzji z 21 listopada 2017 r. W postanowieniu wskazano:

1. Z treści pierwszego punktu warunku wynikało, że:
 - a. Gdyby którykolwiek z założycieli PBA, po wydaniu zezwolenia na utworzenie PBA, nie przystąpił do aktu zawiązania PBA, czyli nie objął zadeklarowanych (przypadających na niego) akcji, wówczas materializował się obowiązek wobec pozostałych założycieli, objęcia takich dodatkowych akcji, aby wysokość kapitału założycielskiego określona w zezwoleniu na 47.031 tys. zł nie uległa zmianie. Istotą tej części warunku było zapewnienie utrzymania kapitału założycielskiego (zakładowego) na poziomie nie niższym niż 47.031 tys. zł;
 - b. Gdyby którykolwiek z założycieli, który objął akcje PBA, a więc będąc akcjonariuszem: a) zdecydował się zbyć posiadane akcje, b) nie przystąpił do zrzeczenia, c) przystąpił do zrzeczenia, a następnie zdecydował się ze zrzeczenia wystąpić; wówczas pozostali założyciele byli obowiązani zapewnić środki finansowe na odkupienie tych akcji, tak aby nie uległ obniżeniu kapitał założycielski poniżej poziomu określonego w zezwoleniu, tj. 47.031 tys. zł. Istotą tej części warunku było zapewnienie utrzymania kapitału założycielskiego (zakładowego) na poziomie nie niższym niż 47.031 tys. zł.
2. Z treści drugiego punktu warunku wynikało, że gdyby liczba założycieli lub akcjonariuszy PBA, po wydaniu zezwolenia na jego utworzenie, spadła poniżej zadeklarowanej we wniosku o wydanie zezwolenia liczby 56, to pozostali założyciele mieli obowiązek zapewnić adekwatne do przewidzianego w biznesplanie zakresu zadań PBA finansowanie, pomimo uszczuplenia liczby finansujących akcjonariuszy (uczestników zrzeczenia). Wypełnienie tego warunku było możliwe poprzez:
 - a. utrzymanie tych samych wielkości kosztów i przychodów z programu działalności i planu finansowego przedstawionego w postępowaniu o wydanie zezwolenia na utworzenia Banku,
 - b. skorygowanie wielkości kosztów i przychodów w taki sposób, aby zapewnić pełną realizację zadań przewidzianych w biznesplanie zaaprobowanym przez KNF poprzez wydanie zezwolenia na utworzenie Banku. KNF w postanowieniu wskazał, że z warunku ponadto jednoznacznie wynikało, że ewentualne korekty w zakresie kosztów i przychodów nie mogły istotnie zaburzać relacji tych wielkości, przewidzianej w programie działalności zaaprobowanym przez KNF poprzez wydanie zezwolenia na utworzenie PBA, co oznaczało nie tylko, iż przychody muszą pokrywać koszty lecz także, że przewidywać pewien bufor na wypadek nieprzewidzianego wzrostu kosztów.

W międzyczasie (od 27 sierpnia 2018 r. do 7 września 2018 r.) pracownicy UKNF przeprowadzili w PBA kontrolę, która swoim zakresem objęła spełnienie wymogów określonych w § 11 ust. 1 uchwały nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r.³⁰ Z podpisanego 11 października 2018 r. przez przedstawicieli PBA protokołu kontroli z 2 października 2018 r. wynikało, że PBA spełnił warunki w zakresie: [1] prawidłowości dokonania wpłat kapitału założycielskiego (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały 312/2012); [2] składu zarządu

³⁰ Dz. Urz. KNF poz. 20, ze zm. Dalej: uchwała 312/2012.

banku (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. c); [3] składu akcjonariuszy § 11 ust. 1 pkt 1 lit. d); [4] stanu prawnego obiektu przeznaczonego na siedzibę (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. e); [5] zgodności aktu notarialnego i wpisów w rejestrze handlowym ze statutem i decyzją Komisji zezwalającą na utworzenie PBA (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. f); [6] wyposażenia w zestaw stempli i pieczęci (§ 11 ust. 1 pkt 3); [7] wyposażenia w niezbędne formularze, druki oraz formularze czekowe (§ 11 ust. 1 pkt 4); [8] stopnia przygotowania (wyszkolenia) personelu (§ 11 ust. 1 pkt 5); [9] wyposażenia banku w inne podstawowe urządzenia biurowe, w tym połączenia telefoniczne, teleksowe i faksowe (§ 11 ust. 1 pkt 9); [10] zapewnienia warunków obsługi kasowej oraz zabezpieczenia wartości przechowywanych w banku (§ 11 ust. 1 pkt 10); właściwego oznakowania obiektu oraz dostępności i czytelności przeznaczonych dla klientów informacji (§ 11 ust. 1 pkt 12).

Niemniej w protokole zaznaczono, że UKNF miał jednak uwagi do wypełnienia przez PBA warunków w zakresie:

1. Prawidłowości dokonania wpłat kapitału założycielskiego (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały 312/2012). Stwierdzono, że według danych zawartych w dokumentach stanowiących podstawę wydania przez KNF zezwolenia na utworzenie PBA, jego założycielami miało być 56 banków spółdzielczych, a akcje objęło 47 banków. Po zarejestrowaniu PBA, cztery banki z grupy 47 założycieli, nie dokonały wypowiedzenia dotychczasowych umów zrzeczenia. Ponadto zarząd jednego z banków założycieli zwrócił się do PBA w sprawie odkupienia przez innych założycieli części akcji.
2. Stopnia przygotowania personelu (§ 11 ust. 1 pkt 5). Ustalono, że w porównaniu do biznesplanu będącego podstawą wydania decyzji zezwalającej na utworzenie PBA, w biznesplanie z 31 sierpnia 2018 r. PBA założył zmniejszenie docelowej liczby pracowników o 34, a PBA nie posiadał pisemnych analiz wskazujących, że znacząco niższy niż uprzednio zakładany poziom zatrudnienia nie będzie niekorzystnie wpływał na zakres i jakość przewidywanych do realizacji zadań banku zrzeczającego.

W protokole kontroli nie potwierdzono natomiast spełnienia przez PBA warunków w zakresie:

1. Źródeł pokrycia kosztów organizacji (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały 312/2012). W protokole kontroli wskazano, że w biznesplanie będącym podstawą do wydania zgody na utworzenie PBA założono na 2018 rok przychody z tytułu odsetek i prowizji. Według tego biznesplanu źródłem przychodów z tytułu prowizji miała być opłata administracyjna wpłacana przez banki spółdzielcze. Wysokość tej opłaty przewidziano jako równowartość 0,03% aktywów banku spółdzielczego w 2018 roku. Do 31 sierpnia 2018 r. źródła pokrycia kosztów nie były w pełni zgodne z danymi zawartymi w programie działalności i planie finansowym PBA będącym podstawą do wydania zgody na jego utworzenie. PBA wykazał przychody z tytułu odsetek, nie uzyskał natomiast przychodów z tytułu prowizji. Opracowane bowiem przez PBA kolejne dwie wersje biznesplanu nie przewidywały uzyskiwania w 2018 roku przychodów z tytułu prowizji. Ustalono, że część wydatków stanowiących koszty działania PBA oraz część nakładów inwestycyjnych były pokrywane ze środków pochodzących z wpłat na kapitał akcyjny.
2. Wyposażenia banku w zestaw wewnętrznych regulaminów i instrukcji koniecznych do prowadzenia zamierzonej działalności (§ 11 ust. 1 pkt 2). Stwierdzono, że proces dokonywania przez PBA zmian w regulacjach wewnętrznych z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez UKNF był w trakcie realizacji.

3. Stosowanych technik księgowania, przygotowania do przekazywania wymaganej przez NBP sprawozdawczości, wyposażenia banku w sprzęt i oprogramowanie komputerowe (§ 11 ust. 1 pkt 6, pkt 7 i pkt 8). W trakcie kontroli ustalono, że PBA nie zakończył testów istotnych systemów informatycznych i nie posiadał rachunku Nostro w NBP. PBA był w trakcie testowania podstawowego systemu finansowo-księgowego (przewidywany termin zakończenia jego testów przewidziano na 28 września 2018 r.) oraz systemów do sporządzania sprawozdawczości PBA i sprawozdawczości banków zrzeszonych (przewidywany termin zakończenia testów w pierwszym tygodniu października 2018 roku). W zakresie sprawozdawczości do BFG, PBA znajdował się w fazie czynności zmierzających do utworzenia konta administracyjnego w systemie BFG oraz uzyskania dostępu do środowiska testowego (zakończenie testów przewidziano w pierwszym tygodniu października 2018 roku). Ponadto PBA był w trakcie działań mających na celu otwarcia rachunku Nostro w NBP, który miał zostać uruchomiony po uzyskaniu zgody KNF na rozpoczęcie działalności operacyjnej. Ponadto w protokole kontroli wskazano, że według postanowień Instrukcji zawierania transakcji dealerskich przez PBA, Departament Skarbu PBA będzie zawierał transakcje skarbowe z wykorzystaniem systemu transakcyjnego i PBA 3 września 2018 r. otrzymał ofertę handlową dzierżawy stacji dealerskiej do zawierania transakcji oraz stacji informacyjnej. Ponadto 4 września 2018 r. PBA otrzymał wzory umów na dzierżawę wymienionego sprzętu oraz deklarację przeprowadzenia szkoleń w zakresie ich obsługi. Oferent zadeklarował, że instalacja systemu nastąpi najpóźniej po czterech tygodniach od podpisania umowy. Warunkiem koniecznym podpisania umowy było otrzymanie przez PBA zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej.
4. Zabezpieczenia systemów informatycznych (§ 11 ust. 1 pkt 11). Ustalono, że PBA był w trakcie realizacji zaleceń audytu dotyczącego bezpieczeństwa i dokumentacji środowiska IT, a wszystkie zalecenia miały być zrealizowane do 28 września 2018 r.

W protokole kontroli (w części dotyczącej wypełnienia przez PBA warunków wskazanych w § 11 ust. 1 pkt 10 uchwały 312/2012) opisano również, że PBA miał obsługiwać proces zasilania i odprowadzania wartości pieniężnych na rzecz zrzeszonych banków spółdzielczych, a do końca kontroli PBA nie posiadał jeszcze podpisanych umów o współpracy w tym zakresie. Nie wskazano przy tym, że PBA nie spełnia w związku z tym warunku wskazanego w art. 36 ust. 3 pkt 3 Prawa Bankowego. Z wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego Pionem Nadzoru Bankowego³¹ wynikało, że kontrola została przeprowadzona w oparciu o obowiązującą na dzień kontroli uchwałę nr 312/2012, a w § 11 ust. 1 ww. uchwały szczegółowo w punktach wymieniono co w trakcie kontroli było sprawdzane w celu ustalenia, czy spełnione zostały warunki do wydania przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA. Protokół kontroli z 2 października 2018 r. zawierał odniesienie do wszystkich punktów zawartych w § 11 ust. 1 ww. uchwały.

NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z ww. § 11 UKNF przeprowadza kontrolę w zakresie niezbędnym do stwierdzenia, czy spełnione zostały warunki określone w art. 36 ust. 3 Prawa Bankowego, a wymieniony w tym przepisie zakres kontroli był przykładowy. UKNF mógł więc zatem w protokole kontroli odnieść się do przesłanek wskazanych w art. 36 ust. 3 pkt 2-4 ustawy Prawo Bankowe z podaniem konkretnych przepisów ustawy.

³¹ Dalej: Dyrektor PNB.

Następnie pismem z 12 października 2018 r. PBA odnosząc się do treści protokołu kontroli przekazał dodatkowe wyjaśnienia w zakresie spełniania przez PBA warunków w zakresie:

1. Prawidłowości dokonania wpłat kapitału założycielskiego. PBA wskazał m.in., że z ogólnej liczby 56 założycieli PBA wymienionych w decyzji KNF o utworzeniu banku, akcji PBA nie objęło dziewięć, które jednak zostały objęte przez pozostałych 47 założycieli. Dodano, że ponadto PBA pozyskał od 34 banków założycieli deklaracje na objęcie akcji o wartości 2.920 tys. zł od banków, które nie zrzeszą się z PBA.
2. Stopnia przygotowania personelu. PBA wyjaśnił m.in., że najważniejszą przyczyną ograniczenia planowanego zatrudnienia było zmniejszenie liczby zrzeszonych banków spółdzielczych, a co za tym idzie mniejszy nakład pracy wymagany dla zapewnienia ich obsługi.
3. Źródeł pokrycia kosztów organizacji. PBA wyjaśnił, że zgodnie z założeniami biznesplanu PBA będącego podstawą do wydania przez KNF zgody na jego utworzenie, w okresie do dnia rozpoczęcia działalności operacyjnej od założycieli pobierana miała być opłata administracyjna w wysokości [...] ³² sumy bilansowej banku spółdzielczego rocznie. Akcjonariusze PBA 19 września 2018 r. podjęli decyzję o wpłacie na rzecz Banku PBA opłaty administracyjnej w wys. [...] ³³ sumy bilansowej danego banku spółdzielczego wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Opłata miała być uiszczona przez założycieli do 31 grudnia 2018 r. i mogła zostać wniesiona jednorazowo bądź w ratach, w zależności od decyzji akcjonariusza. Według PBA przewidywana kwota przychodów Banku z tytułu opłat administracyjnych w 2018 roku miała wynieść około [...] ³⁴ tys. zł.
4. Wyposażenia PBA w zestaw wewnętrznych regulaminów i instrukcji koniecznych do prowadzenia zamierzonej działalności. Wskazano, że PBA komplet regulacji przekazał 21 września 2018 r.
5. Stosowanych technik księgowania. Podano, że wykonane i zakończone zostały testy podstawowego systemu księgowego, a księgi rachunkowe PBA prowadzone były w tym systemie.
6. Przygotowania do przekazywania wymaganej przez NBP sprawozdawczości. PBA poinformował o zakończeniu pierwszego etapu testów dotyczących przekazywania sprawozdawczości obowiązkowej i wybrane sprawozdania zostały przekazane do środowiska testowego udostępnionego przez NBP.
7. Wyposażenia banku w sprzęt i oprogramowanie komputerowe. PBA wskazał, że wobec pozytywnej decyzji Rady Nadzorczej Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A. ³⁵ z 27 września 2018 r. w sprawie przystąpienia PBA do systemu ELIXIR, uzgodniono warunki i termin rozpoczęcia testów rozliczeń w tym systemie. W tym celu zostały już wydzielone łącza do komunikacji z KIR umożliwiające przesyłanie komunikatów. Dodano, że równolegle z wykonywaniem testów w systemie ELIXIR, zarówno po stronie Banku jak i po stronie KIR przygotowana zostanie infrastruktura umożliwiająca dostęp do sieci [...] ³⁶
8. Zabezpieczenia systemów informatycznych. Wskazano, że wszystkie zalecenia audytowe z datą realizacji do 28 września 2018 r. zostały zrealizowane zgodnie

³² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

³³ Jw.

³⁴ Jw.

³⁵ Dalej: KIR.

³⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

z przyjętym harmonogramem i dotyczyło to zaleceń o charakterze krytycznym oraz o charakterze istotnym dla systemu bezpieczeństwa PBA.

Z uwagi na brak w pełni udokumentowanego przygotowania PBA na dzień zakończenia kontroli, UKNF pismem z 18 października 2018 r. wezwał PBA do ostatecznego dostarczenia dokumentów potwierdzających stan gotowości do rozpoczęcia działalności operacyjnej w zakresie:

1. Wyposażenia w sprzęt i oprogramowanie. UKNF zwrócił się o informacje dotyczące świadczenia usług dostępu za pośrednictwem [...] ³⁷
2. Zabezpieczenia systemów informatycznych. UKNF zażądał informacji odnośnie realizacji zaleceń audytu dotyczącego bezpieczeństwa i dokumentacji środowiska IT.
3. Stopnia przygotowania personelu. Urząd zwrócił się o przekazanie analizy wskazującej, że zmniejszenie liczby pracowników nie wpłynie na zakres zadań realizowanych przez PBA w ramach planowanej działalności.
4. Wyposażenia banku w zestaw wewnętrznych regulaminów i instrukcji koniecznych do prowadzenia zamierzonej działalności. Urząd zażądał przedstawienia strategii funkcjonowania departamentu audytu wewnętrznego PBA. Wskazano jednocześnie, że obowiązek opracowania takiej strategii wynikał ze szczegółowej rekomendacji H KNF nr 23.2.
5. Spełniania warunków określonych w decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie PBA. Urząd zwrócił się z prośbą o uwiarygodnienie w postaci dokumentów, dokonanych zmian w biznesplanie datowanym na 27 września 2018 r. (doręczonym do Urzędu 12 października 2018 r.) w stosunku biznesplanu datowanego na 31 sierpnia 2018 r.
6. Innych dokumentów. Urząd nie precyzując zakresu żądanych informacji poprosił o przekazanie wszelkich dokumentów, które PBA uzna za zasadne przedstawić dodatkowo KNF w celu udokumentowania gotowości do rozpoczęcia działalności operacyjnej (umowy, faktury, protokoły, dowody wpłat, itp.).

Jednocześnie Urząd w piśmie z 18 października 2018 r. wskazał, że UKNF nie przewiduje dodatkowych wystąpień o uzupełnienie dokumentacji i poinformował PBA w trybie art. 10 § 1 KPA o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji administracyjnej co do zebranych w sprawie administracyjnej dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie do 31 października 2018 r.

PBA pismem z 24 października 2018 r. przedstawił uzupełniające wyjaśnienia dotyczące przygotowania do rozpoczęcia działalności i przekazał: [1] kopię umowy zawartej 11 października 2018 r. pomiędzy Bankiem, a KIR w zakresie świadczenia usług dostępu za pośrednictwem [...] ³⁸ [2] informację dotyczącą realizacji zaleceń audytowych w zakresie bezpieczeństwa i dokumentacji środowiska IT z której wynikało, że PBA był w trakcie realizacji dziewięciu zaleceń (z 74 ogółem) o klasyfikacji *doskonalej*; [3] informację dotyczącą stanu zatrudnienia wskazując, że na 24 października 2018 r. zatrudnienie w PBA wynosiło 15 osób, a planowane zatrudnienie w grudniu 2023 r. wyniesie 23 osoby; [4] informację wskazującą, że brakująca Strategia Departamentu Audytu Wewnętrznego zostanie sporządzona do końca 2018 roku po podpisaniu umowy zrzeczenia; [5] informację dotyczącą najistotniejszych zmian w Programie

³⁷ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

³⁸ Jw.

działalności i planie finansowym sporządzonym na 27 września 2018 r., tj. m.in. o uwzględnieniu w przychodach z tytułu prowizji opłaty administracyjnej w wysokości [...] ³⁹ tys. zł (przy czym na dzień 23 października 2018 r. zgromadzono [...] ⁴⁰ tys. zł z tej kwoty) oraz kwotę [...] ⁴¹ tys. zł w pozostałych przychodach operacyjnych, jako pozostałą część składki po dokonaniu przez założycieli Banku dobrowolnych wpłat na rzecz PBA. Ponadto PBA w swoim piśmie wskazał, że planowany proces przyłączania wszystkich Banków Spółdzielczych z PBA został zakończony, a do 24 października 2018 r. 22 Banki Spółdzielcze przekazały do PBA za pośrednictwem ustanowionego łącza sprawozdania za wrzesień 2018 roku.

Pomimo wskazania w piśmie z 18 października 2018 r., że UKNF nie przewidywał dodatkowych wystąpień o uzupełnienie dokumentacji, to Urząd:

1. Skierował 23 i 26 października 2018 r. do BFG zapytania dotyczące wysokości składki, która powinna zostać wniesiona przez PBA na jego rzecz, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W odpowiedzi z 31 października 2018 r. BFG wskazał, że szacowana składka PBA w 2021 roku na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków może wynieść około [...] ⁴² tys. zł, przy czym w piśmie stwierdzono, że była to kwota oszacowana i uzależniona od zmiennych czynników.
2. Skierował 31 października 2018 r. do NBP zapytania w sprawie przygotowania operacyjnego PBA do realizacji obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wobec NBP oraz przygotowania do naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej na rachunku NBP. W odpowiedzi z 2 i 5 listopada 2018 r. NBP wskazał m.in., że PBA był przygotowany technicznie do wykonywania obowiązków sprawozdawczych wobec NBP. Wskazano też, że PBA nie posiadał otwartego rachunku bankowego w systemie SORBNET2, niezbędnego do utrzymywania rezerwy obowiązkowej. Dodano, że możliwe jest wyrażenie warunkowej zgody na otwarcie rachunku bankowego w systemie SORBNET2, pod warunkiem uzyskania zgody KNF na rozpoczęcie działalności operacyjnej przez Bank.
3. Do akt postępowania administracyjnego włączył pismo Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. ⁴³ z 30 października 2018 r., z którego wynikało m.in., że przedstawiciele PBA zwrócili się do zarządu BPS S.A. o zorganizowanie spotkania w celu nawiązania współpracy w zakresie kontynuacji obsługi założycieli PBA, w tym kontynuacji obsługi założycieli PBA przez BPS S.A. do 4 lutego 2019 r. w zakresie rozliczeń złotych i walutowych. Z pisma BPS S.A. wynikało, że na spotkaniu 29 października 2018 r. ustalono, że PBA prowadził rozmowy i testy z KIR w zakresie rozliczeń i najpóźniej do 4 lutego 2019 r. powinien przejąć pełną obsługę rozliczeń jako Bank Zrzeszający, a do tego czasu BPS S.A. będzie prowadził rozliczenia z założycielami PBA na podstawie zawartych umów o prowadzenie rachunków pomocniczych.

W związku z włączeniem do akt postępowania nowych dowodów, Urząd 5 listopada 2018 r. ponownie przekazał do PBA pismo w trybie art. 10 KPA. Jednak dopiero 21 listopada 2018 r. UKNF w trybie art. 79a KPA poinformował PBA, że w postępowaniu stwierdzono przesłanki mogące skutkować wydaniem decyzji

³⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁴⁰ Jw.

⁴¹ Jw.

⁴² Jw.

⁴³ Dalej: BPS S.A.

niezgodnej z żądaniem PBA, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom V str. 152-355; Tom VI; Tom VII str. 1-129; Tom XVII str. 407-422)

W międzyczasie, tj. 9 i 15 listopada 2018 r. DLB uzgodnił z DPP projekt decyzji KNF odmawiającej wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA. Projekt ten wraz z rekomendacją DLB przedstawiono na posiedzeniu KNF 20 listopada 2018 r. W jego trakcie pracownicy UKNF zreferowali sprawę członkom KNF. Nie podjęto natomiast merytorycznej decyzji w sprawie rozpoczęcia działalności przez PBA. Następnie na posiedzeniu KNF 27 listopada 2018 r. po wysłuchaniu przedstawicieli PBA merytorycznie rozpatrzono wniosek PBA z 28 czerwca 2018 r. o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Komisja czterema głosami za i przy trzech głosach przeciw podjęła decyzję w sprawie odmowy wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA. W decyzji⁴⁴ doręczonej PBA 27 listopada 2018 r. wskazano, że PBA w zakresie warunku wskazanego w art. 36 ust. 3 pkt 1 Prawa Bankowego:

1. Zapewnił zgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w dokumentach stanowiących podstawę zezwolenia na utworzenie PBA, w zakresie:
 - a. Prawidłowości dokonania wpłat kapitału założycielskiego (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit a uchwały 312/2012).
 - b. Składu zarządu PBA (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit c).
 - c. Składu akcjonariuszy (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit d). KNF dostrzegła jednak, że liczba akcjonariuszy PBA (47) jest mniejsza od banków spółdzielczych wnioskujących o utworzenie PBA (56).
 - d. Stanu prawnego obiektu przeznaczonego na siedzibę PBA (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit e).
 - e. Zgodności aktu notarialnego i wpisów w rejestrze handlowym z decyzją Komisji zezwalającą na utworzenie PBA i zatwierdzonym statutem (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit f).
2. Zapewnił w wystarczającym zakresie wyposażenie w zestaw wewnętrznych regulaminów i instrukcji koniecznych do prowadzenia zamierzonej działalności (§ 11 ust. 1 pkt 2). KNF zauważyła jednak, że ich kompletność i jakość nie była jeszcze w pełni zadawalająca uznając jednocześnie możliwość jej udoskonalenia i uzupełnienia w trakcie funkcjonowania PBA.
3. Zapewnił wyposażenie w zestaw stempli i pieczęci (§ 11 ust. 1 pkt 3), w niezbędne formularze, druki oraz formularze czekowe (§ 11 ust. 1 pkt 4) oraz inne podstawowe urządzenia biurowe, w tym połączenia telefoniczne, teleksowe i faksowe (§ 11 ust. 1 pkt 9).
4. W wystarczającym zakresie przygotowany był do stosowania technik księgowania (§ 11 ust. 1 pkt 6).
5. Przygotował się do przekazywania wymaganej przez NBP sprawozdawczości (§ 11 ust. 1 pkt 7).
6. Spełnił w wystarczającym zakresie wymagania dotyczące zabezpieczenia systemów informatycznych (§ 11 ust. 1 pkt 11), oznakowania obiektu oraz dostępności i czytelności przeznaczonych dla klientów informacji (§ 11 ust. 1 pkt 12).

⁴⁴ DLB_DLB2.700.244.2018.

7. Nie zapewnił zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w dokumentach stanowiących podstawę zezwolenia na utworzenie banku w zakresie źródeł pokrycia kosztów organizacji (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. b. Komisja w uzasadnieniu decyzji powołując się na ustalenia kontroli wskazała, że źródła pokrycia kosztów organizacji nie były w pełni zgodne z biznesplanem będącym podstawą do wydania zgody na utworzenie PBA⁴⁵. Komisja wskazała, że do 31 sierpnia 2018 r. PBA nie uzyskał zakładanych przychodów z tytułu prowizji, a wydatki stanowiące koszty działania PBA oraz nakłady inwestycyjne były pokrywane ze środków pochodzących z wpłat na kapitał akcyjny. Zauważono, że dopiero po kontroli UKNF prezesi banków założycieli PBA podjęli decyzję o wpłacie na rzecz PBA opłaty administracyjnej w wysokości [...] ⁴⁶ sumy bilansowej danego banku spółdzielczego, a PBA udokumentował wpłaty na jedynie [...] ⁴⁷ tys. zł z zakładanych [...] ⁴⁸ tys. zł.
8. Nie spełnił wymagań w zakresie przygotowania personelu (§ 11 ust. 1 pkt 5). KNF uznała, że przewidziane w biznesplanie datowanym na 27 września 2018 r. zmniejszenie zatrudnienia od 36 % do 42% w poszczególnych latach, w tym w obszarze wsparcia banków spółdzielczych od 50% do 69% w porównaniu do biznesplanu będącego podstawą wydania decyzji zezwalającej na utworzenie PBA było zbyt duże biorąc pod uwagę liczbę banków wnioskujących o utworzenie PBA (56) i liczbę banków deklarujących ostatecznie przystąpienie do zrzeszenia PBA (42) oraz liczbę banków pierwotnie deklarujących korzystanie z audytu PBA (35) i ostatecznie nim zainteresowanych (34). KNF w decyzji podkreśliła, że PBA nie przedstawił pisemnych analiz wskazujących, że znacząco niższy niż pierwotnie zakładany poziom zatrudnienia nie będzie niekorzystnie wpływał na zakres i jakość przewidywanych do realizacji zadań PBA jako banku zrzeszającego.
9. Nie zapewnił wyposażenia w sprzęt i oprogramowanie komputerowe (§ 11 ust 1 pkt 8):
- a. Niezbędnego do wykonywania transakcji rozliczeniowych. KNF zauważyła, że nie można było stwierdzić przygotowania do świadczenia usługi za pośrednictwem [...] ⁴⁹. Ten stan potwierdziła Prezes PBA, która na posiedzeniu KNF 27 listopada 2018 r. zaznaczyła jednak, że w tym zakresie zawarte zostało porozumienie z dotychczasowym zrzeszeniem BPS S.A, który do 4 lutego 2019 r. był w stanie prowadzić transakcje w zakresie przelewów. Dodała jednocześnie, że *została podpisana umowa z KIR i rozpoczęły się testy, które potrwać cztery tygodnie i dopiero wówczas, z uwagi na okres świąteczny PBA zostanie wprowadzony do systemu* [...] ⁵⁰ – dop. NIK).

⁴⁵ W biznesplanie będącym podstawą do wydania przez KNF zgody na utworzenie PBA przewidziano, że: [1] wpłata całego kapitału akcyjnego w wysokości 47.031 tys. zł nastąpi w momencie rejestracji Banku; [2] środki pochodzące z kapitału akcyjnego będą utrzymywane na rachunku bieżącym innej instytucji kredytowej; [3] do dnia rozpoczęcia działalności operacyjnej od banków spółdzielczych pobierana będzie opłata administracyjna w wysokości [...] (Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.) sumy bilansowej rocznie.

⁴⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁴⁷ Jw.

⁴⁸ Jw.

⁴⁹ Jw.

⁵⁰ Jw.

- b. Niezbędnego do zawierania transakcji dealerskich⁵¹. KNF w decyzji wskazała, że PBA nie udokumentował przygotowania do zawierania transakcji dealerskich.

