NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.8.1.2024[1]

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/009 – Działania Komisji Nadzoru Finansowego, Prokuratora Krajowego i Ministra Sprawiedliwości oraz jednostek im podległych i nadzorowanych na rzecz zwalczania nadużyć i przestępstw na rynku finansowym

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer KOP-KOR.441.41.2026 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 13 marca 2026 r.

[1] Obecnie numer sprawy KFP.410.5.1.2026

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445231, kbf@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa (dalej: UKNF lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania monitorujące i analityczne w odniesieniu do praktyk podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym, w kontekście identyfikacji potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw. 2. Postępowanie z informacjami wskazującymi na możliwość popełnienia nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. 3. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym.
Okres objęty kontrolą	Okres od 2020 r. do I połowy 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Marek Sikorski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/76/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. oraz nr KBF/36/2025 z dnia 4 czerwca 2025 r. Agnieszka Ślesicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. oraz nr KBF/37/2025 z dnia 4 czerwca 2025 r. Joanna Nowicka-Kempny, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/92/2024 z dnia 7 listopada 2024 r. Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/75/2024 z dnia 26 sierpnia 2024 r. oraz nr KBF/35/2025 z dnia 4 czerwca 2025 r. (akta kontroli tom I str. 1-10)

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

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego podejmowano działania w celu identyfikacji i weryfikacji potencjalnych naruszeń na rynku finansowym. W celu umożliwienia prawidłowej realizacji zadań związanych ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, realizowane były działania o charakterze organizacyjnym, okresowo weryfikowano potrzeby kadrowe, a także zapewniono narzędzia informatyczne. NIK ocenia jednak, że stwierdzone przypadki wydłużonych działań w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego w celu weryfikacji potencjalnych naruszeń na rynku finansowym wskazują na zasadność przeprowadzenia przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego pogłębionych analiz dotyczących organizacji, w szczególności potrzeb kadrowych.

Na podstawie zbadanej próby NIK ocenia, że zidentyfikowane potencjalne naruszenia były weryfikowane, a w uzasadnionych przypadkach wszczynane były postępowania administracyjne w celu nałożenia kary lub kierowane zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Nieprawidłowości w zakresie weryfikacji potencjalnych naruszeń stwierdzono w jednostkowych przypadkach. Niektóre z podejmowanych działań charakteryzowały się długim okresem trwania, czy wręcz przewlekłością postępowania. Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) w celu eliminowania stwierdzonych na rynku finansowym nieprawidłowości stosowała również instrumenty niesankcyjne, takie jak zalecenia pokontrolne, oficjalne stanowiska i wytyczne skierowane do podmiotów z rynku finansowego.

NIK zwraca uwagę na niską skuteczność zawiadomień kierowanych przez UKNF do organów ścigania. Problem ten Przewodniczący KNF powinien przedstawić Prezesowi Rady Ministrów w celu zainicjowania prac nad zmianami systemowymi usprawniającymi ściganie sprawców przestępstw na rynku finansowym.

NIK ocenia, że Przewodniczący KNF wywiązał się z obowiązku zawarcia porozumień o współpracy i przekazywaniu dokumentów z podmiotami określonymi w art. 17 ust. 1 i 2 i art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[4] z wyjątkiem porozumienia z Prokuratorem Krajowym, które nie zostało zawarte. Natomiast porozumienia z Rzecznikiem Finansowym i ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych zostały zawarte z opóźnieniem.

Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień pokrzywdzonego w sprawach karnych oraz z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych. Realizując zadania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego byli zaangażowani w prace legislacyjne dotyczące funkcjonowania rynku finansowego oraz realizowali działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców m.in. w ramach projektu CEDUR[5].

---

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

[4] Dz. U. z 2025 r. poz. 640, ze zm.

[5] Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – inicjatywa szkoleniowa Komisji Nadzoru Finansowego mająca na celu edukację uczestników rynku finansowego w Polsce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania monitorujące i analityczne w odniesieniu do praktyk podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym w kontekście identyfikacji potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw

1.1 Przygotowanie organizacyjne do działań monitorujących, analitycznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego dokonywano zmian organizacyjnych mających służyć m.in. usprawnieniu działań monitorujących i analitycznych, w tym wykorzystaniu sygnałów zewnętrznych przekazywanych do Urzędu. Podstawowe zasady podziału zadań nadzorczych i sposobu realizacji poszczególnych obowiązków określone zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego[7].

Działania monitorujące oraz analityczne w odniesieniu do praktyk rynkowych podmiotów prowadzących działalność na rynku finansowym oprócz komórek nadzorczych zgrupowanych w trzech pionach, tj. Pionie Nadzoru Bankowego (dalej: PNB), Pionie Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym (dalej: PNK) i Pionie Nadzoru Ubezpieczeniowego (dalej: PNU) oraz funkcjonującym poza ww. pionami Departamencie Instytucji Pożyczkowych (dalej: DIP), prowadzone były także w departamentach wykonujących czynności nadzorcze międzysektorowo i były to: Departament Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy[8] (dalej: DML) – wykonujący czynności w ramach nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu przez podmioty nadzorowane przez KNF będące instytucjami obowiązanymi, Departament Cyberbezpieczeństwa (dalej: DCB) – wykonujący zadania Komisji jako organu właściwego ds. cyberbezpieczeństwa oraz Departament Analiz Ekonomicznych (dalej: DAE) – wykonujący m.in. zadania z zakresu nadzoru nad administratorami wskaźników referencyjnych.

Wsparcia komórkom nadzorczym dostarczały komórki pomocnicze, które były zgrupowane w pięciu pionach, tj.: Pionie Zarządzania i Organizacji (dalej: PZO), Pionie Informatycznym (dalej: PIT), Pionie Bezpieczeństwa (dalej: PBZ), Pionie

---

[6] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[7] W okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny UKNF stanowił załącznik do odpowiednich zarządzeń Przewodniczącego KNF w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego UKNF (odpowiednio do zarządzenia: nr 32/2019 z dnia 29 marca 2019 r., ze zm.; nr 5/2021 z dnia 22 lutego 2021 r., ze zm.; nr 17/2022 z dnia 23 marca 2022 r., ze zm.).

[8] Wykonywanie zadań KNF w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu było przedmiotem kontroli *P/24/010 - Funkcjonowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* i w związku z tym zagadnienia te nie były analizowane w niniejszej kontroli. Informacje dotyczące systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu mają na celu jedynie zasygnalizowanie prowadzenia przez przedstawicieli UKNF takiej działalności.

Prawno Regulacyjnym (dalej: PPR) oraz Pionie obejmującym komórki bezpośrednio podległe Przewodniczącemu KNF.

Zadania dotyczące identyfikacji i analizy nadużyć były realizowane także w departamentach z pionów wsparcia takich jak np.: Departament Postępowań Sankcyjnych (dalej: DPS), Departament Spraw Karnych (dalej: DSK).

(akta kontroli tom I str. 111-112, str. 125 poz. 1)

Na początku okresu objętego kontrolą, to jest w 2020 r. obsługa i analiza skarg od nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego[9] oraz organów państwa i organizacji społecznych działających na rzecz nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego i dotyczących podmiotów podlegających nadzorowi KNF należała do zadań Departamentu Praktyk Rynkowych (dalej: DPR). W przypadku gdy sprawa wykraczała poza zakres ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego DPR przekazywał taką sprawę do właściwej komórki organizacyjnej UKNF.

Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, *duża liczba skarg i ich skomplikowany charakter wymagający specjalistycznej wiedzy ze wszystkich sektorów rynku finansowego powodowały, że rozwiązanie, w którym główny ciężar analizy skarg spoczywał na jednym, niedużym*[10] *departamencie jakim był DPR, wydawało się nieoptymalne i niewystarczające.* W praktyce rozwiązanie to rodziło wątpliwości dotyczące podziału zadań pomiędzy DPR, a departamenty nadzorcze i było podstawą do zmiany zasad dotyczących obsługi wpływających do UKNF informacji o nieprawidłowościach na rynku finansowym i przeniesieniu obowiązków w tym zakresie do właściwych pionów. Przewodniczący KNF 27 maja 2020 r. i 8 czerwca 2020 r. określił nowy sposób organizacji postępowania ze zgłoszeniami polecając, aby wszystkie sygnały, skargi i informacje o nieprawidłowościach na rynku finansowym były przekazywane do właściwego pionu nadzorczego, a do DPR kierowana była wyłącznie kopia korespondencji pochodząca od nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego oraz dotycząca podmiotów nienadzorowanych, który w razie podejrzenia oszustwa miał przekazywać sprawę do departamentu odpowiedzialnego za przygotowanie zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa. W 2023 r. zadania DPR zostały rozdzielone pomiędzy komórki nadzorcze, a tej komórce, po zmianie jej nazwy na DIP, powierzono zadania dotyczące nowego obszaru nadzoru, jakim był nadzór nad instytucjami pożyczkowymi[11].

(akta kontroli: tom I str. 116, str. 125 poz. 1)

NIK w ramach obszaru związanego z identyfikacją potencjalnych nadużyć na rynku finansowym, w kontroli skoncentrowała się przede wszystkim na ocenie procesu analizy zgłoszeń wpływających do UKNF z zewnątrz oraz na tych

---

[9] Nieprofesjonalny uczestnik rynku finansowego w rozumieniu regulaminu UKNF to osoba lub podmiot nieprowadzący działalności w zakresie usług finansowych.

[10] W okresie od początku 2020 r. do drugiego półrocza 2023 r. zatrudnienie w DPR wynosiło pomiędzy 18 a 26 osób.

[11] Nadzór nad instytucjami pożyczkowymi został powierzony KNF na mocy ustawy z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. z poz. 2339, ze zm.).

przypadkach w badanej próbie, w których identyfikacja potencjalnej nieprawidłowości nastąpiła w ramach działalności własnej UKNF.

Zarządzeniami Przewodniczącego KNF nr 54/2021[12] i 58/2021[13], które weszły w życie 1 września 2021 r. rozszerzono zakres obowiązków dyrektorów pionów o współpracę i wymianę informacji z organami i instytucjami wskazanymi w § 8 ust. 1 pkt 5a[14] regulaminu organizacyjnego UKNF z 2021 r.[15] oraz o informowanie Przewodniczącego KNF o zidentyfikowaniu ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Z drugiej strony zarządzenia te jednoznacznie wskazywały, że do zadań departamentów wchodzących w skład PNB, PNK, PNU i Pionu Strategii i Współpracy Międzynarodowej należała analiza wszelkich zgłoszeń o nieprawidłowościach, sygnałów oraz wszelkich innych informacji dotyczących podmiotów objętych nadzorem KNF, a także podmiotów niepodlegających nadzorowi Komisji, wobec których lub w związku z działalnością których powszechnie obowiązujące przepisy prawa wyznaczają Komisji określone uprawnienia lub obowiązki (§ 18 ust. 10 regulaminu organizacyjnego z 2021 r.). Natomiast w zakresie zadań DPR (§ 44 regulaminu organizacyjnego z 2021 r.) pozostało podejmowanie działań na podstawie zgłoszeń o nieprawidłowościach wskazujących na praktyki rynkowe pochodzących od nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, organów państwa lub organizacji społecznych działających na rzecz ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Taki sposób określenia zadań w praktyce powodował, że zadania pionów nadzorczych oprócz podmiotów nadzorowanych obejmowały także monitorowanie innych podmiotów działających w obszarze danego sektora i mających znaczenie dla prawidłowości jego funkcjonowania.

Powyższy podział zadań znalazł też odzwierciedlenie w § 7 zarządzenia nr 58/2021. Zarządzeniem tym wprowadzono też regulacje dotyczące funkcjonowania Centralnego Rejestru Zgłoszeń (dalej: CRZ), w tym obowiązek oznaczania zgłoszenia wpływającego do UKNF, w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD), jako „Zgłoszenie CRZ" (w metadanych), co wiązało się z automatycznym wpisaniem zgłoszenia do CRZ. Rozwiązanie to miało zapewnić zgodność obu baz danych i kompletność CRZ. CRZ w odróżnieniu od EZD posiadał funkcje, pozwalające na przygotowywanie różnego rodzaju

---

[12] Zarządzenie nr 54/2021 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 13 sierpnia 2021r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

[13] Zarządzenie nr 58/2021 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 31 sierpnia 2021r. w sprawie zasad postępowania z korespondencją wnoszoną do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz funkcjonowania Centralnego Rejestru Zgłoszeń; dalej: zarządzenie nr 58/2021.

[14] Były to następujące organizacje i instytucje: Prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Komendant Główny Policji, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Rzecznik Finansowy.

[15] Regulamin organizacyjny UKNF stanowiący załącznik do zarządzenia nr 5/2021 z dnia 22 lutego 2021 r., ze zm.

raportów w oparciu o wybrane kryterium (rodzaj podmiotu, rodzaj nadużycia itp.).

Zarządzenie nr 58/2021 zostało uchylone zarządzeniem Przewodniczącego KNF nr 21/2023[16] z dniem 1 kwietnia 2023 r. Zgodnie z § 2 tego zarządzenia od 1 kwietnia 2023 r. CRZ funkcjonował w UKNF jako system pomocniczy, który mógł być wykorzystywany do obsługi informacji o nieprawidłowościach i potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących podmiotów działających na rynku finansowym. Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, powodem takiej decyzji było uznanie, że *system CRZ powielał dane z EZD i wiązał się z dodatkowymi obowiązkami nakładanymi na pracowników, wynikającymi z konieczności uzupełniania wpisów w EZD*. Od 1 kwietnia 2023 r. w praktyce CRZ funkcjonował jako system pomocniczy w departamentach należących do Pionu Nadzoru nad Rynkiem Kapitałowym oraz Pionu Nadzoru Ubezpieczeniowego.

(akta kontroli: tom I str. 116-118, str. 99-100 poz. 2, str. 125 poz. 1)

Ze stosowania systemu CRZ zrezygnował Pion Nadzoru Bankowego[17]. Z danych UKNF wynika, że w okresie objętym kontrolą do PNB wpłynęło 10 338 zgłoszeń, z czego blisko 90% (9190) dotyczyło banków komercyjnych. Pozostałe skargi dotyczyły m.in. banków spółdzielczych (334 zgłoszenia), pośredników kredytowych (327 zgłoszeń), instytucji płatniczych (246 zgłoszeń) oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (89 zgłoszeń). W okresie, w którym obowiązywało zarządzenie obligujące PNB do stosowania systemu CRZ, a w którym to okresie PNB korzystał również z systemu BORSUK SKARGI (dalej: system Borsuk), tj. w okresie od 1 września 2021 r. do 31 marca 2023 r., w systemie Borsuk występowało o 724 więcej wpisów niż w systemie CRZ.

UKNF wyjaśnił, że różnica ta wynikała z faktu, że wpływające nierzadko kilkukrotnie lub nawet kilkunastokrotnie zgłoszenia tej samej treści lub dotyczące tej samej sprawy były wykazywane w systemie CRZ jako jedno zgłoszenie, podczas gdy do systemu Borsuk wpisywane były wszystkie zgłoszenia. Ponadto zgłoszenia, które dotyczyły więcej niż jednego podmiotu (np. kilku banków) w systemie CRZ stanowiły jedną sprawę, a w systemie Borsuk – kilka spraw, odpowiednio dla każdego podmiotu, którego dotyczyły. Występowały także sytuacje, w których nie wszystkie sprawy mające charakter zgłoszeń były rejestrowane w CRZ, tj. oznaczane w EZD jako „zgłoszenie CRZ", tym niemniej były identyfikowane jak zgłoszenia i rejestrowane w systemie Borsuk.

Po uchyleniu zarządzenia dotyczącego CRZ, w PNB do rejestracji zgłoszeń służył system EZD, a co do zasady sprawy tam założone były ewidencjonowane ręcznie w systemie Borsuk. Stwierdzone w toku kontroli rozbieżności odnośnie do liczby

---

[16] Zarządzenie nr 21/2023 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 31 marca 2023 r. uchylające zarządzenie w sprawie zasad postępowania z korespondencją wnoszoną do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz funkcjonowania Centralnego Rejestru Zgłoszeń.

[17] W Pionie Nadzoru Bankowego korzystano z rejestrów dla poszczególnych obszarów tego sektora, które to rejestry były połączone interfejsem o nazwie Borsuk Skargi.

zgłoszeń pomiędzy systemem EZD a Borsukiem zostały szerzej opisane w punkcie 1. sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli: tom I str. 62-94, str. 95 poz. 1, str. 96 poz. 1, str. 99, str. 100 poz. 2, str. 110-124, str. 125 poz. 1, str. 128-129, str. 132, str. 133 poz. 1-16; tom II str. 13 poz. 2, str. 118, str. 122 poz. 2-15, str. 134, str. 139-140, str. 141 poz. 5-8, 11-13, str. 156-167; tom III str. 55 poz. 5-6, str. 63-69, str. 70 poz. 1-3; tom IV str. 83-85, str. 86 poz. 6-7, str. 139-140, str. 156-157; tom V str. 19-29, str. 30 poz. 1-3; tom VI str. 50 poz. 2-3; tom VII str. 91-95, str. 106 poz. 3-4, 6-7, 9-10; tom VIII str. 53-93; tom IX str. 104-156, str. 166-168, str. 219-227)

Zgodnie z wersją regulaminu organizacyjnego UKNF z 2022 r.[18], obowiązującą od 1 września 2023 r.[19], zadania związane z analizą i postępowaniem z wpływającymi do UKNF ogólnie pojętymi informacjami o potencjalnych nieprawidłowościach i naruszeniach przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz zidentyfikowanymi w UKNF ryzykami dla poszczególnych sektorów rynku finansowego, zostały dodane do realizacji przez dyrektorów określonych pionów i departamentów. W szczególności zgodnie § 8 ust. 2a regulaminu organizacyjnego UKNF z 2022 r. dyrektorzy PNB, PNK i PNU zostali zobowiązani do organizacji w podległych pionach procesu rozpatrywania i wykorzystania informacji zawartych we wpływających do Urzędu zgłoszeniach, sygnałach oraz innych informacjach o potencjalnych nieprawidłowościach lub naruszeniach przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz nadzoru nad tym procesem, a także zapewnienia identyfikacji ryzyk dla danego sektora rynku finansowego. Ponadto od 1 września 2023 r. na mocy § 9 ust. 1a regulaminu UKNF z 2022 r. do zadań dyrektorów departamentów wchodzących w skład PNB, PNK, PNU oraz dyrektorów innych departamentów wykonujących zadania nadzorcze (m.in. DAE, DWM, DCB i DIP) należała w szczególności analiza wpływających do UKNF zgłoszeń, sygnałów oraz innych informacji o potencjalnych nieprawidłowościach lub naruszeniach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, identyfikacja działalności mogącej stanowić przestępstwo i podejmowanie odpowiednich działań nadzorczych. Z kolei § 9 ust. 1b regulaminu organizacyjnego UKNF z 2022 r. wskazywał, że obowiązki powyższych komórek organizacyjnych dotyczą m.in. także sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach podmiotów nienadzorowanych przez KNF, których działalność może zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego lub interesom uczestników tego rynku. W ramach realizacji powyższych zadań wszystkie piony nadzorcze przygotowywały dla KNF okresowe raporty wskazujące najczęściej występujące nieprawidłowości i podmioty, w działalności których stwierdzono najwięcej naruszeń.

