

**RAPORT Z ZAKOŃCZONYCH PRAC
SENACKIEGO ZESPOŁU DO SPRAW SPÓŁKI
GETBACK S.A.**

WARSZAWA, 18 MAJA 2022 r.

SPIS TREŚCI:

1. Informacje o Senackim Zespole do Spraw Spółki GETBACK S.A. oraz przebieg prac Zespołu str. 2
 - 1) Powołanie Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.
 - 2) Skład Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.
 - 3) Cel powołania Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.
 - 4) Posiedzenia Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.
 - 5) Praca nad realizacją celów Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. na posiedzeniach komisji senackich
 - 6) Uczestnictwo poszkodowanych w pracy Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.
 - 7) Korespondencja prowadzona przez Senacki Zespół do Spraw Spółki GETBACK S.A. z innymi organami i instytucjami
2. Raport Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli: *„Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących”* – ustalenia i główne wnioski pokontrolne str. 7
3. Wnioski z prac Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. ... str. 13
 - 1) Monitorowanie i przeciwdziałanie niezgodnej z prawem działalności podmiotów rynku finansowego
 - 2) Efektywne rozwiązanie zaistniałych problemów na rynku finansowym
 - 3) Pomoc instytucjonalna poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego
 - 4) Zintegrowany system ochrony rynku finansowego oraz uczestników rynku finansowego
4. Argumenty przemawiające za powołaniem sejmowej komisji śledczej w celu zbadania sprawy spółki GETBACK S.A. str. 17

1. Informacje o Senackim Zespole do Spraw Spółki GETBACK S.A. oraz przebieg prac Zespołu

1) Powołanie Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Senacki Zespół do Spraw Spółki GETBACK S.A. został utworzony w dniu 26 listopada 2020 r. podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2016 r. poz. 1510 i 2074 oraz 2017 r. poz. 38) oraz art. 21 ust. 6 i 7 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

2) Skład osobowy Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Przewodniczącym Zespołu został wybrany sen. Leszek Czarnobaj. Wiceprzewodniczącymi zostali wybrani Wicemarszałek Senatu Gabriela Morawska-Stanecka oraz sen. Krzysztof Kwiatkowski.

Członkami Zespołu są sen. Jacek Bury, sen. Kazimierz Kleina, sen. Wadim Tyszkiewicz oraz sen. Jerzy Wcisła. W pracach Zespołu czynny udział brał także sen. Władysław Komarnicki.

3) Cel powołania Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Celem powołania Zespołu było:

- przeanalizowanie dotychczasowej działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GETBACK S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących,
- bieżące monitorowanie działalności w/w organów i instytucji państwowych w sprawie spółki GETBACK S.A.

Zespół realizował swoje cele w szczególności poprzez analizę informacji:

- zgłaszanych Zespołowi przez obywateli, samorządy, organizacje pozarządowe i inne organizacje;

- przekazywanych w formie pisemnej na prośbę Zespołu przez organy władzy publicznej;
- wyjaśnień składanych w trakcie posiedzenia Zespołu przez przedstawicieli władzy publicznej;
- wynikających z doniesień medialnych.

4) Posiedzenia Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Zespół obradował na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego. Posiedzenia Zespołu były jawne. Za zgodą przewodniczącego w posiedzeniach uczestniczyli przedstawiciele instytucji, organizacji społecznych i zawodowych, których działalność dotyczy praworządności. W posiedzeniach uczestniczyły osoby poszkodowane w aferze związanej z działalnością spółki GETBACK S.A., jak również inne osoby zaproszone przez przewodniczącego Zespołu.

Posiedzenia Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. w układzie chronologicznym:

1. 26 listopada 2020 r. – posiedzenie konstytuujące Zespół;
2. 7 grudnia 2021 r. – posiedzenie z udziałem poszkodowanych;
3. 19 stycznia 2021 r. – posiedzenie z udziałem Prezesa NIK oraz przedstawiciela poszkodowanych;
4. 16 lutego 2021 r. – spotkanie z udziałem poszkodowanych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich;
5. 23 marca 2021 r. – spotkanie z udziałem przedstawiciela Rzecznika Finansowego;
6. 13 kwietnia 2021 r. – spotkanie z udziałem poszkodowanych; w posiedzeniu miał uczestniczyć także Prezes UOKiK (ze względu na nieobecność Prezesa UOKiK zadecydowano o przesłaniu do niego pytań na piśmie);
7. 8 września 2021 r. – spotkanie z przedstawicielami UOKiK oraz poszkodowanymi;
8. 6 października 2021 r. – spotkanie z kierownictwem GWP w Warszawie S.A. oraz poszkodowanymi;
9. 23 listopada 2021 r. – spotkanie z Prezesem Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego oraz poszkodowanymi;
10. 13 grudnia 2021 r. – spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Finansów oraz poszkodowanymi;