Odnosząc się do ustawowej przesłanki z art. 36 ust. 3 pkt 2 Prawa Bankowego, KNF uznała, że PBA spełnił ten warunek poprzez zgromadzenie w całości kapitału założycielskiego w kwocie 47.031 tys. zł.

KNF stwierdziła natomiast, że PBA nie zapewnił odpowiednich warunków do przechowywania środków pieniężnych i innych wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju planowanej działalności bankowej (art. 36 ust. 3 pkt 3 Prawa Bankowego). KNF podkreśliła, że PBA nie przewidywał obsługi kasowej klientów oraz posiadania sali operacyjnej i skarbca, jak również wykonywania transakcji gotówkowych w ramach gospodarki własnej. Zauważono jednak, że PBA we współpracy z firmami zewnętrznymi zamierzał obsługiwać proces zasilania i odprowadzania wartości pieniężnych na rzecz zrzeszonych banków, a do 27 listopada 2018 r. nie przedstawił Urzędowi podpisanych umów dotyczących obsługi gotówki. Ten stan potwierdziła Prezes PBA, która na posiedzeniu KNF 27 listopada 2018 r. zaznaczyła jednak, że *w okresie przejściowym uzgodnione zostało odprowadzenie gotówki do BPS S.A. Banki spółdzielcze mają podpisane korzystne umowy i będą nadal z nich korzystać, ponadto będą odprowadzały gotówkę do BPS S.A. do 4 lutego 2019 r.*

KNF uznała również, że PBA nie spełnił warunku określonego w decyzji z 21 listopada 2017 r. zezwalającej na utworzenie PBA (art. 36 ust. 3 pkt 4 Prawa Bankowego). W uzasadnieniu wskazano, że w porównaniu do biznesplanu będącego podstawą wydania decyzji zezwalającej na utworzenie PBA, w biznesplanie sporządzonym na 27 września 2018 r. nie doszacowano kosztów działalności PBA związanych z realizowaniem funkcji audytu wewnętrznego oraz związanych z składkami na rzecz BFG, co w ocenie KNF wynikało z istotnie niższego stanu zatrudnienia w PBA oraz nieuwzględnienia na 2021 rok składki na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków oszacowanej przez BFG w wysokości [...] ⁵² (PBA w biznesplanie przyjął składkę w wysokości [...] ⁵³). KNF w uzasadnieniu decyzji wskazała też, że w ostatniej wersji biznesplanu nie utrzymano zakładanej relacji przychodów i kosztów.

(akta kontroli: Tom VII str. 72-100, 299-406; Tom XII str. 420-423; Tom XIII str. 1-273, 413-415 plik 24-25)

Od decyzji z 27 listopada 2018 r. odmawiającej wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności, PBA złożył 28 listopada 2018 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek ten uzupełniany był pismami z 29 listopada 2018 r. oraz 10 i 14 grudnia 2018 r. Postępowanie w Urzędzie prowadził DPP. W jego trakcie, PBA czterokrotnie aktualizował biznesplan. Wynikało to głównie ze zmniejszającej się liczby banków podtrzymujących deklarację przystąpienia do zrzeszenia PBA i ostatnia wersja biznesplanu datowana na 3 kwietnia 2019 r. opierała się na danych 24 banków spółdzielczych. W zdecydowanej większości przyczyną rezygnacji z udziału banków spółdzielczych w PBA był wskazany w art. 4 ustawy o bankach spółdzielczych obowiązek zrzeszania się, o czym KNF przypominała w swoim komunikacie z 14 grudnia 2018 r. informując m.in., że *w najlepszym interesie niezrzeszonych banków nieposiadających funduszy*

⁵¹ PBA dopuszczał zawieranie transakcji: [...] - Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁵² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁵³ Jw.

w wysokości co najmniej 5 mln euro jest niezwłoczne podjęcie działań w celu doprowadzenia swojej sytuacji do stanu umożliwiającego zgodne z przepisami prawa kontynuowanie działalności, w tym w szczególności utrzymanie stanu zrzeszenia lub jego osiągnięcie w możliwie najkrótszym czasie. Pozytywne zakończenie tych działań pozwoli bankom na niezakłócone prowadzenie działalności, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości funkcji związanych z wykonywaniem czynności bankowych i oferowanych usług finansowych.

Na posiedzeniu KNF 14 maja 2019 r. po wysłuchaniu przedstawicieli PBA, KNF pięcioma głosami za oraz przy dwóch głosach przeciw podjęła decyzję⁵⁴ w sprawie utrzymania w całości w mocy decyzji z 27 listopada 2018 r. w sprawie odmowy wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA. W treści decyzji wskazano m.in., że nie było możliwe stwierdzenie, iż PBA spełnia warunki określone w decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie, w części dotyczącej odkupienia akcji od zbywających je założycieli (art. 36 ust. 3 pkt 4 Prawa Bankowego). Urząd i KNF podjęli się merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku PBA o ponowne rozpatrzenie sprawy, pomimo, że decyzja KNF z 21 listopada 2017 r. zezwalająca na utworzenie PBA utraciła moc, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Dodatkowo KNF naraziła się na zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania, co zostało stwierdzone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 marca 2021 r. (VI SAB/Wa 3/21) i podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 21 stycznia 2022 r. (II GSK 1969/21).

Na decyzję Komisji z 14 maja 2019 r. PBA złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sąd wyrokiem z 12 marca 2020 r. (VI SA/Wa 1523/19) i prawomocnym od 22 września 2022 r.⁵⁵ uchylił zaskarżoną decyzję Komisji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że decyzja KNF została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego (art. 38 Prawa Bankowego) oraz przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 8 § 1, art. 9 oraz art. 79a KPA), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 3 i 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W konsekwencji uchylenia przez sąd decyzji z 14 maja 2019 r. Komisja, która na podstawie art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶ była związana dokonaną przez sąd oceną prawną, decyzją z 19 lipca 2023 r.⁵⁷ uchyliła swoją decyzję z 27 listopada 2018 r. o odmowie wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA oraz umarzyła w całości postępowanie prowadzone z wniosku PBA z 28 czerwca 2018 r. o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności. W uzasadnieniu wskazano, że z uwagi na upływ z dniem 21 listopada 2018 r. rocznego terminu unormowanego w art. 38 Prawa Bankowego liczonego od dnia wydania decyzji o zezwoleniu na utworzenie PBA, odpadła dla KNF podstawa materialnoprawna do wydania decyzji w sprawie wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA i tym samym wystąpiła konieczność uchylenia w całości decyzji z dnia 27 listopada 2018 r. oraz umorzenia postępowania. (akta kontroli: Tom VIII-X;

Tom XI str. 1-78, 250-757; Tom XIII str. 413-415 plik 30,
Tom XVI str. 88-574, Tom XVII str. 1-254)

⁵⁴ DPP-WOPI.700.1.2018.MK.

⁵⁵ Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 22 września 2022 r. (II GSK 299/21) oddalił skargę kasacyjną Komisji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2020 r. (VI SA/Wa 1523/19).

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

⁵⁷ DPP-DPPZO1.700.1.2023.

Równocześnie z procedowaniem wniosku PBA z 28 czerwca 2018 r. o wydanie przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie działalności, w Urzędzie (w DPS) prowadzono postępowanie administracyjne dotyczące zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia PBA. Wniosek PBA z 17 maja 2018 r. w tej sprawie wpłynął do Urzędu 18 maja 2018 r. Został on złożony zgodnie z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o bankach spółdzielczych. Do wniosku PBA załączył projekt umowy zrzeszenia oraz regulacje stanowiące załączniki do niego, tj. Regulamin Systemu Pomocowego Zrzeszenia, Regulamin Audytu Wewnętrznego w Bankach Zrzeszonych, Regulamin Monitoringu i Kontroli, Kryteria Ekonomiczno-Finansowe Przystąpienia do Zrzeszenia. Urząd pismem z 27 sierpnia 2018 r. poinformował PBA o włączeniu do akt postępowania projektów 33 jego regulacji wewnętrznych, które zostały przekazane w ramach postępowania o wydanie zgody na podjęcie działalności operacyjnej. Następnie pismem z 12 września 2018 roku wezwano PBA do uzupełnienia projektu umowy zrzeszenia oraz załączników stanowiących jego integralną część. PBA pismem z 12 października 2018 r. przedłożył projekt umowy zrzeszenia uwzględniający uwagi Komisji. W konsekwencji pismem z 31 października 2018 r. poinformowano PBA w trybie art. 10 § 1 KPA o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W międzyczasie w Urzędzie przygotowano projekt decyzji KNF zatwierdzającej projekt umowy zrzeszenia PBA przyjęty uchwałą Zarządu PBA 12 października 2018 r. Projekt ten przedkładany był na posiedzeniach KNF 20 i 27 listopada 2018 r. jednak Komisja nie podjęła decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu umowy. Takiej decyzji nie podjęła również w terminie wskazanym w art. 16 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Dodatkowo KNF naraziła się na zarzut beczynności w rozpoznaniu wniosku PBA, co zostało stwierdzone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2019 r. (VI SAB/Wa 36/19) i podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 21 maja 2020 r. (II GSK 231/20). Decyzję Komisja podjęła dopiero 11 czerwca 2019 r., tj. po upływie prawie ośmiu miesięcy od skorygowania przez PBA projektu umowy zgodnie z uwagami Urzędu. Decyzją z 11 czerwca 2019 r. Komisja umarzyła w całości postępowanie administracyjne w przedmiocie zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia PBA ze względu na bezprzedmiotowość postępowania, co uzasadniono brakiem zgody KNF na rozpoczęcie działalności przez PBA w związku z ostateczną decyzją Komisji z 14 maja 2019 r. (akta kontroli: Tom XII str. 1-423, 436-574)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Po otrzymaniu przez UKNF 14 września 2017 r. pisma pełnomocnika założycieli PBA z 8 września 2017 r. kierowanego do Prezesa Rady Ministrów, w którym stwierdzono, że: *nasz wniosek procedowany jest w KNF i oczekuje na decyzję w sprawie utworzenia PBA. W czerwcu br. DLB wydał pozytywną decyzję oświadczając nam, założycielom, że cyt. „złożony wniosek i dołączone dokumenty spełniają wszystkie wymogi prawne i dają możliwość do wydania decyzji pozytywnej, ale decyzję wydaje Komisja Nadzoru Finansowego”*, Przewodniczący KNF podjął nieuzasadnioną decyzję o przekazaniu wniosku o wydanie przez KNF zezwolenia na utworzenie PBA do ponownego zbadania przez DPP. Swoją pisemną decyzję Przewodniczący KNF uzasadnił koniecznością zapewnienia rzetelnego i obiektywnego zbadania wniosku, co potwierdził także w trakcie zeznań składanych podczas kontroli NIK. W tym miejscu należy jednak

zauważyć, że: [a] Dyrektor DLB odnosząc się do pisma pełnomocnika założycieli PBA wyjaśnił Przewodniczącemu KNF, iż: *Wnioskowanie (...) jakoby DLB wydał pozytywną decyzję, jest bezpodstawne i nieuzasadnione, nawet w świetle cytowanego dalej oświadczenia o możliwości wydania decyzji pozytywnej przez Komisję Nadzoru Finansowego*; [b] z notatki ze spotkania przedstawicieli UKNF z przedstawicielami PBA z 14 czerwca 2017 r. wynika, że przedstawiciele UKNF poinformowali jedynie, że: *wniosek i załączone do niego dokumenty na obecnym etapie postępowania nie budzą zastrzeżeń pod względem formalnym oraz kompletności przedstawianych informacji*; [c] był już zgromadzony cały materiał dowodowy i zarówno DLB jak i departamenty merytoryczne (w tym DPP i DBS), które wspomagały postępowanie nie miały już do niego uwag; [d] DLB razem z DPP uzgodniły projekt decyzji zezwalającej na utworzenie PBA.

Dodatkowo należy przytoczyć zeznania byłego Dyrektora DLB. Z ich treści wynikało, że przyczyną przeniesienia postępowania do DPP było szukanie przez Przewodniczącego KNF sposobu na niewydanie zgody na utworzenie PBA. W ocenie byłego Dyrektora DLB Przewodniczący KNF miał nadzieję, że DPP przedstawi inną rekomendację. Ponadto wskazał, że: *sprawa PBA w trybie nadzwyczajnym została odebrana z prowadzenia DLB i przekazana do dalszego prowadzenia a nie do opiniowania do DPP. Była to sytuacja niespotykana. Nigdy taka sytuacja nie miała miejsca. Sprawa ta została odebrana z DLB w przeddzień kolejnego posiedzenia Komisji, kiedy to miała być podjęta decyzja w tej sprawie. W mojej ocenie zabieg taki został zrobiony po to, aby ta sprawa nie stała jednak na Komisji*.

Najwyższa Izba kontroli podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w Informacji o wynikach kontroli P/17/014⁵⁸ z 30 października 2018 r., że przekazanie DPP do ponownego rozpoznania wniosku PBA było działaniem nieuzasadnionym i wpłynęło na przedłużenie postępowania, a ostatecznie wydana 21 listopada 2017 r. decyzja KNF była taka jaką przygotował DLB w porozumieniu z DPP w sierpniu 2017 roku. Podkreślić ponownie trzeba, że sprawa wydania zezwolenia na utworzenie PBA była wówczas pilna, ponieważ do końca 2018 roku wygaszały dotychczasowe umowy zrzeszenia, a brak decyzji KNF w sprawie wniosku PBA wpływał na wzrost niepewności co do dalszej przyszłości założycieli PBA pozostających poza dwoma istniejącymi systemami ochrony instytucjonalnej.

Zauważyć również trzeba, że DPP po przejęciu postępowania skierował do PBA pismo z 12 października 2017 r. o przedłużeniu postępowania administracyjnego do sześciu miesięcy z naruszeniem terminu wskazanego w art. 33 ust. 2 Prawa Bankowego. Gromadzenie wszystkich wymaganych dokumentów i informacji w postępowaniu administracyjnym dotyczącym utworzenia PBA zostało bowiem zakończone 6 lipca 2017 r., zatem pierwotny termin na wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na utworzenie PBA mijał 6 października 2017 r. Zgodnie natomiast z art. 33 ust. 2 Prawa Bankowego KNF w uzasadnionych przypadkach może przedłużyć do sześciu miesięcy termin wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na utworzenie banku, informując o tym założycieli przed upływem terminu trzech miesięcy od daty otrzymania wniosku lub jego uzupełnienia. Z wyjaśnień Dyrektora PNB wynikało, że w przedmiotowej sprawie ostatnie uzupełnienie wniosku było przesłane przez PBA do UKNF 7 lipca 2017 r., a pismo KNF z przedłużeniem terminu rozpatrywania sprawy zostało skierowane do wnioskodawców

⁵⁸ Zapewnienie stabilności sektora bankowego.

12 października 2017 r., a więc z przekroczeniem określonego w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo Bankowe terminu instrukcyjnego do poinformowania strony postępowania o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do sześciu miesięcy - zaledwie o trzy dni, (7 października 2017 r. przypadał na sobotę). Podkreślił przy tym, że sama sprawa wydania zezwolenia na utworzenie PBA została załatwiona na ponad miesiąc przed upływem sześciomiesięcznego terminu na załatwienie sprawy, o którym mowa w ww. przepisie. W związku z czym wyjaśnił, że *nie jest uprawniona teza o naruszeniu terminu wskazanego w art. 33 ust. 2 Prawa Bankowego, z uwagi na fakt, iż w tym przepisie najistotniejsze jest prowadzenie przez KNF postępowania w ten sposób, aby sprawa wydania zezwolenia na utworzenie banku została załatwiona w instrukcyjnym terminie 6 miesięcy od uzupełnienia wniosku. Termin ten został dochowany.*

NIK zauważa, że ostatnie wyjaśnienia PBA do UKNF wpłynęły 6 lipca 2017 r., natomiast to DLB otrzymał je 7 lipca 2017 r., zatem Urząd wysyłając 12 października 2017 r. pismo, przekroczył termin zawarty określony w art. 33 ust. 2 Prawa Bankowego o sześć, a nie o trzy dni.

(akta kontroli: Tom III str. 37-38, 58; Tom IV str. 234-236; Tom V str. 38-40; Tom XII str. 424-435; Tom XIII str. 411, 413-415 plik 6; Tom XV str. 44-48; Tom XVII str. 358-362, 396 plik 5, 397-400, 407-422)

2. Urząd dopiero 23 i 26 października 2018 r. skierował do BFG zapytania dotyczące wysokości składki, która powinna zostać wniesiona przez PBA na jego rzecz, pomimo że DBS już w piśmie wewnętrznym z 24 lipca 2018 r. wskazał DLB, że dla prawidłowej oceny poziomu kosztów na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków niezbędne jest zwrócenie się do BFG z pytaniem o przedstawienie w jaki sposób BFG podejdzie do sprawy naliczania opłat dla PBA. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, zwłaszcza że oszacowana przez BFG składka na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków w 2021 roku w wysokości około [...] ⁵⁹ była jednym z przyjętych przez KNF argumentów przemawiających za niewypełnieniem przez PBA warunku wskazanego w decyzji zezwalającej na utworzenie PBA. Ponadto należy zauważyć, że PBA mógł być przekonany, że jego wyjaśnienia z 5 września 2018 r. odnośnie wysokości składki na BFG zostały przez Urząd uwzględnione, zwłaszcza że BFG w swoim piśmie z 31 października 2018 r. wskazał, że zasady wyznaczania składek w oparciu o ryzyko są złożone, a ostateczny poziom składek zależy od wielu czynników, w szczególności od: [...] ⁶⁰ Należy również dostrzec niekonsekwencję działań UKNF w zakresie wyliczanej przez PBA wysokości składek na BFG, bowiem w biznesplanie będącym podstawą wydania zgody na utworzenie PBA przyjęto składkę na BFG w wysokości od [...] ⁶¹ do [...] ⁶², pomimo że planowana na 2019 rok różnica pomiędzy sumą bilansową i funduszami własnymi wynosiła [...] ⁶³, a w biznesplanie datowanym na 27 września 2018 r. – [...] ⁶⁴, co wskazywało, że w obu przypadkach PBA nie spełniał warunków do uznania go za małą instytucję w rozumieniu przepisów rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/63 ⁶⁵. Także przewidywana

⁵⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁶⁰ Jw.

⁶¹ Jw.

⁶² Jw.

⁶³ Jw.

⁶⁴ Jw.

⁶⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/63 z dnia 21 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do składek ex ante

na 2019 rok suma bilansowa w pierwotnym biznesplanie [...] ⁶⁶ była wyższa od wykazanej w biznesplanie datowanym na 27 września 2018 r. [...] ⁶⁷.

Z zeznań byłej Dyrektora DLB wynikało, że nie pamięta, dlaczego nie wystąpiono wcześniej do BFG o oszacowanie składek. Natomiast Dyrektor PNB wyjaśnił, że obowiązek przedstawienia rzetelnych danych w dokumentach spoczywał na wnioskodawcy, nie na organie. To PBA, który zobowiązany był do przedstawienia planów działalności, w tym wiarygodnych projekcji finansowych, powinien był samodzielnie dokonać konsultacji z BFG. UKNF zwracał się z prośbą o udzielenie wyjaśnień co do wiarygodności projekcji w zakresie wysokości składek w piśmie z 14 sierpnia 2018 r., a pisma PBA m.in. z 5 września 2018 r. nie odpowiadały na zgłoszone przez UKNF wątpliwości. Wyjaśnił też, że po raz kolejny UKNF w ramach postępowania w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeszania, wezwaniem z 12 września 2018 r. wskazał, że założenia odnośnie kosztów PBA na rzecz BFG nie były jasne, gdyż w ocenie Urzędu nie uwzględnił m.in. opłaty na fundusz przymusowej restrukturyzacji banków. W odpowiedzi z 12 października 2018 r. *PBA stwierdził, że nie jest w stanie, na chwilę obecną, ustalić w inny sposób kwoty ewentualnych składek wnoszonych do BFG". Brak możliwości samodzielnego ustalenia ww. kwestii powinien skłonić PBA do skonsultowania tego tematu z BFG co, jednakże, z powodów nieznanых UKNF, nie nastąpiło. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PNB mając na względzie konieczność zakończenia postępowania w ustawowym terminie, zdecydowano o samodzielnym wystąpieniu KNF do BFG z prośbą o poinformowanie, czy PBA kontaktował się z BFG w sprawie poprawności wyliczania składki na BFG oraz zweryfikowanie przedstawionych projekcji w tym zakresie. Otrzymana odpowiedź z BFG z 31.10.2018 r. wskazała, że PBA nie konsultował się wcześniej z BFG w tym zakresie, a projekcje przedstawione przez BFG były istotnie różne niż szacunki PBA.*

NIK zwraca uwagę, że w piśmie UKNF z 18 października 2018 r. wzywającym do ostatecznego dostarczenia dokumentów potwierdzających stan gotowości PBA do rozpoczęcia działalności, pomimo dalszych wątpliwości co do sposobu wyliczenia składki na BFG przez PBA nie wskazał wnioskodawcy, że był to jeden z elementów wymagających wyjaśnień. Natomiast przytoczone w wyjaśnieniach pisma z 12 września i 12 października 2018 r. pochodziły z postępowania dotyczącego zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia, którego przedmiotem nie była weryfikacja danych w biznesplanie, a PBA zaznaczył, że *nie wszystkie uwagi (...) zostały uwzględnione w Umowie Zrzeszenia, ponieważ dotyczą banku apeksowego, a nie Umowy zrzeszenia i znajdują odzwierciedlenie w regulacjach wewnętrznych.*

Dyrektor PNB wyjaśniając kwestię, niekwestionowania wysokości składki na BFG przyjętej w biznesplanie będącym podstawą wydania zgody na utworzenie PBA wskazał, że w toku prowadzonych postępowań zmienił się bardzo istotnie sposób naliczania opłat banków na rzecz BFG, skutkujący znacznym wzrostem opłat w 2018 roku w porównaniu do opłat wnoszonych w 2017 roku, co było wynikiem wejścia w życie ustawy o BFG. Od 2018 roku zamiast opłaty obowiązkowej i ostrożnościowej na rzecz BFG, obowiązywały składki na fundusz gwarancyjny banków oraz przymusowej restrukturyzacji banków, które zostały pobrane po raz pierwszy za 2017 rok. *Z tego względu na*

wnoszonych na rzecz mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz. Urz. UE L 11 z 17.01.2015, str. 44, ze zm.).

⁶⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁶⁷ Jw.

etapie wydawania zgody na utworzenie PBA (postępowanie prowadzone w latach 2016-2017) nie kwestionowano wysokości składki na BFG przyjętej w biznesplanie będącym podstawą wydania zgody na utworzenie Banku, ponieważ była ona obliczona zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Dalej Dyrektor PNB wyjaśnił, że wysokość składki zakwestionowano w kolejnym postępowaniu (prowadzonym w latach 2017-2018), gdyż Bank w projekcjach finansowych nie uwzględnił zmian sposobu jej wyliczania (skutkującego istotnym jej wzrostem). PBA w przedstawianych, kolejnych projekcjach posługiwał się nieobowiązującymi już założeniami ustalania kosztów opłat na BFG na bazie stawek wyznaczonych Uchwałami Rady BFG na IV kw. 2016 r., tj. na opłatę obowiązkową i opłatę ostrożnościową. W kolejnych prezentowanych dokumentach, np. w piśmie z 5.09.2018 r. (stanowiącym odpowiedź na pismo UKNF z 14.08.2018 r.), PBA wciąż błędnie wyliczał składkę na BFG, pomimo zmiany przepisów w tym obszarze.

NIK zwraca uwagę, że ustawa o BFG weszła w życie 9 października 2016 r., a więc jeszcze przed złożeniem przez PBA wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku. W biznesplanie datowanym na 20 czerwca 2017 r. będącym podstawą do wydania ww. zgody, PBA przedstawił wysokość składek na BFG w drugim i trzecim roku działalności, więc zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinien był już wtedy określić wysokość opłat w oparciu o składki na fundusz gwarancyjny banków oraz przymusowej restrukturyzacji banków, zamiast w oparciu o wysokości opłaty obowiązkowej i ostrożnościowej na rzecz BFG. Urząd postąpił więc nieprawidłowo, nie kwestionując ich wysokości już w pierwszym z prowadzonych postępowań.

(akta kontroli: Tom V str. 459-464; Tom VI str. 122-164, 330-368, 436-444;
Tom VII str. 1-4, 14-21, 72-100, 168-177; Tom XIII str. 334-387;
Tom XVII str. 367-374, 396 plik 4, 407-422)

3. Urząd dopiero pismem z 21 listopada 2018 r. – po wniosku jednego z członków KNF złożonym na posiedzeniu Komisji 20 listopada 2018 r. – poinformował PBA w trybie art. 79a KPA, że w postępowaniu dotyczącym wydania zgody na rozpoczęcie działalności stwierdzono przesłanki mogące skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem PBA, pomimo że projekt decyzji KNF odmawiającej wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA uzgodniono pomiędzy DLB i DPP już 9 i 15 listopada 2018 r. Dodatkowo w piśmie z 21 listopada 2018 r. nie wskazano wyczerpująco i precyzyjnie jakie przesłanki zależne od PBA nie zostały spełnione lub wykazane i które mogły skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem PBA. W piśmie tym bowiem poinformowano PBA jedynie, że w wyniku przeprowadzonej analizy i oceny zgromadzonego materiału dowodowego, stwierdzono: [1] brak należytego przygotowania organizacyjnego PBA do rozpoczęcia działalności (art. 36 ust. 3 pkt 1 Prawa Bankowego); [2] niedysponowanie odpowiednimi warunkami do przechowywania środków pieniężnych i innych wartości, z uwzględnieniem zakresu i rodzaju prowadzonej działalności bankowej (art. 36 ust. 3 pkt 3 Prawa Bankowego); [3] niespełnianie warunku określonego w decyzji o wydaniu zezwolenia na utworzenie PBA. Nie poinformowano zatem PBA szczegółowo o przesłankach mogących skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem PBA, w tym np. o niezgodności źródeł pokrycia kosztów organizacji (§ 11 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały 312/2012) i braku udokumentowania w całości wpłaty opłaty administracyjnej, pomimo że jeden z członków KNF na posiedzeniu Komisji 20 listopada 2018 r. wprost wskazał na konieczność poinformowania PBA o obowiązku uzupełnienia wpłat opłaty administracyjnej.

W konsekwencji tak wykonanego obowiązku określonego w art. 79a KPA, PBA nie mógł odnieść się szczegółowo do okoliczności będących ostatecznie podstawą do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na rozpoczęcie działalności, w tym złożyć wyjaśnień i dokumentów przedłożonych Urzędowi na etapie ponownego rozpatrywania sprawy. W ocenie NIK jest to o tyle istotne, że członkowie KNF mieli wątpliwości co do rozstrzygnięcia wniosku PBA o wydanie zgody na rozpoczęcie działalności o czym świadczy brak jednogłośności przy podejmowaniu decyzji z 27 listopada 2018 r. W ocenie NIK postępowanie Urzędu było niezrozumiałe zwłaszcza w kontekście przesłanki wskazanej w art. 36 ust. 3 pkt 3 Prawa Bankowego. Należy podkreślić, że w protokole kontroli podpisanym przez przedstawicieli PBA 11 października 2018 r. jednoznacznie nie wskazano, że PBA nie spełnia tego warunku, a w piśmie z 18 października 2018 r. precyzyjnie nie wezwano PBA do dostarczenia umów dotyczących obsługi gotówki. Nie może więc dziwić fakt, że obecni na posiedzeniu 27 listopada 2018 r. przedstawiciele PBA nie wiedzieli w jakim zakresie PBA nie spełnia m.in. tej przesłanki.

Z korespondencji e-mail ówczesnej Dyrektor DLB z pracownikami Urzędu z 21 listopada 2018 r. wynika, że przyczyną nieszczegółowego poinformowania PBA o przesłankach odmowy wydania zgody na rozpoczęcie działalności były wątpliwości na ile to Urząd ma udzielać informacji o szczegółowych powodach, wnioskach lub ocenach, w sytuacji, gdy to KNF podejmuje ostateczną ocenę i decyzję. Stanowisko takie podtrzymała również w trakcie składania zeznań podczas kontroli NIK. Natomiast Dyrektor PNB wyjaśnił, że pismem z 21 listopada 2018 r. wypełniono wymóg z art. 79a KPA, na tyle wyczerpująco i precyzyjnie, na ile było to wymagane w tym zakresie w KPA i ustawie Prawo Bankowe, w której w art. 36 ust. 3 wskazane zostały ustawowe przesłanki odmowy wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności. Dodał, też, że PBA był wcześniej informowany o niespełnianiu wymogów do uzyskania zezwolenia, a w piśmie z art. 79a KPA, UKNF przytoczył przesłanki wskazane w art. 36 ust. 3 ustawy Prawo Bankowe z zaznaczeniem, które z nich uważał za nieudowodnione.