(akta kontroli: tom I str. 118-120, str. 125 poz. 1)

Realizacja zadań związanych z identyfikacją nieprawidłowości występujących na nadzorowanych przez KNF rynkach finansowych wspierana była przez narzędzia informatyczne, w tym służące do wykrywania potencjalnych nadużyć, oceny

---

[18] Regulamin organizacyjny UKNF stanowiący załącznik do zarządzenia nr 17/2022 z dnia 23 marca 2022 r., ze zm.

[19] Od dnia wejścia w życie zarządzenia nr 46/2023 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 sierpnia 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego UKNF

prawidłowości działalności podmiotów nadzorowanych lub dostarczania informacji, na podstawie których, w wyniku analizy, można wykrywać nieprawidłowości. Spośród tych narzędzi w PNK wykorzystywano m.in. systemy: STORK zapewniający dostęp online do systemu Giełdy Papierów Wartościowych (dalej: GPW), System Nadzoru nad Obrotem UTP (SNO-UTP) zapewniający dostęp do danych o transakcjach na GPW, TREM czyli system wymiany informacji o transakcjach pomiędzy organami nadzoru krajów UE za pośrednictwem ESMA[20], oraz ESPI/ESNAR, za pośrednictwem którego podmioty podlegające nadzorowi KNF przekazują informacje w ramach wykonywania obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych.

System STORK umożliwiał analizę danych transakcyjnych na GPW w czasie rzeczywistym z możliwością bieżącego śledzenia stron transakcji, co istotnie wpływało na szybkość identyfikacji podejrzenia/ryzyka manipulacji instrumentami finansowymi. Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że rozpoczęcie świadczenia usług związanych z korzystaniem z pełnej wersji oprogramowania STORK w UKNF nastąpiło z dniem 13 stycznia 2023 r., a wcześniej UKNF korzystał z nieodpłatnej testowej wersji oprogramowania STORK (faktyczna data udostępnienia aplikacji STORK pracownikom UKNF to 28 października 2021 r.). Przed wprowadzeniem systemu STORK w UKNF, istniała możliwość identyfikacji strony transakcji na podstawie systemu Transaction Reporting Exchange Mechanism (TREM) stworzonego przez ESMA, lecz dane w ramach tego systemu były przekazywane z opóźnieniem. Ponadto Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał, że dostrzeżono potrzebę dokonywania dalszych usprawnień systemu STORK, a postulaty w tym zakresie były zgłaszane do wykonawcy.

(akta kontroli tom VII str. 161 poz. 8)

W PNB wykorzystywane były również narzędzia informatyczne, pozwalające m.in. na prezentowanie informacji o sytuacji finansowej nadzorowanych banków w sposób uporządkowany, system BION zawierający zatwierdzone oceny za poszczególne ryzyka występujące w działalności bankowej oraz syntetyczne uzasadnienia ocen i zastosowane czynniki korygujące, interfejs Borsuk zawierający skargi wpływające na banki komercyjne, spółdzielcze, SKOKi[21], pośredników kredytowych, instytucje płatnicze oraz rejestry pośredników kredytu hipotecznego i konsumenckiego i rejestr dostawców i wydawców pieniądza elektronicznego.

W PNU wykorzystywano narzędzia informatyczne służące m.in. do generowania i raportowania sprawozdań finansowych zakładów ubezpieczeń, modele służące m.in. do wyznaczania kapitałowego progu wypłacalności oraz szereg rejestrów informatycznych.

(akta kontroli: tom I str. 57 poz. 20)

Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, w UKNF prowadzona była identyfikacja potrzeb kadrowych zarówno w zakresie nowych zadań

---

[20] European Securities and Markets Authority - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych.

[21] Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe.

nakładanych na nadzór jak i w zakresie konieczności wzmocnienia obszarów już realizowanych. W badanym okresie od 2020 roku następowała ona każdorazowo przy realizacji prac związanych z przygotowaniem planów finansowych na kolejny rok kalendarzowy. Analiza dokonywana była w oparciu o informacje uzyskiwane od komórek organizacyjnych, które wskazywały zakres zadań wymagający wzmocnienia kadrowego. W latach 2020-2022 nastąpiło zwiększenie etatów, m.in. w komórkach realizujących zadania z zakresu monitoringu i analizy potencjalnych nadużyć na rynku finansowym. W ramach analiz przeprowadzonych w departamentach sektora kapitałowego wskazano na konieczność przyspieszenia i podniesienia efektywności oraz skuteczności detekcji nadużyć, w tym manipulacji. Z kolei sektor nadzoru bankowego wskazał na potrzebę zwiększenia liczby pracowników przeprowadzających inspekcje bankowe w celu zwiększenia zarówno liczby jak i częstotliwości przeprowadzanych inspekcji. W pozostałych obszarach nadzorczych wzrost potrzeb etatowych wynikał m.in. z konieczności zwiększenia częstotliwości i efektywności działań inspekcyjnych, analitycznych i licencyjnych, wzmocnienia nadzoru nad dystrybucją ubezpieczeń, opracowania i wdrożenia nadzorczych narzędzi systemowych, podniesienia efektywności i skuteczności detekcji nadużyć, w tym manipulacji, a także działań obejmujących m.in. zagadnienia związane z compliance i obszarami wsparcia.

Konieczność zwiększania zatrudnienia[22] wynikała także z ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa[23], co wymagało zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego poprzez dostarczenie odpowiedniego poziomu usług i narzędzi informatycznych. Poza działaniami nakierowanymi na trzy główne sektory rynku finansowego, wzmocniono także m.in. Departament Postępowań Sankcyjnych, w którym w sierpniu 2020 roku utworzono dodatkowy Zespól Spraw Karnych II, a w marcu 2022 roku z Departamentu Postępowań Sankcyjnych został wydzielony Departament Spraw Karnych. Rozdzielenie spraw karnych i spraw sankcji administracyjnych oraz umiejscowienie ich w odrębnych, wyspecjalizowanych departamentach, miało na celu uporządkowanie dwóch odrębnych kategorii nieprawidłowości występujących na rynku finansowym.

Analizy i przeglądu potrzeb kadrowych dokonano także w związku z ustanowieniem nadzoru KNF nad instytucjami pożyczkowymi w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. We wrześniu 2023 r. w oparciu o posiadane zasoby kadrowe m. in. DPR w UKNF powołano Departament Instytucji Pożyczkowych, którego zadaniem było przygotowanie UKNF do objęcia nowych obowiązków, a docelowo prowadzenie nadzoru bieżącego i analitycznego nad instytucjami pożyczkowymi od początku 2024 r. Wstępna analiza potrzeb kadrowych, dokonana w związku z objęciem nadzorem nowego rynku i koniecznością realizacji nowych obowiązków, wskazywała na potrzebę wzmocnienia

---

[22] W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w Departamencie Cyberbezpieczeństwa wynosiło od 11 osób na początku 2020 r. do 30 osób w I półroczu 2023 r.

[23] Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1077, ze zm.). W myśl art. 41 pkt 4 tej ustawy KNF jest organem właściwym do spraw cyberbezpieczeństwa dla sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych.

departamentu nowymi etatami, w tym w szczególności w zakresie kompetencji na potrzeby sprawozdawczości.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega działania UKNF podejmowane w celu zapewnienia kadr odpowiednich do zadań związanych z nadzorem nad rynkiem finansowym. Jednak zdaniem NIK, polityka kadrowa w zakresie zapewnienia dostosowanego do skali realizowanych zadań stanu osobowego w poszczególnych komórkach organizacyjnych UKNF powinna być objęta szczególnym nadzorem kierownictwa UKNF, na co wskazują przypadki opisane w punkcie 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą pracownicy właściwych komórek organizacyjnych UKNF zajmujących się monitoringiem oraz analizą działań podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym brali udział w szkoleniach z zakresu aktualnych zagrożeń i potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw na tym rynku. Urząd przedstawił listę 173 szkoleń przeprowadzonych dla pracowników UKNF w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli: tom I str. 26-27, str. 52 poz. 9 i 10)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W UKNF nie wdrożono odpowiednich narzędzi do weryfikacji kompletności i poprawności zawartości rejestrów prowadzonych w ramach systemu Borsuk, co było działaniem nierzetelnym. W komórkach PNB zrezygnowano ze stosowania systemu CRZ do ewidencji zgłoszeń na rzecz systemu Borsuk łączącego poszczególne rejestry (banki komercyjne, banki spółdzielcze, SKOKi, instytucje płatnicze, pośrednicy kredytowi, inne), na podstawie którego sporządzano statystyki. Wpływające zgłoszenia były rejestrowane w systemie EZD, niemniej jednak z uwagi na ograniczenia tego systemu i brak możliwości generowania raportów wg poszczególnych grup podmiotów rynku, a następnie wg konkretnych podmiotów, zgłoszenia te były dodatkowo manualnie ewidencjonowane w odpowiednich rejestrach połączonych interfejsem Borsuk.

Z wyjaśnień Kierownika Zespołu Analizy Zgłoszeń i Sygnałów (dalej: ZAZ) wynika, że jedyną formą weryfikacji kompletności dokonanych wpisów do rejestrów było kierowanie cotygodniowych zapytań do poszczególnych pracowników, czy zarejestrowali wszystkie zgłoszenia. W przypadku, gdy rejestry były prowadzone przez nowych pracowników, kierownik zlecał wyrywkowe sprawdzenia, czy wszystkie zgłoszenia zostały zaewidencjonowane. Ponadto Kierownik ZAZ wyjaśniła, że PNB nie dysponował funkcjonalnością umożliwiającą automatyczne porównanie liczby skarg w systemie EZD i Borsuku, a tym samym sprawdzenie czy liczba spraw w Borsuku była prawidłowa i pełna. Co do zasady sprawy założone w EZD były ewidencjonowane w Borsuku. Dodatkowo Kierownik ZAZ oświadczyła, że Borsuk był lepszym narzędziem do wyszukiwania spraw np. w podziale na konkretne podmioty itp., miał on w tym zakresie (do wyszukiwania) lepszą funkcjonalność od EZD. Ponadto, dane zawarte w rejestrach skarg były wykorzystywane do oceny BION poszczególnych banków komercyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 62-94, str. 95 poz. 1, str. 99, str. 100 poz. 2, str. 110-124, str. 125 poz. 1, str. 128-129, str. 132, str. 133 poz. 1-16; tom II str. 13

poz. 2, str. 122 poz. 2-15, str. 134, str. 141 poz. 5-8, str. 156-167; tom III str. 55 poz. 5-6; tom IV str. 83-85, str. 86 poz. 6-7; tom V str. 19-29, str. 30 poz. 1-3; tom VII str. 91-95, str. 106 poz. 3-4, 6-7, 9-10; tom VIII str. 68-93; tom IX str. 104-156, str. 219-227)

Zdaniem NIK weryfikacja kompletności rejestrów w Borsuku była niewystarczająca, co było kluczowe dla zapewnienia poprawności danych statystycznych stanowiących podstawę do przygotowania m.in. okresowych raportów[24] na temat nieprawidłowości w działalności podmiotów sektora bankowego i bankowości równoległej, będących jednym z elementów w ocenie BION banków komercyjnych.

2. Proces identyfikacji potrzeb kadrowych w UKNF nie uwzględniał dostatecznie potrzeby wsparcia procesów, w których występują długie terminy realizacji spraw. Zastępca Przewodniczącego KNF w trakcie kontroli wskazywał, że w celu zapewnienia prawidłowych zasobów kadrowych dla realizacji zadań nadzorczych dokonywano corocznej identyfikacji potrzeb kadrowych. Tymczasem w zbadanych w próbie spraw charakteryzujących się długim okresem ich prowadzenia, UKNF oprócz innych przesłanek usprawiedliwiał ich długotrwałość także występowaniem problemów kadrowych. Tego typu argumentacja dotyczyła przede wszystkim spraw z rynku kapitałowego.

Argumentacja o wpływie m.in. sytuacji kadrowej została zaprezentowana dla przykładu w sprawie spółki [...][25]., w której od wpływu powiadomienia STOR[26] do opracowania pierwszego raportu UKNF minął ponad rok, a do dnia zakończenia kontroli NIK (31 października 2025 r.) – to jest po upływie ponad 3,5 roku, sprawa nadal była w toku. W przypadku spółki [...][27], której sprawa trwała łącznie blisko 6 lat, opóźnienie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w 2019 r. także było tłumaczone brakami kadrowymi. Tego samego rodzaju argumentacja była podnoszona w przypadku sprawy spółek [...]*, w przypadku których czas od wpływu zgłoszenia do rozpoczęcia analizy sprawy wynosił 18 miesięcy. Kwestie kadrowe UKNF wskazał również jako powód długiego prowadzenia spraw w

---

[24] Np. Informacji nt. zgłoszeń o potencjalnych nieprawidłowościach w działalności podmiotów sektora bankowego i bankowości równoległej.

[25] Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.) w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 935, ze zm.) W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]*" dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę zawodową UKNF na tej samej podstawie prawnej.

[26] STOR to powiadomienia przekazywane przez podmioty zobowiązane do wykrywania i powiadamiania organu nadzoru o podejrzanych transakcjach i zleceniach na rynku kapitałowym wskazujących na możliwość wykorzystania informacji poufnych lub manipulacji na rynku lub usiłowania dokonania tych czynności.

[27] Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie objętym tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 280 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 60, ze zm.) w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 935, ze zm.). W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]**" dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę zawodową UKNF na tej samej podstawie prawnej.

Zespole Wsparcia Prawnego w Departamencie Nadzoru Ubezpieczeniowego i Monitorowania Ryzyka[28] w związku z prowadzeniem postępowań sankcyjnych wobec dystrybutorów ubezpieczeń. Trzy zbadane w próbie postępowania administracyjne trwały w pierwszej instancji od 2 lat do 3,5 roku, co UKNF uzasadniał m.in. niedostosowaniem kadrowym do skali realizowanych zadań wynikających z ustawy o dystrybucji ubezpieczeń[29].

(akta kontroli: tom I str. 2; tom II str. 170-184 poz. 944-950, 972; tom V str. 160 poz. 10; tom VI str. 135 poz. 5, str. 143; tom VII str. 161 poz. 1)

1.2 Działania monitorujące i analityczne w odniesieniu do praktyk podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym w kontekście identyfikacji potencjalnych naruszeń, w tym przestępstw

Opis stanu faktycznego

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Zastępca Przewodniczącego KNF podkreślił, że *identyfikacja i analiza potencjalnych nadużyć oraz (...) podjęcie adekwatnych działań nadzorczych jest istotnym elementem wszystkich procesów nadzorczych podejmowanych w Urzędzie Komisji.* Zgodnie ze stanowiskiem UKNF *osiągnięcie przez KNF celów nadzoru określonych w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[30] wymusza bieżący nadzór nad działalnością podmiotów nadzorowanych oraz konieczność podejmowania określonych przepisami prawa działań w przypadku identyfikacji działań niezgodnych z prawem*. Dlatego UKNF prezentował stanowisko, że kontrola zgodności z prawem działalności podmiotów nadzorowanych nie ogranicza się do reakcji na oficjalnie wpływające do UKNF zgłoszenia o nieprawidłowościach, ale jest realizowana przy okazji wszystkich procesów nadzorczych. Zadania te są realizowane przez komórki organizacyjne zgrupowane w trzech pionach nadzorczych a także w komórkach organizacyjnych usytułowanych poza tymi pionami nadzorczymi. W tych komórkach organizacyjnych monitoring i analizy potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw, realizowane były w ramach wykonywania zadań we wspólnych obszarach obejmujących w szczególności nadzór bieżący, nadzór licencyjny, inspekcje/kontrole i analizę zgłoszeń o nieprawidłowościach. Z powyższych obszarów, zgodnie ze stanowiskiem UKNF, nadzór bieżący i licencyjny nie koncentrują się wprawdzie na identyfikacji potencjalnych naruszeń, jednak w ich trakcie były identyfikowane działania niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku podejrzenia niezgodności z prawem działania podmiotów nadzorowanych właściwe komórki organizacyjne UKNF podejmują działania zmierzające do wyjaśnienia sprawy oraz usunięcia stanu niezgodności działania danego podmiotu z właściwymi normami obowiązującego prawa. Przykładem takich działań jest wymiana korespondencji z podmiotem, ale możliwe jest również wydanie decyzji lub postanowienia w postępowaniu administracyjnym, wydanie zalecenia, przeprowadzenie kontroli czy inne działania określone przepisami prawa. Nie wszystkie te czynności są dokumentowane czy

---

[28] Zadania realizowane ówcześnie przez ten departament obecnie należą do zadań Departamentu Nadzoru nad Systemem Zarządzania i Dystrybucją Ubezpieczeń.