W odniesieniu do późnego terminu poinformowania PBA w trybie art. 79a KPA Dyrektor PNB wskazał, że na posiedzenie KNF 20 listopada 2018 r. został przygotowany materiał wraz z projektem decyzji. W toku posiedzenia, na wniosek jednego z członków Komisji, Przewodniczący wydał polecenie przeprowadzenia analizy wniosku PBA pod kątem wysłania pisma w trybie art. 79a KPA. Wykonanie tych ustaleń skutkowało wysłaniem pisma do PBA 21 listopada 2018 r. Zdaniem Dyrektora PNB art. 79a KPA *doprecyzowuje art. 10 KPA wskazujący na ogólną zasadę KPA dotyczącą czynnego udziału strony w postępowaniu*. Wskazał, że w prowadzonym postępowaniu UKNF, zgodnie z art. 10 i 73 KPA dwukrotnie informował PBA pismami z 18 października i 5 listopada 2018 r., o możliwości przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Ponadto, zazaczył, że w piśmie z 18 października 2018 r. wezwano PBA do dostarczenia konkretnych dokumentów potwierdzających stan gotowości do rozpoczęcia działalności operacyjnej, a tym samym – spełnienia przesłanek ustawowych. Wyjaśnił też, że 8 listopada 2018 r. PBA dokonał przeglądu akt postępowania, gdzie miał *sposobność zapoznania się z pełną dokumentacją, w tym korespondencją z BFG wskazującą na istotne różnice w zakresie wysokości naliczanej składki na BFG w stosunku do zawartych w biznesplanie PBA*. Po dokonaniu przeglądu akt sprawy PBA nie przedstawił żadnych dodatkowych dokumentów.

NIK zauważa jednak, że z ww. korespondencji e-mail wynika też, że przedstawiciele Urzędu ze względu na zbliżający się termin utraty mocy zezwolenia na utworzenie PBA obawiali się złożenia wniosków dowodowych ze strony PBA. Ówczesna Dyrektor DLB wskazała bowiem, że *stosowanie art. 79a KPA stwarza w każdym postępowaniu ryzyko podejmowania przez stronę postępowania działań blokujących wydanie decyzji. Należy liczyć się np. z wpływem nowych wniosków dowodowych (licznej korespondencji lub dokumentacji), której nie będziemy w stanie rzetelnie przeanalizować przed upływem 29 listopada 2018 r. o czym zresztą informowałam na wcześniejszych posiedzeniach KNF*. Ponadto NIK zwraca uwagę, że regulacje wewnętrzne KNF tj. *Procedura postępowania DLB w sprawach wniosków o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez bank krajowy*, wydana 28 czerwca 2012 r., nie została dostosowana do zmian wprowadzonych w KPA i nie przewidywała zawiadomienia strony w trybie art. 79a KPA, który obowiązywał od 1 czerwca 2017 r.

NIK podziela pogląd zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 marca 2020 r. (VI SA/Wa 1523/19), że taki sposób wywiązywania się z obowiązku wskazanego w art. 79a KPA spowodował, że PBA nie mógł wypowiedzieć się w przedmiocie wymogów jakie nie zostały spełnione i ich spełnić. Uchybienie to uniemożliwiło także PBA dokonanie konkretnych czynności procesowych i stanowiło naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu i tym samym art. 79a KPA w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy. Dodać należy, że na etapie ponownego rozpatrywania sprawy dotyczącej zgody na rozpoczęcie działalności przez PBA, Urząd pismami z 12 i 28 marca 2019 r. precyzyjnie informował PBA o przesłankach mogących skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem PBA.

Na zakończenie trzeba wskazać, że powyższa nieprawidłowość została użyta jako jeden z argumentów w pozwie o zapłatę złożonym w Sądzie Okręgowym w Warszawie przez PBA, gdzie jako pozwanego wskazano m.in. UKNF⁶⁸.

(akta kontroli: Tom I str. 61-64; Tom VI str. 383-435;
Tom VII str. 40-43, 299-359;
Tom IX str. 36-68, 77-80, 161-163, 403-448;
Tom XIII str. 413-415 plik 24, 25;
Tom XVII str. 255-344, 367-374, 396 plik 4, 407-422)

4. Komisja decyzją z 27 listopada 2018 r. odmawiającą wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA oraz decyzją z 14 maja 2019 r. utrzymującą w całości w mocy decyzję z 27 listopada 2018 r. merytorycznie rozpatrzyła wniosek PBA z 28 czerwca 2018 r. o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności, w tym rozstrzygnęła czy PBA spełniał warunek określony w decyzji zezwalającej na utworzenie PBA, pomimo że 21 listopada 2018 r. zezwolenie komisji z 21 listopada 2017 r. utraciło moc. Powyższe wynikało z art. 38 Prawa Bankowego, zgodnie z którym nierozpoczęcie przez PBA działalności w terminie roku od wydania pierwszego zezwolenia KNF skutkowało utratą jego mocy. Zatem po tym dniu postępowania administracyjne powinny być umorzone jako bezprzedmiotowe na podstawie odpowiednio art. 105 § 1 i 138 § 1 pkt 2 KPA.

⁶⁸ Z informacji uzyskanych 16 grudnia 2024 r. wynika, że sąd doręczył Prokuraturze Generalnej RP odpis pozwu z załącznikami 14 marca 2024 r. W wyznaczonym przez sąd terminie, tj. 12 kwietnia 2024 r., Prokuratura Generalna RP udzieliła odpowiedzi na pozew. Sprawa pozostaje w toku przed sądem pierwszej instancji. Po wymianie pism procesowych pomiędzy stronami, sąd wyznaczył termin rozprawy na 10 czerwca 2026 r.

Z akt postępowania administracyjnego, protokołów posiedzeń Komisji oraz dokumentacji wewnętrznej Urzędu wynika, że przyczyną ww. nieprawidłowości odnośnie decyzji z 27 listopada 2018 r. było przekonanie Urzędu i KNF o wygaśnięciu zezwolenia na utworzenie PBA 29 listopada 2018 r., tj. po upływie roku od doręczenia tej decyzji PBA, a nie jej wydania. Należy jednak zauważyć, że na posiedzeniu KNF 20 listopada 2018 r. jeden z członków Komisji (w kontekście daty wydania i doręczenia decyzji z 21 listopada 2017 r.) dopytywał przedstawicieli Urzędu do kiedy powinno zostać wydane zezwolenie na rozpoczęcie działalności PBA. Powyższe stanowisko potwierdziła ówczesna Dyrektor DLB, która zeznała: *nasza interpretacja była taka, że wydanie to jest skuteczne doręczenie. Samo wydanie decyzji nie powoduje, że jest ona w obrocie prawnym, dopiero jej doręczenie, dlatego przyjęliśmy taką interpretację.* Z kolei Dyrektor PNB w wyjaśnieniach zaznaczył, że w odniesieniu do terminów wygaśnięcia zezwoleń KNF, o których mowa w art. 38 ustawy Prawo Bankowe, należy uwzględnić ówczesny stan wiedzy oraz brak sprecyzowanych poglądów w tym zakresie na gruncie orzecnictwa sądowego. (...) *Na etapie rozstrzygania sprawy administracyjnej z wniosku PBA o zezwolenie na rozpoczęcie działalności UKNF dysponował i konsekwentnie posługiwał się interpretacją swoich służb prawnych w zakresie daty wygaśnięcia decyzji wskazanych w art. 38 ustawy Prawo Bankowe. Wielokrotnie w toku całego postępowania – w pismach procesowych oraz na posiedzeniach KNF – o dacie tej informowano również PBA i jego przedstawicieli. Sądy administracyjne wyraziły odmienną interpretację tej kwestii dopiero później.* Powołał się również na wyroki sądowe w innych sprawach, w których przyjęta została analogiczna z zastosowaną przez UKNF interpretacja terminu wydania decyzji (zezwoleń). Wskazał również, że interpretacja ta była korzystna dla założycieli i była komunikowana PBA już w lipcu 2018 roku, a PBA tego nie kwestionował. W piśmie do PBA z 18 października 2018 r. UKNF poinformował, że termin, o którym mowa w art. 38 ustawy Prawo Bankowe upływa 29 listopada 2018 r. i ze względu na jego zawity charakter, zamiarem UKNF było zakończenie gromadzenia materiału dowodowego do 25 października 2018 r. i przystąpienie do przygotowania rozstrzygnięcia i przedstawienie sprawy na posiedzenie KNF, tak aby stosowna decyzja administracyjna została podjęta przed upływem ustawowego terminu z art. 38 ustawy Prawo Bankowe.

NIK zwraca jednak uwagę, że służby prawne UKNF posiadały wiedzę o możliwości utraty zezwolenia na utworzenie PBA od roku czasu od jego wydania. W tym miejscu należy przytoczyć wyrok NSA II GSK 767/12, gdzie KNF był jedną ze stron postępowania, a w którym to wyroku jasno określono interpretację terminu wydania decyzji. Wskazano w nim m.in., iż bieg 6-cio miesięcznego terminu, określonego w art. 96 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁶⁹ *do nałożenia przez organ kary pieniężnej na członka zarządu powinien być liczony nie od daty doręczenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na spółkę jako emitenta, lecz od daty jej wydania, tj. daty jej sporządzenia, co oznacza w przypadku decyzji pisemnej dzień podpisania decyzji zawierającej prawem wymagane składniki.* (...) *Wydanie, ogłoszenie i doręczenie aktu to trzy odrębne czynności podejmowane w toku postępowania, które ustawodawca wyraźnie rozróżnia i z którymi łączy różne skutki tak procesowe jak i materialne.* Ponadto, w wyroku wskazano, że *nie ulega wątpliwości, że termin określony w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie jest terminem prawa materialnego* (tak samo jak w art. 38 Prawa Bankowego – dop.

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 620, ze zm. Dalej: ustawa o ofercie.

NIK). Skoro więc kara pieniężna została nałożona na skarżącego z naruszeniem terminu prawa materialnego określonego w art. 96 ust. 7 ustawy o ofercie, musiało to skutkować uchynieniem wyroku oraz uchynieniem zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej. Skutki upływu terminu prawa materialnego należy rozpatrywać w kontekście zasady praworządności. Organ administracji publicznej działając przed upływem terminu prawa materialnego miał podstawę prawną do wydania przedmiotowej decyzji administracyjnej, natomiast po upływie tego terminu podstawy prawnej nie ma, a więc decyzja wydana po upływie terminu jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej. Upływ terminu prawa materialnego stanowi trwałą i nieusuwalną przeszkodę w kontynuacji postępowania administracyjnego, przesądzając o jego bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 105 § 1 KPA. Ponadto należy zauważyć, że przedstawicielom PBA decyzja zezwalająca na utworzenie banku została zakomunikowana na posiedzeniu KNF 21 listopada 2017r., a dodatkowo Komunikat KNF ws. udzielenia zezwolenia na utworzenie Polskiego Banku Apeksowego SA również został opublikowany 21 listopada 2017 r., co powinno było wzbudzić wątpliwości UKNF co do liczenia terminów i nawet z ostrożności procesowej Urząd powinien dążyć do wydania drugiego zezwolenia do 21 listopada 2018 r.

W ocenie NIK nie do końca jasne są z kolei powody dążenia do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku PBA o ponowne rozpatrzenie sprawy, skoro już na posiedzeniu KNF 18 grudnia 2018 r. Przewodniczący Komisji stwierdził, że: *PBA złożył wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, który jest formalnie przedmiotem postępowania w Urzędzie. W dniu 29 listopada 2018 r. minął rok od doręczenia pierwszej decyzji o zezwoleniu na utworzenie PBA. Przepis, który wprowadza ten roczny termin (art. 38 Prawa Bankowego – dop. NIK) wprowadza tzw. termin zawity i nie przewiduje możliwości zawieszenia biegu tego terminu lub jego wydłużenia z uwagi np. na trwające postępowanie odwoławcze. Nawet jeżeli strona złożyła wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, to termin roczny ma charakter definitywny. Jego upływ powoduje brak możliwości rozpoczęcia działalności operacyjnej przez PBA niezależnie od decyzji wydanej w postępowaniu II-instancji. Dodatkowo wskazał członkom Komisji: na spotkaniu z przedstawicielami PBA 13 grudnia 2018 r. ustalono, że najlepiej z punktu widzenia tego postępowania byłoby, aby PBA wycofał wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy i wystąpił z nowym wnioskiem o wyrażenie zgody na utworzenie banku, równocześnie występując z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozpoczęcie działalności. Urząd dostrzegając specyfikę sytuacji może procedować te wnioski równoległe i zakładając dobrą współpracę, decyzje mogłyby być wydane w pierwszym kwartale 2019 roku.*

Przewodniczący KNF w trakcie kontroli NIK odnosząc się do dążenia do merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku PBA o ponowne rozpatrzenie sprawy zeznał: *opinia prawna w Urzędzie była taka, że należy prowadzić postępowanie o ponowne rozpatrzenie sprawy o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA pomimo, że mój pogląd wyrażony na posiedzeniu był odmienny. Być może decyzja Urzędu wynikała z ostrożności procesowej. Odnosząc się z kolei do propozycji złożenia przez PBA nowych wniosków wskazał: to podejście opierało się na założeniu, że rozpoczęcie działalności PBA na podstawie pierwotnej decyzji nie jest już możliwe i z tego co pamiętam powstał pomysł, żeby PBA złożył ponowny wniosek o zezwolenie na utworzenie banku (tzw. pierwsza licencja) a następnie nie czekając na pierwszą licencję, jednocześnie wniosek o rozpoczęcie działalności (tzn. licencja operacyjna). Takie równoległe procedowanie mogłoby umożliwić szybsze dojście do rozpoczęcia działalności niż gdyby wnioski były procedowane jeden po drugim.*

Natomiast Dyrektor PNB dążenie UKNF do merytorycznego rozpatrzenia sprawy z wniosku o ponowne rozpatrzenie wyjaśnił następująco *należy zauważyć, że przepis art. 38 ustawy Prawo Bankowe stanowiący, iż zezwolenia, o których mowa w art. 34 ust. 1 i w art. 36 ust. 1, tracą moc, jeżeli w terminie roku od wydania zezwolenia na utworzenie banku nie rozpoczął on działalności, budził rozbieżności w doktrynie. Istniały bowiem poglądy, zgodnie z którymi normodawca wyraźnie stanowi, że moc tracą obie kategorie zezwoleń, a więc nawet po upływie roku od daty wydania zezwolenia na utworzenie banku postępowanie związane z wydaniem zezwolenia na rozpoczęcie działalności bankowej powinno być kontynuowane, o ile zostało wszczęte przed upływem roku. Taka wykładnia przepisu art. 38 ustawy Prawo Bankowe miała swoje logiczne i funkcjonalne uzasadnienie bowiem zastosowanie wykładni literalnej (...) mogłoby sugerować, że w razie złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności bankowej tuż przed upływem roku od wydania pierwszego z zezwoleń (zezwolenia na utworzenie banku) tj. w trakcie procedury związanej z wydaniem drugiego z zezwoleń (zezwolenia na rozpoczęcie przez bank działalności), następowałaby utrata mocy zezwolenia na utworzenie banku w związku z upływem roku od momentu jego wydania. Przyjęcie takiego założenia mogło budzić wątpliwości, co do racjonalności wykładni literalnej przepisu w stanie faktycznym zaistniałym przy rozpatrywaniu wniosku PBA w sprawie wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności. Postępowanie musiałoby zostać umorzone, bez wydawania merytorycznego rozstrzygnięcia. Wskazał również, że KNF był zobowiązany do wzięcia po uwagę przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE⁷⁰, która przyjmowała, że *proces uzyskiwania licencji na działalność instytucji kredytowej (banku) jest jednoetapowy, oraz że rozpoczęcie działalności przez instytucję kredytową możliwe jest tylko na podstawie zezwolenia na rozpoczęcie takiej działalności oraz że ewentualne wygaśnięcie tego zezwolenia jest możliwe dopiero z upływem 12 miesięcznego okresu od wydania tego zezwolenia, gdy działalność nie została faktycznie rozpoczęta*. Zdaniem Dyrektora PNB, w ocenie UKNF w ramach postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, z ww. przepisów wynikał obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy.*

(akta kontroli: Tom III str. 64-97; Tom VII str. 72-100; Tom IX str. 360-448;

Tom XIII str. 413-415 plik 24, 25, 28;

Tom XVII str. 367-374, 396 plik 4, 401-406, 407-422)

5. Komisja nie podjęła decyzji w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeczenia PBA w sześciomiesięcznym terminie wskazanym w art. 16 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych, pomimo że w Urzędzie przygotowano projekt decyzji KNF zatwierdzającej projekt umowy zrzeczenia PBA przyjęty uchwałą Zarządu PBA 12 października 2018 r. i projekt ten przedkładany był na posiedzeniach KNF 20 i 27 listopada 2018 r. Decyzję Komisja podjęła dopiero 11 czerwca 2019 r., tj. po upływie prawie ośmiu miesięcy od skorygowania przez PBA projektu umowy zgodnie z uwagami Urzędu.

Przedłużenie postępowania w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeczenia PBA uzasadniano toczącym się postępowaniem odwoławczym w sprawie wydania przez KNF zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA. Należy tu jednak zaznaczyć, że na spotkaniu przedstawicieli UKNF z przedstawicielami PBA

⁷⁰ Dz. Urz. UE. L 176 z 27.06.2013 r. str. 338, ze zm.

15 czerwca 2018 r. (jeszcze przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na rozpoczęcie działalności) ówczesny Dyrektor DBS wskazywał, że prowadzone postępowanie w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeczenia chciałby zakończyć w przeciągu trzech miesięcy, nie wspominając wtedy o konieczności uzyskania zezwolenia na rozpoczęcie działalności w pierwszej kolejności. Ponadto, w pismach z 17 grudnia 2018 r., 15 lutego 2019 r. oraz 17 kwietnia 2019 r. kierowanych do PBA nie wskazano w jaki sposób postępowanie w sprawie wydania zgody na rozpoczęcie działalności przez PBA warunkuje zakończenie postępowania w sprawie zatwierdzenia umowy zrzeczenia PBA. Dopiero na złożone przez PBA ponaglenie Urząd w piśmie z 6 marca 2019 wskazał, że w jego ocenie możliwość zawarcia umowy zrzeczenia na zasadach przewidzianych w ustawie o bankach spółdzielczych powinien mieć bank posiadający zdolność do uzyskania statusu banku zrzeszającego, a o nabyciu takiej zdolności przesądza moment uzyskania przez bank zezwolenia na rozpoczęcie działalności operacyjnej i z chwilą wydania takiej decyzji ustaje przeszkoda do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczeniowej. Takich samych wyjaśnień udzielił Dyrektor PNB, który również wskazał, że *Komisja nie wydała decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia PBA w terminie sześciomiesięcznym, ponieważ nie mogła jej wydać do czasu wydania decyzji w sprawie wydania zezwolenia na rozpoczęcie przez PBA działalności. Zaznaczył również, że Komisja była przygotowana do wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie w ustawowym terminie. 31 października 2018 r. KNF wystosowała do PBA pismo w toku postępowania w trybie art. 10 § 1 i 73 § 1 k.p.a., w którym informowała Bank o uprawnieniach płynących z tych przepisów. (...) Niemniej, w omawianej sprawie kluczowym było istnienie zagadnienia prejudycjalnego – tj. uzyskanie przez PBA statusu banku uprawnionego do rozpoczęcia działalności – warunkującego podjęcie przez Komisję decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia.*

W tym miejscu zauważyć należy brak konsekwencji działań Urzędu. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 10 października 2019 r. (VI SAB/Wa 36/19), skoro Urząd uznał, że zakończenie postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia PBA było zależne od uprzedniego rozstrzygnięcia postępowania dotyczącego zezwolenia na rozpoczęcie działalności, to w takiej sytuacji Urząd zobligowany był do zawieszenia postępowania administracyjnego z wniosku PBA o zatwierdzenie projektu umowy zrzeczenia na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA.

Z wyjaśnień ówczesnego Dyrektora DBS odnoszącego się do braku zawieszenia postępowania o zatwierdzenie projektu umowy zrzeczenia PBA wynikało, że w UKNF uznano, że zawiesić można postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA tylko wtedy, gdy wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ jak stanowi dosłownie przepis art. 97 § 1 pkt 4 KPA, a takim innym organem nie był DLB. NIK w pełni jednak zgadza się z treścią uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 października 2019 r. (VI SAB/Wa 36/19), który wskazał, że pomimo użycia w art. 97 § 1 pkt 4 KPA sformułowania *inny organ*, to niekoniecznie musi nim być inny organ w strukturze administracji publicznej, ale organ właściwy w myśl przepisów prawa do rozstrzygnięcia odrębnej sprawy. Takim organem może być zatem i organ rozpoznający sprawę, jeżeli przepisy prawa wyposażają go również w zdolność prawną do rozstrzygnięcia innej sprawy administracyjnej w odrębnym postępowaniu.

Natomiast Dyrektor PNB wyjaśnił, że KNF mogła zawiesić postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia, niemniej mając na uwadze interes PBA w tym postępowaniu, związany z jak najszybszym załatwieniem sprawy w przypadku uzyskania przez Bank zezwolenia na rozpoczęcie działalności, w postępowaniu z art. 16 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych był wyznaczany nowy termin załatwienia sprawy skorelowany z analogicznymi działaniami KNF w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez PBA.

(akta kontroli: Tom V str. 150-151; Tom XII str. 1-423, 436-574;
Tom XVII str. 389-390, 396 plik 2, 401-422)

1.2. Przymusowa restrukturyzacja GNB

Opis stanu
faktycznego

KNF na posiedzeniu 23 marca 2021 r. podjęła uchwałę [...] ⁷¹. Podstawą jej wydania było m.in. opublikowanie 19 marca 2021 r. sprawozdania finansowego za 2020 rok, w którym GNB wykazał ujemny wynik finansowy. Według przedstawionych danych, wynik finansowy GNB na 31 grudnia 2020 r. wyniósł (-567.000) tys. zł, [...] ⁷²

[...] ⁷³

Decyzją KNF z 22 grudnia 2021 r. ⁷⁴ ustanowiono kuratora dla GNB, którego zadaniem było m.in.: [1] monitorowanie działań podejmowanych przez organy ww. banku, [2] składanie KNF miesięcznych sprawozdań ze swojej działalności zawierających ocenę sytuacji finansowej banku wraz ze wskazaniem i oceną potencjalnych ryzyk, [3] przedstawianie informacji na temat bieżącej sytuacji GNB na posiedzeniach Komisji oraz udzielanie informacji na ten temat, na każde żądanie Komisji. Na kuratora wyznaczono BFG.

W związku z decyzją KNF z 22 grudnia 2021 r. w sprawie powołania BFG na kuratora GNB, NIK zwraca uwagę, że BFG, stosownie do zapisów ustawy o BFG, pełnił jednocześnie różne funkcje, tj. m.in gwaranta depozytów, tymczasowego administratora (kuratora) czy też samego nadzoru nad procesem sprzedaży / restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Nie można wykluczyć, że jednoczesne pełnienie tych funkcji może mieć wpływ na podejmowane decyzje w ramach wykonywanych zadań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a tym samym na ewentualne wystąpienie konfliktów interesów.

Podobne wątpliwości wyraził Trybunał Sprawiedliwości UE ⁷⁵ w orzeczeniu z 12 grudnia 2024 r. – sprawa nr C-118/23. Odpowiadał on w nim na cztery pytania zadane w trybie prejudycjalnym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt VI SA/Wa 2964/22) w zakresie przymusowej restrukturyzacji GNB ⁷⁶. W rozstrzygnięciu Trybunał orzekł m.in., że w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również inne funkcje, nakłada to obowiązek przyjęcia rozwiązań strukturalnych/organizacyjnych celem zapewnienia niezależności operacyjnej tego organu i unikania konfliktów interesów w odniesieniu do tych funkcji. Według Trybunału niezbędne przepisy dotyczące tego zagadnienia mogą być ustanowione zarówno przez samo państwo członkowskie jak i krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz powinny one być opublikowane. Dodał, że

⁷¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁷² Jw.

⁷³ Jw.

⁷⁴ Decyzja nr DBK-DBK3A.720.4.2021.IM. z 22 grudnia 2021 r.

⁷⁵ Dalej: Trybunał.

⁷⁶ Postanowienie z 26 stycznia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału 21 lutego 2023 r.

środki organizacyjne mogą odpowiadać pojęciu „przepisów wewnętrznych”, o ile zostały one wystarczająco precyzyjnie opisane, a publikacja tych przepisów pozwala wszystkim zainteresowanym osobom na zapoznanie się z nimi w każdej chwili.

(akta kontroli: Tom XIX, str. 691-719)

Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru Bankowego wyjaśnił⁷⁷, że ustawodawca wprost przesądził o braku konfliktu interesów w sytuacji pełnienia przez BFG funkcji kuratora w banku, a możliwość powierzenia tej funkcji Funduszu wynika wprost z przepisów prawa.

Zdaniem NIK fakt, że ustawodawca pozwolił na pełnienie funkcji kuratora przez BFG nie powoduje wykluczenia możliwości wystąpienia konfliktu interesów w przypadku jednoczesnego pełnienia ww. funkcji, gwaranta depozytów oraz podmiotu odpowiedzialnego za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banku.

(akta kontroli: Tom XIX, str. 742, plik 1)

[...] ⁷⁸

Następnie KNF, na wniosek BFG z 31 sierpnia 2022 r., wydała decyzję z 2 września 2022 r.⁷⁹ zezwalającą na utworzenie przez BFG instytucji pomostowej Bank BFG Spółka Akcyjna. Zatwierdzono przedłożony projekt statutu banku oraz pierwszy skład zarządu. Jednocześnie w dokumencie tym określono zakres i okres wyłączenia stosowania wobec instytucji pomostowej wymogów kapitałowych i nadzorczych. [...] ⁸⁰

(akta kontroli: Tom XIX, str.123, plik 6, 11-12)

BFG decyzją administracyjną⁸¹ z 29 września 2022 r. wszczął wobec GNB przymusową restrukturyzację o czym poinformował KNF pismem z 30 września 2022 r. W ww. decyzji zawarto informacje o przyczynach i skutkach przymusowej restrukturyzacji. Wskazano, że BFG wszczął przymusową restrukturyzację wobec GNB, ponieważ zostały spełnione wszystkie trzy przesłanki wynikające z art. 101 ust. 7 ustawy o BFG, tj. [1] GNB był zagrożony upadłością; [2] brak było uzasadnionych przesłanek wskazujących, że działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, działania GNB lub systemu ochrony instytucjonalnej pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością; [3] wszczęcie przymusowej restrukturyzacji wobec GNB było konieczne w interesie publicznym, rozumianym w szczególności jako stabilność sektora finansowego i ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych, a także zapewnienie kontynuacji realizowanej przez GNB funkcji krytycznej w postaci obsługi przyjmowanych depozytów jednostek samorządu terytorialnego.

Z Raportu oszacowania ⁸² wartości aktywów i pasywów GNB wynikało, że wg stanu na 31 marca 2022 r. aktywa i zobowiązania Banku wynosiły

⁷⁷ Pismo nr DBK-DBK3A.071.3.2025.IM z 19 marca 2025 r.

⁷⁸ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁷⁹ DLB-DLBZ1.700.3.2022.KS wraz z postanowieniem nr DLB-DLBZ1.700.3.2022 PP z 14 października 2022 r. w zakresie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej.

⁸⁰ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁸¹ Nr DPR.720.6.2021.256 z 29 września 2022 r.

⁸² Raport z Oszacowania 1 i Raport z Oszacowania 2 – sporządzone przez Deloitte Advisory sp. z o.o. sp. k. na zlecenie BFG – raporty oszacowania wartości aktywów i pasywów GNB z 24 września 2022 r. wg stanu na 31 marca 2022 r. Celem Raportu z Oszacowania 1 była weryfikacja przesłanki zagrożenia upadłością Banku w szczególności wypełnienia warunków prowadzenia działalności objętej zezwoleniem KNF oraz ustalenia strat podmiotu podlegającego oszacowaniu, mających wpływ na weryfikację spełnienia przesłanek wymienionych w art. 101 ust. 3 ustawy o BEG. Celem Raportu z Oszacowania 2 był m.in. wybór instrumentu, który zapewni najpełniejsze osiągnięcie celów przymusowej restrukturyzacji.

odpowiednio 43.453.000 tys. zł i 47.069.000 tys. zł, a w konsekwencji kwota kapitałów własnych wynosiła 3.616.000 tys. zł i była wartością ujemną. Oceniono, że występują przesłanki uznania, że GNB nie będzie spełniał warunków prowadzenia działalności w stopniu uzasadniającym uchylenie lub cofnięcie zezwolenia na utworzenie banku (art. 101 ust. 3 pkt 1 ustawy o BFG) oraz występują przesłanki uznania, że aktywa podmiotu nie wystarczą na zaspokojenie jego zobowiązań (art. 101 ust. 3 pkt 2 ustawy o BFG).

W Raporcie oszacowania 2, w którym uwzględniono dwie oferty złożone w procesie poszukiwania przez BFG na podstawie art. 96 ust. 4 pkt 3 ustawy o BFG podmiotu przejmującego GNB, stwierdzono, że są one nieakceptowalne z mocy prawa, ponieważ inwestorzy oczekują dodatkowo udzielenia gwarancji pokrycia strat, które w obu przypadkach powodują przekroczenie limitów maksymalnego wsparcia z funduszu przymusowej restrukturyzacji wskazanego w art. 274 i art. 279 ustawy o BFG. Jednocześnie wskazano, że w rezultacie przeprowadzonych analiz możliwych scenariuszy restrukturyzacji, utworzenie instytucji pomostowej w transakcji obejmującej większość aktywów i zobowiązań GNB umożliwi minimalizację wsparcia BFG oraz minimalizację ryzyka utraty stabilności finansowej, w tym w szczególności stabilności sektora bankowego.

Przymusową restrukturyzację zrealizowano na podstawie art. 188 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o BFG. Do utworzonej instytucji pomostowej został przeniesiony ze skutkiem określonym w art. 191 ust. 1 ustawy o BFG ogół praw majątkowych oraz zobowiązań GNB według stanu na koniec dnia wszczęcia przymusowej restrukturyzacji, tj. 30 września 2022 r. ujętych w ewidencji GNB, w tym księgowej lub informatycznych systemach księgowych z wyłączeniem praw majątkowych i zobowiązań wskazanych w decyzji. Przeniesiono tam m.in. wszystkie depozyty klientów GNB, a także kredyty w złotych. Wyłączono natomiast m.in. prawa majątkowe i zobowiązania dotyczące umów kredytów hipotecznych denominowanych w walucie obcej indeksowanych kursem waluty obcej wraz z rozszerzeniami z nich wynikającymi.

(akta kontroli: Tom XIX, str.124, plik 30; str. 126, plik 97)

Decyzją z 1 października 2022 r.⁸³ Komisja Europejska w sprawie zatwierdzenia pomocy państwa w zakresie likwidacji GNB w restrukturyzacji wyraziła zgodę na udzielenie pomocy państwa w tym zakresie.

Zgodnie z zobowiązaniami RP wobec Komisji Europejskiej wskazanymi w decyzji, bank miał zostać sprzedany w terminie 18 miesięcy od jej wydania, a w przypadku niepowodzenia procesu sprzedaży – podlegać likwidacji. Wysokość środków przyznanych instytucji pomostowej, zgodnie z ww. decyzją wynosić miała:

- a. 700.000 tys. zł zastrzyku kapitałowego na rzecz banku pomostowego, finansowanego z funduszu przymusowej restrukturyzacji.
- b. 3.127.000 tys. zł - wkładu zwolnionego z podatku na rzecz banku, finansowanego z Systemu Ochrony Banków Komercyjnych⁸⁴ i przeznaczonego na pokrycie strat.
- c. 5.192.000 tys. zł wkładu zwolnionego z podatku na rzecz banku pomostowego, finansowanego z systemu gwarantowania depozytów.
- d. 596.000 tys. zł wkładu zwolnionego z podatku na rzecz banku pomostowego, finansowanego z systemu gwarantowania depozytów.

⁸³ Sprawa nr SA.100687(2022/V) – Polska, nr decyzji - C(2022)7131.

⁸⁴ System Ochrony Banków Komercyjnych S.A. (Dalej: SOBK). Spółka założona przez osiem największych banków komercyjnych na bazie przepisów Prawa Bankowego. Zadaniem SOBK jest m.in. wspomaganie bezpieczeństwa finansowego oraz stabilności sektora bankowego poprzez wspieranie zadań realizowanych przez BFG, o którym mowa w art 146 Prawa Bankowego.

- e. 343.000 tys. zł kwoty nabycia przez SOBK 49% akcji banku pomostowego.
 - f. Do 5.000.000 tys. zł wsparcia w formie pożyczek lub gwarancji wsparcia płynnościowego dla banku pomostowego w formie finansowanego z funduszu przymusowej restrukturyzacji.
 - g. 6.500.000 tys. zł wartości nominalnej i 216.000 tys. zł wartości ważonej prawdopodobieństwem, gwarancji pokrycia strat portfelowych, udzielanej bankowi pomostowemu przez fundusz przymusowej restrukturyzacji.
 - h. Do 1.500.000 tys. zł dodatkowego zastrzyku kapitałowego na rzecz banku pomostowego, finansowanego z funduszu przymusowej restrukturyzacji⁸⁵.
- (akta kontroli: Tom XIX, str. 629-690)

Dnia 13 października 2022 r. zmieniono nazwę banku pomostowego na VeloBank S.A.

Z uzyskanych w toku kontroli, w trybie art. 29 ust 1 lit. f ustawy o NIK, informacji od Prezesa BFG wynika, że po wydaniu decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji BFG ponownie, w ramach procesu poszukiwania potencjalnego nabywcy instytucji pomostowej, skierował zapytania do [...] ⁸⁶ różnych podmiotów, wśród których były m.in. banki krajowe i zagraniczne, międzynarodowe instytucje finansowe, fundusze inwestycyjne i inne podmioty finansowe. Informację o rozpoczętym procesie podano do publicznej wiadomości. Ostatecznie do procesu przystąpiło [...] ⁸⁷ potencjalnych inwestorów, z których po analizie dokumentacji transakcyjnej niewiążącą ofertę kupna złożyło [...] ⁸⁸ inwestorów⁸⁹. Po przeprowadzeniu przez potencjalnych nabywców szczegółowego badania kondycji VeloBanku, wiążącą ofertę kupna 100% jego akcji złożyło [...] ⁹⁰ inwestorów, z których korzystniejsza w ocenie BFG, pochodziła od Promontoria Holding 418 B.V.⁹¹ z grupy funduszy Cerberus Capital Management, L.P.

(akta kontroli: Tom XIX, str. 84-97)

Na posiedzeniu KNF z 19 lipca 2023 r. Przewodniczący KNF polecił, aby cyklicznie prezentować bieżącą informację o sytuacji VeloBanku i postępach zmierzających do jego sprzedaży lub – w razie braku oferentów – likwidacji banku. Do 24 lipca 2025 r. odbyło się 15 posiedzeń KNF, na których przedstawiciele Pionu Nadzoru Bankowego KNF, a także BFG i w jednym przypadku VeloBanku przedstawiali aktualną sytuację VeloBanku. Na posiedzeniach m.in.: [...] ⁹²

(akta kontroli: Tom XIX, str. 126, plik 77-91, str. 77-91, 720-735)

Dnia 29 marca 2024 r. BFG i Podmiot Zarządzający Aktywami S.A.⁹³ jako sprzedający oraz PH, jako kupujący podpisali przedwstępną umowę nabycia 100% akcji VeloBanku. Wartość transakcji wynosiła 1.075.000 tys. zł, w tym 375.000 tys. zł ceny nabycia akcji i 700.000 tys. zł dokapitalizowania w celu spełnienia przez Bank regulacyjnych wymogów kapitałowych. Finalizacja

⁸⁵ W decyzji zaznaczono, że środki zapewnione przez SOBK (pkt 2 i 5) nie należy traktować jako pomoc państwa.

⁸⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁸⁷ Jw.

⁸⁸ Jw.

⁸⁹ [...] - Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁹⁰ Jw.

⁹¹ Dalej: PH.

⁹² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁹³ [...] - Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

transakcji była uzależniona od uzyskania zgód regulacyjnych, w tym – braku sprzeciwu ze strony KNF.

PH wraz z S.F. jako swoim pierwotnym podmiotem dominującym⁹⁴, złożyli 17 kwietnia 2024 r. do KNF zawiadomienie o zamiarze nabycia 100% akcji VeloBanku. Zawiadomienie zawierało informacje wymienione w art. 25b ust. 1 ustawy Prawo Bankowe.

KNF uznał, że nie występują okoliczności, o których mowa w art. 25h ust. 1 ustawy Prawo bankowe, które skutkowałyby zgłoszeniem przez Komisję sprzeciwu co do nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji:

1. W wyniku weryfikacji kompletności zawiadomienia, [...] ⁹⁵
2. UKNF nie wzywała Zawiadamiającego do przekazania dodatkowych informacji lub dokumentów.
3. UKNF nie zidentyfikował przesłanek do zgłoszenia sprzeciwu wynikającego z potrzeby ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie.

Badając trzecią z wymienionych przesłanek KNF ocenił, że Zawiadamiający wykazał, że:

1. Daje rękojmię wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należycie zabezpieczający interesy klientów banku oraz zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku. [...] ⁹⁶
2. Osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków rady nadzorczej i zarządu spełniają wymogi odpowiedniości. [...] ⁹⁷
3. Jest w dobrej kondycji finansowej, w szczególności w odniesieniu do aktualnego zakresu prowadzonej działalności, jak również wpływu realizacji planów inwestycyjnych na przyszłą sytuację finansową zawiadamiającego i przyszłą sytuację finansową banku. [...] ⁹⁸
4. Zapewni przestrzeganie przez bank wymogów ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa, a w szczególności, że struktura grupy, której bank stanie się częścią, będzie umożliwiać sprawowanie efektywnego nadzoru oraz skuteczną wymianę informacji pomiędzy właściwymi władzami nadzorczymi i ustalenie zakresów właściwości tych władz [...] ⁹⁹
5. Środki finansowe związane z nabyciem akcji nie pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz nie mają związku z finansowaniem terroryzmu ani w związku z zamierzonym nabyciem akcji nie zachodzi zwiększone ryzyko popełnienia przestępstwa, a także wystąpienia innych działań, związanych z wprowadzaniem do obrotu środków finansowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub finansowaniem terroryzmu. [...] ¹⁰⁰

⁹⁴ Dalej: Zawiadamiający.

⁹⁵ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

⁹⁶ Jw.

⁹⁷ Jw.

⁹⁸ Jw.

⁹⁹ Jw.

¹⁰⁰ Jw.

[...] ¹⁰¹ KNF 25 lipca 2024 r. wydała decyzję ¹⁰² w sprawie braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu wobec planowanego nabycia bezpośredniego przez Promontoria Holding 418 B.V. z siedzibą w Baarn, Królestwo Niderlandów oraz pośredniego przez S.F. akcji banku pod firmą VeloBank S.A. z siedzibą w Warszawie w liczbie zapewniającej przekroczenie 50% ogólnej liczby głosów na Walnym Zgromadzeniu VeloBanku oraz ponad 50% udziału w kapitale zakładowym VeloBanku; oraz ustalając dzień 15 października 2024 r. jako termin, do którego powinno nastąpić nabycie akcji banku.

UKNF przygotował *Zestawienie standardowych zobowiązań inwestorskich*, w którym określił pakiet rozwiązań jakie powinien spełnić potencjalny nabywca akcji banku. Oczekiwano m.in., iż nabywca zobowiąże się:

[...] ¹⁰³

Natomiast w ww. decyzji w sprawie braku podstaw do zgłoszenia sprzeciwu wobec planowanego nabycia akcji VeloBanku z 25 lipca 2025 r. m.in. zobowiązano Nabywcę, iż:

[...] ¹⁰⁴

[...] ¹⁰⁵ w stosunku do podmiotu nabywającego akcje VeloBanku, Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru Bankowego UKNF pismem z 6 listopada 2024 r. wyjaśnił ¹⁰⁶, że ... *informacje dla inwestorów („Prezentacja dla inwestorów”) została przygotowana w ramach podsumowania wcześniejszych, historycznych doświadczeń i praktyki nadzoru w tym zakresie, celem wykorzystania tych informacji podczas przyszłych konsultacji z potencjalnymi inwestorami zainteresowanymi nabyciem kwalifikowanych pakietów akcji banków krajowych. Prezentacja nie odnosiła się wyłącznie do procesu nabycia akcji VeloBanku S.A. („VeloBank”), a zawarte w niej informacje mają charakter generalny i abstrakcyjny, a zatem siłą rzeczy nie uwzględniają indywidualnych okoliczności sprawy i aspektów skonkretyzowanej transakcji. Dodał, że: Prezentacja dla inwestorów nie ma (...) charakteru aktu normatywnego i nie określa standardów wymagań wobec podmiotów nabywających kwalifikowane pakiety akcji banków krajowych w obszarze zobowiązań inwestorskich, w szczególności ich minimalnego zakresu, a jedynie wskazuje przykładowe oczekiwania KNF w odniesieniu do obszarów, jakie były nimi objęte w prowadzonych w przeszłości procesach. (...).*

(akta kontroli: Tom XIX, str. 125, plik 51-54, 736-741)

Ostateczną umowę sprzedaży 100% akcji VeloBanku podpisano 1 sierpnia 2024 r. z PH, który pośrednio należy do funduszy Cerberus Capital Management, L.P. ¹⁰⁷

Prezesi Zarządu BFG ¹⁰⁸ zeznali, że informacje na temat sytuacji VeloBanku i statusu procesu sprzedaży jego akcji były cyklicznie prezentowane i omawiane na posiedzeniach KNF, w których uczestniczyli pracownicy BFG.

¹⁰¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁰² Decyzja nr DLB-DLBZK1.702.4.2024.KS z 25 lipca 2024 r.

¹⁰³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁰⁴ Jw.

¹⁰⁵ Jw.

¹⁰⁶ Pismo nr DLB-DLBSW.091.1.2024.JH.

¹⁰⁷ Udziały w tej spółce posiadają także Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz International Finance Corporation („IFC”, część Grupy Banku Światowego).

¹⁰⁸ Piotr Tomaszewski, Prezes BFG od 9 marca 2020 r. do 21 maja 2024 r.,
Michał Szczęsny, Prezes BFG od 22 maja 2024 r. – nadal.

Jednocześnie Dyrektor Departamentu Bankowości Komercyjnej UKNF wyjaśnił¹⁰⁹, że KNF nie nadzorowała procesu poszukiwania inwestora dla VeloBanku oraz nie weryfikowała wyceny VeloBanku, ponieważ pozostawało to poza jej uprawnieniami. (akta kontroli: Tom XIX, str. 162-181)

[...] ¹¹⁰

W piśmie z 15 stycznia 2025 r.¹¹¹ Prezes Zarządu BFG wyjaśnił, że dotychczas udzielone wsparcie w procesie przymusowej restrukturyzacji obejmowało:

1. Wyposażenie instytucji pomostowej w kapitał założycielski w kwocie 357.000 tys. zł jako równowartość posiadanych przez BFG 51% akcji instytucji pomostowej. Pozostałe 49% akcji objął SOBK.
2. Dotacja udzielona z funduszu przymusowej restrukturyzacji banków w kwocie 5.920.000 tys. zł.
3. Dotacja udzielona z funduszu gwarancyjnego banków w kwocie 596.000 tys. zł.
4. Gwarancja pokrycia strat na portfel wierzytelności leasingowych będących w posiadaniu VeloBanku do maksymalnej kwoty 6.500.000 tys. zł. BFG nie dokonał żadnych płatności z tytułu udzielonego wsparcia. Przedmiotowa gwarancja została zastąpiona gwarancją, o której mowa poniżej.
5. Gwarancja spłaty zobowiązań z tytułu obligacji wyemitowanych przez Podmiot Zarządzający Aktywami S.A., które zostały przekazane VeloBank w zamian za przeniesienie do Podmiotu Zarządzającego Aktywami S.A. wierzytelności leasingowych. Wspomniana gwarancja została udzielona do kwoty 6.150.000 tys. zł. Na dzień udzielenia wyjaśnień fundusz nie dokonał jakichkolwiek płatności z tytułu jej udzielenia.

Prezes BFG dodał, że obecnie nie można wskazać ostatecznej kwoty pomocy publicznej poniesionej przez BFG do momentu zakończenia obowiązywania gwarancji spłaty zobowiązań z tytułu obligacji wyemitowanych przez Podmiot Zarządzający Aktywami S.A. (akta kontroli: Tom XIX, str. 108-113)

W toku kontroli kilkakrotnie wystosowano do BFG prośbę o udostępnienie kontrolującym m.in. pełnej dokumentacji regulującej zasady procesu sprzedaży VeloBanku, ofert potencjalnych inwestorów, dokumentów wewnętrznych wytworzonych w procesie oceny tych ofert, czy też uzasadniających/ potwierdzających wybór najkorzystniejszej oferty. Poproszono też o komplet zapytań ofertowych kierowanych do potencjalnych nabywców instytucji pomostowej VeloBank oraz ofert kupna (zarówno niewiążących jak i wiążących) jakie otrzymał BFG od tych podmiotów¹¹². W udzielonych odpowiedziach Prezes BFG nie zgodził się na przekazanie całości wnioskowanych dokumentów¹¹³.

¹⁰⁹ Pismo nr DBK-DBK3A.071.4.2024.IM z dnia 1 lipca 2024 r.

¹¹⁰ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹¹¹ Pismo nr DP.0700.2.2025.1.

¹¹² Pisma z 2 grudnia 2024 r., 8 stycznia oraz 21 lutego 2025 r.

¹¹³ Pisma nr DP.0700.34.2024.2 z 6 grudnia 2024 r. oraz DP.0700.2.2025.1 z 15 stycznia 2025 r. Zdaniem Prezesa działania Funduszu jako organu w zakresie przymusowej restrukturyzacji są autonomiczne i należą do jego wyłącznej właściwości ustawowej. Dodał, że całość dokumentacji związanej z zapytaniami ofertowymi posiada Bank JP Morgan, który realizował proces poszukiwania inwestora na zlecenie BFG. W piśmie z 13 lutego 2025 r. Bank JP Morgan SE Oddział w Polsce poinformował, że przedmiotowe dokumenty zostały dostarczone 30 stycznia 2025 r. do BFG. Do zakończenia czynności kontrolnych BFG nie udzielił odpowiedzi na ponowne wezwanie do przedłożenia ww. dokumentów.

Ostatecznie do zakończenia czynności kontrolnych BFG przekazał kontrolerom NIK jedynie część wnioskowanych informacji i dokumentów, w tym materiały ogólnodostępne.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Komisji i jej Urzędu nad procesem tworzenia i rozpoczęcia działalności przez PBA. Postępowania administracyjne dotyczące zgody na utworzenie PBA, zgody na rozpoczęcie działalności przez PBA, ponownego rozpatrzenia wniosku o wydanie zgody na rozpoczęcie działalności oraz zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia PBA prowadzono nieprawidłowo lub z naruszeniem przepisów, w tym postępowania administracyjne w zakresie rozpoczęcia działalności przez PBA przeprowadzono z naruszeniem prawa materialnego oraz KPA mających wpływ na wynik postępowań.

Natomiast obowiązki wynikające z ustawy o BFG dotyczące przymusowej restrukturyzacji GNB Komisja wypełniała prawidłowo. Na bieżąco monitorowała sytuację VeloBanku i postępy procesu zmierzającego do jego sprzedaży. KNF nie nadzorowała procesu poszukiwania inwestora VeloBanku bowiem pozostawało to poza jej uprawnieniami. KNF jako instytucja odpowiedzialna za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego nie miała kompetencji do sprawowania nadzoru nad BFG, który to podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw instytucji finansowych na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem.

OBSZAR

2. Nadzór KNF nad emitentami notowanymi na rynku regulowanym

2.1. Nadzór nad Polnord

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Komisja prowadziła działania w zakresie nadzoru nad działalnością i wykonywaniem obowiązków przez podmioty funkcjonujące na rynku kapitałowym, w tym nad emitentami papierów wartościowych, na zasadach i z wykorzystaniem narzędzi przewidzianych w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹¹⁴ oraz w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Spółka Polnord jako podmiot działający na rynku budowlanym i deweloperskim, posiadała jeden z największych wśród polskich deweloperów zasób nieruchomości przeznaczonych pod ewentualne inwestycje, tzw. „bank ziemi”¹¹⁵. Od 1999 roku Polnord był też notowany na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych¹¹⁶. Stosownie więc do postanowień art. 5 ust. 7 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, Polnord jako emitent papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym, został objęty nadzorem KNF.

W celu zapewnienia przejrzystości rynku kapitałowego i ochrony interesów inwestorów UKNF monitorował prawidłowe wywiązywanie się przez Polnord z obowiązków informacyjnych wobec inwestorów, co było wymagane postanowieniami art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

¹¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 135, ze zm. Dalej: ustawa o nadzorze finansowym.

¹¹⁵ Wg stanu na 31.12. poszczególnych lat 2017 - 2020 wartość posiadanych przez Polnord nieruchomości wyceniana była odpowiednio na kwotę 251.000 tys. zł, 237.000 tys. zł, 291.000 tys. zł. i 263.000 tys. zł.

¹¹⁶ Wartość akcji Polnord wchodziła w skład indeksu WIG-deweloperzy – subindeksu giełdowego na GPW.

Nadzorem Komisji¹¹⁷ objęto prawidłowość upublicznianych przez Polnord informacji bieżących, okresowych, i poufnych (zapobieganie manipulacjom notowań oraz ujawnianiu i/lub wykorzystaniu informacji poufnych) oraz ocenę zgodności z prawem sporządzanych sprawozdań finansowych (zgodność z przepisami i standardami rachunkowości)¹¹⁸. KNF sprawowała także nadzór publiczny nad wywiązywaniem się przez spółkę Polnord z obowiązków wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹¹⁹. UKNF nie prowadził analizy informacji niefinansowych Polnord, ponieważ w latach 2017 – 2021 spółka ta nie przekraczała w roku obrotowym oraz w roku poprzedzającym ten rok poziomu 500 osób średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty oraz sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego w kwocie 85.000 tys. zł lub 170.000 tys. zł przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy, tj. nie spełniała przesłanek obligujących do sporządzania informacji niefinansowych¹²⁰.

(akta kontroli: Tom XX str. 45-48, 108-110; Tom XXI str. 63-65, 73-82; Tom XXII str. 30-39)

W latach 2016-2021¹²¹ UKNF w ramach posiadanych kompetencji objął Polnord następującymi działaniami analityczno-sprawdzającymi:

1. W ramach nadzoru nad wypełnianiem przez Polnord obowiązków informacyjnych wobec inwestorów:

a. W zakresie sprawozdawczości finansowej:

– [...] ¹²²

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż nadzór UKNF nad sprawozdawczością finansową Polnord nie był prowadzony systematycznie. Nie udokumentowano sporządzania takich analiz w latach 2016-2017 i 2020 – 2021, pomimo że sprawozdania finansowe Polnord spełniały corocznie ustalone kryteria wyboru podmiotów do badania w opracowanych przez UKNF raportach pn. *Nadzór nad wypełnianiem obowiązków informacyjnych przez emitentów papierów wartościowych*. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym UKNF wyjaśnił: *W obszarze nadzoru nad*

¹¹⁷ Zakres sprawowanego nadzoru obejmował monitorowanie spełnienia wymogów dotyczących obowiązków informacyjnych emitenta określonych m.in. w ustawie o ofercie, w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, a także w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim - Dz. U. poz. 757 (dalej: rozporządzenie w sprawie informacji bieżących i okresowych) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088.

¹¹⁸ Według danych KNF Polnord był w badanym okresie jednym z odpowiednio: 456 emitentów na koniec 2017 roku, 441 na koniec 2018 roku, 436 – 2019 roku, 425 – 2020 roku i 435 – 2021 roku (bez Funduszy Inwestycji Zamkniętych i emitentów, dla których RP jest państwem przyjmującym) podmiotów funkcjonujących na parkiecie GPW i BondSpot (parkiet polskiego rynku pozagiełdowego), których sprawozdania finansowe podlegały analizie okresowej UKNF.

¹¹⁹ Dz. U. z 2024 poz. 1035, ze zm. Dalej: ustawa o biegłych rewidentach.

¹²⁰ Stosownie do postanowień art. 49b ust. 1 i 9 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą, określonym ustawą z dnia 17 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o rachunkowości.

¹²¹ Tj. do czasu wyrażenia zgody przez KNF na wycofanie akcji Spółki Polnord z Giełdy Papierów Wartościowych.

¹²² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

*sprawozdawczością finansową emitentów papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym nie jest prowadzona systematyczna analiza każdego sprawozdania finansowego wszystkich emitentów, podobnie jak w przypadku innych organów nadzoru nad rynkiem kapitałowym w Unii Europejskiej. W latach 2016-2021 liczba emitentów podlegających nadzorowi nad sprawozdawczością finansową oscylowała w granicach 430-450. Analizie podlegają wybrane sprawozdania finansowe emitentów – w szczególności w sytuacjach uzyskania informacji na temat możliwych nieprawidłowości dotyczących zastosowania standardów sprawozdawczości finansowej. [...]*¹²³

(akta kontroli: Tom XX str. 205; Tom XXI 1-18, 65, 85-87, 382-395)

W badanym okresie do UKNF wpływały sygnały o nieprawidłowościach w działalności Polnord, co szerzej opisano na str. 53-57 wystąpienia, w części dotyczącej reakcji UKNF na zgłoszenia drobnych akcjonariuszy. Również z informacji pozyskanych w trakcie kontroli NIK z Banku Gospodarstwa Krajowego¹²⁴ (byłego akcjonariusza Polnord) wynikało, że przygotowywane i prezentowane akcjonariuszom przez Zarząd Polnord materiały, wymagały dodatkowego zaangażowania służb Banku w analizę ich prawidłowości. W ocenie BGK o niskiej jakości prezentowanych materiałów świadczyło np. przekazanie w 2019 roku na zwyczajne walne zgromadzenie uchwały dotyczącej wyników finansowych z błędnie podaną wartością (podano wartość dodatnią zamiast ujemnej). Z kolei sprawozdanie biegłego zawierało błędne informacje. Działania BGK i jego przedstawiciela w Radzie Nadzorczej Polnord doprowadziły do naniesienia niezbędnych poprawek i sporządzenia erraty do opublikowanego sprawozdania biegłego. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym UKNF zapewnił, że [...]

(akta kontroli: Tom XX str. 301-322; Tom XXI str. 1-18, 86)

b. W zakresie nadzoru nad wywiązywaniem się przez Polnord z obowiązku przestrzegania przepisów ustawy o biegłych rewidentach. Departament Spółek Publicznych, działając na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach, monitorował w latach 2018 – 2020 przestrzeganie przez Polnord uregulowań dotyczących powołania, składu i funkcjonowania komitetu audytu. I tak:

[...]

c. W zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych wobec Polnord, w tym w sprawach związanych z prospektami emisyjnymi DSP:

- Stosownie do postanowień art. 27 ustawy o ofercie, przeprowadził na wniosek Polnord z 23 marca 2016 r. postępowanie administracyjne [...]

(akta kontroli: Tom XX str. 228-279)

- W 2021 roku przeprowadził również na wniosek Polnord z 26 lutego 2021 r. postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na wycofanie z obrotu na rynku giełdowym prowadzonym przez Giełdę

¹²³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹²⁴ W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²⁵ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹²⁶ Jw.

¹²⁷ Jw.

Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.¹²⁸, 32.688.727 zdematerializowanych akcji zwykłych na okaziciela. W toku postępowania KNF ustaliła, iż:

- Cordia International Ingatlanfejlesztő Zártkörűen Működő¹²⁹ w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 28 grudnia 2020 r. przeprowadziła wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji Polnord, [...] ¹³⁰
- [...] ¹³¹
- Na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Polnord 8 stycznia 2021r. [...] ¹³², podjęto uchwałę nr 3 [...] ¹³³
- Do Sądu Okręgowego w Warszawie wpłynął pozew i „*toczy się sprawa o sygn. akt XXVI GC 289/21 z powództwa jednego z akcjonariuszy przeciwko Polnord, w której pkt. 2 pozwu dot. ustalenia nieistnienia Uchwały [...] ¹³⁴*

W dniu 20 sierpnia 2021 r. KNF wydała w przedmiotowej sprawie decyzję zezwalającą na wycofanie z obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez GPW 32 688 727 zdematerializowanych akcji zwykłych na okaziciela spółki Polnord, określając termin wycofania akcji na 10 września 2021 r.

Przedmiotowa decyzja została wydana mimo prowadzenia przez Sąd Okręgowy w Warszawie sprawy o ustalenie nieistnienia uchwały [...] ¹³⁵. W zaistniałej sytuacji organ administracji na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA obligatoryjnie powinien zawiesić postępowanie administracyjne do czasu rozstrzygnięcia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom XX str. 323-432)

2. W ramach posiadanych uprawnień UKNF podejmował działania związane z prawidłowością kwalifikowania i terminowością przekazywania informacji bieżących i okresowych oraz poufnych, obowiązków notyfikacyjnych akcjonariuszy oraz działania w zakresie wykrywania przypadków manipulacji instrumentem finansowym oraz bezprawnego ujawniania i/lub wykorzystania informacji poufnych, w tym:

- a. [...] ¹³⁶
- b. [...] ¹³⁷
- c. W zakresie nadzoru nad obszarem związanym ze zmianami zachodzącymi w akcjonariacie Polnord, podejmowano następujące czynności:
 - [...] ¹³⁸ Jednocześnie Dyrektor Pionu Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym zastrzegł, że (...) *nie wszystkie stany posiadania podmiotów są ujawnione (posiadane informacje oparte są) na przekazywanej do UKNF informacji o stanie posiadania równym lub wyższym niż 5% ogólnej liczby głosów w danym podmiocie. Nie mamy zatem informacji na temat transakcji poniżej tego progu. (...) Ustawa o ofercie publicznej przewiduje również wyłączenia*

¹²⁸ Dalej: GPW.

¹²⁹ Dalej: Cordia.

¹³⁰ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹³¹ Jw.

¹³² Jw.

¹³³ Jw.

¹³⁴ Jw.

¹³⁵ Jw.

¹³⁶ Jw.

¹³⁷ Jw.

¹³⁸ Jw.

z obowiązków dotyczących znacznych pakietów akcji (por. art. 90 ustawy o ofercie), co może mieć wpływ na zakres danych przekazywanych do UKNF (...). Dodał, że z uwagi na liczbę przekazywanych zawiadomień oraz ich publiczną dostępność¹³⁹ [...] ¹⁴⁰.