[29] Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2024 r. poz. 1214, ze zm.)

[30] Art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, że celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku.

rejestrowane w odrębnych rejestrach dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w toku procesu analitycznego czy licencyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 113-115)

Z przedstawionego przez Zastępcę Przewodniczącego KNF zestawienia wynika, że w okresie od początku 2020 r. do połowy 2024 r. w 31 kontrolach przeprowadzonych przez departamenty inspekcyjne UKNF[31] zostały dokonane ustalenia wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły m.in. prowadzenia przez kontrolowane podmioty działalności bez wymaganego zezwolenia, sporządzania nierzetelnych sprawozdań i przedstawiania nieprawdziwych informacji w prospektach emisyjnych. W odniesieniu do wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa komórki UKNF przeprowadzające kontrole sfomułowały do odpowiednich komórek organizacyjnych UKNF wnioski o przygotowanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w wyniku czego skierowane zostało 30 zawiadomień do prokuratury. Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał także, że nieprawidłowości identyfikowane w trakcie kontroli w większości nie wymagały zastosowania przepisów sankcyjnych, a ich usunięcie odbywało się w ramach zaleceń pokontrolnych[32], których wykonanie było weryfikowane przez UKNF. Niektóre ze zidentyfikowanych w kontrolach naruszeń stanowiły podstawę do podjęcia innych działań, jak np. kierowania zawiadomień do Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego lub działań mających służyć ograniczeniu występowania stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń (np. kierowanie do nadzorowanych funduszy inwestycyjnych pism wskazujących zidentyfikowane niewłaściwe praktyki). Ponadto zgodnie z danymi przekazanymi przez Zastępcę Przewodniczącego KNF wynikiem ustaleń w przeprowadzonych 113 kontrolach było 116 wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych w celu nałożenia kar pieniężnych na kontrolowane podmioty. Naruszenia, które były podstawą wniosków o wszczęcie postępowań administracyjnych, miały charakter niewypełnienia przez kontrolowane podmioty, określonych przepisami prawa wymogów w zakresie prowadzenia działalności.

(akta kontroli: tom IV str. 100-107; tom V str. 49-55, str. 56 poz. 1 i 2)

Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał również proces licencyjny jako obszar swojej działalności, która co prawda *nie koncentruje się na identyfikacji potencjalnych naruszeń, niemniej jednak również w procesie nadzoru licencyjnego dochodzi do stwierdzenia niezgodności z prawem działania podmiotów nadzorowanych*. Z przedstawionego przez UKNF zestawienia[33] nadużyć i przestępstw, jakie zostały ujawnione w procesie nadzoru licencyjnego w okresie objętym kontrolą wynikało, że dominujące identyfikowane nieprawidłowości w procesie licencyjnym dotyczyły między innymi prowadzenia działalności bez zezwolenia, braku wymaganego zawarcia umowy ubezpieczenia OC, niezłożenia

---

[31] Dane zostały przygotowane przez DIB, DIF, DFF i DIU. Zawierały one zestawienie ustalonych w trakcie przeprowadzonych kontroli naruszeń przepisów.

[32] Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Przewodniczącego KNF z 7 listopada 2024 r. tylko w sektorze bankowym, w okresie objętym kontrolą, zostało wydanych ponad 25 tys. zaleceń pokontrolnych.

[33] Zestawienie dotyczyło sektora bankowego, sektora ubezpieczeniowego, sektora kapitałowego i Departamentu Instytucji Pożyczkowych.

wniosku o zatwierdzenie zmian statutu przed złożeniem wniosku w KRS. Zgodnie ze stanowiskiem UKNF identyfikowane nieprawidłowości o charakterze systemowym dotyczyły niedostosowania działalności funkcjonujących lub rozpoczynających działalność podmiotów na rynku funduszy inwestycyjnych i emerytalnych do obowiązujących lub zmieniających się norm prawnych. Dla ograniczenia ryzyka występowania tego typu nieprawidłowości UKNF podejmował działania polegające m.in. na wydawaniu opinii, stanowisk, zaleceń oraz współpracy z przedstawicielami rynku w celu wypracowania standardów i wytycznych.

Skala stwierdzonych nieprawidłowości w realizowanym przez KNF nadzorze licencyjnym i w przeprowadzanych przez Urząd kontrolach, jak i ich charakter, zdaniem NIK, pozwalają stwierdzić, że te obszary działań nadzorczych nie były głównym źródłem informacji o nadużyciach na rynku finansowym. Z tego względu kontrola NIK skoncentrowana została na analizie działań związanych z identyfikacją naruszeń, w tym potencjalnych przestępstw na podstawie zewnętrznych informacji, których wpływa do UKNF rocznie od kilku do kilkunastu tysięcy. Dane pochodzące z EZD, w których oznaczono korespondencję wpływającą do UKNF jako „*Zgłoszenie CRZ*" wskazują, że przykładowo w okresie od 1 września 2021r. do 30 czerwca 2024 r. do UKNF wpłynęło 26064 pism zawierających informacje o potencjalnym nadużyciu na rynku finansowym. O znaczeniu informacji zewnętrznych mogą świadczyć również dane dotyczące spraw przekazanych do departamentu odpowiedzialnego za przygotowanie zawiadomień o popełnieniu przestępstw. Z danych tych wynika, że z 1573 przekazanych spraw ok. 75% stanowiły sprawy zapoczątkowane przez zgłoszenia zewnętrzne.

(akta kontroli: tom II str. 13 poz.2; tom III str. 104-108, str. 109 poz. 1; tom V str. 76-133; tom IX str. 228-229, str. 230 poz. 1)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wdrożone w UKNF zasady organizacji w zakresie monitoringu w celu identyfikacji potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym w okresie od 2020 r. do połowy 2024 r. KNF w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym uwzględniała monitorowanie praktyk podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym w celu identyfikacji potencjalnych nadużyć, w tym przestępstw. W szczególności Przewodniczący KNF zmienił sposób postępowania ze skargami, stanowiącymi największe liczbowo źródło sygnałów o potencjalnych naruszeniach w działalności podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym, delegując ich rozpatrywanie i wykorzystywanie w działaniach nadzorczych do departamentów wykonujących czynności nadzorcze nad poszczególnymi obszarami rynku finansowego. W PNB rezygnując ze stosowania CRZ, nie wdrożono narzędzia do weryfikacji liczby zgłoszeń pomiędzy systemem EZD a systemem Borsuk. Podejmowane w UKNF weryfikacje potrzeb kadrowych nie były skuteczne o czym świadczy usprawiedliwianie przez UKNF opóźnień w realizacji zadań nadzorczych, m.in. brakami kadrowymi. W UKNF pracownikom zapewniano szkolenia oraz wsparcie narzędzi informatycznych wykorzystywanych w procesie wykrywania potencjalnych nadużyć.

OBSZAR

2. Postępowanie z informacjami wskazującymi na możliwość popełnienia nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym

2.1 Weryfikacja informacji o potencjalnych nadużyciach

Opis stanu faktycznego

Istotnym źródłem sygnałów pozwalających na identyfikację nadużyć na rynku finansowym były wpływające do UKNF zgłoszenia o potencjalnych nieprawidłowościach na tym rynku. Proces weryfikacji tych zgłoszeń był tą częścią działalności nadzorczej prowadzonej przez pracowników UKNF, która miała za zadanie identyfikację nieprawidłowości w działalności podmiotów na rynku finansowym.

Zgłoszenia wpływające do UKNF były rejestrowane w systemie EZD, a następnie były przekazywane przez pracowników Kancelarii Ogólnej UKNF do właściwego merytorycznie departamentu[34]. Wyznaczeni członkowie kierownictw departamentów dokonywali dekretacji pisma na pracownika wyznaczonego do rozpatrzenia zgłoszenia. W przypadku, gdy osoba zgłaszająca wskazała adres korespondencyjny lub adres poczty elektronicznej, wyznaczony pracownik po otrzymaniu zgłoszenia wysyłał pisemne potwierdzenie odebrania zgłoszenia i przekazywał je na wskazany adres poczty elektronicznej.

W PNB i PNU w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały pisemne procedury postępowania ze zgłoszeniami dotyczącymi podmiotów prowadzących działalność w tych sektorach rynku finansowego, a obsługa napływających zgłoszeń odbywała się zgodnie z wypracowywaną w tych pionach praktyką. W trakcie kontroli w obydwu pionach trwały prace nad przygotowaniem instrukcji postępowania ze zgłoszeniami o potencjalnych nieprawidłowościach w działalności podmiotów nadzorowanych, w których miały zostać uregulowane zasady postępowania ze zgłoszeniem od momentu wpływu do rozpatrzenia, analizy i oceny zgłoszeń oraz postępowania z ustaleniami wynikającymi z analizy i oceny zgłoszeń[35].

W PNK obowiązywały instrukcje, które dotyczyły procesów nadzorczych, w tym obsługiwania zgłoszeń na podmioty nadzorowane. W ramach instrukcji określono działania, jakie należy podjąć w związku wpływem do Urzędu zgłoszenia dotyczącego potencjalnego naruszenia przepisów. W szczególności instrukcje określały sposób weryfikacji przez pracowników UKNF zgłoszenia pod kątem jego zasadności i istotności (w oparciu o zdefiniowane kryteria klasyfikacji sprawy) i konieczności wdrożenia dalszych działań obejmujących między innymi czynności wyjaśniające, postępowania administracyjne, jak również przekazanie do DSK wniosku o zawiadomienie odpowiednich organów o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Instrukcje te określały również między innymi zasady postępowania w zakresie realizacji czynności nadzorczych dotyczących wykrywania i analizy naruszeń art. 14 i art. 15 Rozporządzenia

---

[34] W PNB za pośrednictwem sekretariatu Pionu.

[35] Projekt procedury dla PNB został przekazany kontrolerom 15 stycznia 2025 r. jednak ze względu na to, że nie była ona ani wdrożona ani stosowana w okresie objętym kontrolą, nie podlegała analizie. Badaniem nie były objęte także dwie instrukcje funkcjonujące w PNU, jedna w zakresie rozpatrywania zgłoszeń o nieprawidłowościach przez ZND a druga w zakresie postępowania ze zgłoszeniami o nieprawidłowościach przez ZMPR (oba zespoły usytuowane były w strukturze DZD), które zostały wdrożone od 1 sierpnia 2025 r.

MAR[36], to jest przypadków naruszeń dotyczących manipulacji instrumentami finansowymi oraz bezprawnego ujawnienia i/lub wykorzystania informacji poufnej.

Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, niezależnie od tego, czy procedury te wprost odnosiły się do postępowania ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami, odpowiednie działania były podejmowane także wobec wszystkich potencjalnych nieprawidłowości bez względu na to czy zostały one ujęte w procedurach czy nie, ponieważ stanowiły one oczywisty element czynności nadzorczych i jako takie nie wymagały ujęcia w sposób bezpośredni w treści procedury czy też instrukcji.

Po wprowadzeniu zmian zarządzeniem Przewodniczącego KNF nr 58/2021, zgłoszenia po przekazaniu do właściwych departamentów w PNK, PNB i PNU były rejestrowane w CRZ, który stanowi wspólną dla tych komórek organizacyjnych bazę danych o wpływających zgłoszeniach o nieprawidłowościach i sposobie ich załatwiania. W PNB zgłoszenia były dodatkowo rejestrowane w jednym z rejestrów skarg prowadzonych dla poszczególnych rodzajów podmiotów nadzorowanych przez PNB (połączonych interfejsem Borsuk Skargi).

W PNB od 1 grudnia 2023 r. za wstępną analizę zgłoszeń, sygnałów i informacji o potencjalnych nieprawidłowościach oraz identyfikację nieprawidłowości, prowadzenie korespondencji w sprawach zgłoszeń oraz współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi odpowiedzialny był Zespół Analizy Zgłoszeń i Sygnałów. W PNK i PNU zgłoszenia zewnętrzne były rozpatrywane przez właściwe merytorycznie departamenty. Zgodnie z § 9 ust. 1a-1c regulaminu organizacyjnego UKNF z 2022 r.[37] rozpatrujący zgłoszenie był zobowiązany do analizy informacji zawartych w zgłoszeniach, identyfikacji ryzyk dla danego sektora rynku finansowego, identyfikacji działalności mogącej stanowić przestępstwo, w tym zgromadzenie odpowiedniego materiału i przekazanie go do DSK, a także podejmowania działań nadzorczych wymaganych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania podmiotów danego sektora rynku finansowego.

(akta kontroli: tom I str. 62-71, str. 96 poz.1, str. 100-101 poz.14-19, 26, 28-32)

W zbadanej próbie 35 spraw w związku ze zgłoszeniami i przypadkami zidentyfikowanymi przez UKNF jako noszącymi symptomy potencjalnych nadużyć na rynku finansowym stwierdzono, że co do zasady jednostki odpowiedzialne za rozpatrzenie zgłoszeń pozyskiwały dokumenty i informacje umożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy, a w przypadku spraw dotyczących potencjalnych naruszeń w obrocie na rynku kapitałowym korzystały z dostępnych w UKNF danych o transakcjach na rynku papierów wartościowych oraz o inwestorach i wpływie sposobu przeprowadzania przez nich transakcji na kształtowanie się ceny instrumentu finansowego. Zbadane przypadki, w których

---

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 1, ze zm.).

[37] W brzmieniu obowiązującym od 30 listopada 2023 r.

nie zostały podjęte adekwatne działania nadzorcze, zostały zaprezentowane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IX str. 230 poz.3)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. DIF nie ustalił w sposób rzetelny stanu faktycznego wobec zgłaszanego tzw. missellingu[38] obligacji podporządkowanych Getin Noble Bank S.A. (dalej: GNB), , co było działaniem nierzetelnym. Część tych obligacji o wartości 705,7 mln zł zostało umorzonych[39] w wyniku przeprowadzenia procesu przymusowej restrukturyzacji wobec GNB.

W lipcu 2022 r., a więc jeszcze przed wydaniem przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: BFG) decyzji z dnia 29 września 2022 r. o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec GNB i o umorzeniu wskazanych w tej decyzji instrumentów kapitałowych wyemitowanych przez GNB, do UKNF zaczęły napływać zgłoszenia nabywców obligacji podporządkowanych GNB o wyrażenie zgody przez KNF na przedterminowy wykup tych obligacji. Dyrektor Departamentu Bankowości Komercyjnej UKNF podnosił, iż w sytuacji wydania przez KNF zgody na zaliczenie środków pochodzących z emisji obligacji podporządkowanych do funduszy własnych banku, środki pieniężne nie mogły zostać wycofane przed dniem wykupu bez zgody KNF. UKNF informował zgłaszających, że jedynym uprawnionym do występowania o uzyskanie zezwolenia KNF na przedterminowy wykup obligacji podporządkowanych był GNB, który wyemitował te obligacje, a aby doszło do tego wykupu musi być spełnionych szereg warunków, od których przepisy uzależniają udzielenie zgody (art. 78 ust. 4 rozporządzenia CRR[40]). W niektórych przypadkach zgłoszenia wpływające do UKNF zawierały także zarzuty związane z nieprawidłowościami w sposobie oferowania i sprzedaży obligacji podporządkowanych GNB, które mogły nosić znamiona tzw. missellingu.

Po rozpoczęciu przez BFG w dniu 30 września 2022 r.[41] przymusowej restrukturyzacji GNB do UKNF zaczęły napływać kolejne skargi od nabywców umorzonych obligacji GNB, zawierające zarzuty, że w procesie proponowania im nabycia tych obligacji zostali wprowadzeni w błąd przez pracowników GNB, co do warunków oferty. W celu weryfikacji tych twierdzeń DIF w styczniu 2023 r.

---

[38] Na oficjalnej stronie UKNF pod adresem https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=88205&p_id=18 dnia 5 marca 2024 r. zamieszczono komunikat pn. Oświadczenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego dotyczące przymusowej restrukturyzacji Getin Noble Banku, w którym wskazano, iż misselling oznacza proponowanie klientowi przez sprzedawcę usługi finansowej nieodpowiadającej potrzebom lub profilowi klienta, przy braku pełnej informacji co do charakteru danego produktu, zwłaszcza w kwestii ponoszonego ryzyka wiążącego się z jego nabyciem.

[39] Umorzone zostały obligacje podporządkowane GNB z lat 2015-2017 o wartości 705,7 mln zł oferowane na podstawie prospektów zatwierdzonych przez KNF w dniach 9 września 2015 r. oraz 11 października 2016 r.

[40] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.)

[41] Przymusowa restrukturyzacja GNB została wszczęta w dniu doręczenia decyzji z dnia 29 września 2022 r.

przeprowadził ponowną analizę materiałów, które zgromadził podczas kontroli prowadzonych w GNB i Noble Securities S.A. (dalej: NS) w okresie od października 2019 r. do lipca 2020 r. obejmujących okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. Wyniki analizy UKNF zawarł w Raporcie z 30 stycznia 2023 r.[42]. NIK wskazuje, że próby kontrolne, które były wyznaczone do przeprowadzenia tych kontroli, nie mogły dostarczyć wystarczających dowodów do dokonania oceny sposobu oferowania i sprzedaży obligacji podporządkowanych GNB, ponieważ zagadnienia te nie mieściły się w zakresie przedmiotowym kontroli.