– Prowadzono w latach 2020 – 2021 analizy dotyczące [...] ¹⁴¹

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w jednym przypadku UKNF nie przeprowadził na bieżąco pogłębionej analizy zmian zachodzących w akcjonariacie Polnord. Dotyczyło to upublicznionej informacji o zawartym porozumieniu przez część akcjonariuszy Polnord (spółek z udziałem skarbu państwa)¹⁴². Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli NIK od sygnatariuszy porozumienia¹⁴³ wynikało bowiem, że w połowie grudnia 2018 roku akcjonariusze spółki Polnord, tj. PKO Bank Polski S.A.¹⁴⁴, NEPTUN Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych¹⁴⁵, Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁴⁶ cztery podmioty z grupy PZU¹⁴⁷ oraz Otwarty Fundusz Emerytalny Nationale Nederlanden rozpoczęli prace nad tekstem wspólnego porozumienia akcjonariuszy, którego celem miało być uregulowanie zasad współpracy zmierzającej do przeglądu opcji strategicznych dotyczących wszystkich posiadanych przez te podmioty akcji spółki Polnord. Żaden z podmiotów nie potrafił jednak wskazać kto był faktycznym pomysłodawcą i inicjatorem porozumienia. Poczynione przez sygnatariuszy ustalenia zmierzały do zaangażowania wspólnego doradcy, którego zadaniem byłoby zaprezentowanie możliwych wariantów działania w odniesieniu do posiadanych akcji Spółki. Strony nie zakładały bazowania na wnioskach z przeglądu opcji strategicznych, które miałyby przygotować Zarząd Polnordu. Przy czym z przedstawionej na żądanie NIK korespondencji e-mail prowadzonej między akcjonariuszami wynika, że jednym z głównych warunków zawieranego porozumienia miał być brak ryzyka spełnienia przesłanki prowadzenia trwałej polityki sygnatariuszy porozumienia wobec Polnord, tj. przesłanki wynikającej z treści art. 87 ust. 1 pkt 5 ustawy o ofercie. Sygnatariusze zgodzili się również „...iż w ramach ustalania zasad zbywania Akcji mieścić się będzie uzgodnienie sposobu wyboru Nabywcy oraz wybór Nabywcy bez odrębnego artykułowania tych postanowień w Porozumieniu”. W ocenie NIK mogło to świadczyć o celowym działaniu akcjonariuszy zmierzającym do pominięcia w tekście porozumienia faktycznej intencji jego zawarcia, w tym również działań zmierzających do prowadzenia trwałej polityki wobec Spółki. (akta kontroli: Tom XXI str. 108-346)

¹³⁹ Strona główna | Serwis Espi/Ebi

¹⁴⁰ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁴¹ Jw.

¹⁴² Raport bieżący nr 8/2019 opublikowany przez Spółkę Polnord 17 stycznia 2019 r.

¹⁴³ W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁴⁴ PKO Bank Polski S.A. (Dalej: PKO BP SA) wszedł w posiadanie akcji Polnord w wyniku prowadzonych działań restrukturyzacyjnych w 2015 roku.

¹⁴⁵ Dalej: Neptun FIZAN. Fundusz utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych PKO S.A. z grupy PKO BP S.A.

¹⁴⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego. Dalej: BGK. Stał się akcjonariuszem Polnord w wyniku przejęcia pakietów akcji spółki na podstawie umowy zastawu rejestrowego i finansowego oraz w wyniku windykacji wierzytelności.

¹⁴⁷ PZU Fundusz Inwestycyjny Otwarty Parasolowy. Dalej: PZU FIO Parasolowy. PZU Fundusz Inwestycyjny Otwarty Globalnych Inwestycji. Dalej: PZU FIO Globalnych Inwestycji. PZU Specjalistyczny Fundusz Inwestycyjny Otwarty UNIVERSUM. Dalej: PZU SFIO Universum. Powszechny Zakład Ubezpieczeń Na Życie S.A. Dalej: PZU Na Życie.

Prace nad tekstem zakończono 17 stycznia 2019 r. podpisaniem porozumienia przez przedstawicieli PKO BP S.A., NEPTUN FIZAN¹⁴⁸, BGK oraz dwóch przedstawicieli reprezentujących cztery podmioty z grupy PZU¹⁴⁹ (przed podpisaniem z porozumienia wycofał się OFE Nationale Nederlanden)¹⁵⁰. W tym samym dniu sygnatariusze przekazali do Zarządu Polnord zawiadomienie o zawarciu porozumienia¹⁵¹. W zawiadomieniu poinformowano o zawarciu porozumienia (...) *niestanowiącego porozumienia, o którym mowa w art. 87 ust. 1 pkt 5 oraz 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie (...). Przedmiotem Porozumienia jest m.in. dokonanie przez strony wspólnego przeglądu opcji strategicznych dotyczących przysługujących stronom akcji w Spółce oraz ustalenie zasad wspólnego zbywania akcji Spółki przez strony Porozumienia i ich podmioty zależne, w przypadku gdy w wyniku oceny wniosków z przeglądu opcji strategicznych każda ze stron uzna zasadność wspólnego zbycia akcji Spółki*. Na mocy Porozumienia zawartego na czas oznaczony (do 17 stycznia 2020 r.) jego strony zobowiązały się, do podejmowania wszelkich dopuszczalnych i racjonalnie uzasadnionych działań zmierzających do sprzedaży wszystkich akcji Polnord. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym UKNF wyjaśnił, że *Raport bieżący nr 8/2019 opublikowany przez spółkę Polnord S.A. („Spółka”) 17 stycznia 2019 r. nie wskazywał na możliwość wystąpienia w tym przypadku obowiązków notyfikacyjnych dotyczących znacznych pakietów akcji. (...) Informacja poufna dotyczyła zawarcia przez niektórych akcjonariuszy Spółki porozumienia, które jednak zgodnie z oświadczeniem stron porozumienia nie było porozumieniem w rozumieniu art. 87 ust. 1 pkt 5 ustawy o ofercie... porozumienie, o którym mowa w tym przepisie, może dotyczyć nabywania przez podmioty nim objęte akcji spółki publicznej lub zgodnego głosowania na walnym zgromadzeniu lub prowadzenia trwałej polityki wobec spółki. Porozumienie z dnia 17 stycznia 2019 r. nie dotyczyło żadnej z tych czynności, zatem wstępna jego analiza wykluczyła możliwość zaistnienia w tym przypadku obowiązków notyfikacyjnych, o których mowa w art. 69 i nast. ustawy o ofercie.*

(akta kontroli: Tom XXI str. 177-178, 364-366; Tom XXII str. 40-46)

NIK zauważył jednak, że powyższe wyjaśnienia oparto na oświadczeniu stron porozumienia w sytuacji gdy UKNF:

1. Nie dysponował nawet tekstem porozumienia.
2. Nie przeprowadził analizy składu i stanu posiadania sygnatariuszy porozumienia (liczby akcji/głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Polnord). W ocenie jednego z sygnatariuszy (BGK) przy rozproszonej strukturze akcjonariatu liczba posiadanych akcji/głosów powodowała, że spółki skarbu państwa uczestniczące w porozumieniu mogły faktycznie decydować o kierunkach działalności prowadzonej przez Polnord.
3. Nie ocenił czy cel porozumienia: podjęcie działań zmierzających do sprzedaży wszystkich posiadanych przez sygnatariuszy akcji oraz ich podmioty zależne (wskazujące na szeroki zakres porozumienia), w szczególności w drodze odpowiedzi na wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji (wprowadzenie

¹⁴⁸ NEPTUN Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych PKO S.A. z grupy PKO BP S.A.

¹⁴⁹ PZU Fundusz Inwestycyjny Otwarty Parasolowy, PZU Fundusz Inwestycyjny Otwarty Globalnych Inwestycji, PZU Specjalistyczny Fundusz Inwestycyjny Otwarty UNIVERSUM oraz Powszechny Zakład Ubezpieczeń Na Życie S.A.

¹⁵⁰ Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli NIK od jednego z sygnatariuszy porozumienia wynikało, że powodem odstąpienia OFE Nationale Nederlanden były wątpliwości co do ryzyka związanego z obowiązkiem ujawnień zapisanych w treści porozumienia.

¹⁵¹ Treść pisma została opracowana w trakcie prac nad porozumieniem i stanowiła załącznik nr 1 do porozumienia.

podmiotu do akcjonariatu Polnord i uzyskanie odpowiedniego pakietu akcji) nie wyczerpały przesłanki zgodnego głosowania na walnym zgromadzeniu lub prowadzenia trwałej polityki wobec spółki, określonych w art. 87 ust. 1 pkt 5 ustawy o ofercie.

(akta kontroli: Tom XXI str. 167-178, 184-208, 231-248, 364-366;
Tom XXII str. 51-111)

Z kolei z informacji pozyskanych w trakcie przesłuchań osób sprawujących w badanym okresie kierownicze funkcje w podmiotach uczestniczących w porozumieniu wynikało, że UKNF nie zwracał się o dodatkowe informacje lub wyjaśnienia związane z tworzeniem i realizacją porozumienia. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym UKNF wyjaśnił natomiast, że *UKNF w swoich ustaleniach nie oparł się jedynie na oświadczeniu sygnatariuszy porozumienia, ale również na analizie treści opublikowanych informacji, w szczególności przedmiotu porozumienia* (oświadczenie i opublikowana informacja były tożsame – dop. NIK) *w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa*. Wyjaśniając przyczyny braku działań w zakresie pozyskiwania treści porozumienia, dodatkowych dokumentów lub wyjaśnień oraz braku analizy składu i stanu posiadania sygnatariuszy stwierdził tylko (...) *ponieważ nie wskazywało ono (porozumienie – dop. NIK) na możliwość wystąpienia obowiązków notyfikacyjnych*. (akta kontroli: Tom XXII str. 112-182)

Wątpliwości w zakresie spełnienia obowiązków notyfikacyjnych zgłosił do KNF jeden z drobnych akcjonariuszy Polnord 23 grudnia 2020 r. i 4 stycznia 2021 r. (sprawa opisana poniżej na str. 53-54 wystąpienia).

(akta kontroli: Tom XX str. 1-8, Tom XXI str. 1-18)

Dopiero w następstwie zgłoszeń UKNF wszczął postępowanie sprawdzające w zakresie prawidłowego wypełniania obowiązków notyfikacyjnych dotyczących znacznych pakietów akcji Polnord, przez podmioty mogące ewentualnie wchodzić w skład domniemanego porozumienia akcjonariuszy. Postępowanie przeprowadzone po upływie dwóch lat od upublicznienia informacji o zawartym porozumieniu (17 stycznia 2019 r.), rok po upływie terminu, na który zostało zawarte (17 stycznia 2020 r.), a w trakcie toczącego się w UKNF postępowania prowadzonego na wniosek Spółki Cordia o wycofanie akcji Polnord z parkietu GPW wykazało [...] ¹⁵² Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż celem zawartego porozumienia było wprowadzenie do Polnord inwestora strategicznego i sprzedaż temu podmiotowi wszystkich akcji posiadanych przez sygnatariuszy. W ocenie NIK analizą zgodności głosowań należało objąć główne kierunki działania sygnatariuszy zmierzające do realizacji porozumienia, bez konieczności oceny zgodności wszystkich głosowań.

W konkluzji DNO stwierdził jednak, że ustalenia prowadzonego postępowania nie potwierdziły zarzucanych w zgłoszeniach *warunków istnienia porozumienia akcjonariuszy Polnord SA*.

(akta kontroli: Tom XX str. 9-40, 301-319; Tom XXI str. 93-107)

W ocenie NIK postępowanie nie rozstrzygnęło części kwestii poruszanych w zgłoszeniu z 4 stycznia 2021 r., a dotyczących:

1. Uwzględnienia wśród sygnatariuszy porozumienia jednego z podmiotów – OFE PZU Złota Jesień, reprezentującego 5,29% kapitału Polnord i dysponującego tym samym 5,29% ogólnej liczby głosów na walnych zgromadzeniach Polnord. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad

¹⁵² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

Rynkiem Kapitałowym wyjaśnił: *W przypadku otwartych funduszy emerytalnych ich organem (zarządzającym i reprezentującym) jest powszechne towarzystwo emerytalne. PTE PZU S.A., która jest organem funduszu wskazanego w pytaniu, nie było stroną porozumienia z dnia 17 stycznia 2019 r. Stroną porozumienia był Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A., który [...]¹⁵³.* NIK zauważa, że OFE PZU Złota Jesień był co prawda zarządzany i reprezentowany przez PTE PZU SA (niebędący sygnatariuszem porozumienia), jednakże jedynym akcjonariuszem PTE PZU SA było PZU na Życie SA. (sygnatariusz porozumienia), który tym samym był podmiotem dominującym w stosunku do OFE PZU Złota Jesień. Tak więc OFE PZU Złota Jesień mógł realizować treść porozumienia w oparciu o decyzje zarządu powołanego przez podmiot będący sygnatariuszem porozumienia, w takim samym zakresie jak cztery inne podmioty z szeroko pojętej grupy PZU, które podpisały porozumienie. Celowym byłoby więc objęcie analizą UKNF również tego podmiotu.

2. Weryfikacji, będących we władaniu sygnatariuszy i pominiętego podmiotu, łącznej wielkości liczby akcji i przysługującej liczby głosów na walnych zgromadzeniach Polnord, pod kątem przekroczenia przez podmioty wchodzące w skład domniemanego porozumienia akcjonariuszy limitu 33% akcji spółki i spełnienia obowiązku wynikającego z postanowień art. 69 ustawy o ofercie. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym Urzędu wyjaśnił, że [...]¹⁵⁴

(akta kontroli: Tom XXI str. 396-399, 485-500; Tom XXII str. 1-29, 40-46)

NIK zwraca uwagę, że atrybut udziału Skarbu Państwa w strukturze akcjonariatu sygnatariuszy (podmiotu dominującego) był jednym z elementów do zbadania. [...]¹⁵⁵ W ocenie NIK ważnym elementem prowadzonej analizy mogłoby być uwzględnienie stanu posiadania OFE PZU Złota Jesień (5,29% w ogólnej liczbie głosów) wśród akcjonariuszy uczestniczących w porozumieniu (29,31% w ogólnej liczbie głosów). Mogłoby to prowadzić do stwierdzenia, że faktyczny stan posiadania sygnatariuszy porozumienia wynosiłby 34,60% głosów na walnym zgromadzeniu Polnord.

(akta kontroli: Tom XX str. 4-5, 73-77; Tom XXI str. 135, 156, 429-444;

Tom XXII str. 40-46)

W okresie objętym kontrolą 25 podmiotów przekazało do UKNF 45 pism i sygnałów o nieprawidłowościach w działalności Polnord, które zostały rozpatrzone przez KNF jako: zgłoszenia (40), skargi na UKNF (dwie), zapytania (pięć), w tym trzy potraktowano jako wnioski o udzielenie informacji publicznej i rozpatrzone w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵⁶.

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18; Tom XXII str. 47-50)

W latach 2016 – 2017 i w I półroczu 2019 r. do UKNF wpłynęło 13 zgłoszeń odnoszących się do działalności Polnord w latach 2015 – 2017. W szczególności dotyczyły one nieprawidłowości w zakresie obowiązków informacyjnych oraz możliwości popełnienia przestępstwa w związku z podaniem nieprawdziwych danych w sprawozdaniach finansowych (przyjęcie niewłaściwej metody konsolidowania grupy Polnord). [...]¹⁵⁷

¹⁵³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁵⁴ Jw.

¹⁵⁵ Jw.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

¹⁵⁷ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

W II połowie 2019 roku oraz w latach 2020 – 2021 do UKNF zaczęły napływać sygnały i zgłoszenia od indywidualnych inwestorów (mniejszościowych akcjonariuszy), którzy wyrażali zaniepokojenie sytuacją ekonomiczną Polnord oraz działalnością Zarządu i Rady Nadzorczej. Zgłaszający zwracali KNF uwagę, iż *w radzie nadzorczej Spółki Polnord S.A. zasiadają przedstawiciele akcjonariuszy, którymi są podmioty powiązane ze skarbem państwa. Następnie ta rada nadzorcza powołuje zarządy, które nie wypracowały zysku a zainkasowały milionowe wynagrodzenia. Dochodzi do kuriozalnej sytuacji, że kilkumilionowemu rocznemu funduszowi płac zarządu towarzyszy kilkadziesiąt milionów strat grupy kapitałowej Polnord.* Zgłaszający prosili KNF o pilne podjęcie czynności zapobiegających działaniom zarządu Polnordu, które w ich ocenie były *świadome i zorganizowane (...) i miały na celu przysporzenie korzyści wybranemu akcjonariuszowi lub grupie kosztem innych.* Indywidualni inwestorzy wskazywali następujące zdarzenia i fakty uprawdopodobniające *podejrzenie o niegospodarność i działania na szkodę skarbu państwa*, tj.:

1. Powołanie na Prezesa Zarządu kandydata bez doświadczenia w branży deweloperskiej.
2. Wygaszenie wszelkiej aktywności głównego biznesu, tj. deweloperki, co doprowadziło do niespotykanej w branży sytuacji minusowej sprzedaży mieszkań (będącym podstawowym produktem grupy Polnord).
3. Nieogłoszenia przez nowy wybrany Zarząd strategii działania dla grupy Polnord (której ogłoszenie zapowiedziano na I połowę 2019 r.).
4. Drastyczny spadek kursu akcji Polnordu w okresie kilku miesięcy z ok 10 PLN do 2,85 PLN.
5. Drastyczne obniżenie wyników finansowych. Akcjonariusze na podstawie publikowanych danych finansowych przez Spółkę wskazywali na niepokojące obniżenie rentowności z działalności podstawowej oraz zwiększenie strat finansowych¹⁵⁸.
6. Zawarcie 17 stycznia 2019 r. porozumienia przez akcjonariuszy Polnordu będącymi spółkami skarbu państwa w celu wspólnej sprzedaży akcji Polnord (skarżący wskazywali, iż: [1] spółki skarbu państwa przekroczyły próg 33 % w ogólnej liczbie głosów w Polnordzie bez ogłoszenia wezwania do zapisywania się na sprzedaż lub zamianę akcji; [1] podmioty wykonujące uprawnienia wynikające z praw majątkowych skarbu państwa oraz podmiotów od nich zależnych współdziałają – co *przejawiało się w zgodnym głosowaniu tych podmiotów podczas walnego zgromadzeń spółki, w wyniku czego*

¹⁵⁸ Z publikowanych przez Spółkę raportów i informacji wynikała, bowiem iż w pierwszym półroczu 2019 roku przychody ze sprzedaży Spółki zmniejszyły się o ponad połowę w porównaniu z analogicznym okresem rok wcześniej, pomimo tego zysk brutto ze sprzedaży. W pierwszej połowie 2019 roku Spółka poniosła dużo wyższe pozostałe koszty operacyjne (kolejne odpisy aktualizujące należności – ok. 45 mln zł) oraz dokonała aktualizacji nieruchomości inwestycyjnych klasyfikowanych do działalności zaniechanej – 21.700 tys. zł. Ten stan rzeczy skutkował stratą netto za okres na poziomie 48.000 tys. zł, czyli dwukrotnie wyższą niż w analogicznym okresie rok wcześniej. Pomimo umiarkowanego wzrostu przychodów ze sprzedaży w 2018 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (ok. 5 %), wynik netto Spółki obniżył się z zysku na poziomie 3.300 tys. zł w 2017 r. do straty w wysokości 86.000 tys. zł za 2018 r. Było to spowodowane dużym wzrostem pozostałych kosztów operacyjnych (wzrost o ok. 52.000 tys. zł) na co składały się głównie odpisy aktualizujące należności, rezerwy na sprawy sądowe oraz koszt konsolidacji Stój DOM i o. 10.000 tys. zł wzrosły też koszty świadczeń pracowniczych. W 2017 roku Polnord sprzedał 1.389 mieszkań, natomiast w 2018 roku liczba spadła do 837, a w raporcie bieżącym 42/2019 Polnord podał, iż łącznie w 3 kwartale 2019 r. sprzedał 490 lokali (w całym 2019 r. sprzedano 1.027 lokali). Jeszcze większy spadek zanotowano w liczbie mieszkań wprowadzonych do sprzedaży z 1.595 w 2017 roku do 297 w 2018 roku i 150 w 2019 roku.

przegłosowana została m.in. nowa emisja akcji z wyłączeniem prawa poboru, co było ewidentnym działaniem na szkodę dotychczasowych akcjonariuszy, w tym głosujących za tym rozwiązaniem, podmiotów skarbu państwa a także w zgodnej odpowiedzi tychże na pierwsze wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji spółki ogłoszone w dniu 14 lutego 2020 roku przez Cordia). Skarżący zgłaszali jednocześnie zastrzeżenia co do ustalenia przez Radę Nadzorczą Polnord ceny emisyjnej akcji serii T oraz ceny wykupu akcji w wezwaniu do zapisywania się na sprzedaż akcji Polnordu ogłoszonym 14 lutego 2020 r oraz 1 grudnia 2020 r. przez Cordię, w tym zwłaszcza uznania przez zarząd spółki ceny zaproponowanej w wezwaniu za godziwą.

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

Powyższe sygnały były analizowane przez pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych UKNF. I tak:

1. Odnośnie powoływania do organów Polnord osób głosami spółek z udziałem państwa, a tym samym zobowiązanych do reprezentowania interesów skarbu państwa, UKNF badało [...] ¹⁵⁹

(akta kontroli Tom XX str. 320- 322, Tom XXI str. 1-18)

2. Odnośnie sygnałów o nieprawidłowościach w zakresie prowadzenia spraw Polnord, DSP nie podejmował żadnych działań nadzorczych wskazując w pismach wewnętrznych, iż *w odniesieniu do spółek publicznych nadzorowi podlega prawidłowość wypełnienia obowiązków informacyjnych (...). Zadania w tym zakresie, zgodnie z przepisami, nie obejmują nadzoru nad działalnością tych podmiotów, w tym ingerowania w sprawy o charakterze wewnątrz korporacyjnym spółek publicznych, w tym przyjęty model biznesowych.*

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

3. Odnośnie braku strategii pracownicy DSP przeprowadzili analizę raportów o postępach prac nad strategią. Z zapisów analizy wynika, iż Polnord informował o postępach w pracach nad strategią:
 - a. W raporcie rocznym za 2018 rok Polnord wskazał, że 21 marca 2016 r. Zarząd podjął uchwałę o przyjęciu i wdrożeniu do realizacji strategii Grupy Kapitałowej Polnord na lata 2016-2019 ("*Strategia*"). Obecny zarząd Polnord, tj. Prezes Zarządu (...) powołany od grudnia 2018 roku oraz Członek Zarządu (...) powołany od października 2019 roku, pracuje nad nową strategią spółki na lata 2019-2023.
 - b. W raporcie rocznym za 2019 rok Spółka wskazała, że zarząd opracował wstępny dokument pt. „*Strategia Grupy Kapitałowej Polnord na lata 2019-2023*”. Uwzględnia ona aktualną sytuację spółek Grupy, stan zaawansowania projektów, rynkowe perspektywy oraz scenariusze bezpiecznego rozwoju Polnord. Zarząd przeprowadził sesje warsztatowe z Radą Nadzorczą, podczas których poddano dyskusji przyjęte założenia i potwierdzono kierunki rozwoju Grupy, poszczególnych projektów deweloperskich oraz cele strategiczne. W trakcie pracy nad „*Strategią*” miały miejsce istotne zdarzenia biznesowe komunikowane przez Polnord, a mające wpływ na sytuację Grupy takie jak np. zawarcie umów sprzedaży Wilanów Office Park. [...] ¹⁶⁰
 - c. W raporcie okresowym za pierwszy kwartał 2020 roku Polnord wskazał, że dokument ten nie został do końca marca 2020 roku przyjęty przez Radę

¹⁵⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁶⁰ Jw.

Nadzorcą. Na przyszłą strategię biznesową GK Polnord wpłynie też fakt pozyskania nowego inwestora strategicznego oraz jego plany w stosunku do spółki. W dniu 23 kwietnia 2020 r. dokonano zmian w Radzie Nadzorczej Polnord, w ten sposób, że odwołano wszystkich dotychczasowych członków Rady Nadzorczej i powołano nową Radę Nadzorczą na trzy letnią wspólną kadencję. W dniu 24 kwietnia 2020 r. dokonano zmian w Zarządzie Spółki. Ponadto w dniu 1 lipca dokonano kolejnych zmian w radzie nadzorczej oraz w zarządzie. Zarząd Polnord pracuje nad nową strategią Grupy Kapitałowej Polnord.

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

4. [...] ¹⁶¹

5. Odnośnie spadku kursu akcji Polnord w pismach wewnętrznych dotyczących rozpatrywania zgłoszeń sygnalizujących ten problem zanotowano, iż [...] ¹⁶². Z wyjaśnień Dyrektora Zarządzającego Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wynika, że przyczyną gwałtownego spadku kursu Polnordu, która nie wymagała dalszych analiz UKNF, była „...stale pogarszająca się kondycja finansowa spółki”.

(akta : Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

6. [...] ¹⁶³

7. Odnośnie przydziału akcji serii T Cordii w pismach wewnętrznych ze stycznia i lutego 2021 roku (ponad dwa lata od emisji akcji serii T i przejęcia Polnordu przez Cordię) DPS wskazał, iż *ocena prawidłowości ustalenia ceny emisyjnej przez Radę Nadzorczą nie leży w kompetencjach DSP. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 309 § 1 KSH akcje nie mogą być obejmowane poniżej ich wartości nominalnej. Zgodnie z treścią uchwały Walnego Zgromadzenia Spółki nr 15/2019 wartość nominalna akcji wynosiła 2,00 zł.* [...] ¹⁶⁴

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18; Tom XXII str. 47-50)

DNO w związku z wpłynięciem do UKNF 4 stycznia 2021 r pisma V.K. wszczął postępowania sprawdzające w zakresie prawidłowego wypełnienia obowiązków notyfikacyjnych dotyczących znacznych pakietów akcji Polnord przez podmioty mogące ewentualnie wchodzić w skład domniemanego porozumienia akcjonariuszy. Sposób i wyniki tego postępowania omówiono na str. 52-53 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

UKNF pomimo ugruntowanego poglądu, iż *nad zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania spółki akcyjnej, a w szczególności spółki publicznej w zakresie prowadzonej przez nią działalności gospodarczej czuwają organy spółki* nie przekazywał do Rady Nadzorczej Polnordu oraz do zarządów lub rad nadzorczych spółek skarbu państwa posiadających większościowy pakiet akcji informacji o sygnałach i zgłoszeniach mniejszościowych akcjonariuszy o nieprawidłowościach występujących w Polnordzie.

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał: *informacje pozyskane przez UKNF w ramach otrzymanych zgłoszeń podlegają analizie i stanowią materiał wykorzystywany w nadzorze nad emitentami papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym - jakim była spółka Polnord S.A. W ramach pojęcia „nadzór i czynności*

¹⁶¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁶² Jw.

¹⁶³ Jw.

¹⁶⁴ Jw.

podejmowane w ramach nadzoru” mieszczą się informacje o sygnałach i treść sygnałów obejmująca m.in.: dane osobowe zgłaszającego i zakres przedmiotowy zgłoszenia. Zatem na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, w związku z art. 147 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, dane te są objęte tajemnicą zawodową. Art. 149 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zawiera ściśle określony katalog podmiotów i osób, którym mogą zostać udostępnione informacje objęte tajemnicą zawodową. Ww. katalog nie obejmuje swoim zakresem podmiotów wskazanych w pkt. 6 i 7 pisma NIK z 10 marca 2025 r.
(akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, KNF i jego Urząd, realizując jeden z głównych celów nadzoru, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, powinny przekazywać informacje o skargach dotyczących spółek Skarbu Państwa odpowiednim organom nadzorczym lub właścicielskim, aby zapewnić pełną transparentność i odpowiedzialność za podejmowane działania (po ich zanonimizowaniu lub uzyskaniu zgody adresata na ich przekazanie).

Do UKNF 16 grudnia 2019 r. wpłynęło pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶⁵, który zwrócił się do Przewodniczącego KNF o *rozważenie podjęcia działań mieszczących się w kompetencji KNF, które pozwoliłyby na zabezpieczenie interesów konsumentów będących lub mogących stać się klientami Polnord*. Prezes UOKiK w związku z docierającymi sygnałami o pogarszającej się kondycji finansowej Polnord wyrażał zaniepokojenie możliwą upadłością Polnordu i związanym z tym wysokim ryzykiem utraty przez klientów spółki środków wpłacanych na rzecz dewelopera. W związku z otrzymaniem powyższego sygnału UKNF podjął następujące działania: [...] ¹⁶⁶ [3] udzielił odpowiedzi Prezesowi UOKiK wskazując, że *Spółka podjęła działania w celu rozwiązania problemu związanego z zagrożeniem realizacji płatności zobowiązań finansowych dotyczących zaciągniętych kredytów oraz wykupu obligacji natomiast celem działań podejmowanych przez UKNF było zapewnienie, aby informacje przekazywane przez Spółkę w ramach wykonywanych przez nią obowiązków informacyjnych były pełne i rzetelne*.