W ocenie NIK, podczas przygotowywania Raportu, w UKNF nie dokonano pełnej weryfikacji stanu faktycznego, gdyż nie pozyskano dostatecznych materiałów dla realizacji funkcji nadzorczych. Raport – mający na celu stwierdzenie, czy w procesie oferowania i sprzedaży obligacji podporządkowanych GNB mogło mieć miejsce wprowadzanie inwestorów w błąd lub też stosowanie praktyk wpływających na transparentność tego procesu – został sporządzony w oparciu o materiały, które nie były zbierane w tym celu, a sformułowanych na jego podstawie wniosków nie można uznać za wiarygodne, ponieważ UKNF nie zweryfikował u klientów GNB przebiegu kluczowego w tym procesie kontaktu bezpośredniego z pracownikami Departamentu Sieci Własnej GNB, podczas którego mogło dochodzić do tzw. missellingu. Przebieg tych spotkań nie był udokumentowany, gdyż nie było to wówczas wymogiem ustawowym. O przebiegu tych spotkań UKNF nie miał wiedzy, ponieważ weryfikował skrzynki mailowe i połączenia telefoniczne, na których ustalane były jedynie terminy spotkań lub dalsze szczegóły transakcji omawianych na spotkaniach bezpośrednich. Zastępca Przewodniczącego KNF oświadczył, że z uwagi na to, że korespondencja elektroniczna pracowników GNB wskazywała, że tym kanałem komunikacji nie były przekazywane do inwestorów propozycje nabycia obligacji podporządkowanych GNB, zgodnie z obowiązującym w latach 2016-2017 stanem prawnym nie ma już innych udokumentowanych źródeł kontaktu z inwestorem niż wymienione, które UKNF mógłby pozyskać. Zdaniem NIK ustaleniu charakteru kontaktów inwestorów z pracownikami GNB mogły służyć osobowe źródła dowodowe (np. wyjaśnienia inwestorów), które mogły być pozyskane przez UKNF w trakcie postępowania wyjaśniającego, co w znacznym stopniu mogłoby przyczynić się do zebrania w sposób kompleksowy i wszechstronny materiału dowodowego i właściwego ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie.

Wskazać ponadto należy, iż Rzecznik Finansowy na podstawie analizy materiału, który zebrał w tej sprawie, stwierdził naruszenie szeregu przepisów podczas procesu oferowania i sprzedaży obligacji GNB, co dało mu podstawy do złożenia pozwu w postępowaniu grupowym przeciwko NS za szkody spowodowane przy dystrybuowaniu obligacji przez GNB. NS był bowiem obowiązany nadzorować czynności wykonywane przez agenta firmy inwestycyjnej, a więc m.in. GNB na podstawie zawartej umowy.

---

[42] Raport z analizy wybranych skrzynek służbowej poczty elektronicznej członków zarządu i pracowników Getin Noble Bank S.A. w zakresie procesu plasowania oferty publicznej obligacji podporządkowanych GNB serii PP5 i PP6 w latach 2016-2017 (dalej: Raport, Raport UKNF).

(akta kontroli: tom I str. 52 poz. 16; tom II str. 14-20; tom III str. 83-85, str. 86 poz. 7-13; tom IV str. 42-81, 117-123, str. 124 poz. 3, str. 209-219; tom V str. 143-144, str. 147 poz. 1,3; tom VII str. 96-104, str. 106 poz. 8; tom VIII str. 114-230; tom IX str. str. 1-103, str. 230 poz. 20-24)

2. Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 287 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych[43] polegającego na wykonywaniu bez wymaganego zezwolenia, działalności polegającej na lokowaniu w papiery wartościowe, aktywów osób fizycznych oraz osób prawnych, zebranych w drodze propozycji zawarcia umowy przez osoby działające w imieniu […]** z siedzibą w Warszawie zostało złożone przez UKNF 22 października 2024 r., tj. po blisko 6 latach od wpływu do UKNF zgłoszenia w tym zakresie z dnia 17 grudnia 2018 r. oraz po upływie ponad czterech i pół roku od wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie, o którym mowa w art. 18a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Jak zaznaczono powyżej w sprawie tej prowadzone było postępowanie wyjaśniające, którego celem było ustalenie czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia m.in. ww. przestępstwa, wszczęte 18 lutego 2020 r., a więc po ponad roku od otrzymania przez UKNF zgłoszenia wskazującego, że […]** prowadził działalność regulowaną bez wymaganego zezwolenia. Z wyjaśnienia Zastępcy Przewodniczącego KNF wynika, że w okresie *od wpływu zgłoszenia do wszczęcia postępowania wyjaśniającego wykonano szereg uzasadnionych czynności faktycznych pozwalających uzasadnić wniosek o wszczęcie tego postępowania*, w tym trwające do 8 sierpnia 2019 r. konsultacje z innymi komórkami organizacyjnymi UKNF. Po tym okresie, tj. od 9 sierpnia 2019 r. do 18 lutego 2020 r., czyli przez kolejne pół roku postępowanie wyjaśniające nie zostało wszczęte z uwagi na braki kadrowe oraz zmiany proceduralne i organizacyjne zachodzące w UKNF. Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał ponadto, iż w związku z ogłoszeniem od dnia 14 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego i z uwagi na treść art. 31za ust. 1 ustawy o COVID-19[44] ustawowo określony czas trwania postępowania wyjaśniającego został z mocy prawa zawieszony, a jego wznowienie nastąpiło 5 sierpnia 2022 r., tj. po ponad dwóch latach. Zastępca Przewodniczącego KNF oświadczył, że przyczyną wznowienia postępowania wyjaśniającego w dniu 5 sierpnia 2022 r. było to, że *tryb pozyskiwania informacji w postępowaniu wyjaśniającym był w tym czasie utrudniony z uwagi na problemy w doręczaniu i odbiorze korespondencji oraz poprawnego funkcjonowania operatora pocztowego*. NIK zauważa, że w 2020 r. po 14 marca

[43] Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 1034, ze zm.).

[44] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764). Art. 31za ust. 1 tej ustawy stanowi, iż w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

2020 r. wszczęto 13 postępowań wyjaśniających, w których czynności były realizowane bez przerw.

Zastępca Przewodniczącego KNF oświadczył ponadto, że w trakcie postępowania wyjaśniającego zgromadzono obszerny materiał dowodowy[45], który w związku z charakterem prowadzonej przez podmiot działalności wymagał pogłębionej analizy zarówno faktycznej jak i prawnej. Odpowiedzi i uzupełnienia przekazywane przez przedstawicieli […]** w postępowaniu wyjaśniającym przekazywane były do UKNF jeszcze po upływie 12 miesięcznego okresu przeznaczonego na zbieranie informacji w postępowaniu wyjaśniającym.

Zastępca Przewodniczącego KNF podniósł dodatkowo, że przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nie precyzują po jakim czasie od zakończenia postępowania wyjaśniającego należy wykonać czynności, o których mowa w art. 18i ust. 2 tej ustawy[46].

NIK nie kwestionuje tego, że sprawa była skomplikowana i wymagała prowadzenia wielu analiz[47], nie znajduje natomiast uzasadnienia do wszczęcia ww. postępowania po ponad roku od otrzymania zgłoszenia (zwłaszcza po sierpniu 2019 r.), oraz jego wznowienia po prawie dwóch i pół roku (dopiero w sierpniu 2022 r.) w okresie epidemii COVID-19[48]. Zdaniem NIK złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia ww. przestępstwa dopiero po blisko 6 latach od otrzymania przez UNKF zgłoszenia, wskazującego, że […]** prowadził działalność regulowaną bez wymaganego zezwolenia oraz po upływie ponad czterech i pół roku od dnia wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie nie sprzyja zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego[49] i skuteczności zwalczania przestępczości na tym rynku.

(akta kontroli: tom V str. 151-159, str. 160 poz. 4-5, str. 162 poz.1; tom VI str. 108-111, str. 115 poz. 3-6, str. 140-146, str. 150 poz. 1-3; tom IX str. 169-181)

3. Działania nadzorcze w sprawie […]* były prowadzone przewlekle, co było działaniem nierzetelnym.

W związku z ogłoszeniem wezwania do zapisywania się na sprzedaż akcji tej spółki oraz otrzymaniem dwóch zawiadomień STOR w dniach 18 stycznia 2022 r. i 1 lutego 2022 r., w UKNF w Zespole Nadzoru nad Obrotem opracowany został raport z dnia 31 stycznia 2023 r. pt. *[…]* – analiza w związku z ogłoszeniem wezwania.*

---

[45] W trakcie trwania postępowania wyjaśniającego wzywano spółkę i jej klientów do składania ustnych i pisemnych oświadczeń, wyjaśnień oraz przekazywania dokumentacji, występowano do podmiotów nadzorowanych, a także zagranicznych organów nadzoru o przekazanie historii rachunków inwestycyjnych czy też historii rachunków bankowych.

[46] Art. 18i ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż po zakończeniu postępowania Przewodniczący KNF składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczyna postępowanie administracyjne albo zarządza zamknięcie tego postępowania.

[47] Analiza sprawy wymagała zbadania i weryfikacji przez referenta wielu dokumentów, w tym załączników do zawiadomienia, które obejmowały 6954 pliki o łącznym rozmiarze 51,4 GB.

[48] Odpowiednio stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

[49] Sygnał dla rynku finansowego w postaci wpisu na listę ostrzeżeń publicznych został zrealizowany 29 października 2024 r.

Zastępca Przewodniczącego KNF tłumacząc tak długi okres między otrzymaniem STOR a opracowaniem ww. raportu wyjaśnił, że zawiadomienia STOR dotyczące nieprawidłowości w obrocie spółki [...]* *zostały podjęte w najszybszym możliwym terminie. W ówczesnym Zespole Nadzoru nad Obrotem w okresie styczeń 2022 – styczeń 2023 r. (tj. w okresie od wpływu STOR do powstania raportu) przeanalizowano 138 spraw powstałych w wyniku otrzymanych zgłoszeń i zawiadomień. Wszystkie zawiadomienia STOR były analizowane zgodnie z aktualnie obowiązującymi priorytetami.*

Pomimo wskazania w powyższym raporcie rekomendacji dotyczącej przekazania sprawy do dalszej analizy Zespołu Wsparcia Prawnego w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w Departamencie Infrastruktury i Obrotu Giełdowego (dalej: DIO) w dniu 24 października 2023 r. opracowano kolejny raport pt. *[...]* – analiza transakcji na akcjach spółki pod kątem wykorzystania informacji poufnej,* którego treść w dużej mierze pokrywała się z treścią zawartą w raporcie z dnia 31 stycznia 2023 r. Dodatkowo wskazano *istotne okoliczności uzasadniające podejrzenie wykorzystania informacji poufnych przez wytypowanych inwestorów*. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Przewodniczącego KNF *celem opracowywania drugiego raportu przez Zespół Analiz dotyczącego [...]* było przygotowanie dokumentu, który mógłby stanowić podstawę do przekazania sprawy do DSK lub do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Raport Zespołu Analiz miał zatem charakter pogłębiony i różnił się od raportu Zespołu Nadzoru nad Obrotem, który został sporządzony na wstępnym etapie i służył głównie do wstępnego opracowania zgłoszeń STOR. Przygotowanie dwóch raportów wynikało z podziału kompetencji pomiędzy Zespół Analiz i Zespół Nadzoru nad Obrotem, jednak duża część ustaleń z raportu Zespołu Nad Obrotem została uwzględniona w raporcie ZA[50], co spowodowało istotne nakładanie się treści obu dokumentów.*

Uzasadnienie dla wszczęcia postępowania wyjaśniającego zostało zaakceptowane przez Dyrektora DIO dopiero 15 lipca 2024 r. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie wszczęte zostało 1 sierpnia 2025 r., tj. po ponad roku od sporządzenia powyższego uzasadnienia.

Zastępca Przewodniczącego KNF tłumacząc przewlekłość działań w tej sprawie, wyjaśnił, że *wydłużony czas prowadzenia postępowania wynikał z problemów kadrowych związanych z dużą rotacją pracowników oraz trudnościami w zatrudnieniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, co wpływało na ciągłość prowadzonych działań.*

NIK zauważa, że przewlekłe działania Urzędu mogą wpłynąć negatywnie na skuteczność późniejszego ścigania potencjalnych przestępstw w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II str. 170-184 poz. 944-950, 972, 1140, 1172; tom VI str. 126-127, 135 poz. 5; tom VII str. 161 poz. 161)

2.2 Prowadzenie postępowań administracyjnych i wyjaśniających

Opis stanu faktycznego

Postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia przez KNF sankcji były wszczynane i prowadzone w komórkach organizacyjnych wskazanych w regulaminie organizacyjnym UKNF. W okresie objętym kontrolą następowały

[50] Zespół Analiz.

zmiany właściwości poszczególnych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za prowadzenie ww. postępowań. Do dnia 22 marca 2022 r., co do zasady komórką właściwą do prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej był Departament Postępowań[51]. W wyniku jego podziału, które miało miejsce 23 marca 2022 r. na dwa departamenty, tj. Departament Postępowań Sankcyjnych i Departament Postępowań Karnych[52], prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach nałożenia kary pieniężnej należało od tego dnia, co do zasady[53] do Departamentu Postępowań Sankcyjnych. Do zadań Departamentu Postępowań, a od 22 marca 2022 r. do zadań Departamentu Postępowań Sankcyjnych należało także m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach zastosowania sankcji/środka nadzorczego, o których mowa odpowiednio w art. 130 ust. 1 lub ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi[54].

Zasady wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych podlegały regulacjom ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[55]. W DPS obowiązywały także wewnętrzne procedury stworzone w celu ułatwienia pracownikom tej komórki organizacyjnej wszczynania i prowadzenia postępowań administracyjnych, m.in.: procedura rozpatrywania wniosków[56] o wszczęcie postępowań administracyjnych, procedura prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, procedura dotycząca zakresu materiałów niezbędnych na posiedzenia KNF, na których DPS przedstawiał propozycje zakończenia postępowań administracyjnych oraz procedura rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ponadto w UKNF obowiązywała procedura przekazywania wniosków do Departamentu Postępowań/Departamentu Postępowań Sankcyjnych[57]. Dodatkowo Przewodniczący KNF ustalił wytyczne dotyczące zakresu i sposobu gromadzenia

---

[51] Dla przykładu postępowania administracyjne w sprawach nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 83 ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, z wyłączeniem art. 83 ust. 1 pkt 5 oraz nałożenia kary na podstawie art. 84 ustawy o dystrybucji ubezpieczeń należało do właściwości Departamentu Licencji Ubezpieczeniowych.

[52] Zarządzenie nr 17/2022 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

[53] Za wyjątkiem m.in. postępowań administracyjnych w sprawach;
- z zakresu nadzoru nad dystrybucją ubezpieczeń i dystrybucją reasekuracji, w tym w sprawach o nałożenie kary pieniężnej, będących we właściwości Departamentu Nadzoru nad Systemem Zarządzania i Dystrybucją Ubezpieczeń;
- w których przewidziane jest nałożenie kary pieniężnej lub innej sankcji w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości stanowiących naruszenie prawa w zakresie art. 54 ust. 2 ustawy o ofercie publicznej będących we właściwości Departamentu Spółek Publicznych (DSP),
- związanych z nieprawidłowościami stwierdzonymi w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, będących we właściwości Departamentu Compliance (DCO).

[54] Dz. U. z 2024 r. poz. 722, ze zm.

[55] Dz.U. z 2024 r. poz. 572, ze zm., dalej: k.p.a.

[56] Wniosków innych komórek organizacyjnych UKNF.

[57] W pierwszej wersji z 30 grudnia 2019 r. procedura ta obejmowała zarówno wszczynanie postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary jak i sporządzenie zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa ze względu na to, że oba zadania te realizował wówczas Departament Postępowań. Od 4 lipca 2022 r. obowiązywała procedura obejmująca tylko wszczynanie postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary.

danych pozwalających na ustalenie sytuacji finansowej podmiotu, na który ma zostać nałożona administracyjna kara pieniężna[58].

W Departamencie Nadzoru nad Systemem Zarządzania i Dystrybucją Ubezpieczeń (dalej: DZD) obowiązywały instrukcje dotyczące kwalifikowania naruszeń do objęcia postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez ten departament, dotyczącym zastosowania sankcji, podejmowania działań w ramach postępowań sankcyjnych i postępowań układowych w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji oraz prowadzenia akt postępowania i przygotowywania akt do przekazania do sądu administracyjnego. Z kolei w DSP obowiązywały instrukcje prowadzenia nadzoru nad procesem oferty publicznej oraz procesem ubiegania się o dopuszczenie i wprowadzenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2024 r. w UKNF prowadzono 654[59] postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub innej sankcji z czego 85 zostało wszczętych przed 2020 r. Spośród ww. postępowań administracyjnych 424 prowadzonych było w I instancji, a 230 w II instancji. W 544 przypadkach nałożono kary, a 110 postępowań zostało umorzonych w całości albo w części, z czego 74 w I instancji a 36 w II. Postępowania administracyjne w I instancji[60] trwały średnio 16 miesięcy, najkrótsze mniej niż miesiąc, a najdłuższe blisko osiem lat. W II instancji postępowania trwały średnio około jednego roku, z tego najkrótsze półtora miesiąca, a najdłuższe blisko pięć i pół roku. Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania administracyjne wybrane w sposób celowy, które prowadzone były przez DZD[61]. W trzech przypadkach były one prowadzone przewlekle[62], co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 62-94, str. 95 poz. 1, str. 96 poz. 1, str. 125 poz. 1; tom V str. 134-139, str. 140 poz. 1-5, str. 151-159, str. 160 poz. 1-8; tom VI str. 12-15, str. 16 poz. 1,8,10, str. 18-25, str. 50 poz. 1,5, str. 55-70, str. 112-113, str. 115 poz. 7-8; tom VII str. 7-21, str. 24 poz. 1-4, str. 77-79, str. 81 poz. 1-5, str. 110-139; tom IX str. 157-165, str. 182-218)

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawach, o których mowa w art. 1

---

[58] Zarządzenie nr 23/2020 Przewodniczącego KNF z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie „Wytycznych dotyczących zakresu i sposobu gromadzenia danych pozwalających na ustalenie sytuacji finansowej podmiotu, na który ma zostać nałożona administracyjna kara pieniężna", ze zm.

[59] NIK przedstawiła oddzielnie liczbę postępowań dla I i II instancji. W tej liczbie nie uwzględniono postępowań prowadzonych wobec biur usług płatniczych (BUP), które zostały wszczęte przed 2020 r. a zakończyły się w 2021 r. ze względu na ich brak istotnego znaczenia dla bezpieczeństwa rynku finansowego oraz z uwagi na depenalizację z dniem 1 stycznia 2020 r. obowiązku przekazywania raportów kwartalnych przez BUPy, którego niewypełnienie było powodem wszczynania przez UKNF postępowań w sprawie nałożenia kary.