(akta kontroli: Tom XXI str. 1-18; Tom XXII str. 47-50)

Do UKNF 1 lutego 2021 r. wpłynęło pismo Senatora J. B. zawierające pytania dotyczące Polnord oraz wnioski o niepodjęcie przez KNF decyzji o wycofanie akcji spółki Polnord z obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez GPW do czasu zakończenia działań przez organy upoważnione do badania ewentualnych nieprawidłowości, tj. NIK oraz Prokuraturę. W odpowiedzi z 26 marca 2021 r. UKNF wskazał, iż:

1. *Złożenie wniosku powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania zezwolenia na wycofanie akcji spółki z obrotu. Stroną takiego postępowania jest spółka, nie zaś jej akcjonariusze. W tym miejscu należy zaznaczyć, że decyzja KNF w przedmiocie wycofania akcji spółki z obrotu ma charakter związany. Oznacza to, że w przypadku spełnienia przez spółkę wszystkich warunków formalnych określonych w ustawie o ofercie publicznej (wymienionych powyżej) oraz po weryfikacji poprawności danych i informacji zawartych we wniosku, KNF jest zobowiązana do wydania rozstrzygnięcia pozytywnego. Działania przeciwne mogłyby zostać odczytane jako niezasadnione*

¹⁶⁵ Dalej: UOKiK.

¹⁶⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

prawnie, a w konsekwencji narażać organ na zarzut bezzaczynności lub przewlekłości postępowania.

2. Fakt dopuszczenia akcji danej spółki do obrotu na rynku regulowanym nie jest równoznaczny z nadzorowaniem przez KNF działalności gospodarczej takiego podmiotu we wszystkich jej aspektach. Nad zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania spółki akcyjnej, a w szczególności spółki publicznej w zakresie prowadzonej przez nią działalności gospodarczej czuwają organy spółki. W tym zakresie szczególna rola przypada radzie nadzorczej oraz komitetowi audytu. Rada nadzorcza jest zobowiązana sprawować stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich jej aspektach, w celu wykonania swoich obowiązków może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki (art. 382 KSH). Z kolei do zadań komitetu audytu należy m.in. monitorowanie procesu sprawozdawczości finansowej, skuteczności systemów kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego oraz wykonywania czynności rewizji finansowej.

UKNF odpowiedzi Senatorowi RP udzielił po upływie 53 dni od daty otrzymania pisma, tj. z naruszeniem postanowień art. 20 ust 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁶⁷, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Komisja 20 sierpnia 2021 r. wydała decyzję¹⁶⁸ w sprawie wycofania z obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez GPW 32.688.727 akcji Polnord, pomimo powzięcia informacji, iż przed Sądem Okręgowym w Warszawie „*toczy się sprawa o sygn. akt XXVI GC 289/21 z powództwa (...) przeciwko Polnord S.A., w której pkt. 2 pozwu dot. ustalenia nieistnienia Uchwały [...]*”^{169, 170}

(akta kontroli: Tom XX str. 323-378)

Takie postępowanie naruszało postanowienia art. 97 § 1 pkt 4 KPA, zgodnie z którym organ administracji publicznej obligatoryjnie zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Wydanie przedmiotowej decyzji było także niezgodne ze stanowiskiem Komisji opublikowanym, na stronie internetowej KNF¹⁷¹ zawierającej odpowiedzi na 14 najczęściej zadawanych pytań związanych z procesem wycofywania akcji z obrotu, zgodnie z którym *w przypadku postępowania w przedmiocie udzielania zezwolenia na wycofanie akcji z obrotu na rynku regulowanym lub w alternatywnym systemie obrotu, zarówno wstrzymanie wykonalności uchwały w sprawie wycofania z obrotu akcji Spółki jak i samo zaskarżenie takiej uchwały Komisja uznaje za zagadnienie wstępne, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, postępowanie zainicjowane przed Komisją podlega zawieszeniu.*

¹⁶⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 907.

¹⁶⁸ DSP-DSPZNA.456.2021.JC

¹⁶⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁷⁰ Komisja trzykrotnie zwracała się do Sądu Okręgowego w Warszawie o udzielenie informacji (tj. 5 marca 2021 r., 15 kwietnia 2021 r. oraz 1 czerwca 2021 r.).

¹⁷¹ https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/Informacje_dla_podmiotow_nadzorowanych/Rynek_kapitalowy/Q&A_dot_zezwolenia_KNF_na_wycofanie_akcji_spolki

Z informacji uzyskanej z Sądu Okręgowego w Warszawie wynika, iż wyrok w powyższej sprawie został wydany dopiero 14 kwietnia 2023 r. Obecnie rozpatrywana jest apelacja powoda złożona do Sądu Apelacyjnego w Warszawie¹⁷². (akta kontroli: Tom XX str. 323-378)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał: *Informacje uzyskane z Sądu Okręgowego w Warszawie Komisja przeanalizowała w kontekście brzmienia przepisów k.p.c.¹⁷³, w tym m.in. art. 130 § 1 i 2 k.p.c. i art. 192 k.p.c. Zgodnie z art. 130 § 1 k.p.c.¹⁷⁴ termin na uzupełnienie braków formalnych pozwu wynosi tydzień, natomiast zgodnie z art. 130 § 2 k.p.c.¹⁷⁵ w wyniku nieuzupełnienia braków formalnych pozwu, powinien on zostać zwrócony nie wywołując skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z jego wniesieniem. Z kolei z art. 192 k.p.c. wynika, że z zawisłością sporu mamy do czynienia z chwilą doręczenia pozwu pozwanemu.*

W świetle powołanych wyżej przepisów sprawa nie była w toku. Pozew obarczony był brakami formalnymi, których powód nie uzupełnił przez ponad 5 miesięcy, przez co nie doszło do doręczenia pozwu stronie przeciwnej, a tym samym nie doszło do zawiśnięcia sporu między powodem a Spółką.

W związku z powyższym nie zmaterializowała się przesłanka z art. 97 § 1 pkt 4) k.p.a. zobowiązująca Komisję do zawieszenia postępowania o udzielenie zezwolenia na wycofanie akcji Spółki z obrotu, gdyż samo złożenie pozwu w sądzie nie jest równoznaczne z wszczęciem postępowania sądowego (zaskarżeniem uchwały) i zawiśnięciem sporu pomiędzy powodem a pozwanym. O czym była mowa wyżej zgodnie z art. 192 k.p.c., do zawiśnięcia sporu dochodzi w momencie doręczenia pozwu pozwanemu, co z kolei może nastąpić dopiero po skutecznym wniesieniu pozwu przez powoda. Jednocześnie nie możemy mówić o skutecznym wniesieniu pozwu, jeżeli pozew ten zawiera, nieusunięte w terminie, braki formalne lub fiskalne uniemożliwiające nadanie mu prawidłowego biegu.

Komisja rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o ofercie jest związana terminami rozpoznania sprawy, o których mowa w art. 35 k.p.a. Rozpoznanie sprawy następuje przez wydanie decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.) w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w dacie wydania decyzji. W okresie pomiędzy złożeniem przez Spółkę wniosku o udzielenie zgody na wycofanie akcji Spółki z obrotu do dnia wydania Decyzji, w świetle zgromadzonego przez Komisję materiału dowodowego i brzmienia powołanych wyżej przepisów k.p.c., nie zaistniało zagadnienie wstępne, które uprawniałoby i obligowało Komisję do zawieszenia postępowania administracyjnego zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4) k.p.a. W czasie prowadzenia postępowania administracyjnego nie doszło do skutecznego wniesienia pozwu i powstania stanu zawisłości sporu, tj. zaskarżenia Uchwały nr 3. Jednocześnie Komisja nie miała uprawnienia do zawieszenia

¹⁷² Termin rozprawy apelacyjnej został wyznaczony na kwiecień 2025 r.

¹⁷³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego Dz. U. z 2024 r. poz. 1568. Dalej: k.p.c. W zakresie brzmienia powoływanych przepisów ustawa ta nie była zmieniana od 2021 roku.

¹⁷⁴ Art. 130 § 1 k.p.c.: Jeżeli pismo procesowe nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jeżeli od pisma nie uiszczono należnej opłaty, przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrócenia pisma, do poprawienia, uzupełnienia lub opłacenia go w terminie tygodniowym. Mylne oznaczenie pisma procesowego lub inne oczywiste niedokładności nie stanowią przeszkody do nadania pismu biegu i rozpoznania go w trybie właściwym

¹⁷⁵ Art. 130 § 2 k.p.c.: Po bezskutecznym upływie terminu przewodniczący zwraca pismo stronie. Pismo zwrócone nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu.

postępowania ze względu na możliwość powstania potencjalnego zagadnienia wstępnego w przyszłości. (akta kontroli: str. Tom XX str. 490-496)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli UKNF nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania spraw proceduralnych, które są przedmiotem postępowania sądowego. W informacjach przekazywanych do KNF przez Sąd Okręgowy jednoznacznie wskazywano, iż etap przedsądowego badania pozwu czy spełnia on wszystkie wymagania formalne określone w KPC nie został zakończony albowiem „*powód nie uzupełnił jeszcze braków formalnych pozwu*” i „*odpis pozwu nie został jeszcze doręczony*”. Kompetencje KNF są ograniczone do nadzoru nad rynkiem finansowym, a nie do ingerowania w procesy sądowe i samoistnego decydowania o sprawach proceduralnych, których rozstrzygnięcie należy do wyłącznej kompetencji niezależnego sądu.

2. UKNF rozpatrując interwencję Senatora J. B. z dnia 26 stycznia 2021 r. (otrzymaną 1 lutego 2021r.), udzielił odpowiedzi dopiero 26 marca 2021 r., tj. po 53 dniach od daty otrzymania pisma nie informując go w ciągu 14 dni o stanie sprawy naruszając w ten sposób postanowieniami art. 20 ust 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, zgodnie z którymi organy i jednostki, wymienione w ust. 1, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu czternastu dni powiadomić posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem ostatecznie ją załatwić¹⁷⁶.
(akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż *korespondencja Senatora J.B. (...) została zakwalifikowana jako zapytanie.* (akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

NIK zwraca uwagę, że Pan J.B. zwrócił się do KNF z interwencją w sprawie niepodjęcia decyzji o wycofaniu akcji Polnord z giełdy do czasu zakończenia działań podjętych przez Prokuraturę, stosownie do posiadanych uprawnień Senatora RP.¹⁷⁷

3. UKNF w co najmniej 10 sprawach nie udzielał odpowiedzi na zgłoszenia i skargi dotyczące działalności Polnord uznając, iż zgłaszane są przez nieprofesjonalnych uczestników rynku¹⁷⁸. I tak na przykład w sprawie M.G. UKNF nie udzielił odpowiedzi na pismo skarżącego z 14 listopada 2019 r., wskazując w pismach wewnętrznych, iż *przedmiotowe zgłoszenie (...) traktowane jest przez DSP jako informacja o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów nadzorowanych otrzymana od nieprofesjonalnego*

¹⁷⁶ Zgodnie zaś z art. 237 § 2 KPA „Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania

¹⁷⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora Poseł lub senator ma prawo podjąć - w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich lub senatorskich - interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania.

¹⁷⁸ Między innymi nie udzielono odpowiedzi dla H.H. na pismo z dnia 7 listopada 2018 r. i 17 grudnia 2018 r. oraz 8. stycznia 2019 r.), M R. z dnia 8 stycznia 2019 r., T. K z dnia 26 września 2019 r. i 27 września 2019 r., 14 lutego 2020, D. S z dnia 1 października 2019 r. i 24 stycznia 2019 r., 11 grudnia 2019 r., 1 października 2019, W S. z dnia 24 października 2019 r., S. R. z dnia 29 października 2019 r., G. M. z dnia 1 listopada 2019 r., M. M. z dnia 12 grudnia.2019 r., K. G. z dnia 4 marca 2020 r., K. N. z dnia 15 kwietnia 2020 r.

uczestnika rynku finansowego. Tym samym, w związku z Komunikatem UKNF z dnia 12 lipca 2019 r. w którym wskazano, iż Urząd Komisji zaprzestaje udzielania odpowiedzi na przesyłane przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów nadzorowanych.

W efekcie skarżący M.G. 24 lutego 2020 r. ponownie wystosował pismo do UKNF, które *nosiło znamiona skargi na bezczynność Urzędu Komisji, w związku z brakiem udzielenia odpowiedzi na poprzednie pismo skarżącego.* UKNF udzielił skarżącemu odpowiedzi dopiero 11 marca 2020 r. tj. po 118 dniach od daty otrzymania skargi pomimo, iż zgodnie z art. 237 § 1 KPA organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż *korrespondencja Pana M. G. nie była skargą w rozumieniu art. 237 § 1 KPA (dalej „skarga”), została zakwalifikowana jako zgłoszenie nieprawidłowości w podmiocie nadzorowanym (dalej „zgłoszenie”) zawierające wniosek o udostępnienie informacji publicznej. UKNF pismem z 11 marca 2020 roku poinformował o dokonaniu analizy zgłoszonej sytuacji oraz wszczęciu postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznych objętych tajemnicą zawodową.* (akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

NIK zwraca uwagę, iż o tym, czy pismo powinno być traktowane jako skarga przez organ administracji państwowej, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Zgodnie z postanowieniami art. 227 KPA, skarga może dotyczyć m.in. zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W literaturze i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd iż *„że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi¹⁷⁹, nawet jeśli naruszenie to nie wynika bezpośrednio z działań organu administracji”.¹⁸⁰*

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż *odpowiedzi na wpływające do UKNF zgłoszenia i skargi, w tym dotyczące działalności Spółki Polnord, nie były udzielane, ponieważ UKNF nie jest organem właściwym do rozstrzygania tego typu spraw zgłaszanych przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Wynika to z faktu, że Ustawodawca nie przewidział obowiązku udzielania odpowiedzi przez UKNF w tego typu przypadkach, chyba że zgłoszenia stanowiły np. wniosek o dostęp do informacji publicznej lub skargę w rozumieniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, (...) Informacja dotycząca braku ustawowych kompetencji UKNF do rozpatrywania i zajmowania stanowiska w indywidualnych sprawach zgłaszanych przez nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego została przedstawiona w komunikacie UKNF z 12 lipca 2019 roku.* (akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zgodnie z przepisami KPA oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg

¹⁷⁹ Ustawodawca wskazując na właściwość organu odnosi się do pojęcia rozpatrzenia skargi nie zaś załatwienia. To krótkie wskazanie jest istotne, bowiem organ rozpatrujący skargę nie będzie tym samym, który ma kompetencje do załatwienia sprawy będącej jej przedmiotem. Por. P.M. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, 2021, Lex.

¹⁸⁰ Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: w sprawie IV SA/Po 254/13

i wniosków¹⁸¹, UKNF jest zobowiązany do rozpatrywania skarg i wniosków niezależnie od statusu uczestnika rynku.

Jednocześnie UKNF rozpatrując skargę M.G:

- a. Nie pouczył skarżącego, iż zgodnie z postanowieniami art. 429 KSH akcjonariusz, któremu odmówiono ujawnienia żądanej informacji podczas obrad walnego zgromadzenia, i który zgłosił sprzeciw do protokołu, może złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie zarządu do udzielenia informacji.¹⁸²
- b. Nie poinformował skarżącego, iż *nie posiada narzędzi prawnych celem wstrzymania wykonania przez zarząd Spółki uchwał podjętych przez Walne Zgromadzenie* i nie pouczył go, iż zgodnie z art. 422 KSH uchwała walnego zgromadzenia sprzeczna ze statutem bądź dobrymi obyczajami i godząca w interes spółki lub mająca na celu pokrzywdzenie akcjonariusza może być zaskarżona w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o uchylenie uchwały a prawo do wytoczenia powództwa przysługuje akcjonariuszowi, który głosował przeciwko uchwale, a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu.
- c. Nie przekazał skargi (za zgodą skarżącego) do załatwienia radzie nadzorczej Polnord, w szczególności gdy z załączonych dokumentów (tj. protokołu Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki Polnord z dnia 23 października 2019 r.) jednoznacznie wynikało, iż skarżący akcjonariusz zgłosił sprzeciw przeciwko podejmowanym uchwałom oraz *zażądał udzielenia mu przez Zarząd Spółki odpowiedzi na zgłoszone w formie pisemnej podczas obrad niniejszego Walnego Zgromadzenia pytanie w terminie 14 dni*, a z odpowiedzi Spółki Polnord z dnia 25 listopada 2019 r. *(Zarząd wskazuje, iż ani nie odmówił ani nie odpowiedział na pytania, które zadał akcjonariusz na walnym zgromadzeniu)*, wynikało iż [...] ¹⁸³

(akta kontroli Tom XX str. 320- 322, Tom XXI str. 1-18)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż *jak wskazano w piśmie UKNF z 14.11.2024 (DSP-DSPZR.091.1.2024.KŻ), dopuszczenie akcji danej spółki do obrotu na rynku regulowanym nie jest równoznaczne z nadzorowaniem przez KNF działalności gospodarczej takiego podmiotu, uprawnieniem do ingerowania w stosunki wewnętrzne lub decyzje podejmowane przez akcjonariuszy. Do zakresu kompetencji nadzorczych KNF nie należy zatem nadzór nad sposobem wykonywania przez akcjonariuszy spółek publicznych uprawnień przysługujących im na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (m.in. w zakresie prawa do żądania od zarządu informacji dotyczących spółki, zaskarżenia uchwał podjętych na walnym zgromadzeniu).*

(akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż zgodnie z zasadą wskazaną w art. 9 KPA, która jest jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem

¹⁸¹ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

¹⁸² Zgodnie z § 2 wniosek należy złożyć w terminie tygodnia od zakończenia walnego zgromadzenia, na którym odmówiono udzielenia informacji. Akcjonariusz może również złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie spółki do ogłoszenia informacji udzielonych innemu akcjonariuszowi poza walnym zgromadzeniem.

¹⁸³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

postępowania administracyjnego. KNF jako organ administracji zobowiązana jest czuwać, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamowoci prawa, i w tym celu powinna udzielać im niezbędných wyjaśnien i wskazówek.

4. Nieterminowo udzielono informacji publicznej dla D. D. Zgodnie z pismem z 25 lipca 2019 r. termin na rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej wyznaczono na 11 września 2019 r., a informację przekazano 15 września 2019 r., tj. 4 dni po terminie. Zgodnie z art. 13 ust 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej *jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.* (akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż z uwagi na potrzebę identyfikacji danych oraz wątpliwości prawne, wniosek został rozpatrzony z nieznacznym opóźnieniem, którego sądy administracyjne nie traktują jako bezznaczności czy opieszałość.

5. UKNF rozpatrując skargę V. K. z dnia 23 grudnia 2020 r., udzielił skarżącej odpowiedzi dopiero 30 marca 2020 r. tj. po 97 dniach od daty otrzymania skargi pomimo, iż zgodnie z art. 237 § 1 KPA organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. (akta kontroli: Tom XX str. 320- 322; Tom XXI str. 1-18)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał, iż korespondencja Pani V. K. nie była skargą w rozumieniu art. 237 § 1 KPA, została zakwalifikowana jako zgłoszenie nieprawidłowości w podmiocie nadzorowanym (...) zawierające wniosek o udostępnienie informacji publicznej. (akta kontroli: Tom XXII str. 222-229)

NIK zwraca uwagę, iż z treści pisma V.K. jednoznacznie wynika, iż wnioskodawczyni wnosila o wszczęcie postępowania wyjaśniającego i wskazywała iż ochrona akcjonariuszy mniejszościowych spółki Polnord jest nie właściwa a brak reakcji KNF na przedstawione zdarzenia godzi w reputację polskiego rynku kapitałowego. Biorąc pod uwagę, iż celem nadzoru sprawowanego przez KNF nad rynkiem kapitałowym, zgodnie z postanowieniami art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu, pismo J.K. należało potraktować jako skargę na sposób nadzoru nad spółką Polnord sprawowany przez KNF.

2.2.Nadzór nad Ursus

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2022¹⁸⁴ Komisja podejmowała w ramach swoich uprawnień działania nadzorcze wobec Ursus skutkujące m.in. zawieszeniem kursu akcji, czy wszczęciem postępowań administracyjnych w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z posiadanego statusu emitenta notowanego na rynku regulowanym. Należy jednak wskazać, że decyzje nadzorcze w zakresie realizacji obowiązków Ursus oraz osób zasiadających w jego zarządzie, dotyczących kompletności informacji zawartych w raportach bieżących oraz raportach finansowych były wydawane dopiero po upływie kilku lat od zaistniałych

¹⁸⁴ Do 15 października 2022 r. tj. dnia wycofania akcji Ursus z obrotu na GPW.

zdarzeń¹⁸⁵ po ogłoszeniu upadłości Ursus. Z udzielonych wyjaśnień przez Dyrektora Zarządzającego Pionem nad Rynkiem Kapitałowym wynika, że [...] ¹⁸⁶. UKNF zwraca uwagę, że art. 26 oraz art. 37a ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym nie przewidują możliwości prowadzenia kontroli oraz wizyt nadzorczych w przypadku emitentów, których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynkach regulowanych, do których zaliczał się Ursus S.A. Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wskazał, że [...] ¹⁸⁷ Ponadto prowadzono postępowania administracyjne wobec Ursus oraz osób zarządzających i nadzorujących w sprawie nałożenia kar pieniężnych za naruszenie przepisów oraz podejmowano działania w związku ze skargami/wnioskami dotyczącymi Ursus.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 118-120, 495-503, 508-570; pliki: 442-443, 448, 450, 525-529)

Zawiadomieniem z 22 marca 2019 r. KNF na podstawie art. 304 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁸⁸ poinformowała Prokuraturę Okręgową w Warszawie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa¹⁸⁹ z:

1. Art. 181 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi w zakresie wykorzystania informacji poufnej dotyczącej rozpoczęcia w stosunku do Ursus egzekucji komorniczej w wyniku czego nastąpiła sprzedaż akcji Ursus w okresie bezpośrednio poprzedzającym publikację ww. informacji¹⁹⁰, co wg. Komisji stanowiło naruszenie art. 14 lit. a rozporządzenia MAR.
2. Art. 180 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi w zakresie ujawnienia informacji poufnej wbrew zakazowi określönemu w art. 14 lit. c rozporządzenia MAR.

(akta kontroli: Tom I str. 45-48; Tom XVIII str. 290-299, 307-348, 508-570; pliki: 292-294, 451, 462, 509-516)

[...] ¹⁹¹

¹⁸⁵ [...] - Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁸⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁸⁷ Jw.

¹⁸⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm. Dalej: Kodeks postępowania karnego.

¹⁸⁹ Wraz z ośmioma załącznikami tj. [1] wydruk KRS spółki Ursus; [2] wydruk KRS spółki Pol-Mot Auto S.A.; [3] załącznik adresowy osoby podejrzanego o popełnienie przestępstwa; [4-6] wydruki raportów bieżących Ursus: nr 13/2019; 14/2019 i 15/2019, [7] płyta CD m.in. z informacjami pozyskanymi z [...] dotyczącego rachunku Pol-Mot Auto. S.A., listą osób mających dostęp do informacji poufnych oraz listą osób pełniących obowiązki zarządcze oraz blisko z nimi związanych; [8] żądanie blokady rachunku z 22 marca 2019 r.

¹⁹⁰ W dniu 20 marca 2019 r. o godz. 21¹³ ukazał się raport bieżący Ursus nr 13/2019, z którego wynikało, że 11 marca 2019 r. Ursus podjął decyzję o opóźnieniu obowiązku przekazania do publicznej wiadomości informacji powziętej 11 marca 2019 r. dotyczącej otrzymania wezwania do zapłaty należności głównej wraz z odsetkami oraz informacji o wszczęciu egzekucji z rzeczy ruchomych oraz nieruchomości Ursus na skutek dokonanych przez PKO BP S.A. czynności wykonywanych przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Lublinie. W tym samym dniu o godz. 21²¹ ukazał się raport 14/2019, w którym spółka poinformowała o zajęciu w dniu 20 marca 2019 r. przez komornika zbioru rzeczy ruchomych przeznaczonych do przetworzenia oraz zapasów magazynowych. Ponadto 20 marca 2019 r. o godz. 21³⁶ Ursus raportem nr 15/2019 poinformował o otrzymaniu zawiadomienia o zbyciu w okresie 18-19 marca 2019 r. przez Pol-Mot Auto S.A. 722.235 akcji Ursus. Spółka Pol-Mot Auto S.A. jest spółką zależną od Pol-Mot Holding S.A., dla której spółką dominującą jest Invest-Mot Sp. z o.o. Środki ze sprzedaży akcji miały służyć poprawie finansowej w grupie kapitałowej Pol-Mot Holding S.A.

¹⁹¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

Podstawą złożonego zawiadomienia z 22 marca 2019 r. były również informacje pozyskane z [...] ¹⁹²

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 508-570; pliki: 477, 515)

Analiza z 22 marca 2019 r. wraz z pozyskaną dokumentacją [...] ¹⁹³ sporządzona przez pracowników ówczesnego Departamentu Infrastruktury Rynku Kapitałowego i Nadzoru Obrotu stanowiła jedyny dokument, na podstawie którego zdecydowano o przekazaniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w obrocie akcjami Ursus w okresie 18-20 marca 2019 r. oraz podaniu, w dniu 9 kwietnia 2019 r., do publicznej wiadomości informacji o tym fakcie, pomimo że przepisy prawa umożliwiały Komisji przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do złożenia tego zawiadomienia, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom I, str. 45-48; Tom XVIII, str. 85-117, 290-299, 508-570, pliki: 500-516)

W trakcie prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie dochodzenia Komisja przekazała do Prokuratury:

1. Pisma z 12 kwietnia 2019 r. informujące o korzystaniu w toku postępowania [...] ¹⁹⁴ z uprawnień pokrzywdzonego na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz udzieleniu pełnomocnictwa radcy prawnemu do reprezentowania Przewodniczącego Komisji w tym postępowaniu.
2. [...] ¹⁹⁵

(akta kontroli: Tom XVIII str. 101-114, 301-303, 349-353, 508-570; pliki: 15-21, 296-297, 501-502, 517-524)

W wyniku złożonego przez KNF 22 marca 2019 r. zawiadomienia Prokuratura Okręgowa w Warszawie postanowieniem z 8 maja 2020 r. umorzyła dochodzenie [...] ¹⁹⁶ dotyczące:

1. Ujawnienia w okresie 11-18 marca 2019 r. informacji poufnej dotyczącej spółki Ursus o rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego w stosunku do Ursus jako dłużnika, tj. o czyn z art. 180 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.
2. Wykorzystania w okresie 18-20 marca 2019 r. informacji poufnej dotyczącej Ursus o rozpoczęciu postępowania egzekucyjnego w stosunku do tej spółki jako dłużnika, tj. o czyn z art. 181 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,

wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 4)

Postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie o umorzeniu dochodzenia zostało w całości zaskarżone przez Komisję, [...] ¹⁹⁷. W wyniku złożonego zażalenia Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie postanowieniem z 17 grudnia 2020 r. [...] ¹⁹⁸ utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie stwierdzając, że postępowanie przeprowadzono

¹⁹² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

¹⁹³ Jw.

¹⁹⁴ Jw.

¹⁹⁵ Jw.

¹⁹⁶ Jw.

¹⁹⁷ Jw.

¹⁹⁸ Jw.

zgodnie z wymogami prawa procesowego, a dokonane ustalenia na podstawie zebranego materiału dowodowego były prawidłowe.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 374-376, 508-570; pliki: 4, 505)

Uchwałą Komisji z 9 kwietnia 2019 r. nr 130/2019 na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹⁹⁹ przekazano do publicznej wiadomości informację o złożeniu do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w związku z obrotem akcjami Ursus w okresie 18-20 marca 2019 r. oraz blokadzie rachunku papierów wartościowych i rachunku pieniężnego. Informacja opublikowana 9 kwietnia 2019 r. na stronie Komisji zawierała m.in. skróconą treść trzech raportów bieżących opublikowanych przez Ursus 20 marca 2019 r., istniejące powiązania osobowe pomiędzy Spółką Pol-Mot Auto S.A., a Ursus, wykaz sprzedanych przez Pol-Mot Auto S.A. akcji Ursus w okresie 18-20 marca 2019 r., informację o blokadzie rachunku papierów wartościowych i rachunków pieniężnych oraz informację o złożeniu do Prokuratury zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w zakresie wykorzystania informacji poufnej.

(akta kontroli: Tom XVIII, str. 165-183, 508-570; pliki: 287-297, 359, 463-474)

Zgodnie z ustaleniami podczas XVI posiedzenia Komisji zatwierdzona informacja miała być uzupełniona o dodatkowy komunikat zawierający kwestie edukacyjne w celu wzmocnienia efektu prewencyjnego, co nie zostało zrealizowane. Ponadto pomimo umorzenia postępowania prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie w wyniku złożonego przez Komisję zawiadomienia z 22 marca 2019 r. oraz licznych pism Ursus w sprawie podania do publicznej wiadomości informacji o tym fakcie, Komisja nie podjęła w tym zakresie żadnych działań, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 80-114, 288, 508-570; pliki: 272-274, 319-322, 346, 359, 444)

Z analizy wszystkich złożonych do Prokuratury w 2019 roku zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na podstawie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi wynika, że:

1. W tym okresie przekazano 38 zawiadomień z czego 11 (29%) dotyczyło podejrzenia ujawnienia bądź/i wykorzystania informacji poufnej (art. 180 i art. 181)²⁰⁰.
2. W trzech przypadkach (8%) informację o przekazaniu zawiadomienia podano do wiadomości publicznej (na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym) z czego dwa dotyczyły zawiadomienia na podstawie art. 183 ust. 1 oraz jedno na podstawie art. 181 ust 1 i art. 180 (zawiadomienie dotyczące Ursus).
3. Z 26 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 181-183 w przypadku dwóch (7% przekazanych na podstawie ww. podstawy prawnej) dokonano blokady rachunków papierów wartościowych i rachunków

¹⁹⁹ Zgodnie z tym przepisem Komisja, może w drodze uchwały zdecydować o przekazaniu do publicznej wiadomości informacji o środkach prawnych podjętych w celu przeciwdziałania naruszeniu przepisów m.in. *ustawy o obrocie instrumentami finansowymi* (art. 181 ust. 1), w tym o zastosowanych sankcjach oraz złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, jak również o wszczęciu lub wyniku postępowania administracyjnego lub cywilnego.

²⁰⁰ Pozostałe dotyczyły przepisów *ustawy o obrocie instrumentami finansowymi* z: art. 178 (dziewięć zawiadomień); art. 179 (jedno zawiadomienie); art. 183 (15 zawiadomień); art. 184 (dwa zawiadomienia).

pieniężnych na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (w tym zawiadomienie dotyczące Ursus).

(akta kontroli: Tom XVIII, str. 121-127)

Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym odnosząc się do zastosowania wobec Ursus łącznie blokady rachunków oraz podania do publicznej wiadomości informacji o złożeniu zawiadomienia z 22 marca 2019 r. (jeden przypadek łącznego zastosowania uprawnień posiadanych przez Komisję ze wszystkich zawiadomień z 2019 roku na podstawie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi) wyjaśnił: *Na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym KNF decyduje w sposób dyskrecyjny i fakultatywny o tym kiedy opublikowanie komunikatu o okolicznościach danej sprawy jest potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego. Przekazanie do publicznej wiadomości informacji (...) służyło zwróceniu uwagi na konieczność przestrzegania reguł uczciwego obrotu oraz ochronie interesów inwestorów, a także zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego. Komisja w przedmiotowej sprawie uznała, że uczestnicy rynku powinni zostać poinformowani o zbywaniu przez akcjonariusza Ursus S.A. instrumentów finansowych z potencjalnym, wykorzystaniem informacji poufnej.* Odnosząc się do jednoczesnej blokady rachunku papierów wartościowych i pieniężnego wyjaśnił: *Działając na podstawie art. 39 ust. 1 i 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (...) Zastępca Przewodniczącego KNF wystąpił z żądaniem blokady rachunku (...), ponieważ wzmożona aktywność transakcyjna (sprzedażowa) POL-MOT Auto S.A. w obrocie akcjami Ursus S.A. mogła wyczerpywać znamiona przestępstwa polegającego na bezprawnym wykorzystaniu informacji poufnej (...). Decyzja o żądaniu blokady (...) stanowiła natychmiastową reakcję organu nadzoru na zidentyfikowane nieprawidłowości i miała na celu uniemożliwienie pogłębienia się skutków, który mogły być spowodowane potencjalnym wykorzystaniem informacji poufnej. Ponadto blokada (...) służyła zabezpieczeniu środków, które mogły pochodzić z przestępstwa”.*

(akta kontroli: Tom XVIII str. 115-117, 495-503)

NIK jednak zwraca uwagę, że podanie do wiadomości publicznej informacji o złożeniu zawiadomienia z dnia 22 marca 2019 r., mogło naruszać zasadę równości podmiotów wobec prawa. Wynika to z ilości opublikowanych przez KNF informacji o złożeniu zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa tj. w 3 z 38 przypadków. Dodatkowo uwzględniając liczbę opublikowanych komunikatów o zawiadomieniach, wątpliwości budzi współmierność działań podjętych przez KNF wobec Ursus. Z przywołanych wyżej wyjaśnień wynika, że KNF w tym przypadku kierowała się dyskrecyjnością swoich uprawnień, nie zważając na proporcjonalność podejmowanych środków. Można stwierdzić zatem, że Komisja nie dokonała miarkowania pomiędzy niekorzystnymi skutkami wynikającymi z publikacji informacji o zawiadomieniu dotyczącym spółki Ursus, a realizowanymi celami.

KNF wszczęła dwa postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia na Ursus w upadłości kary pieniężnej.

1. W dniu 25 czerwca 2021 r. KNF na podstawie art. 61 § 1 KPA w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wydała postanowienie nr DPS - DPSZA3.456.1.2021.KK o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na Ursus kary administracyjnej na podstawie art. 96 ust. 1i lub art. 96 ust. 1k ustawy o ofercie w związku z:
 - a. Podejrzeniem naruszenia art. 17 ust. 4 rozporządzenia MAR poprzez skorzystanie w sposób nieuprawniony z art. 17 ust. 4 rozporządzenia MAR

- i opóźnienie podania do wiadomości publicznej informacji poufnej o podjęciu przez zarząd Ursus decyzji w sprawie złożenia wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego.
- b. Podejrzeniem naruszenia art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR w związku z niewykonaniem przez Ursus obowiązków, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj.:
- Nieprzekazaniem w 2018 roku do wiadomości publicznej informacji poufnej o utracie płynności finansowej.
 - Nieprzekazaniem w 2019 roku do wiadomości publicznej informacji poufnych o wstępnych wynikach finansowych za 2018 rok, o konieczności dokonania odpisów aktualizacyjnych mających istotny wpływ na wstępne wyniki finansowe za 2018 rok, o wypowiedzeniu przez mLeasing sp. z o.o. umów leasingowych, o wniesieniu przez wierzyciela wniosku o umorzenie przyspieszonego postępowania układowego Ursus, o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki Ursus Bus S.A., o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki Ursus Dystrybucja Sp. z o.o.
- c. Nienależytym wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, w związku z informacją poufną przekazaną raportem bieżącym nr 90 z 8 listopada 2018 r.
- d. Nienależytym wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR w związku z informacją poufną w sprawie prowadzenia negocjacji z Enerkom Solar International Inc.
- (akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; pliki: 442-443, 524-529)

W toku prowadzonego postępowania ww. postanowienie zostało zmienione postanowieniem [...] ²⁰¹

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 528 str. 1011-1017)

2. W dniu 29 grudnia 2021 r. KNF wydała postanowienie nr DPS - DPSZA3.456.5.2021.KK o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na Ursus w upadłości kary administracyjnej na podstawie art. 96 ust. 1e lub art. 96 ust. 1f ustawy o ofercie w związku z podejrzeniem naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, w związku ze sporządzeniem raportu rocznego za rok obrotowy 2017, skonsolidowanego raportu rocznego za rok obrotowy 2017, skonsolidowanego raportu za I kwartał roku obrotowego 2018, raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018, skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018, raportu rocznego za rok obrotowy 2018, skonsolidowanego raportu rocznego za rok obrotowy 2018, skonsolidowanego raportu za I kwartał roku obrotowego 2019, raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2019, skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2019.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; pliki: 442-443, 530)

Zdaniem NIK działania KNF z uwagi na wszczęcie i prowadzenie ww. postępowań w odniesieniu do spółki znajdującej się w stanie upadłości i po upływie odpowiednio około dwóch lat oraz trzech lat i ośmiu miesięcy od zaistnienia okoliczności będących przedmiotem postępowania, były nie w pełni rzetelne.

²⁰¹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym podał m.in., że objęcie zakresem postępowań wielu zidentyfikowanych naruszeń informacyjnych i sprawozdawczych było uzasadnione ekonomiką procesową – najbardziej optymalnym zaangażowaniem sił i środków do realizacji celu nadzorczego. Zwrócił uwagę na konieczność przeprowadzenia czasochłonnych czynności analitycznych i wyjaśniających oraz zmiany organizacyjne UNKF (w lutym 2021 roku w DPS powstał nowy zespół postępowań administracyjnych, który przejął zadania związane z prowadzeniem sankcyjnych postępowań administracyjnych w stosunku do emitentów papierów wartościowych w zakresie obowiązków informacyjnych, w tym także sprawy dotyczące Ursus), a także na utrudnienia w funkcjonowaniu UKNF spowodowane pandemią Covid-19. (akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 508-570; pliki: 448, 450)

Zdaniem NIK ekonomia procesowa nie może w głównej mierze decydować o terminie wszczęcia postępowania. Szybkość podjęcia działań nadzorczych może skutkować niedopuszczeniem do powstania innych naruszeń i w efekcie wymierzenia kary za jeden czyn, a nie za kilka. W przypadku Ursus znajdującego się w upadłości, wysokość kary miała istotne znaczenie w szczególności w kontekście zwiększenia zobowiązań masy upadłości, co w konsekwencji negatywnie wpływało na wartość wierzytelności możliwych do odzyskania przez dotychczasowych wierzycieli spółki.

Postępowanie w przedmiocie nałożenia na Ursus w upadłości kary pieniężnej na podstawie art. 96 ust. 1i albo art. 96 ust. 1k ustawy o ofercie w związku z podejrzeniem naruszenia art. 17 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia MAR, zostało wszczęte [...] ²⁰²

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 527 str. 421-423)

W odpowiedzi na wezwanie UKNF z 15 lipca 2021 r. syndyk przedłożył wymagane informacje i dokumenty. Natomiast pismem z 22 grudnia 2021 r. były członek zarządu Ursus Andrzej Zarajczyk, stosownie do wezwania z 9 grudnia 2021 r., złożył zeznania dotyczące zdarzeń objętych postępowaniem.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 526 str. 679-684; plik 527 str. 1-214, 334-348, 352-360)

Decyzją DPS-DPSZA3.456.1.2021.KK z 24 marca 2023 r. Komisja na podstawie art. 104 KPA, art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 96 ust. 1i ustawy o ofercie w związku z art. 17 ust. 1 i 4 i w związku z art. 7 rozporządzenia MAR nałożyła na Ursus w upadłości karę pieniężną w łącznej wysokości 1.950 tys. zł, z tego:

- a. 600 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 4 rozporządzenia MAR, poprzez opóźnienie podania do wiadomości publicznej informacji poufnej o podjęciu przez zarząd Ursus w dniu 11 września 2018 r. decyzji w sprawie złożenia wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego w związku z utratą płynności finansowej przez Ursus, pomimo tego, że nie został spełniony warunek opóźnienia podania do wiadomości publicznej informacji poufnej, polegający na braku wprowadzenia w błąd opinii publicznej;
- b. 100 tys. zł w związku z nienależytym wykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, dotyczącym informacji poufnej przekazanej raportem bieżącym nr 90/2018 z 8 listopada 2018 r. w sprawie otwarcia przyspieszonego postępowania układowego Ursus i głównych

²⁰² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

założeń planu restrukturyzacyjnego, poprzez brak zamieszczenia w raporcie nr 90/2018 z 8 listopada 2018 r. informacji o zamiarze sprzedaży akcji Ursus Bus S.A.;

- c. 400 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez: [1] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej najpóźniej 8 lutego 2019 r. o wstępnych wynikach finansowych Ursus za 2018 rok, [2] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej najpóźniej 14 marca 2019 r. o konieczności dokonania odpisów aktualizujących, mających istotny wpływ na wstępne wyniki finansowe Ursus za 2018 rok;
- d. 250 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez: [1] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 23 maja 2019 r. o wypowiedzeniu przez mLeasing sp. z o.o. umów leasingowych; [2] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 18 czerwca 2019 r. o wypowiedzeniu przez mLeasing sp. z o.o. umów leasingowych;
- e. 150 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej 18 czerwca 2019 r. o wniesieniu przez wierzyciela wniosku o umorzenie przyspieszonego postępowania układowego Ursus w restrukturyzacji;
- f. 400 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez: [1] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej w dniu 26 kwietnia 2019 r. o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Dystrybucja sp. z o.o.; [2] nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej w dniu 26 kwietnia 2019 r. o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Bus S.A.;
- g. 50 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej 18 sierpnia 2019 r. o zamiarze zainwestowania przez Enerkon Solar International inc. w Grupę Kapitałową Ursus.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 528 str. 1047-1126)

W dniu 14 kwietnia 2023 r. syndyk skierował do KNF wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wydanej decyzji zarzucał naruszenie przepisów postępowania, tj.: art. 77 § 1 i art. 78 KPA, poprzez niewystarczające zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego oraz brak przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania członków zarządu Ursus pełniących funkcje w czasie zdarzeń opisanych przez KNF, art. 96 ust. 1h oraz art. 96 ust. 1i ustawy o ofercie, poprzez nałożenie na Ursus kar pieniężnych w wysokościach określonych w decyzji, w sytuacji, gdy z uwagi na sytuację finansową oraz prawną Ursus związaną z ogłoszeniem upadłości oraz wycofaniem akcji spółki z obrotu na rynku regulowanym zachodzą podstawy do odstąpienia od zastosowania sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej określonej w art. 96 ust. 1i ustawy o ofercie. W konsekwencji syndyk wnosił o: [1] uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania administracyjnego w całości; ewentualnie [2] uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i odstąpienia od nałożenia na Ursus kary pieniężnej; ewentualnie [3] uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i nałożenie na Ursus kary pieniężnej w najniższym wymiarze. Ponadto w oparciu o postanowienia art. 136 § 1 KPA wnosił o przeprowadzenie w postępowaniu

odwoławczym dowodów w postaci: [1] przesłuchania członków zarządu Ursus, którzy pełnili swoje funkcje w czasie zdarzeń opisanych przez KNF; [2] pisma Ursus z 29 listopada 2019 r. skierowanego do zastępcy Dyrektora Departamentu Spółek Publicznych KNF, znajdującego się w posiadaniu KNF.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 508-570; plik 529 str. 1-13)

W dniu 20 kwietnia 2023 r. do UKNF wpłynął także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony przez byłego członka zarządu Ursus Andrzeja Zarajczyka. Wnioskodawca wnosił o uchylenie decyzji w całości i umorzenie postępowania administracyjnego. Złożył też wnioski dowodowe tożsame z wnioskami syndyka. (akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 529 str. 15-23)

Komisja postanowieniem [...] ²⁰³

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 529 str. 59-67)

Odpowiadając na wezwanie KNF z 14 listopada 2023 r. w sprawie doprecyzowania wniosków dowodowych zgłoszonych we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją nakładającą na Ursus w upadłości kary pieniężne w łącznej wysokości 1.950 tys. zł, syndyk stwierdził m.in., że przesłuchanie członków zarządu ma na celu wykazanie powodów jakie towarzyszyły opóźnieniu podania do wiadomości publicznej informacji poufnych opisanych w ww. decyzji KNF, faktycznej sytuacji w jakiej znajdował się Ursus, możliwości prowadzenia postępowania restrukturyzacyjnego, braku utraty płynności finansowej przez Ursus, a dopuszczenie dowodu z dokumentu miało wykazać przekazywanie KNF wszystkich żądanych informacji oraz wyjaśnień.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 529 str. 95-97, 101-103)

Postanowieniem nr DPS-DPSZPO.4560.16.2023.MZ z [...] ²⁰⁴

(akta kontroli Tom XVIII str. 508-570; plik 529 str. 147-151)

Po rozpoznaniu wniosku syndyka o ponowne rozpatrzenie sprawy, KNF w dniu 26 lutego 2024 r. wydała decyzję DPS-DPSZPO.4560.16.2023.MZ, mocą, której uchyliła decyzję Komisji z 24 marca 2023 r. w części, tj. w zakresie pkt VI rozstrzygnięcia dotyczącego nałożenia na Ursus w upadłości kary pieniężnej w wysokości 400 tys. zł w związku z niewykonaniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez:

- a. Nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 26 kwietnia 2019 r. o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Dystrybucja sp. z o.o.
- b. Nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 26 kwietnia 2019 r. o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Bus S.A.

i nałożyła na Ursus w upadłości karę pieniężną w wysokości 400 tys. zł w związku z niewypełnieniem obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez:

- a. Nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 26 marca 2019 r. o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Dystrybucja.

²⁰³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²⁰⁴ Jw.

b. Nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 26 kwietnia 2019 r. o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki zależnej Ursus Bus.

W pozostałej części decyzja Komisji z 24 marca 2023 r. została utrzymana w mocy.
(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 529 str. 193-292)

Zdaniem NIK nieuwzględnienie przez Komisję wniosku dowodowego syndyka dotyczącego przesłuchanie członków zarządu Ursus, którzy pełnili swoje funkcje w czasie, gdy doszło do zdarzeń opisanych w decyzji KNF ograniczyło możliwość wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Dyrektor Zarządzający Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wyjaśnił, że: *(...) Okoliczności, które miałyby zostać wykazane za pomocą ww. wniosku dowodowego, nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W niniejszej sprawie KNF przeanalizowała warunki uzasadniające opóźnienie przekazania do publicznej wiadomości informacji poufnej i stwierdziła, że nie został spełniony warunek niewprowadzenia w błąd opinii publicznej, co skutkuje brakiem możliwości zastosowania instytucji opóźnienia informacji poufnej przez Spółkę. Bez znaczenia przy tym pozostaje kwestia zaistnienia pozostałych warunków, skoro wszystkie warunki wskazane w art. 17 ust. 4 rozporządzenia MAR muszą być spełnione łącznie.*

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 508-570; pliki: 448-450)

W toku postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na Ursus w upadłości kary administracyjnej na podstawie art. 96 ust. 1e lub art. 96 ust. 1f ustawy o ofercie w związku z podejrzeniem naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, Komisja pismem [...] ²⁰⁵

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 531 str. 1041-1048)

Decyzją DPS.DPSZA3.456.5.2021.EA z 31 maja 2023 r. KNF na podstawie art. 104 KPA w związku z art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 96 ust. 1e ustawy o ofercie w związku z art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, nałożyła na Ursus w upadłości karę finansową w wysokości 2.000 tys. zł wobec stwierdzenia, że Ursus nienależycie wykonał obowiązek, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, w związku ze sporządzeniem: [1] raportu rocznego za rok obrotowy 2017; [2] skonsolidowanego raportu rocznego za rok obrotowy 2017; [3] skonsolidowanego raportu kwartalnego za I kwartał roku obrotowego 2018; [4] skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018; [5] raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018; [6] raportu rocznego za rok obrotowy 2018; [7] skonsolidowanego raportu rocznego za rok obrotowy 2018; [8] skonsolidowanego raportu kwartalnego za I kwartał roku obrotowego 2019; [9] raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2019, [10] skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2019.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 532 str. 599-653)

Niniejsza decyzja została zaskarżona przez syndyka, który 15 czerwca 2023 r. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zarzuty dotyczyły naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 77 § 1 i art. 78 KPA, poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego oraz brak przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania osobistego członków zarządu i rady nadzorczej Ursus pełniących funkcję w czasie zdarzeń objętych postępowaniem oraz dowodu z opinii biegłego z zakresu analizy sprawozdań finansowych, jak też dowodów z raportów bieżących Spółki za lata 2017-2019, oraz przepisu art. 96

²⁰⁵ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

ust. 1h i art. 96 ust. 1e ustawy o ofercie, poprzez nałożenie na Ursus w upadłości kary pieniężnej w wysokości 2.000 tys. zł, w sytuacji gdy z uwagi na sytuację finansową oraz prawną Ursus związaną z ogłoszeniem upadłości i wycofaniem akcji z obrotu na rynku regulowanym, zachodzą podstawy do odstąpienia od zastosowania sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej określonej w art. 96 ust. 1e ustawy o ofercie. W konsekwencji syndyk wnioskował o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania administracyjnego w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i odstąpienie od nałożenia na Ursus w upadłości kary pieniężnej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w części i nałożenie na Ursus w upadłości kary pieniężnej w najniższym możliwym wymiarze. Jednocześnie syndyk złożył wnioski dowodowe obejmujące:

1. Przesłuchanie członków zarządu Ursus oraz rady nadzorczej pełniących funkcję w czasie zdarzeń objętych postępowaniem na okoliczność wywiązywania się przez Ursus z obowiązków dotyczących zawartości sprawozdań finansowych.
2. Opinię biegłego z zakresu analizy sprawozdań finansowych na okoliczność wywiązywania się przez Ursus z obowiązków dotyczących zawartości sprawozdań finansowych.
3. Dowody z raportów bieżących za lata 2017-2019 na okoliczność działań biznesowych prowadzonych przez Ursus i ich znaczenia dla jego sytuacji biznesowej oraz pozytywnej oceny sytuacji Ursus przez organy i partnerów spółki w czasie tych zdarzeń.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 533 str. 1-10)

Postanowieniem z 31 stycznia 2024 r. KNF [...] ²⁰⁶

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-100, 508-570;
plik 536 str. 1119-1122, 1169-1235)

W uzasadnieniu decyzji KNF dokonała m.in. subsumpcji naruszeń jakich dopuścił się Ursus w upadłości, odniosła się do zarzutów i wniosków dowodowych przedstawionych przez stronę we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz uzasadniła powody nałożenia na Ursus kary w wysokości 2.000 tys. zł.

Odnosząc się do zarzutów strony dotyczących naruszenia przez Komisję art. 77 § 1 i art. 78 KPA, tj. braku uzasadnienia przyczyn odmowy wiarygodności konkretnym dowodom KNF stwierdziła, że w treści zaskarżonej decyzji dokonano oceny zgromadzonego materiału dowodowego, z którego wynika, że Ursus dopuścił się wskazanych naruszeń poprzez brak zamieszczenia wymaganych przepisami prawa informacji w raportach okresowych i w tym zakresie zeznania świadków – członków zarządu Ursus zostały ocenione jako niewiarygodne, ponieważ stały w sprzeczności ze zgromadzonym materiałem dowodowym obejmującym raporty bieżące i okresowe Ursus.

W przypadku wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu analizy sprawozdań finansowych na fakt wywiązania się przez Ursus z obowiązków dotyczących zawartości sprawozdań finansowych, KNF stwierdziła, że jest niezasadny, gdyż Komisja jest wyspecjalizowanym organem administracji publicznej powołanym do nadzoru nad rynkiem finansowym. W konsekwencji Komisja ma kompetencje do dokonywania zarówno ustaleń faktycznych jak i prawnych oraz stosownie do nich, dokonywania odpowiedniej subsumpcji. Tym

²⁰⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

samym Komisja mogła dokonać samodzielnej oceny materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie.

Odmowa uwzględnienia wyżej wymienionych dowodów wskazuje na naruszenie przez Komisję zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 § 1 KPA, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. Tom XVIII str. 24-26, 35; plik 1 str. 508-570; plik 536 str. 1169-1238)

KNF podjęła także działania mające na celu nałożenie kar pieniężnych na byłych członków zarządu Ursus w upadłości, którzy pełnili swoje funkcje w okresie, w którym Ursus nie dopełnił obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR oraz art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie. Prawidłowość działań KNF w tym zakresie zbadano na przykładzie postępowań prowadzonych wobec trzech członków zarządu Ursus w upadłości.

1. Postanowieniem DPS-DPSZA3.456.13.2022.KK z 25 października 2022 r. KNF wszczęła z urzędu postępowanie w przedmiocie nałożenia na Tomasza Zadrogę i Agnieszkę Białą kary pieniężnej na podstawie art. 96 ust. 6 pkt 3 ustawy o ofercie w związku z podejrzeniem naruszenia przez Ursus w upadłości obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR, poprzez nieprzekazanie w 2019 roku do wiadomości publicznej informacji poufnych, dotyczących wstępnych wyników finansowych Ursus za 2018 rok, konieczności dokonania odpisów aktualizacyjnych mających istotny wpływ na wstępne wyniki finansowe Ursus za 2018 rok, złożenia wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki Ursus Bus S.A., złożenia wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego spółki Ursus Dystrybucja sp. z o.o., w okresie pełnienia przez Tomasza Zadrogę i Agnieszkę Białą funkcji członków zarządu Ursus.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 548 str. 9-14)

2. Postanowieniem DPS-DPSZA3.4560.5.2024.JF z dnia 6 lutego 2024 r. KNF wszczęła z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia na Karola Zarajczyka kary pieniężnej na podstawie art. 96 ust. 6 pkt 2 ustawy o ofercie w związku z naruszeniem przez spółkę Ursus w upadłości obowiązku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, poprzez jego nienależyte wykonanie w związku ze sporządzeniem raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018 i skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018, w okresie sprawowania przez Karola Zarajczyka funkcji członka zarządu Ursus.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 551 str. 7-11)

W toku postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na [...] ²⁰⁷

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 549 str. 171-176, 183-194, 306-309, 332-350, 362-364, 586-589, 590-593, 594-597, 636-638, 640-643, 644-646, 718-720; plik 550 str. 35-37, 465-467, 487-489)

Strony składały zeznania, a także zgłaszały wnioski dowodowe. W toku postępowania Agnieszka Biała złożyła wnioski dowodowe dotyczące:

1. Dopuszczenia dowodów obejmujących [1] Indywidualny Standard Raportowania przyjęty u Emitenta (Ursus) uchwałą zarządu nr 102 z 30 czerwca 2016 r. obowiązujący w I połowie 2019 roku; [2] Regulamin dotyczący trybu postępowania z informacjami poufnymi Emitenta, zasad przekazywania informacji poufnych do publicznej wiadomości, a także zasad prowadzenia list

²⁰⁷ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

osób mających dostęp do informacji poufnych Emitenta oraz list osób pełniących obowiązki zarządcze i osób blisko z nimi związanych przyjęty i obowiązujący w I połowie 2019 roku; [3] protokół nr 10/2019 z posiedzenia zarządu Ursus z siedzibą w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2019 r. Ponadto wносиła też o przesłuchanie świadka, biegłego rewidenta w [...] ²⁰⁸ w celu ustalenia działań podejmowanych przez audytora oraz Ursus w związku z badaniem sprawozdania finansowego Emitenta za 2018 rok, ustaleń odpisów oraz utworzenia rezerw, co do których utworzenia decyzja zapadła 18 kwietnia 2019 r., i że przed tym dniem Emitent nie posiadał kompletnej i precyzyjnej informacji dotyczącej sprawozdania jednostkowego, która mogłaby stanowić informację poufną podlegającą podaniu do wiadomości publicznej w trybie art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 549 str. 380-387)

2. Dopuszczenia dowodu z osobistego przesłuchania jej w charakterze strony, a także podtrzymała wcześniejszy wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka, biegłego rewidenta w [...] ²⁰⁹.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 550 str. 307-309)

KNF postanowieniem [...] ²¹⁰

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 549 str. 776-779)

Komisja nie przeprowadziła [...] ²¹¹

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 549 str. 590-593, 636-638, 640-643, 656-662; plik 550 str. 307-309)

Decyzjami z 9 lutego 2024 r. Komisja nałożyła na Agnieszkę Białą i Tomasza Zadrogę kary pieniężne w wysokości: [1] po 120 tys. zł za nieprzekazanie przez Ursus do wiadomości publicznej informacji poufnych powstałych najpóźniej 8 lutego 2019 r., o wstępnych wynikach finansowych Ursus za 2018 rok i 14 marca 2019 r. o konieczności dokonania odpisów aktualizacyjnych, które miały istotny wpływ na wstępne wyniki finansowe spółki za 2018 r.; [2] po 120 tys. zł za nieprzekazanie przez Ursus do wiadomości publicznej informacji poufnych powstałych najpóźniej 26 marca 2019 r., o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego Ursus Dystrybucja sp. z o.o. i 26 kwietnia 2019 r., o złożeniu wniosku o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego Ursus Bus S.A., co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 445-446)

Strony korzystając z uprawnień określonych w art. 127 § 3 KPA w związku z art. 11 ust. 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym skierowały do KNF wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. I tak:

1. Agnieszka Biała we wniosku z dnia 19 marca 2024 r. domagała się ponownego rozpoznania sprawy i uchylenia w całości decyzji z 9 lutego 2024 r. nr DPS - DPSZA3.456.13.2022.BP o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 240 tys. zł. Strona podniosła m.in., że:

- a. Postępowanie w sprawie jej ukarania zostało przeprowadzone z naruszeniem art. 8 § 1 KPA w związku z art. 24 § 3 KPA, które polegało na niewyłączeniu z postępowania zastępcy Przewodniczącego KNF, który w imieniu KNF podpisał decyzję z 24 marca 2023 r. w przedmiocie

²⁰⁸ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²⁰⁹ Jw.

²¹⁰ Jw.

²¹¹ Jw

nałożenia na Ursus w upadłości kary administracyjnej za nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej najpóźniej 8 lutego 2019 r. o wstępnych wynikach Ursus za 2018 rok oraz nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej najpóźniej 19 marca 2019 r. o konieczności dokonania odpisów aktualizujących, mających istotny wpływ na wstępne wyniki finansowe Ursus za 2018 rok, a także nieprzekazanie do wiadomości publicznej informacji poufnej powstałej w dniu 26 marca 2019 r. o złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego spółek zależnych Ursus Dystrybucja sp. z o.o. i Ursus BUS S.A., tj. o czyny niemal identyczne jak w przypadku postępowania wobec Agnieszki Białej, co zdaniem Strony wywołuje uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tego pracownika KNF.