[60] Zarówno w odniesieniu do postępowań administracyjnych prowadzonych w I jak i II instancji uwzględniono tylko postępowania, które zakończyły się w okresie objętym kontrolą.

[61] Postępowania administracyjne w zakresie sankcji za naruszenia przepisów ustawy o dystrybucji ubezpieczeń były realizowane przez PNU, niemniej jednak z uwagi na zmiany organizacyjne UKNF zadanie to na przestrzeni okresu objętego kontrolą było realizowane najpierw w DLU, DNUiMR a wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. w DZD w Sekcji Postępowań Administracyjnych (SPA).

[62] Dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.

ust. 2[63], lub do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi Komisji, Przewodniczący KNF może zarządzić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Przepisy art. 18i ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowią, że postępowanie wyjaśniające nie może trwać dłużej niż 12 miesięcy od dnia zarządzenia jego przeprowadzenia oraz, że po zakończeniu postępowania Przewodniczący Komisji składa zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wszczyna postępowanie administracyjne albo zarządza zamknięcie tego postępowania.

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że postępowania wyjaśniające wszczynane są w szczególności w przypadkach, w których dostrzega konieczność wyjaśnienia, doprecyzowania pewnych okoliczności, zgromadzenia materiałów lub uzyskania oświadczeń od osób, co do których nie ma podstawy prawnej uzyskania ich bez wszczęcia postępowania wyjaśniającego, a przewiduje, że będą one pomocne w wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości. Według niego przesłankami, które są brane pod uwagę do wydania zarządzenia przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, są między innymi:

- wysoki poziom istotności sprawy,
- wysoki poziom skomplikowania sprawy,
- wysoka złożoność podmiotowo-przedmiotowa sprawy,
- potrzeba pozyskania dodatkowych narzędzi do zdobycia materiałów dowodowych (w szczególność konieczność: odebrania wyjaśnień lub oświadczeń i zabezpieczenia nośnika informacji lub dokumentu oraz pozyskania wykazu połączeń telefonicznych lub innych przekazów informacji),
- potrzeba skierowania zapytań do osób fizycznych czy podmiotów trzecich, w stosunku do których, w toku prowadzonych czynności sprawdzających, nie byłoby takiej możliwości.

Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał również, że zgodnie z zasadami przyjętymi w UKNF, każda decyzja kierunkowa co do podjęcia określonego środka prawnego (np. zainicjowania postępowania wyjaśniającego), czy poszczególnych czynności w jego toku, każdorazowo podlega konsultacji i akceptacji przez dyrekcję departamentu (przy uwzględnieniu obowiązującej w UKNF zasady trójstopniowej akceptacji).

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że *w związku z obserwowanym wzrostem liczby postępowań wyjaśniających w latach 2022-2023 oraz w celu zarządzania informacją pozyskaną w trybie tego postępowania i określenia szczegółowych zasad prowadzenia tego postępowania, w 2024 r. przygotowano w UKNF projekt procedury prowadzenia postępowań wyjaśniających,* który na dzień

[63] W art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wskazane są ustawy regulujące sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym obejmującym m.in. nadzór: bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami płatniczymi, nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi.

przekazania tych wyjaśnień, tj. 25 września 2024 r. *podlegał konsultacjom wewnątrzurzędowym.* Liczba wszczynanych postępowań wyjaśniających łącznie dla sektorów kapitałowego, bankowego i ubezpieczeniowego zwiększyła się z 15 w 2022 r. do 20 w 2023 r.

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF zarządził przeprowadzenie 81 postępowań wyjaśniających w tym w ramach sektora: kapitałowego – 63, bankowego – 16, ubezpieczeniowego – dwa. W okresie objętym kontrolą prowadzonych było 89 postępowań wyjaśniających, biorąc pod uwagę dodatkowo osiem postępowań wyjaśniających wszczętych w 2019 r. i zakończonych w latach późniejszych w tym siedem w ramach rynku kapitałowego i jedno w ramach rynku bankowego.

(akta kontroli tom I str. 71-73, str. 95 poz. 1; tom V str. 140 poz. 2)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Trzy z czterech postępowań administracyjnych objętych badaniem były prowadzone przewlekle, co było działaniem nierzetelnym.

1.1. Z dokumentacji pierwszego z postępowań administracyjnych wynika, że zostało ono wszczęte 17 sierpnia 2020 r., a dotyczyło naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy o dystrybucji ubezpieczeń (dalej: udu). W trakcie tego postępowania wystąpiły cztery okresy[64] trwające łącznie ponad rok, w których KNF nie formułowała wezwań do strony, ani nie podejmowała innych działań w celu zgromadzenia materiału dowodowego. Decyzja KNF kończąca postępowanie w I instancji o zastosowaniu środka sankcyjnego za dopuszczenie się nieprawidłowości w procesie informowania klientów o braku możliwości zawarcia umowy ubezpieczenia OC ppm[65] została wydana 31 sierpnia 2022 r., a więc po ponad dwóch latach od wszczęcia postępowania. Zastosowano sankcję w postaci wydania publicznego oświadczenia wskazującego osobę odpowiedzialną za naruszenie oraz charakter tego naruszenia. Pismem z dnia 20 września 2022 r. podmiot złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzja utrzymująca w mocy decyzję podjętą w I instancji została wydana 17 listopada 2023 r. W trakcie prowadzenia postępowania w II instancji od dnia jego wszczęcia dnia 26 września 2022 r. do 19 października 2023 r., tj. przez ponad rok[66], poza wyznaczaniem kolejnych terminów na załatwienie sprawy KNF nie formułowała wezwań do strony ani nie podejmowała innych działań w celu zgromadzania materiału dowodowego. Decyzje KNF zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który nieprawomocnym[67]

---

[64] Były to okresy od 10 listopada 2020 r. do 17 lutego 2021 r., od 18 marca 2021 r. do 6 lipca 2021 r., od 7 października 2021 r. do 22 marca 2022 i od 3 czerwca 2022 r. do 31 sierpnia 2022 r. Łącznie były to 464 dni kalendarzowe, tj. około 15,5 miesięcy.

[65] Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

[66] Było to 388 dni kalendarzowych.

[67] W dniu 18 grudnia 2024 r. wniesiono skargę kasacyjną KNF od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Według stanu na dzień 7 października 2025 r. nie został wyznaczony termin posiedzenia w tej sprawie.

wyrokiem z dnia 19 września 2024 r.[68] uchylił zarówno decyzję wydaną w I jak i II instancji

Zastępca Przewodniczącego KNF potwierdził, że we wskazanych przez NIK okresach w toku postępowania w I instancji i II instancji nie były formułowane wezwania do strony, ale nie zgodził się z twierdzeniem, że nie były podejmowane wtedy działania w sprawie, ze względu na to, że w UKNF analizowano materiał dowodowy, prowadzono wewnętrzne konsultacje prawne oraz wypracowywano ostateczną wersję decyzji. W okresie prowadzenia sprawy panowała pandemia Covid-19, która nie tylko wpłynęła na sposób funkcjonowania KNF i UKNF, ale również na sposób prowadzenia postępowań administracyjnych. Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że prowadzenie postępowania nie polega jedynie na wymianie korespondencji pomiędzy organem administracji, a stroną postępowania, zaś główną aktywnością organu w postępowaniu nie jest formułowanie pytań do strony, co ma szczególne znaczenie w odniesieniu do postępowań prowadzonych w II instancji, w których prace koncentrują się na dokonaniu oceny przedstawionych przez stronę zarzutów dotyczących nieprawidłowo wyłożonego przepisu prawa, nieprawidłowej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, błędnej subsumpcji, niewłaściwego rozstrzygnięcia oraz ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zastępca Przewodniczącego KNF dodał, iż w postępowaniu dominują czasochłonne czynności, które nie podlegają ujawnieniu w aktach postępowania, a obejmują analizę stanu faktycznego, jego subsumpcję do przepisów prawa oraz konstruowanie decyzji administracyjnej. Czynności te zajmują zdecydowanie więcej czasu w sytuacji, gdy wymagają interpretacji przepisów stosunkowo nowych i wypracowania na ich podstawie podejścia nadzorczego, które nie było dotychczas stosowane na większą skalę. Postępowanie w tej sprawie było prototypowe i miało bezprecedensowy charakter co wiązało się z koniecznością wypracowania nowych zasad nadzoru nad dystrybucją ubezpieczeń i koniecznością uzupełnienia kompetencji przez pracowników. Ponadto ze względu na ekonomikę procesową oraz ograniczenia organizacyjno-kadrowe wszystkie postępowania dotyczące tego typu naruszeń prowadzone były w danej instancji przez tę samą osobę, co miało wpływ na tempo ich prowadzenia.

1.2. Z dokumentacji drugiego z postępowań administracyjnych objętego szczegółową analizą, które dotyczyło naruszenia art. 7 ust. 1 udu wynika, że zostało ono wszczęte pismem z dnia 10 listopada 2020 r. W trakcie trwania tego postępowania w I instancji wystąpiły dwa okresy[69] trwające łącznie ponad 2 lata, w których nie prowadzono korespondencji mającej na celu zgromadzenie materiału dowodowego. Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał, że pomimo, iż w okresach tych KNF nie formułowała wezwań do podmiotu, nie oznacza to, że nie podejmowała jakichkolwiek czynności merytorycznych w sprawie z uwagi na to, że trwała wówczas m.in. analiza obszernego, skomplikowanego i wielowątkowego materiału dowodowego,

[68] Sygn. akt V SA/Wa 555/24.

[69] Były to okresy od 1 kwietnia 2021 r. do 18 listopada 2022 r. oraz od 6 lutego 2023 r. do 6 września 2023 r.

a postępowanie to nie miało najwyższego priorytetu, gdyż podmiot nie odgrywał istotnej roli na rynku dystrybucyjnym (prowadził jednoosobową działalność gospodarczą, nie zatrudniał pracowników, a przychody z jego działalności nie były wysokie), zaprzestał działalności niezgodnej z przepisami udu i zwrócił wszystkie korzyści uzyskane z tytułu niezgodnej z prawem działalności. Ponadto Zastępca Przewodniczącego KNF oświadczył, że istotnym utrudnieniem w prowadzeniu tego postępowania była panująca pandemia Covid-19, zmiany organizacyjne w UKNF zachodzące w tym okresie, ograniczone zasoby kadrowe oraz konieczność nabycia praktycznego doświadczenia w nadzorze nad dystrybucją ubezpieczeń, co zostało już przytoczone w pkt 1.1.

1.3. Z dokumentacji trzeciego z postępowań administracyjnych objętych szczegółowym badaniem wynika, że zostało ono wszczęte 6 lipca 2021 r. w następstwie nieprawidłowości ujawnionych w kontroli w zakresie art. 7 ust. 1 udu poprzez postępowanie niezgodne z najlepiej pojętym interesem klientów, art. 7 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 udu, poprzez niezachowanie należytej rzetelności i profesjonalizmu w zakresie określania wymagań i potrzeb klientów oraz art. 8 ust. 1 udu poprzez brak przeprowadzenia analizy potrzeb klientów. W toku prowadzenia postępowania administracyjnego wystąpiły cztery[70] okresy o łącznej długości wynoszącej ponad 2,5 roku, w tym jeden trwający blisko półtora roku[71], w których KNF działała opieszale i nie formułowała wezwań do strony ani nie podejmowała innych działań celem zebrania materiału dowodowego, a jedynie wyznaczała kolejne terminy do załatwienia sprawy. Całe postępowanie administracyjne od jego wszczęcia do zawarcia układu 27 września 2024 r. trwało ponad 3 lata i 3 miesiące. Przewodniczący KNF potwierdził, że we wskazanych przez NIK czterech okresach o łącznej długości wynoszącej ponad 2,5 roku, KNF nie formułowała wezwań do podmiotu, co nie oznacza, że nie podejmowała żadnych działań w sprawie oraz wyjaśnił, że KNF miała obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, ale bez konieczności jej natychmiastowego rozstrzygania. Ponadto wyjaśnił, że prowadzenie postępowania nie polega jedynie na wymianie korespondencji, gdyż dominują w nim czasochłonne czynności, które zostały już przytoczone w pkt 1.1. Zaznaczył ponadto, iż trwały konsultacje prawne i analiza gromadzonego sukcesywnie materiału dowodowego, pracownicy uzupełniali kompetencje w zakresie działania w praktyce nowych regulacji oraz wypracowano nowy model nadzoru nad dystrybucją ubezpieczeń, w ramach którego publikowano stanowiska zawierające oczekiwania w zakresie działalności dystrybutorów ubezpieczeń oraz kluczowych funkcji w zakładach ubezpieczeń. Wskazał także, że komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie postępowania realizowała także inne zadania, osoba prowadząca postępowanie zaangażowana była w prestiżowy projekt na poziomie europejskim, po czym przestała być

---

[70] Były to okresy od 6 lipca 2021 r. do 14 października 2021 r., 22 października 2021 r. do 8 lipca 2022 r., 2 sierpnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r., 10 kwietnia 2024 r. do 24 czerwca 2024 r.

[71] Był to okres od 2 sierpnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r.

pracownikiem UKNF, a ograniczone zasoby kadrowe nie pozwoliły na przydzielenie do tego postępowania dodatkowej osoby.

(akta kontroli: tom I str. 62-94, str. 95 poz. 1, str. 96 poz. 1, str. 125 poz. 1; tom V str. 134-139, str. 140 poz. 1-5, str. 151-159, str. 160 poz. 1-8; tom VI str. 12-15, str. 16 poz. 1,8,10, str. 18-25, str. 50 poz. 1,5, str. 55-70, str. 112-113, str. 115 poz. 7-8; tom VII str. 7-21, str. 24 poz. 1-4, str. 77-79, str. 81 poz. 1-5, str. 110-139; tom IX str. 157-165, str. 182-218)

Odnosząc się do argumentacji podnoszonej przez Kierownictwo UKNF w zakresie ww. postępowań NIK wskazuje, iż nie kwestionuje tego, że prowadzenie postępowania administracyjnego nie polega jedynie na wymianie korespondencji pomiędzy organem administracji, a stroną postępowania. Niemniej postępowania administracyjne powinny być prowadzone w sposób efektywny poprzez wykonywanie czynności w stosunkowo niedużym odstępie czasu, a wewnętrzne konsultacje prawne nie powinny trwać miesiącami.

W opinii NIK niewątpliwe pandemia Covid-19 miała wpływ na postępowania administracyjne prowadzone w tamtym okresie i NIK uwzględniła w swej ocenie treść przepisu art. 31za ustawy o COVID-19.

Natomiast argumenty odnoszące się do zmian organizacyjnych, ograniczeń kadrowych, czy też wzrostu liczby stwierdzanych nieprawidłowości nie mogą być uzasadnieniem dla przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych z uwagi na to, że obowiązkiem Przewodniczącego KNF jest zapewnienie takiej organizacji pracy, aby zapewnić rzetelne wypełnianie zadań, w tym w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego. Z kolei argumenty dotyczące kwestii merytorycznych wynikających z wejścia w życie ustawy o dystrybucji ubezpieczeń w październiku 2018 r. nie mogą stanowić wytłumaczenia dla przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych kilka lat później z uwagi choćby też na to, że KNF jako profesjonalny organ nadzoru powinien być przygotowany do podejmowania stosownych działań niezależnie od ich skali.

NIK dostrzega podjęte przez DZD działania polegające na wyodrębnieniu w strukturze organizacyjnej UKNF wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej wyłącznie za prowadzenie postępowań administracyjnych mające na celu skrócenie czasu ich prowadzenia, niemniej jednak z uwagi na czas[72] ich wdrożenia nie miały one dużego wpływu na objęte badaniem postępowania.

2.3 Składanie zawiadomień do prokuratury oraz podawanie do publicznej wiadomości naruszeń przez podmioty funkcjonujące na rynku finansowym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazał do prokuratury 525 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym. Analiza danych zawartych w zestawieniu tych 525 zawiadomień wykazała, że ze 161 spraw zakończonych, prokuratura umorzyła lub odmówiła wszczęcia postępowania przygotowawczego w 115 sprawach, a w pozostałych 46

[72] Zarządzenie Nr 66/2023 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Departamentu Nadzoru nad Systemem Zarządzania i Dystrybucją Ubezpieczeń.

sformułowała akt oskarżenia. Oznacza to, że tylko 28,6% zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na rynku finansowym skierowanych przez UKNF zakończyło się aktami oskarżenia. Jeszcze niższy był wskaźnik dla najliczniejszego w zestawieniu rodzaju zawiadomień kierowanych przez UKNF do prokuratury, dotyczących prowadzenia działalności bez zezwolenia[73]. Ze skierowanych przez UKNF do prokuratury 196 zawiadomień dotyczących tej kategorii spraw 139 spraw było w toku, a 57 zostało zakończone[74]. Spośród 57 zakończonych spraw 38 zostało umorzonych, w 8 prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania przygotowawczego, a tylko 11 zakończyło się aktami oskarżenia. Oznacza to, że tylko 19,3% zawiadomień z tej kategorii (prowadzenie działalności bez zezwolenia) zakończone zostało aktami oskarżenia.

(akta kontroli: tom II str. 13 poz. 2; tom IV str. 180; tom IX str. 230 poz. 2)

Przewodniczący KNF w złożonych wyjaśnieniach jako powody tak stosunkowo niskiego procentu zakończonych przez prokuratury aktami oskarżenia zawiadomień przekazanych przez UKNF uzasadnił między innymi słabością organów ścigania, w tym brakiem wykwalifikowanej kadry, brakiem wypracowanych skutecznych metod wykrywczych, szczególnie w przypadku przestępstw popełnianych za pomocą Internetu, przekazywaniem ścigania przestępstw na ryku finansowym niewyspecjalizowanym i nieprzeszkolonym funkcjonariuszom.

Kontrolujący zwrócili się do Przewodniczącego KNF o przedstawienie stanowiska, czy w takiej sytuacji nie byłoby uzasadnione zwiększenie kompetencji UKNF, poprzez nadanie przedstawicielom UKNF uprawnień do prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia np. w sprawach o przestępstwa określone w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ponieważ UKNF jest jednostką wyspecjalizowaną w zagadnieniach rynku finansowego.

W odpowiedzi Przewodniczący KNF wskazał, że bezwzględnie dostrzega konieczność zwiększenia efektywności zwalczania przestępczości na rynku finansowym. Podkreślił jednocześnie, że należy dążyć do modelu, gdzie nie tylko reakcja sankcyjna, w tym karna jest stanowcza i szybka, ale też takiego, w którym sprawność działania instytucji publicznych maksymalizuje szansę na zabezpieczenie i odzyskanie środków utraconych w wyniku przestępstwa. Jednak, jak wskazał Przewodniczący KNF, osiągnięcie optymalnego docelowego modelu w tym zakresie może wymagać głębokich zmian o charakterze systemowym, obejmujących nie tylko prawo karne. Zdaniem Przewodniczącego KNF zadanie to jest ambitne, ale mając na uwadze doświadczenia polskiego rynku finansowego, refleksja taka jest niewątpliwie potrzebna. Podsumowując, Przewodniczący KNF wskazał, że zmiany prowadzące do przyznania Przewodniczącemu KNF uprawnień do prowadzenia postępowania przygotowawczego są możliwe, jednak zmiana tego rodzaju powinna zostać

---

[73] Z 525 zawiadomień 196, tj. 37,3%, dotyczyło tego rodzaju nieprawidłowości.

[74] Spośród tych spraw 137 dotyczyło nieuprawnionego obrotu instrumentami finansowymi, 38 prowadzenia działalności bankowej bez zezwolenia a 21 świadczenia usług płatniczych bez zezwolenia. Dane te zawierają także przypadki, w których wskazane powyżej naruszenia były jednymi z kilku naruszeń wskazanych dla danego przypadku.

poprzedzona rzetelną i kompleksową analizą, która potwierdzi, że przyznanie uprawnień z zakresu postępowania przygotowawczego Przewodniczącemu KNF/przedstawicielom UKNF może doprowadzić do zwiększenia skuteczności państwa w obszarze zwalczania przestępstw na rynku finansowym. Dokonanie takiej analizy, w opinii Przewodniczącego KNF, wymagałoby zaangażowania właściwych instytucji przede wszystkim Ministerstwa Sprawiedliwości, Prokuratury, UKNF, ewentualnie także Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie biorąc pod uwagę relatywnie skomplikowany i wielowątkowy charakter zmiany polegającej na przyznaniu Przewodniczącemu KNF nowych kompetencji w zakresie postępowania przygotowawczego, Przewodniczący KNF podkreślił na celowość maksymalnego wykorzystania dostępnych już dziś form zacieśniania współpracy pomiędzy UKNF a prokuraturą i innymi organami ścigania. W szczególności jako zasadne uznał wypracowanie metodyki współpracy UKNF z organami ścigania, w szczególności z Prokuraturą, w sprawach, w których Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia pokrzywdzonego, w tym określenia, jaki byłby główny cel i charakter aktywnego udziału pracowników UKNF reprezentujących Przewodniczącego KNF w postępowaniu karnym.

Najwyższa Izba Kontroli uważa za racjonalne stanowisko Przewodniczącego KNF i uznaje za zasadne podjęcie przez UKNF we współpracy z właściwymi organami państwa dalszych analiz, w tym zakresie w celu zdefiniowania problemu i przedstawienia propozycji umożliwiających jego rozwiązanie.

(akta kontroli: tom I str. 81-82; tom VI str. 1-11; tom VII str. 26-37)

W ramach informowania opinii publicznej o zagrożeniach związanych z przestępstwami na rynku finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego prowadzi Listę Ostrzeżeń Publicznych (dalej: LOP), o której mowa w art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Na liście tej KNF publikuje informacje o złożonych przez Komisję zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa enumeratywnie wskazanego w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i postępowaniach karnych dotyczących tych przestępstw prowadzonych z urzędu lub w wyniku zawiadomienia złożonego przez podmiot inny niż Komisja, w przypadku których Przewodniczący Komisji skorzystał z uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. W okresie od lutego 2023 r. do maja 2024 r. LOP publikowana na stronie internetowej KNF, poza informacjami wymaganymi treścią art. 6b ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[75], zawierała m.in. także datę złożenia przez KNF zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Po tym okresie KNF zaprzestała publikowania informacji o dacie złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, powodem zaprzestania podawania tych informacji było to, że informacja o dacie

[75] W myśl art. 6b ust. 2, 5 i 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym LOP zawiera firmę (nazwę) podmiotu, w związku z działalnością którego złożone zostało zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa/prowadzone jest postępowanie karne, a w przypadku gdy podmiot ten prowadzi działalność pod innym oznaczeniem, do publicznej wiadomości podaje się także to oznaczenie i dane te uzupełnia się każdorazowo o wzmiankę o prawomocnej odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego albo o prawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a w przypadku wniesienia aktu oskarżenia o wzmiankę o prawomocnym orzeczeniu sądu.

rozstrzygnięcia zestawiona z datą skierowania zawiadomienia mogła być błędnie interpretowana przez odbiorców Listy ostrzeżeń publicznych KNF jako potwierdzenie, że podmiot jest „bezpieczny", bo sprawa została zakończona. Zastępca Przewodniczącego dodał również, że odbiorcy powinni brać pod uwagę, że przepisy Kodeksu postępowania karnego[76] (dalej: k.p.k.) wymieniają co najmniej kilkanaście podstaw umorzenia postępowania, w tym brak wykrycia sprawcy, niepodleganie karze przez sprawcę, śmierć oskarżonego, przedawnienie karalności oraz faktu, że umorzone postępowanie, zgodnie z art. 327 k.p.k. może zostać w każdej chwili podjęte na nowo na mocy postanowienia prokuratora jeżeli było prowadzone w sprawie. W przypadku zmiany okoliczności i np. wobec ujawnienia sprawcy przestępstwa postępowanie będzie na nowo wszczęte i w dalszym ciągu prowadzone. Zastępca Przewodniczącego KNF podkreślił, że każdorazowo informacje o dacie złożenia zawiadomienia oraz dacie rozstrzygnięcia są udostępniane odbiorcom listy w odpowiedziach na kierowane do UKNF zapytania.

(akta kontroli tom I str. 96 poz. 1; tom IV str. 177-178, 183-185 poz. 19; tom V str. 168-169, 182 poz. 5)

W pięciu zbadanych przez NIK sprawach, w których składane były do prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstw wyróżnionych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, podmioty były umieszczane na LOP.

(akta kontroli tom IV str. 141-154 poz. 13, 42, 73, 89, 120)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W UKNF określono jednostki właściwe w zakresie analizy zgłoszeń wskazujących na możliwość popełnienia nadużyć na rynku finansowym. W zbadanej próbie stwierdzono, że sygnały wskazujące na możliwość nadużyć na rynku finansowym były przedmiotem stosownej analizy odpowiednich jednostek merytorycznych UKNF. W uzasadnionych przypadkach podejmowano adekwatne działania nadzorcze w postaci wszczynania postępowań administracyjnych lub kierowania zawiadomień o uzasadnionych podejrzeniach popełnienia przestępstwa. Jednak nie we wszystkich przypadkach UKNF podejmował rzetelne działania w reakcji na zgłoszenia dotyczące potencjalnych nieprawidłowości na rynku finansowym. W trzech z czterech zbadanych przypadków postępowania administracyjne były prowadzone dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.

W UKNF nie wykorzystano w pełni uprawnień nadzorczych i nie dokonano rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie zgłaszanych przypadków tzw. missellingu obligacji podporządkowanych jednej ze spółek.

W sytuacjach, które wymagały pozyskania dodatkowych informacji, Przewodniczący KNF wszczynał postępowania wyjaśniające, aby ustalić, czy istniały przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego lub złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Należy jednak

[76] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.).

zauważyć, że postępowania wyjaśniające mogą być wszczynane tylko w określonych ustawowo przypadkach.

Zdaniem NIK zasadnym jest rozważenie zwiększenia liczby prowadzonych postępowań wyjaśniających, o których mowa w art. 18a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym celem przekazywania prokuraturze pełniejszego materiału dowodowego.

Postępowania wyjaśniające w UKNF w zbadanym zakresie były prowadzone na podstawie przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jedno postępowanie wyjaśniające zostało zbyt późno wszczęte, a następnie zbyt późno wznowione. NIK ocenia również, że stwierdzone w tym obszarze przypadki przewlekłości działań Urzędu wpływają negatywnie na efektywność zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

W zbadanych przypadkach UKNF w sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstw na rynku finansowym, prawidłowo postępował kierując zawiadomienia do organów ścigania. NIK nie widzi powodu dla zaprzestania podawania na Liście Ostrzeżeń Publicznych dat złożenia zawiadomień do prokuratury. W jednym przypadku zawiadomienie to zostało złożone po 6 latach od pozyskania zgłoszenia.

Z analizy danych przedstawionych przez UKNF wynika, że istnieje problem ze skutecznością zawiadomień kierowanych do prokuratury. Dlatego, zdaniem NIK zasadne jest przedstawienie przez Przewodniczącego KNF Prezesowi Rady Ministrów problemów związanych ze skutecznością zwalczania przestępstw na rynku finansowym, ze wskazaniem na celowość przeprowadzenia analiz możliwych zmian systemowych, w tym dotyczących ewentualnego zwiększenia kompetencji ustawowych Przewodniczącego KNF/przedstawicieli KNF/UKNF w zakresie postępowań wyjaśniających[77], czy nawet poprzez przyznanie uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych i wnoszenia aktów oskarżenia w sprawach o przestępstwa na tym rynku.

OBSZAR

3. Inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć na rynku finansowym

3.1 Współpraca z innymi podmiotami na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym

Opis stanu faktycznego

Przepisy art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowią o wymianie dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych pomiędzy KNF / Przewodniczącym KNF a Narodowym Bankiem Polskim, Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym, Rzecznikiem Finansowym, ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Urzędu

[77] Poprzez uzupełnienie treści przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym o inne przestępstwa dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku finansowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku.

Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prokuratorem Krajowym[78].

Według statystyk UKNF wymiana informacji na podstawie art. 17 i art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nastąpiła co najmniej[79] w 1633 przypadkach, w tym: 230 w 2020 r., 360 w 2021 r., 451 w 2022 r., 388 w 2023 r. i 204 w I połowie 2024 r. Najwięcej korespondencji wymieniono z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (541 przypadków) oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (322 przypadki). W badanym okresie nie wymieniano informacji na podstawie art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym z Komendantem Głównym Straży Granicznej, Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Prokuratorem Krajowym. Niemniej jednak w trakcie kontroli przedstawiono przykłady korespondencji KNF/UKNF: ze Strażą Graniczną o planowanych przekazaniach wartości pieniężnych, z Urzędem Komunikacji Elektronicznej w zakresie dotyczącym m.in: problematyki zatrzymywania danych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w kontekście rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z Prokuraturą Krajową w zakresie dotyczącym gromadzenia materiału dowodowego w prowadzonych postępowaniach.

(akta kontroli tom IV str. 183-185 poz. 4-18, 20; tom VI str. 97 poz. 4)

Mając na uwadze treść art. 17 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego zawarła umowy o współpracy i wymianie informacji z Narodowym Bankiem Polskim (dalej: NBP), Bankowym Funduszem Gwarancyjnym (dalej: BFG) oraz Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym jeszcze przed okresem objętym kontrolą (odpowiednio w 2007 r.[80], 2016 r. i 2019 r.). Natomiast z Rzecznikiem Finansowym oraz ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych Komisja Nadzoru Finansowego zawarła porozumienia określające zasady współpracy i przekazywania dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych, dopiero odpowiednio 29 czerwca 2022 r. i 22 grudnia 2022 r., mimo iż przepis zobowiązujący do zawarcia ww. porozumień wszedł w życie jeszcze przed okresem objętym kontrolą, tj. 15 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Przewodniczący KNF zawarł porozumienia z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Komendantem Głównym Policji, Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i

---

[78] W katalogu podmiotów wymienionych w przepisach art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Generalny Inspektor Informacji Finansowej figuruje od dnia 28 kwietnia 2021 r., a Prokurator Krajowy, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej od dnia 29 września 2023 r. Ponadto ww. przepisy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 lutego 2025 r., stanowią o wymianie dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych także pomiędzy Przewodniczącym KNF a Ministrem Sprawiedliwości, Prokuratorem Generalnym.

[79] Zgodnie z wyjaśnieniami UKNF statystyki te nie zawierają wszystkich informacji dotyczących wymiany korespondencji z podmiotami wskazanymi w art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 17ca ust. 1 i 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Związane jest to z problemami techniczno-organizacyjnymi tj. prowadzone w UKNF rejestry uniemożliwiają wykazanie kompletnych statystyk dotyczących korespondencji UKNF z omawianymi podmiotami w prezentowanym przez NIK podziale i okresie objętym kontrolą.

[80] Umowa z NBP była aneksowana w okresie objętym kontrolą (aneksem nr 4 z 31 lipca 2020 r.)

Konsumentów. Z Komendantem Głównym Straży Granicznej (dalej: KGSG) porozumienie w sprawie współpracy zostało zawarte przez Przewodniczącego KNF w dniu 10 grudnia 2010 r. m.in. mając na względzie realizację przepisów wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Porozumienie z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) w sprawie współpracy zostało zawarte w dniu 30 sierpnia 2022 r. W późniejszym okresie Przewodniczący KNF nie zawierał dodatkowego porozumienia z KGSG ani z Prezesem UKE na podstawie art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Przewodniczący KNF i Prokurator Krajowy do końca okresu objętego kontrolą nie zawarli porozumienia w sprawie współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, co było niezgodne z art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 52-54 poz. 17-39)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Pomiędzy Przewodniczącym KNF a Prokuratorem Krajowym do 30 czerwca 2024 r. nie doszło do zawarcia porozumienia w sprawie współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, co było niezgodne z art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Art. 17ca ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w brzmieniu obowiązującym od 29 września 2023 r. stanowi m.in. o tym, że Przewodniczący Komisji przekazuje Prokuratorowi Krajowemu dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań prokuratury. Art. 17ca ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w brzmieniu obowiązującym od 29 września 2023 r. stanowi m.in., iż Prokurator Krajowy przekazuje Przewodniczącemu Komisji dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań Komisji. Zgodnie z art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w celu określenia zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji, w zakresie określonym w ust. 1 i 2, zawierane są odpowiednie porozumienia.

Przewodniczący KNF wyjaśnił w tym zakresie, że *zostały podjęte prace nad opracowaniem porozumienia z Prokuratorem Krajowym i zostało ono wstępnie uzgodnione między stronami. Ostatecznie uznano jednak, że w pierwszej kolejności powinno zostać zawarte porozumienie z Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym jako naczelnym organem prokuratury.* Ponadto, Przewodniczący KNF podkreślił, że *porozumienia, o których mowa w art. 17ca ust. 3 u.n.r.f.* (tj. ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym) *nie warunkują wymiany informacji i dokumentów pomiędzy KNF a wymienionymi w tych przepisach organami i instytucjami. Przepisy art. 17ca ust. 1 i 2 stanowią wystarczającą podstawę prawną do współpracy i wymiany informacji, w tym chronionych ustawowo. Porozumienia*

określają jedynie techniczne i organizacyjne warunki tej współpracy i nie warunkują jej prowadzenia.

NIK nie kwestionuje tego, iż zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nie warunkuje wymiany dokumentów i informacji, w tym ustawowo chronionych pomiędzy Przewodniczącym KNF a Prokuratorem Krajowym. Niemniej w ocenie NIK brak sformalizowanych zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji może ograniczać taką współpracę i wymianę, a tym samym zmniejszać efektywność realizacji ustawowych zadań KNF i prokuratury. Ponadto zdaniem NIK procedowana w 2024 r. nowelizacja art. 17ca ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[81] (zakładająca rozszerzenie katalogu zawartego w art. 17ca ust. 1 i 2 o Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego[82]) nie stała na przeszkodzę zawarciu ww. porozumienia z Prokuratorem Krajowym.

(akta kontroli tom II str. 159-160, 168 poz. 2)

3.2 Korzystanie z uprawnień Przewodniczącego KNF realizowanych w postępowaniu karnym

Opis stanu faktycznego

W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Przewodniczącemu KNF, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w sprawach: o przestępstwa określone w ustawach wymienionych w pkt 1 ww. przepisu (regulujących sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym) oraz o przestępstwa dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku finansowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku. Według Zastępcy Przewodniczącego KNF za czyny skierowane przeciwko interesom uczestników rynku finansowego uznać należy w szczególności takie zachowania, które są przejawem nadużywania przez podmiot działający na rynku finansowym uprzywilejowanej pozycji i godzą w wartości istotne dla uczestników rynku. Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił również, że w ustawie nie zostało sprecyzowane, o jakie interesy chodzi, a zatem rozumieć należy je szeroko, nie ograniczając się wyłącznie do interesu prawnego.

Kodeks postępowania karnego przewiduje, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego jak i postępowania sądowego, szereg uprawnień dla pokrzywdzonego, w szczególności do: składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia, a także wzięcia udziału w czynności, o której dokonanie wnosił oraz w innych czynnościach (art. 315 i art. 317 w zw. z art. 325a § 2 k.p.k.); przeglądania akt sprawy sądowej[83] oraz postępowania przygotowawczego i sporządzenia z nich odpisów i kserokopii (art. 156 § 1 i 5 k.pk.), a także działania, w myśl art. 53 i art. 54 k.p.k, w charakterze oskarżyciela

---

[81] Rządowy projekt ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC5; druk Sejmu X kadencji: 765). Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów (Dz. U. poz. 146) weszła, co do zasady, w życie z dniem 19 lutego 2025 r.