- b. KNF nie umożliwiła Stronie złożenia ustnych wyjaśnień w charakterze strony, mimo że Agnieszka Biała wystąpiła o taką możliwość w piśmie z 16 lutego 2023 r. i z 2 lutego 2024 r. Natomiast drugi uczestnik tego postępowania Tomasz Zadroga złożył ustne wyjaśnienia.
 - c. KNF nie objęła postępowaniem pozostałych członków zarządu Ursus pełniących swoje funkcje w czasie, kiedy doszło do niedopełnienia obowiązków ujawnienia do wiadomości publicznej informacji poufnych objętych niniejszym postępowaniem.
 - d. Nie wyjaśniono wszystkich okoliczności sprawy, gdyż nie przesłuchano w charakterze świadka [...] ²¹², który był odpowiedzialny w Ursus za obszar komunikacji giełdowej oraz biegłego rewidenta audytującego sprawozdanie Ursus za 2018 rok.
 - e. Nie praktykuje się podawania do publicznej wiadomości informacji w trybie art. 17 ust. 1 rozporządzenia MAR sprawozdań statystycznych przekazywanych do GUS na drukach F-01, a zatem pociąganie Strony do odpowiedzialności na podstawie art. 96 ust. 6 pkt 3 ustawy o ofercie jest oczywiście nieuzasadnione.
 - f. Decyzja z 24 marca 2023 r. wydana wobec Ursus w upadłości na podstawie art. 96 ust. 1i ustawy o ofercie, w zakresie w jakim odnosiła się do spółki Ursus Dystrybucja sp. z o.o. dotyczyła zaniechania mającego polegać na nieprzekazaniu informacji poufnej powstałej w dniu 26 kwietnia 2019 r., gdy tymczasem decyzja wydana wobec Agnieszki Białej dotyczy nieprzekazania informacji poufnej powstałej w dniu 26 marca 2019 r.
 - g. Wymierzona kara jest bardzo wysoka i została ustalona bez właściwej oceny sytuacji majątkowej Strony.
(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 550 str. 339-346)
2. Tomasz Zadroga we wniosku z dnia 14 marca 2024 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją KNF z 9 lutego 2024 r. nr DPS. - DPSZA3.456.13.2022.BP nakładającą na niego karę pieniężną w łącznej wysokości 240 tys. zł wobec stwierdzenia naruszenia przez Ursus obowiązku informacyjnego określonego w art. 17 ust. 1 w związku z art. 7 rozporządzenia MAR wnosił, w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 KPA, o uchylenie decyzji w całości i umorzenie postępowania. Zaskarżonej decyzji zarzucił:
- a. Naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj.:

²¹² Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

- art. 7 w związku z art. 77 § 1 i art. 80 KPA, poprzez brak faktycznego przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego i rozpatrzenia całości zebranego w jego toku materiału dowodowego jak i jednostronne rozpatrzenie materiału dowodowego, w szczególności poprzez oparcie się głównie na jednym dowodzie, tj. na decyzji UKF z dnia 24 marca 2023 r. DPS-DPSZA3.456.1.2021.KK nakładającej karę administracyjną na Ursus, oparcie zaskarżonej decyzji na błędnych ustaleniach faktycznych, polegających na przyjęciu w toku niniejszej sprawy, że Ursus dopuścił się naruszeń wskazanych w art. 96 ust. 1 i ustawy o ofercie, tj. naruszeń art. 17 ust. 1 w związku z art. 7 MAR, a więc, że została spełniona przesłanka nałożenia na stronę kary na podstawie art. 96 ust. 6 pkt 3 ustawy o ofercie;
- b. Art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA w związku z art. 11 KPA i art. 2 Konstytucji, poprzez ich faktyczne niezastosowanie w zakresie uzasadnienia dla czego Komisja uznała za precyzyjne i cenotwórcze, w rozumieniu art. 7 MAR, informacje przekazane przez Ursus w dniu 8 lutego 2019 r. do Głównego Urzędu Statystycznego na formularzu F-01, informacje przekazane przez Ursus w dniu 14 marca 2019 r. audytorowi w projektowanym sprawozdaniu finansowym oraz informacje dotyczące złożenia przez Ursus Dystrybucja sp. z o.o. i Ursus Bus S.A. wniosków o otwarcie postępowań restrukturyzacyjnych.
- c. Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - art. 96 ust. 6 pkt 3 w związku z art. 96 ust. 1 i ustawy o ofercie w związku z art. 17 ust. 1 i w związku z art. 7 MAR, poprzez jego zastosowanie, podczas gdy z materiału dowodowego wynika, że nie zaszła przesłanka jego zastosowania, ponieważ Ursus prawidłowo wykonał ciążące na nim obowiązki w zakresie podawania informacji poufnych do wiadomości publicznej i nie dopuścił się naruszenia ww. przepisów MAR.

Ponadto, z „ostrożności procesowej” zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj. art. 7, art. 8 § 1 in fine i art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA w związku z art. 96 ust. 16 w związku z art. 96 ust. 6 pkt 3 i art. 96 ust. 1h pkt 1 i 2 ustawy o ofercie oraz w związku z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez dokonanie w ramach dopuszczalnego uznania administracyjnego w zasadzie dowolnej oceny przesłanek wymiaru kary w postaci wagi naruszenia i przyczyny naruszenia, skutkującej nałożeniem kary nieadekwatnej, nieproporcjonalnej i wygórowanej względem stwierdzonych naruszeń.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 550 str. 313-335)

UKNF zawiadomieniem z [...] ²¹³

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 550 str. 465-467, 487-498)

W dniu 6 czerwca 2024 r. do UKNF wpłynęło stanowisko strony Tomasza Zadrogi, w którym rozszerzył uzasadnienie zamieszczone we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazał m.in. na brak działań ze strony Komisji mających na celu usunięcie uchybień procesowych wymienionych w ww. wniosku, niewyjaśnienie powodów nieprzesłuchania w charakterze strony współuczestnika postępowania Agnieszki Białej, jak też nieprzesłuchania świadka

²¹³ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

biegłego audytora [...] ²¹⁴, nieuwzględnienie w treści zaskarżonej decyzji wyjaśnień świadka [...] ²¹⁵ – głównej księgowej Ursus w latach 2012-2019. Ponadto podniósł kwestię niewłaściwej oceny dowodów przez KNF, w szczególności zeznań złożonych przez główną księgową Ursus. Zdaniem strony poprawna ocena tego dowodu wskazuje, że przedstawione w sprawozdaniu do GUS dane finansowe są wstępne i dalece niepewne, a z uwagi na brak odpisów – co zauważyła sama Komisja – niepełne i nie dotyczą całego 2018 roku, a jedynie jego czwartego kwartału. Informacje takie nie sposób uznać za precyzyjne i cenotwórcze, a zatem za poufne w rozumieniu przepisów MAR. Tomasz Zadroga wskazał również, że KNF nie zauważyła, że informacje wytwarzane dla celów statystycznych mają, co do zasady, inny charakter niż maksymalnie pewne informacje kierowane na rynek, do racjonalnych inwestorów, co łatwo można stwierdzić zestawiając popularne na rynku i publikowane na podstawie art. 17 ust. 1 MAR raporty bieżące dotyczące wstępnych szacunków rocznych wyników finansowych odbiegających od konsensusu, z datami, w których należy kierować dane statystyczne do GUS. Po takim zestawieniu widać, że te pierwsze informacje powstają w swojej wystarczająco skonkretyzowanej formie dla uznania ich za poufne, o wiele później niż materializuje się obowiązek statystyczny. Strona zakwestionowała też zasadność zastosowania sankcji sprzężonych do ukarania byłych członków zarządu Ursus podając, że KNF traktowała postępowanie wobec strony jako całkowicie odrębne od postępowania w sprawie Ursus w upadłości. Powinno to skutkować całkowicie odrębnym autonomicznym przebiegiem. Tymczasem Komisja zasadniczej przesłanki odpowiedzialności strony, tj. naruszenia przepisów MAR przez Ursus w upadłości nie dowodzi na gruncie niniejszej sprawy, a na gruncie sprawy przeciwko Ursus w upadłości, do której jednak stronie odmówiła dostępu. W rzeczywistości więc Komisja uznaje, że brak w niniejszej sprawie sankcji sprzężonych, choć wprowadza je w sferze faktycznej, ponieważ wszystkie ustalenia, co do naruszenia przepisów MAR przez Ursus, opiera na ustaleniach z decyzji administracyjnej wydanej w innej sprawie.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 550 str. 479-486)

Ostatecznie termin zakończenia sprawy KNF wyznaczyła [...] ²¹⁶

(akta kontroli: Tom XVIII, str. 36-59)

W ramach postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na byłego członka zarządu Ursus Karola Zarajczyka, KNF [...] ²¹⁷

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 551 str. 1085-1089)

UKNF pismem [...] ²¹⁸

Decyzją DPS-DPSZA3.4560.5.2024 z dnia 10 maja 2024 r. KNF na podstawie art. 104 KPA, art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 96 ust 6 pkt 2 ustawy o ofercie, nałożyła na Karola Zarajczyka karę pieniężną w wysokości 260 tys. zł za nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego przez Ursus w związku ze sporządzeniem skonsolidowanego raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018 oraz raportu półrocznego za I półrocze roku obrotowego 2018, co stanowiło naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie. Jak wynika z uzasadnienia ww. decyzji podstawę rozstrzygnięcia stanowił mechanizm sankcji sprzężonych określony w art. 96 ust.

²¹⁴ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²¹⁵ Jw.

²¹⁶ Jw.

²¹⁷ Jw.

²¹⁸ Jw.

1e ustawy o ofercie, polegający na tym, że wymierzenie sankcji wobec emitenta stanowi podstawę do zastosowania sankcji sprzężonej w stosunku do określonego kręgu osób odpowiedzialnych za niezgodne z prawem postępowanie tego emitenta. Dla celów postępowania administracyjnego, zastosowanie w sprawie mechanizmu sankcji sprzężonych oznacza w praktyce, że w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej na członka zarządu spółki publicznej za naruszenia emitenta, Komisja nie bada okoliczności, które legły u podstaw ukarania emitenta.

Karol Zarajczyk w dniu 4 czerwca 2024 r. skierował do KNF wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wnioskodawca zarzucił wydanej decyzji m.in.:

1. Naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA, polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, które doprowadziły do przyjęcia przez KNF, że ma prawo przyjąć, które informacje zdaniem emitenta (reprezentowanego przez zarząd) są istotne do oceny jego sytuacji kadrowej, majątkowej i finansowej, wyniku finansowego, i ich zmian, a które nie.
2. Naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA, polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co doprowadziło do nałożenia kary w wysokości 260 tys. zł, tj. w kwocie niewspółmiernej ani do zarzucanego Stronie naruszenia, ani do aktualnych możliwości Strony,
3. Wnioskodawca zarzucił KNF także niewłaściwą ocenę sytuacji dotyczącą możliwości kontynuacji działalności Ursus po przedstawieniu skróconego sprawozdania za I półrocze 2018 roku i skróconego skonsolidowanego sprawozdania finansowego za I półrocze 2018 roku, wskazując, że Ursus prowadził swoją działalność do 12 lipca 2021 r., tj. jeszcze przez trzy lata od daty opublikowania ww. sprawozdań finansowych. Podniósł również kwestię nieprzesłuchania przez Komisję ówczesnego audytora Ursus, firmy Ernst end Young Polska sp. z o.o. w zakresie braku opisanych w decyzji ujawnień w przedmiotowym sprawozdaniu. Ponadto wskazał na niewspółmierność orzeczonej kary do aktualnej sytuacji finansowej Strony.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 551 str. 1135-1139)

Komisja pismem [...] ²¹⁹

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed przekazaniem Prokuraturze Okręgowej w Warszawie zawiadomienia z 22 marca 2019 r. o popełnieniu przestępstwa polegającego na wykorzystaniu informacji poufnej oraz ujawnieniu tych informacji w związku z obrotem akcjami Ursus w okresie 18-20 marca 2019 r. oraz podaniem w dniu 9 kwietnia 2019 r. do publicznej wiadomości informacji o złożeniu zawiadomienia nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego o którym mowa w art. 18a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz art. 38 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Na podstawie wskazanych przepisów prawa Komisja była uprawniona do przeprowadzenia postępowania, którego celem jest ustalenie, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa dotyczącego m.in. art. 180 i art.

²¹⁹ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

181 ust 1 o obrocie instrumentami finansowymi tj. odpowiednio ujawnienia i wykorzystania informacji poufnej. W wyniku braku takiego postępowania nie wykorzystano wszystkich możliwości dowodowych przysługujących UKNF w tym m.in. nie żądano od Spółki Ursus oraz osób podejrzanych o nieuprawnione ujawnienie i wykorzystanie informacji poufnej udzielenia wyjaśnień lub złożenia oświadczeń. Przed przekazaniem zawiadomienia zwrócono się do Spółki na podstawie art. 68 ustawy o ofercie jedynie o przekazanie listy osób mających dostęp do informacji poufnych i listy osób pełniących obowiązki zarządcze oraz osób blisko z nimi związanych.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 85-114, 508-570; pliki: 475-477, 500-516)

Przewodniczący Komisji odnosząc się do braku postępowania wyjaśniającego zeznał, że (...) *z tego co pamiętam nie było postępowania wyjaśniającego, co moim zdaniem wynika z faktu, że okoliczności tej sprawy były jasne/jednoznaczne.*

(akta kontroli: Tom XVII str. 401-406)

Odnosząc się do wyjaśnień Przewodniczącego Komisji NIK zauważyła, że przekazany wraz z zawiadomieniem z 22 marca 2019 r. materiał dowodowy był niekompletny i niezetelny. Nie zawierał m.in. wyjaśnień od osób podejrzanych o nieuprawnione ujawnienie i wykorzystanie informacji poufnej pomimo przysługujących Komisji uprawnień w tym zakresie (art. 18a ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). [...] ²²⁰ W okresie objętym zawiadomieniem Komisja w ramach postępowania wyjaśniającego uprawniona była również do wstępu do siedziby Spółki Ursus w asyście funkcjonariuszy Policji zarówno w godzinach jej pracy, jak i w dniach wolnych od pracy i poza godzinami jej pracy. Jednocześnie jak wynika z zapisów sprawozdania z działalności KNF za 2021 rok pierwsze w historii wykonanie czynności w postępowaniu wyjaśniającym, z art. 18a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, poza siedzibą Komisji i w asyście Policji prowadzone w siedzibie podmiotu objętego postępowaniem wyjaśniającym miało miejsce dopiero w 2021 roku.

(akta kontroli: Tom I str. 45-48; Tom XVIII str. 101-114, 202-238, 290-299, 508-570; pliki: 4, 513-514, 549 str. 270-281, 352-356, 410-505)

2. W przypadku opublikowanego przez Komisję w dniu 9 kwietnia 2019 r. komunikatu w sprawie złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa wykorzystania informacji poufnej w związku z obrotem akcjami Ursus w okresie 18-20 marca 2019 r. oraz blokady rachunku papierów wartościowych i rachunku bankowego:
 - a. Nie uzupełniono tej informacji o walory edukacyjne w celu wzmocnienia efektu prewencyjnego zgodnie z ustaleniami pomiędzy Przewodniczącym KNF, a ówczesnym Dyrektorem Departamentu Nadzoru Obrotu podczas XIV posiedzenia Komisji w dniu 9 kwietnia 2019 r., co było działaniem nierzetelnym.
 - b. Nie opublikowano komunikatu informującego opinię publiczną o prawomocnym umorzeniu prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie (z zawiadomienia Komisji) postępowania dotyczącego nieuprawnionego wykorzystania i ujawnienia informacji poufnej, pomimo szeregu pism ²²¹ spółki Ursus w tej sprawie co było działaniem nierzetelnym i naruszającym art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy

²²⁰ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

²²¹ Pismo z 8 i 18 marca 2021 r. Raporty bieżące: z 9 marca 2021 r. nr 5/2021; z 17 marca 2021 r. nr 6/2021.

o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawa do zadań Komisji należy podejmowanie działań m.in. informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku kapitałowego. Ponadto odpowiedzi na pisma Spółki Ursus w sprawie zamieszczenia komunikatu o umorzeniu postępowania, Komisja udzieliła po upływie 3 miesięcy i 26 dni od daty przekazania pierwszego pisma w tej sprawie.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 101-114, 288, 508-570; pliki: 359, 272-274, 319-322, 346, 444)

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Zarządzającego Pionem Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym wynika, że nie zamieszczono informacji o umorzeniu postępowania dotyczącego obrotu akcjami Ursus ponieważ (...) Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (...) stanowi podstawę do podejmowania przez KNF uchwał o przekazaniu do wiadomości publicznej określonych w tym przepisie informacji, w szczególności informacji o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Uchwała taka jest wykonywana przez publikację na stronie internetowej KNF stosownego komunikatu. W przedmiotowej sprawie nie istniały natomiast przepisy prawa, które pozwalałyby na dokonanie przez KNF czynności objętych pytaniem, tj. na publikację informacji o skutkach złożonego zawiadomienia, w tym w szczególności o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania wszczętego przez organy ścigania na skutek złożonego zawiadomienia. Brak jest również podstawy do usunięcia informacji o złożonym zawiadomieniu w takich przypadkach (...).

(akta kontroli: Tom XVIII str. 80-104, 508-570, pliki: 440-441)

Przewodniczący Komisji odnosząc się do braku komunikatu o umorzeniu dochodzenia prowadzonego przez Prokuraturę wszczętego w wyniku zawiadomienia UKNF z 22 marca 2019 r. zeznał, że *Wg mojej wiedzy opinia Urzędu była taka, że nie ma podstawy prawnej do aktualizacji takiej informacji – taka odpowiedź została udzielona spółce URSUS. Obiektywnie informacja o złożeniu przez KNF zawiadomienia pozostaje prawdziwa.*

(akta kontroli: Tom XVII str. 401-406)

Wskazane wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK Komisja została powołana do wykonywania nadzoru m.in. na rynku kapitałowym w celu jego prawidłowego funkcjonowania, stabilności, przejrzystości, zaufania oraz zapewnienia ochrony interesów uczestników tego rynku. Brak zamieszczenia informacji o umorzeniu postępowania dotyczącego Spółki Ursus w zakresie nieuprawnionego ujawnienia i wykorzystania informacji poufnej wpłynął na negatywne postrzeganie w/w Spółki. Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, co prawda nie zawiera przepisu, z którego wynikałby obowiązek zamieszczania informacji o wyniku postępowania prowadzonego przed Prokuratorem, jednak Komisję obowiązują inne przepisy ustawy obligujące m.in. do działań informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku kapitałowego (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym). Równy i niezwłoczny dostęp do informacji dotyczących emitentów papierów wartościowych jest fundamentem rynku kapitałowego, który powinien być realizowany również przez Komisję.

3. KNF prowadząc postępowanie administracyjne zakończone wydaniem 8 marca 2024 r. decyzji DPS-DPS.ZPO.4560.26.2023.MZ, działała w sposób

niezgodny z art. 7 KPA nie podejmując wszelkich niezbędnych działań mających na celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 508-570; plik 536 str. 1169-1235)

Zdaniem NIK na podstawie działań podjętych w toku tego postępowania nie można jednoznacznie stwierdzić by KNF zagwarantowała zebranie i rozpatrzenie wszystkich dowodów oraz rozstrzygnęła wszystkie wątpliwości w celu wyjaśnienia stanu faktycznego. Zgodnie z art. 96 ust. 1e ustawy o obrocie Komisja jest organem właściwym do prowadzenia postępowania zmierzającego do stwierdzenia uchybienia, o którym mowa m.in. w art. 56-56c ww. ustawy, a następnie wydania decyzji w przedmiocie wykluczenia emitenta z obrotu na rynku regulowanym lub nałożenia na niego kary pieniężnej. Zatem przy stosowaniu wyżej wymienionych przepisów, uprawniających do nałożenia surowych sankcji Komisja dysponując uprawnieniami wynikającymi z KPA i ustaw nadzorczych powinna wykazać i stwierdzić wszystkie istotne okoliczności faktyczne i przeprowadzić wszelkie niezbędne środki dowodowe dla celów związanych z wydawaną decyzją. Ma to służyć wyeliminowaniu wszystkich wątpliwości, co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej.

Natomiast w opisanej wyżej sprawie zakończonej decyzją DPS-DPS.ZPO.4560.26.2023.MZ z 8 marca 2024 r., KNF w toku prowadzonego postępowania nie włączyła i nie rozpatrzyła wszystkich posiadanych dowodów. Dotyczyło to m.in. dowodów uzyskanych od biegłego rewidenta wykonującego przegląd i badającego sprawozdania spółki Ursus w latach 2017-2018. Ich znaczenie było kluczowe w kontekście zarzutów stawianych spółce na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ofercie, które skutkowały nałożeniem kary w kwocie 2.000 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Postępowań Sankcyjnych w kwestii nieuwzględnienia dowodów uzyskanych przez Komisję od biegłego rewidenta wskazała, że (...) nie prowadzi akt postępowania od tego jest referent sprawy tj. zazwyczaj radca prawny, który jest odpowiedzialny za prowadzenie akt w tym spis akt sprawy. Dodała również, że (...) jeżeli coś nie jest w aktach, nie jest w stanie tego zweryfikować. (akta kontroli: Tom XVIII str. 8-13, 508-570; pliki: 530-536)

W tym miejscu należy wskazać, że jednym z zarzutów stanowiących podstawę nałożenia ww. kary był brak informacji w sprawozdaniach śródrocznych²²² o złożeniu wniosku o otwarcie przyspieszonego postępowania układowego względem Ursus. W dokumentach i wyjaśnieniach złożonych do UKNF przez biegłego rewidenta zawarte było m.in. szczegółowe uzasadnienie dotyczące braku ujawnienia w skróconych sprawozdaniach (jednostkowym i skonsolidowanym) za I półrocze 2018 ujawnień dotyczących złożenia wniosku o otwarcie przyspieszonego postępowania układowego wobec spółki²²³.

Kolejne zarzuty dotyczące skróconych sprawozdań (jednostkowego i skonsolidowanego) za I półrocze 2018 r. odnosiły się do braku informacji, które wskazywałyby na to, że w trakcie okresu sprawozdawczego Ursus opóźniał się ze spłatą, naruszał kowenanty zawarte w umowach kredytowych czy też wielokrotnie negocjował z bankami zmianę umów kredytowych. W efekcie, zdaniem Komisji, inwestorzy zostali pozbawieni rzetelnych i kompletnych informacji umożliwiających poznanie pełnego obrazu sytuacji finansowej Spółki i Grupy Kapitałowej (pkt 4ii oraz pkt 5ii osnowy decyzji).

²²² Skróconym jednostkowym i skonsolidowanym sprawozdaniu za I półrocze 2018 roku.

²²³ Odpowiedź biegłego rewidenta do KNF z dnia 20 grudnia 2018 r.

(akta kontroli: Tom XVIII, str. 80-84, 508-570 pliki: 440-441)

Z zeznań złożonych przez biegłego rewidenta w toku kontroli NIK w kwestii naruszenia ww. kowenantów wynika, że m.in., że w sprawozdaniu finansowym nie podaje się wskaźników z umów kredytowych, jeżeli wskaźniki z jakiejś umowy zostały złamane, (...) w sprawozdaniu nie należy wskazywać umowy jakiej dotyczą, a jedynie dokonać odpowiedniej reklasyfikacji zobowiązań z tej umowy. (akta kontroli: Tom XVIII, 21-26, str. 35 plik 1)

Z kolei zarzuty dotyczące sprawozdań rocznych (jednostkowego i skonsolidowanego) za rok 2017 nie znalazły odzwierciedlenia w dokumentach przedstawionych do KNF przez biegłego, który nie wskazał na:

- a. braki w opisie istotnych czynników ryzyka i zagrożeń na jakie jest narażony emitent;
- b. w ocenie (wraz z jej uzasadnieniem) zarządzania zasobami finansowymi z uwzględnieniem zdolności wywiązywania się ze zobowiązań.

(akta kontroli: Tom XVIII str. 80-84, 508-570; pliki: 440-443)

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy wskazać, że stwierdzenie Komisji o niezasadności dopuszczenia w toku postępowania dowodu z opinii biegłego z zakresu analizy sprawozdań finansowych nie znajduje uzasadnienia. KNF wydając decyzję DPS-DPS.ZPO.4560.26.2023.MZ nie uwzględniła całości posiadanego materiału dowodowego²²⁴, co tym bardziej potwierdza zasadność wniesienia tego wniosku dowodowego przez stronę postępowania. Odnosząc się również do uzasadnienia odmowy dopuszczenia tego dowodu należy wskazać, że KNF nie powinna samodzielnie oceniać zagadnień wymagających wiedzy specjalistycznej m.in. w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Potwierdzenie tego znalazło swój wyraz również w orzecznictwie sądów administracyjnych (NSA sygn. II GSK 524/21 z dnia 28 maja 2024 r.).

(akta kontroli str. Tom XVIII str. 24-26, 35; plik 1 str. 508-570; plik 536 str. 1169-1238)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór KNF nad spółkami Polnord i Ursus – emitentami notowanymi na rynku regulowanym nie był w pełni prawidłowy.

Komisja nie korzystała z przysługujących jej uprawnień w zakresie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i jedynie na podstawie pisma wewnętrznego sporządzonego przez pracowników UKNF oraz informacji pozyskanych z [...] ²²⁵, w dniu 22 marca 2019 r. skierowała do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 180 i art. 181 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi polegającego na ujawnieniu oraz wykorzystaniu informacji poufnej (dotyczącej wszczęcia wobec Ursus egzekucji komorniczej), co skutkowało sprzedażą akcji tej spółki, a 9 kwietnia 2019 r. opublikowała komunikat z informacją o złożeniu zawiadomienia do Prokuratury. Mimo umorzenia przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie dochodzenia w sprawie ujawnienia i wykorzystania informacji poufnej dotyczącej obrotu akcjami spółki Ursus, utrzymania przez Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa w Warszawie zaskarżonego postanowienia Prokuratury o umorzeniu dochodzenia w mocy

²²⁴ Dokumentacja przedstawiona przez biegłego rewidenta nie została włączona do akt postępowania.

²²⁵ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

oraz licznych pism przedstawicieli Zarządu spółki Ursus, KNF nie podała do wiadomości publicznej informacji o umorzeniu ww. postępowania, co było działaniem zarówno nierzetelnym, jak i naruszającym art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Także postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych na spółkę Ursus nie były prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 KPA. Naruszenie tych zasad mogło wpłynąć na rzetelność podjętych rozstrzygnięć skutkiem czego może być konieczność ponownego przeprowadzenia postępowań, a także spadek zaufania nadzorowanych podmiotów do KNF.

Nadzór nad spółką Polnord był sprawowany stosownie do posiadanych uprawnień, jednakże część działań nadzorczych była prowadzona niesystematycznie. Nie przeprowadzono bowiem analiz sprawozdań finansowych Polnord za lata 2016–2017 oraz 2020–2021. Wprawdzie UKNF uznał, iż nie dawały one podstaw do analizy, jednak w ocenie NIK, Polnord spełniał corocznie kryteria wyboru podmiotów do badania, ustalone w opracowanych przez UKNF raportach ze sprawowanego nadzoru nad wypełnianiem obowiązków informacyjnych emitentów. Jednocześnie drobni akcjonariusze informowali w tym czasie o problemach z uzyskaniem rzetelnych informacji oraz błędach popełnianych w upublicznianych sprawozdaniach finansowych przez zarząd Polnord. Z kolei w jednym przypadku pogłębioną analizę obowiązków notyfikacyjnych dotyczących znacznych pakietów akcji UKNF przeprowadził dwa lata po zawarciu porozumienia przez akcjonariuszy Polnord i rok po jego wygaśnięciu. W ocenie NIK mogło to utrudnić Komisji i jej Urzędowi rzetelną analizę faktycznego celu i skutków zawartego porozumienia. Ponadto KNF wydała decyzję o wycofaniu akcji spółki Polnord z obrotu, pomimo toczącego się postępowania sądowego o unieważnienie uchwały w tej sprawie, co było sprzeczne z postanowieniami art. 97 § 1 pkt 4 KPA w myśl których do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego postępowanie zainicjowane przed Komisją podlega zawieszeniu.

[...] ²²⁶

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Precyzyjne i wyczerpujące wskazywanie w trybie art. 79a KPA stronom postępowań administracyjnych przesłanek mogących skutkować wydaniem decyzji niezgodnych z ich żądaniami.
2. Terminowe załatwianie skarg i wniosków o udostępnianie informacji publicznej w szczególności terminowe udzielanie odpowiedzi na interwencje senatorskie.
3. Respektowanie obowiązujących uregulowań dotyczących zawieszenia postępowań administracyjnych w przypadku gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.
4. Składanie zawiadomień o podejrzeniu popełniania przestępstwa na podstawie wyczerpujących dowodów, z kompleksowym wykorzystaniem narzędzi prawnych przysługujących KNF w celu rzetelnego ustalenia stanu faktycznego.

²²⁶ Ograniczenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z ochroną tajemnic ustawowo chronionych.

5. Przekazywanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących ważnych zdarzeń mających wpływ na funkcjonowanie rynku kapitałowego.
6. Dokonywanie pełnego, dokładnego i bezstronnego rozpoznawania dowodów w postępowaniach administracyjnych, a w przypadku konieczności posiadania informacji specjalnych przeprowadzanie dowodu z opinii biegłego w danej dziedzinie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Białystok, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy:

Jakub Dąbrowa
p.o. Wicedyrektora Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
/-/

Janusz Pawelczyk
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
/-/

Marcin Kiersnowski
Doradca prawny
/-/

Piotr Żukowski
Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Piotr Jurkin
Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Krzysztof Bakunowicz
Specjalista kontroli państwowej
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Janusz Pawelczyk
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
/podpisano elektronicznie/