[82] W uzasadnieniu do projektu ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów wskazano m.in., iż rozszerzenie katalogu podmiotów jest istotne ze względu na zakładane rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego.

[83] W sytuacji, gdy pokrzywdzony działa jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

posiłkowego oraz wniesienia do sądu tzw. subsydiarnego aktu oskarżenia, o którym mowa w art. 55 § 1 k.pk.

Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, korzystanie przez Przewodniczącego KNF z uprawnień pokrzywdzonego ma służyć realizacji celu wskazanego w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, tj. zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnieniu ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku.

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił ponadto, że w praktyce działalności UKNF, w toku postępowania karnego, uprawnienia pokrzywdzonego wykonują w imieniu Przewodniczącego KNF jego pełnomocnicy, radcy prawni zatrudnieni w UKNF, którzy składają wnioski procesowe, uczestniczą w czynnościach procesowych itp. To oni w toku danej sprawy podejmują decyzję o tym, z jakich uprawnień przysługujących Przewodniczącemu KNF jako pokrzywdzonemu lub oskarżycielowi posiłkowemu należy w danej sprawie skorzystać.

(akta kontroli tom I str. 36-40)

Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień pokrzywdzonego zarówno w sprawach wszczętych z zawiadomienia UKNF, jak i zainicjowanych przez inne podmioty.

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że w sprawach, w których zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, było kierowane przez UKNF, mając na uwadze dobro tych postępowań oraz realizację celu nadzoru nad rynkiem finansowym, pełnomocnicy Przewodniczącego KNF zazwyczaj[84] składali wniosek o umożliwienie korzystania z uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, a następnie, gdy w tych sprawach był wniesiony akt oskarżenia, składane było w imieniu Przewodniczącego KNF oświadczenie o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Ponadto Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że co do zasady nie składano wniosków o działaniu w charakterze pokrzywdzonego w sprawach, w których powiadomienia[85] były kierowane do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

Zastępca Przewodniczącego KNF poinformował, że *w kontrolowanym okresie występowały sprawy, w których dwukrotnie umorzono postępowanie*

---

[84] Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Przewodniczącego KNF, przed utworzeniem w marcu 2022 r. Departamentu Spraw Karnych (dalej: DSK), zdarzały się nieliczne sprawy, gdzie pomimo złożenia przez UKNF/KNF do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, Przewodniczący KNF nie składał wniosku o działaniu w charakterze pokrzywdzonego. Takie sytuacje miały miejsce wówczas, gdy przed sporządzeniem wniosku, do UKNF wpływało postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania karnego. W takim przypadku, mając na uwadze treść art. 306 § 1 pkt 2 i § 1a pkt 2 k.p.k., możliwym było złożenie zażalenia.

[85] Przepis art. 83 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2025 r. poz. 644) stanowi m.in., iż jednostki współpracujące (tj. m.in. KNF) niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

przygotowawcze, co umożliwiało rozważenie złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia[86]. Dodał jednak, że *zgromadzony w toku przedmiotowych postępowań materiał dowodowy nie pozwalał w sposób jednoznaczny przypisać odpowiedzialności karnej konkretnym osobom. Czynności przeprowadzone w toku przedmiotowych postępowań przygotowawczych przez organy ścigania nie doprowadziły do wykrycia sprawców czynów lub uniemożliwiły precyzyjne określenie okoliczności popełnienia czynu.* Jak wyjaśnił, *wobec faktu, że UKNF nie posiadał instrumentów pozwalających na samodzielne uzyskanie danych osobowych sprawcy lub innych niezbędnych faktów w danej sprawie, złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia było niezasadne. Z uwagi na ograniczenia w sferze dowodzenia UKNF nie miał pewności co do tożsamości sprawcy lub sprawców wskazanych czynów zabronionych w tych sprawach lub co do istotnych okoliczności popełnienia czynu.*

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił także, że w przypadku spraw karnych dotyczących rynku finansowego, zainicjowanych przez inne niż UKNF podmioty, po otrzymaniu informacji o toczącym się postępowaniu z zawiadomienia innego podmiotu lub wszczętego z urzędu[87], radca prawny DSK każdorazowo analizuje sprawę[88] i konsultuje ją z kierownictwem DSK. W przypadku, gdy sprawa dotyczy czynów określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, podejmowana jest decyzja o złożeniu wniosku o umożliwienie Przewodniczącemu KNF korzystania z uprawnień pokrzywdzonego.

Zastępca Przewodniczącego KNF poinformował ponadto, że radca prawny, przyjmując pełnomocnictwo procesowe, przyjmuje na siebie odpowiedzialność za sposób prowadzenia sprawy i taktykę procesową oraz jest zobligowany do wykorzystania wszelkich przewidzianych prawem środków dla ochrony uzasadnionych interesów prawnych klienta (w tym przypadku Przewodniczącego KNF działającego jako pokrzywdzony lub oskarżyciel posiłkowy). Narzędziem służącym pomocniczo radcom prawnym działającym jako pełnomocnicy Przewodniczącego KNF była Karta Aktywności Radcy Prawnego (dalej: KARP), która umożliwiała dokumentowanie czynności podjętych przez pełnomocnika w danej sprawie.

(akta kontroli tom I str. 38-40; tom III str. 35-36, 37 poz. 3)

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF składał wnioski o korzystanie z uprawnień pokrzywdzonego w 532 sprawach, w tym 50 sprawach karnych zainicjowanych przez inne podmioty i 482 sprawach zainicjowanych przez UKNF.

---

[86] Dotyczy to spraw, w których zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa zostało złożone w badanym przez NIK okresie.

[87] W przypadku prowadzenia spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, innych niż wymienione w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, brak jest regulacji nakładającej obowiązek zawiadamiania KNF o prowadzeniu takich postępowań przez organy ścigania. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Przewodniczącego KNF w praktyce najczęściej informacje o toczących się tego rodzaju postępowaniach są przekazywane do KNF/UKNF przez pełnomocników osób pokrzywdzonych lub samych pokrzywdzonych.

[88] Radca prawny DSK przygotowuje wniosek o wyrażenie zgody na wgląd do akt takiego postępowania i wykonanie ich fotokopii. Po uzyskaniu zgody prokuratura, radca prawny wykonuje fotokopie akt sprawy, a następnie analizuje ją.

Wśród ogólnej liczby tych spraw, w 52 sprawach Przewodniczący KNF występował w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

NIK objęła szczegółowym badaniem pięć spraw dotyczących przestępstw na rynku finansowym, w ramach których zweryfikowano aktywność radców prawnych korzystających w imieniu Przewodniczącego KNF z uprawnień pokrzywdzonego. W sprawach, w których prokuratura wszczęła postępowania przygotowawcze, radcy prawni składali wnioski m.in. o zawiadamianie ich o terminach i miejscu podejmowanych w sprawie czynności, a także umożliwienie zapoznania się z treścią opinii biegłych i umożliwienie wzięcia udziału w przesłuchaniu biegłych lub o wyrażenie zgody na wgląd do akt sprawy i wykonanie ich fotokopii. Jedynie w dwóch z pięciu zbadanych spraw radcy prawni sporządzali oprócz KARP także notatki z przeprowadzonych czynności.

Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że zatrudnieni w Departamencie Spraw Karnych radcowie prawni reprezentujący Przewodniczącego KNF w ramach postępowań przygotowawczych, przed sądami powszechnymi oraz przez Sądem Najwyższym pozostają samodzielni w zakresie świadczenia pomocy prawnej. Powyższe wyraża się również poprzez samodzielność w zakresie organizacji oraz sposobu rejestrowania czynności podejmowanych przez poszczególnych radców w prowadzonych sprawach. Funkcjonalność systemu EZD pozwala na tworzenie wewnętrznych notatek, co jednak każdorazowo pozostaje w gestii indywidualnego pracownika i nie wynika z wewnętrznych procedur UKNF.

Przewodniczący KNF w okresie objętym kontrolą nie składał wniosku, o którym mowa w art. 49a § 1 k.p.k., tj. wniosku o orzeczenie obowiązku naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

(akta kontroli tom IV str. 178, 183-185 poz. 19, 21-25; tom VII str. 59-61, str. 161 poz. 2, 5-6)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.3 Korzystanie przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych

Opis stanu faktycznego

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[89]. Warunki i cele korzystania Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych zostały przedstawione w uchwale nr

[89] Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm. (dalej: k.p.c.). Przepis art. 7 k.p.c. stanowi m.in., iż prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Stosownie do art. 60 k.p.c. prokurator może wstąpić do postępowania w każdym jego stadium; prokurator nie jest związany z żadną ze stron, może składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie; prokurator może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy.

347/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 10 września 2019 r. w sprawie zasad i kryteriów oceny zasadności korzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnień prokuratora w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, oraz celów udziału Przewodniczącego KNF w postępowaniach cywilnych w takich sprawach (dalej: Uchwała ws. postępowań cywilnych).

W § 1 Uchwały ws. postępowań cywilnych wskazano, iż celami udziału Przewodniczącego KNF w postępowaniu cywilnym, w sprawach o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, są:

1) zapewnienie prawidłowej praktyki oraz stosowania przepisów prawa rynku finansowego w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju tego rynku,

2) udzielanie pomocy prawnej i poparcie stanowiska podmiotów, które ze względu na brak niezbędnych środków, zarówno finansowych na prowadzenie postępowania, jak i środków dowodowych lub niezbędnej wiedzy, nie są w stanie należycie bronić swoich interesów w sprawach, w których występuje naruszenie przepisów prawa rynku finansowego,

3) udzielenie poparcia procesowego podmiotom, które zwracają się o to w związku z rażącym naruszeniem prawa przez podmiot nadzorowany, jeżeli udział Przewodniczącego KNF w postępowaniu może przyczynić się do

istotnego przyśpieszenia lub ułatwienia rozstrzygnięcia sprawy, oraz pozostaje w zgodzie z ustawowymi celami nadzoru nad rynkiem finansowym,

4) ochrona interesu uczestników rynku finansowego w sytuacjach, w których interes uczestników rynku finansowego jest tożsamy z interesem określonego podmiotu lub grupy podmiotów.

Dodatkowo w § 4 ust. 1 Uchwały ws. postępowań cywilnych wskazano, że wystąpienie przez Przewodniczącego Komisji z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego w ww. sprawach będzie uznawane za zasadne, jeżeli:

a) łącznie są spełnione warunki podstawowe, o których mowa w § 5 ust. 1[90], albo

b) spełnione są wszystkie warunki pomocnicze, o których mowa w § 5 ust. 2[91], jeżeli równocześnie został spełniony przynajmniej jeden z warunków podstawowych, o których mowa w § 5 ust. 1.

Ponadto w myśl § 4 ust. 2 Uchwały ws. postępowań cywilnych w szczególnych przypadkach wystąpienie przez Przewodniczącego Komisji z żądaniem wszczęcia ww. postępowania cywilnego może być uzasadnione spełnieniem co najmniej jednego warunku podstawowego oraz co najmniej jednego warunku pomocniczego, o których mowa w odpowiednio w § 5 ust. 1 i 2.

W § 6 Uchwały ws. postępowań cywilnych określono zaś, że przystąpienie Przewodniczącego Komisji do toczącego się postępowania będzie uznawane za zasadne, jeżeli są spełnione łącznie warunek wstępny, o którym mowa w § 7

---

[90] Uchwała ws. postępowań cywilnych określa pięć warunków podstawowych wszczęcia postępowania:
1) posiadane przez UKNF dokumenty lub informacje pozwalają na rzetelną ocenę stanu faktycznego sprawy i wystąpienie z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego, w tym sporządzenie pozwu,
2) brak rozstrzygnięcia sądowego może powodować zagrożenie interesu uczestników rynku finansowego lub za wystąpieniem z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego przemawia precedensowy charakter sprawy lub w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne lub istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
3) postępowanie cywilne nie zostało wszczęte, zainteresowany podmiot lub podmioty wnoszą o wszczęcie postępowania przez Przewodniczącego Komisji, bądź według informacji posiadanych lub według dokonanej oceny wszczęcie postępowania przez podmiot uprawniony nie jest prawdopodobne, a brak rozstrzygnięcia sądowego powoduje zagrożenie interesu uczestników rynku finansowego lub za wystąpieniem z żądaniem wszczęcia postępowania cywilnego przemawia ocena doniosłości jurydycznej sprawy według kryteriów wskazanych w pkt 2,
4) istnieje potrzeba udzielenia pomocy prawnej podmiotom, które ze względu na brak niezbędnych środków, zarówno finansowych na prowadzenie postępowania, jak i środków dowodowych lub niezbędnej wiedzy, nie są w stanie należycie dochodzić swoich interesów w sprawach, w których występuje naruszenie przepisów prawa dotyczących zasad działania podmiotów nadzorowanych na rynku finansowym,
5) podmiot, który miałby być adresatem ewentualnych roszczeń jest beneficjentem zaistniałego naruszenia prawa.

[91] Uchwała ws. postępowań cywilnych określa trzy warunki pomocnicze wszczęcia postępowania:
1) naruszenie prawa będące ewentualną podstawą wszczęcia postępowania było rażące,
2) odpowiedzialność podmiotu będącego adresatem ewentualnych roszczeń cywilnych jest możliwa do uzasadnienia na podstawie posiadanych informacji,
3) występowanie tej samej podstawy faktycznej i prawnej w wypadku naruszenia interesów wielu podmiotów.

ust. 1[92] oraz przynajmniej jeden z warunków podstawowych, o których mowa w § 7 ust. 2[93].

(akta kontroli tom I str. 52 poz. 1)

W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień prokuratora w 21 sprawach cywilnych, w tym 13 spraw dotyczyło rynku bankowego, a 8 spraw rynku kapitałowego. Większość, tj. 16 spraw cywilnych, w których Przewodniczący KNF uczestniczył w okresie objętym kontrolą rozpoczęła się przed 2020 r. Od 2020 r. Przewodniczący KNF, korzystając z uprawnień prokuratora, przystąpił do pięciu postępowań cywilnych. W okresie objętym kontrolą Przewodniczący KNF nie żądał natomiast wszczęcia postępowania cywilnego w sprawach, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Jak wyjaśnił Zastępca Przewodniczącego KNF, w okresie objętym kontrolą NIK nie zmaterializowały się warunki do skorzystania przez Przewodniczącego KNF z uprawnienia prokuratorskiego do zainicjowania postępowania cywilnego.

Spośród 21 spraw cywilnych, w ramach których Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień prokuratora w okresie objętym kontrolą, NIK zbadała pięć spraw (w tym trzy wybrane w sposób celowy i dwie w sposób losowy). W przypadku dwóch ze zbadanych spraw zaangażowani w nie radcy prawni nie brali aktywnego udziału w postępowaniach. Odnosząc się do jednej z tych spraw, Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że *przy podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do tego postępowania cywilnego, za skorzystaniem z uprawnień prokuratora przemawiały względy związane z zapewnieniem prawidłowej praktyki stosowania przepisów prawa. Zastępca Przewodniczącego KNF dodał również, że w rzeczonym postępowaniu monitorowanie dotyczyło wszelkich pism procesowych, postanowień oraz wyroków sądów I i II instancji, które były doręczane Przewodniczącemu KNF i co do których nie stwierdzono rażących naruszeń prawa*. W przypadku drugiej sprawy przystąpienie Przewodniczącego KNF do niej nastąpiło 19 stycznia 2023 r., już po zawieszeniu postępowania przez sąd 7 września 2022 r. Brak aktywności Przewodniczącego KNF w tej sprawie wynikał zatem z trwającego okresu zawieszenia postępowania.

(akta kontroli tom IV str. 160-163, 183 poz. 2; tom VII str. 161 poz. 7)

---

[92] Posiadane przez organ dokumenty lub informacje pozwalają na rzetelną ocenę stanu faktycznego sprawy i zajęcie stanowiska.

[93] Uchwała ws postępowań cywilnych określa cztery warunki podstawowe przystąpienia Przewodniczącego KNF do toczącego się postępowania cywilnego:
1) istnienie poważnego ryzyka zapadnięcia rozstrzygnięcia, które będzie miało istotny negatywny wpływ na funkcjonowanie lub rozwój rynku finansowego, a udział Przewodniczącego KNF w postępowaniu może zapobiec zapadnięciu takiego rozstrzygnięcia;
2) w wnioskiem o udzielenie poparcia procesowego zwracają się uczestnicy obrotu na rynku finansowym w związku z rażącym naruszeniem prawa przez podmiot nadzorowany, a udział Przewodniczącego KNF w postępowaniu może przyczynić się do prawidłowej ochrony interesów tych uczestników, albo do istotnego przyśpieszenia lub ułatwienia rozstrzygnięcia sprawy,
3) udział Przewodniczącego Komisji jest konieczny dla ochrony interesu uczestników rynku finansowego,
4) za przystąpieniem do toczącego się postępowania przemawia precedensowy charakter sprawy lub w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne lub istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

3.4 Inne działania na rzecz zwalczania nadużyć na rynku finansowym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w UKNF podejmowane były działania na potrzeby rządowego procesu legislacyjnego w kontekście zwalczania nadużyć na rynku finansowym.

Pracownicy Urzędu byli zaangażowani m.in. w prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku[94], które dotyczyły m.in.:

- liberalizacji ochrony tajemnicy zawodowej podyktowanej przede wszystkim wolą ułatwienia poszkodowanym inwestorom dochodzenia swoich roszczeń przed sądami powszechnymi[95];
- wprowadzenia sankcjonowanego administracyjną karą pieniężną[96] zakazu udostępniania informacji przez dany podmiot o działaniach podejmowanych wobec niego lub w zakresie mającym do niego zastosowanie w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym m.in. o nadzorze sprawowanym przez Komisję wobec tego podmiotu, w celu wywołania przekonania, że produkty lub usługi oferowane przez ten podmiot są wolne od ryzyka albo poziom ryzyka jest znacząco niższy, lub że Komisja gwarantuje wywiązanie się tego podmiotu ze zobowiązań z tego tytułu[97];
- umożliwienia nałożenia przez KNF administracyjnej kary pieniężnej także na podmiot, któremu wygasło lub zostało cofnięte zezwolenie oraz na podmiot wykreślony z rejestru za naruszenie, którego dany podmiot dopuścił się we wcześniejszym okresie[98];
- wprowadzenia podstawy prawnej do zawarcia porozumienia w sprawie określenia zasad współpracy i przekazywania informacji pomiędzy Przewodniczącym KNF a Prezesem Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (dalej: PANA)[99]. W efekcie tej zmiany, 11 marca 2024 r.

---

94 W efekcie prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD235, dalej: projekt ustawy UD235; druk Sejmu IX kadencji: nr 3381) uchwalono ustawę z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 1723, ze zm.).

95 W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) został dodany art. 19a, w myśl którego na wniosek osoby fizycznej możliwe jest udostępnienie przez UKNF, przed wniesieniem pozwu w sprawie cywilnej i po uzyskaniu zgody sądu, informacji z protokołów kontroli zawierających opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz ostatecznych decyzji administracyjnych zawierających informacje stanowiące tajemnicę zawodową w zakresie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy.

96 W przypadku braku zastosowania się do decyzji KNF nakazującej wykonanie zalecenia zaprzestania określonego sposobu posługiwania się daną informacją.

97 Do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym został dodany art. 11c.

98 Do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym został dodany art. 12a.

99 Do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym został dodany art. 17b ust. 2.

zostało zawarte porozumienie z Prezesem PANA, co istotnie usprawniło przepływ informacji i współpracę pomiędzy tymi organami;

- poszerzenia katalogu podmiotów, z którymi Przewodniczący KNF współpracuje i wymienia informacje, w tym ustawowo chronione, o Komendanta Głównego Straży Granicznej, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prokuratora Krajowego[100];
- poprawy efektywności postępowań wyjaśniających, o których mowa w Rozdziale 2a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, m.in. poprzez umożliwienie wszczęcia takiego postępowania jedynie na podstawie wiedzy o określonych okolicznościach, w przypadku gdy nie został zidentyfikowany podmiot, który potencjalnie dokonał naruszeń[101];
- zapewnienia ochrony klientom detalicznym, nabywającym obligacje, które nie zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu poprzez wprowadzenie ograniczenia kwotowego w zakresie wartości nominalnej takiej obligacji, która nie powinna być niższa niż 40.000 EUR[102];
- umożliwienia nałożenia na członków rady nadzorczej lub zarządu banku kary pieniężnej także po zakończeniu pełnienia ww. funkcji, jeżeli naruszenie miało miejsce w trakcie jej pełnienia[103];
- dodania w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym Rozdziału 2b „Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji”[104].

Dodatkowo, w badanym okresie, pracownicy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego brał udział w innych pracach legislacyjnych, w szczególności w pracach dotyczących:

- wprowadzenia przepisów mających na celu ochronę inwestorów detalicznych przed ryzykiem inwestowania w papiery dłużne banku mogące podlegać umorzeniu lub konwersji długu (bail-in)[105];
- wprowadzenia zmian do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw dotyczących m.in. poprawy wykrywania transakcji podejrzanych

---

[100] W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym znowelizowano art. 17ca ust. 1 i 2.

[101] W ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym dodano oraz znowelizowano przepisy w Rozdziale 2a, w tym m.in. dodano ust. 1a w art. 18a.

[102] Do ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2024 r. poz. 708, ze zm.) został dodany art. 8a.

[103] Zmiana brzmienia ust. 2 w art. 141 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, ze zm.).

[104] W uzasadnieniu do projektu ustawy UD235 wskazano m.in. iż dodawany rozdział 2b „Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji” ma stanowić realizację jednego z działań przewidzianych w Strategii rozwoju rynku kapitałowego, określonego jako „Wprowadzenie wobec podmiotów nadzorowanych mechanizmu tzw. czynnego żalu”.

[105] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC23). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 1164) została uchwalona ustawa z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598, ze zm.).

wykonywanych przy użyciu walut wirtualnych oraz ograniczenia wykorzystania anonimowych instrumentów przedpłaconych[106];

- zobowiązania funduszy inwestycyjnych otwartych oraz specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych do publikowania kluczowych informacji dla inwestorów oraz bezpłatnego udostępniania kluczowych informacji dla inwestorów przy zbywaniu jednostek uczestnictwa[107];
- wzmocnienia nadzoru nad transgraniczną działalnością ubezpieczeniową i reasekuracyjną wykonywaną przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji i zapewnienia bardziej efektywnej ochrony klientów takich zakładów poprzez wprowadzenie regulacji dotyczących przekazywania informacji między organami nadzorczymi poszczególnych państw członkowskich i Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)[108];
- działań ukierunkowanych na zlikwidowanie patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim[109];
- wprowadzenia przepisów mających na celu ograniczenie szarej strefy rynku pożyczek lombardowych poprzez obowiązek rejestracji działalności w prowadzonym przez KNF rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową[110].

Ponadto pracownicy UKNF, w trybie roboczym, uczestniczyli w pracach nad projektem nowelizacji przepisów, które zakładały powołanie wyspecjalizowanego sądu do prowadzenia spraw z zakresu rynku kapitałowego, którym byłby Sąd Okręgowy w Warszawie. Przedstawiony w trybie roboczym

---

[106] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC24). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 909) została uchwalona ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 815, ze zm.).

[107] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o obligacjach, ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC32). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 2992) została uchwalona ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obligacjach, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 825, ze zm.).

[108] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC33). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 868) została uchwalona ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 355).

[109] Prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD286). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 1911) została uchwalona ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie .

[110] Prace nad rządowym projektem ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej (nr z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD362). W wyniku prac nad ww. projektem ustawy (druk Sejmu IX kadencji: nr 3071) została uchwalona Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1111).

projekt obejmował w szczególności nowelizację ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[111] oraz k.p.c.

(akta kontroli tom I str. 42-47)

W okresie objętym kontrolą pracownicy UKNF realizowali działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców w związku z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[112]. Działania te realizowane były m.in. w ramach projektu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku – CEDUR, głównie w formie seminariów szkoleniowych. Ich odbiorcami byli przedstawiciele m.in.: podmiotów podlegających nadzorowi KNF, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji państwowych, instytucji ochrony praw nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego (w tym miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów). Prelegentami podczas wydarzeń CEDUR byli głównie pracownicy UKNF. Tematyka seminariów w zależności od grupy odbiorców dotyczyła m.in. bieżących kwestii związanych z nadzorem nad rynkiem finansowym, zmian w otoczeniu regulacyjnym, wykrywanych przestępstw na rynku finansowym, cyberzagrożeń.

Łączna liczba przeprowadzonych przez UKNF seminariów oraz webinariów w ramach CEDUR w okresie objętym kontrolą wyniosła 236, w tym 44 w 2020 r., 46 w 2021 r., 54 w 2022 r., 67 w 2023 r. oraz 25 w I półroczu 2024 r. Bezpośredni związek z tematyką kontroli tj. ze zwalczaniem nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym, miało 117 seminariów/webinariów w tym 19 w 2020 r., 22 w 2021 r., 28 w 2022 r., 35 w 2023 r. oraz 13 w I półroczu 2024 r. Dodatkowo, przedstawiciele KNF/UKNF wzięli udział w 11 konferencjach organizowanych przez podmioty zewnętrzne m.in. Ministerstwo Finansów, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Akademię Policji w Szczytnie. Bezpośredni związek z tematyką kontroli miało 10 konferencji w tym po jednej w 2020 r. i 2021 r., dwie w 2022 r., cztery w 2023 i trzy w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 52 poz. 8; tom IX str. 230 poz. 4)

Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego zorganizowany w UKNF (dalej: Zespół CSIRT KNF) podejmował działania w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania nadużyciom ze strony cyberprzestępców na rynku finansowym. Do istotnych, identyfikowanych przez Zespół CSIRT KNF, zagrożeń ze strony cyberprzestępców należą między innymi ataki typu DDoS[113]. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom w UKNF opracowano i opublikowano zestaw dobrych praktyk, które szczegółowo opisują metody prewencji, wykrywania oraz reagowania na tego typu incydenty. Dokument ten zawiera wskazówki dotyczące zabezpieczania systemów informatycznych, wdrażania mechanizmów monitorowania ruchu sieciowego, a także sposobów ograniczania ryzyka niedostępności usług. Dodatkowo w odpowiedzi na zjawisko

---

[111] Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.

[112] W myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do zadań KNF należy podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego.

[113] Distributed Denial of Service – ataki, które mają na celu przeciążenie infrastruktury sieciowej i uniemożliwienie jej prawidłowego funkcjonowania.

przestępczości w cyberprzestrzeni opracowane zostały także stanowiska „Security First" dotyczące cyberbezpieczeństwa.

Zagadnienie dotyczące działań UKNF w zakresie przeciwdziałania nadużyciom ze strony cyberprzestępców na rynku finansowym nie było objęte szczegółowym badaniem w ramach kontroli P/24/009.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych UKNF przeprowadził szkolenie dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) pt. *Problematyka indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych*. Szkolenie odbyło się w dniach 23-24 listopada 2023 r. i wzięło w nim udział około 50 sędziów sądów powszechnych.

(akta kontroli tom I str. 49, 52 poz. 8; tom IV str. 36-39, 40 poz. 1)

W UKNF identyfikowano problemy wpływające na skuteczność zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym. Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał, że kluczowym problemem wpływającym na skuteczność zwalczania przestępstw na rynku finansowym pozostaje niska wykrywalność przestępstw. Jako przyczyny wskazano m.in.:

- brak wykwalifikowanej kadry (funkcjonariuszy i prokuratorów) posiadającej doświadczenie, kompetencje i specjalistyczną wiedzę z zakresu przestępstw popełnianych na rynkach finansowych oraz z zakresu mechanizmów rynkowych;
- brak wypracowanych, skutecznych metod wykrywczych, w szczególności w przypadku sprawców popełniających przestępstwa za pośrednictwem Internetu;
- brak właściwej identyfikacji skali zjawisk w przypadku przestępstw o dużym zasięgu (tj. np. piramid finansowych, przestępstw popełnianych za pośrednictwem internetowych platform inwestycyjnych), co skutkuje wyłącznie rozpoznaniem pojedynczych przypadków, a niejednokrotnie powielaniem czynności podejmowanych przez organy ścigania;
- zbyt długie prowadzenie postępowań przygotowawczych. Zwrócono uwagę, że przestępstwa na rynku finansowym często są popełniane za pośrednictwem urządzeń telekomunikacyjnych, kiedy niejednokrotnie istotna jest szybkość reakcji;
- traktowanie przestępstw z zakresu rynku finansowego jak przestępstw powszechnych i przekazanie ich ścigania niewyspecjalizowanym i nieprzeszkolonym w tym zakresie funkcjonariuszom;
- brak wykorzystania dostępnych uprawnień ustawowych, m.in. w zakresie możliwości stosowania kontroli operacyjnej w sprawach z

zakresu przestępstw popełnianych na rynku finansowym (art. 19 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[114].

Dodatkowo Zastępca Przewodniczącego KNF wyodrębnił problemy pojawiające się w ramach prowadzonych postępowań sądowych, które również obniżały skuteczność przeciwdziałania nadużyciom na rynku finansowym. Wskazano, że prokuratorzy nadzorujący postępowania przygotowawcze nie brali udziału w rozprawach. Ponadto Zastępca Przewodniczącego KNF jako problem uznał kierowanie na rozprawy prokuratorów z mniejszych jednostek w ramach pomocy prawnej, którzy bardzo często nie znają spraw powierzonych do prowadzenia przed sądem oraz nie znają specyfiki i mechanizmów działania rynku finansowego oraz nie posiadają doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących przestępstw popełnianych na tym rynku.

(akta kontroli tom I str. 80-82)

W UKNF podejmowano działania mające na celu poprawę skuteczności zwalczania przestępstw na rynku finansowym. Kierownictwo UKNF rozpoczęło w 2020 r. proces tworzenia dedykowanej w tym celu wewnętrznej komórki organizacyjnej, którą stał się Departament Spraw Karnych. Do zadań DSK należało w szczególności prowadzenie postępowań wyjaśniających, w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz przygotowywanie zawiadomień o podejrzeniu popełniania przestępstw, a także współpraca z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości. DSK został wydzielony z Departamentu Postępowań Sankcyjnych w 2022 r. W latach 2020-2023 liczba pism wysyłanych do innych organów państwa w trybie m.in. art. 17ca ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wzrosła z 31 w roku 2020 do 112 w roku 2023.

W okresie objętym kontrolą KNF wydawała ostrzeżenia oraz komunikaty dotyczące podmiotów, w stosunku do których istniało podejrzenie, że mogą one dopuszczać się nadużyć na rynku finansowym. Takie działania podejmowane były m.in. w związku z działalnością podmiotów oferujących tzw. weksle inwestycyjne. Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał m.in., że w przepisach nie istnieje pojęcie „weksla inwestycyjnego". Jest to połączenie weksla i pożyczki. Weksel nie jest instrumentem finansowym z rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi[115]. Podniesiono, iż zakup tego rodzaju produktów stwarza ryzyka dla inwestorów. Ponadto w 2022 r. KNF wydała komunikat wskazujący na ryzyka związane z działalnością tzw. fininfluencerów, czyli osób podejmujących tematykę finansową np. na portalach społecznościowych. W ocenie UKNF osoby te nie zawsze są obiektywne i często kierują się własnym

[114] Dz. U. z 2025 r. poz. 636, ze zm.

[115] Stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi przepisów tej ustawy nie stosuje się do weksli w rozumieniu przepisów prawa wekslowego.

interesem a za publikowane przez siebie treści mogą otrzymać wynagrodzenie lub innego rodzaju profity.

(akta kontroli tom I str. 82-84)

Zastępca Przewodniczącego KNF podkreślił, że działając w celu skrócenia czasu związanego z pozyskiwaniem przez organy ścigania stosownych danych, DSK w sprawach tego wymagających podejmuje działania związane z pozyskaniem historii rachunków bankowych oraz ich oceną.

W ramach innych działań usprawniających przeciwdziałanie i zwalczanie nadużyć na rynku finansowym, Zastępca Przewodniczącego KNF wskazał również na wymianę informacji z zagranicznymi organami nadzoru w celu znalezienia najlepszych wzorców. W ramach tego działania zrealizowano 8 wizyt studyjnych, na podstawie których powstał raport z dnia 24 kwietnia 2023 r. pt. *Analiza porównawcza działalności nadzorczej uwzględniająca przykłady organów nadzoru z najbardziej rozwiniętych rynków europejskich*. Ponadto wobec trudności związanych z możliwością pozyskania danych od podmiotów zagranicznych, DSK za pośrednictwem Departamentu Współpracy Międzynarodowej, występuje z własnej inicjatywy lub na prośbę organów ścigania do zagranicznych organów nadzoru.

UKNF w okresie objętym kontrolą prowadził również korespondencję z podmiotami nadzorowanymi m.in. w zakresie współpracy i wymiany informacji z organami ścigania.

(akta kontroli tom I str. 85, 87-88)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczącej braku zawarcia przez Przewodniczącego KNF i Prokuratora Krajowego porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz wskazanych w opisie stanu faktycznego opóźnień w zawarciu porozumień z Rzecznikiem Finansowym oraz ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, NIK ocenia pozytywnie działania KNF i UKNF w tym obszarze. Ocena NIK wynika z tego, że nieprawidłowość, o której wyżej mowa ma charakter formalny, stąd nie wpływa w sposób istotny na działalność Urzędu. Przewodniczący KNF korzystał z uprawnień pokrzywdzonego w sprawach o przestępstwa określone w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz z uprawnień prokuratora w postępowaniach cywilnych, w sprawach o których mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy. NIK zauważa przy tym, że dobrą praktyką jest szczegółowe dokumentowanie czynności podejmowanych przez radców prawnych, działających jako pełnomocnicy Przewodniczącego KNF w sprawach karnych np. w formie dodatkowych notatek do KARP, co nie było we wszystkich przypadkach stosowane. UKNF był zaangażowany w prace legislacyjne dotyczące rynku finansowego oraz realizował działania edukacyjne dla różnych grup odbiorców m.in. w ramach projektu CEDUR. Urząd identyfikował również problemy wpływające na skuteczność zwalczania nadużyć, w tym przestępstw na rynku finansowym.

NIK zwraca dodatkowo uwagę, że ze względu na zmieniające się uwarunkowania faktyczne i prawne, zasadnym jest dokonanie w UKNF analizy treści dotychczasowych umów/porozumień w sprawie współpracy, w szczególności tych zawartych ponad kilka lat temu, pod kątem potrzeby ich ewentualnej zmiany/ zawarcia nowych celem zapewnienia efektywnych działań organów państwa.

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. Podjęcie odpowiednich działań nadzorczych w celu ponownej weryfikacji prawidłowości działalności GNB S.A. oraz NS S.A. w związku z oferowaniem i sprzedażą obligacji podporządkowanych GNB S.A, w tym wykorzystanie dokumentacji z pozwu grupowego przeciwko Noble Securities S.A. przygotowanego przez Rzecznika Finansowego.
2. Uwzględnienie w trakcie okresowych przeglądów kadrowych potrzeby wsparcia procesów, w których występują długie terminy realizacji spraw.
3. Zawarcie z Prokuratorem Krajowym porozumienia, o którym mowa w art. 17ca ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.
4. Opracowanie i wdrożenie skutecznej metody okresowej weryfikacji kompletności rejestrów prowadzonych w systemie Borsuk oraz dokumentowanie jej przeprowadzania.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, 17 grudnia 2025 r.

Kontrolerzy

Marek Sikorski

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Kamil Moser

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Ślesicka

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor

Anna Wojcieszkiewicz

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Finansów i Spraw Publicznych[116]
p.o. Dyrektor
Jarosław Borowski
/podpisano elektronicznie/

[116] Z dniem 1 stycznia 2026 r. zadania realizowane przez Departament Budżetu i Finansów przejął nowy Departament Finansów i Spraw Publicznych.