11. 10 stycznia 2022 r. – spotkanie z Wiceministrem Finansów –Piotrem Patkowskim, Zastępcą Rzecznika Finansowego – Pawłem Zagajem oraz poszkodowanymi;
12. 15 lutego 2022 r. – spotkanie członków Zespołu z ekspertem Zespołu (omówienie propozycji zmian legislacyjnych);

Dodatkowo 3 lutego 2022 r. odbyło się spotkanie członków Zespołu online z ekspertem Zespołu dr Pawłem Szczęśniakiem z Katedry Prawa Finansowego UMCS. Przeprowadzono dyskusję nad propozycjami zmian legislacyjnych. Konsultacja z ekspertem odbyła się również 8 marca 2022 r. Zespół odbył zdalne posiedzenie także w dniu 20 kwietnia 2022 r.

26 kwietnia 2022 r. odbyła się Konferencja podsumowująca pracę Senackiego Zespołu ds. GETBACK S.A.¹.

5) Praca nad realizacją celów Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. na posiedzeniach komisji senackich

Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GETBACK S.A. była przedmiotem prac Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Posiedzenia w ramach Komisji Budżetu i Finansów Publicznych:

1. 23 lutego 2021 r. – informacja kierownictwa KNF;
2. 13 kwietnia 2021 r. – omówienie odpowiedzi KNF z przedstawicielami kierownictwa KNF;
3. 20 lipca 2021 r. – omówienie ekspertyzy „Model i procedury przejęcia banku w ramach przymusowej restrukturyzacji w świetle prawa krajowego i unijnego”;
4. 21 lipca 2021 r. – omówienie odpowiedzi Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sprawie spółki GETBACK S.A.

W ocenie Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. ważnym elementem wyjaśnienia sprawy powinna być informacja Prokuratury Krajowej na temat działań

¹ <https://www.senat.gov.pl/sklad/zespoły/senacki,35,senacki-zespol-do-spraw-spolki-getback-s-a-.html>

podjętych w celu wyjaśnienia sprawy GETBACK S.A. Prokurator Krajowy nie skorzystał jednak z zaproszenia na posiedzenie Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Niezależnie od tego Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji sen. Aleksander Pocięj wystosował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry oraz Prokuratora Krajowego Bogdana Świączkowskiego zaproszenie na posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, których przedmiotem miała być informacja na temat działań podjętych w celu wyjaśnienia sprawy GETBACK S.A. W tym przypadku przedstawiciele prokuratury również nie skorzystali z zaproszenia.

Posiedzenia w ramach Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji:

1. 19 października 2021 r. – porządek posiedzenia obejmował przedstawienie przez Prokuratora Krajowego informacji na temat działań podjętych wobec spółki GETBACK S.A.; Prokurator Krajowy nie przybył na posiedzenie Komisji;
2. 19 listopada 2021 r. – porządek posiedzenia obejmował przedstawienie przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego informacji na temat działań podjętych wobec spółki GETBACK S.A.; Minister Sprawiedliwości nie przybył na posiedzenie Komisji.

6) Uczestnictwo poszkodowanych w pracy Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w posiedzeniach Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. uczestniczyli poszkodowani. Uczestnikami posiedzeń w imieniu poszkodowanych byli w szczególności przedstawiciele Stowarzyszenia Poszkodowanych Obligatariuszy GETBACK S.A. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na posiedzenie, które odbyło się w dniu 16 lutego 2021 r. W trakcie tego posiedzenia poszkodowani przedstawili raport z badania wpływu afery GETBACK na stan zdrowia i życia pokrzywdzonych. Wynika z niego, że afera i opieszałość w kwestii jej rozwikłania spowodowały uszczerbek na zdrowiu wielu poszkodowanych, a zwłaszcza doprowadziły wielu z nich do depresji. Niektórzy z poszkodowanych popadli w ubóstwo. Obecny na posiedzeniu Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Adam Bodnar stwierdził, że raport nt. wpływu afery GETBACK na zdrowie i życie poszkodowanych powinien być brany pod uwagę przez sądy.

7) Korespondencja prowadzona przez Senacki Zespół do Spraw Spółki GETBACK S.A. z innymi organami i instytucjami

Senacki Zespół do Spraw Spółki GETBACK S.A. prowadził korespondencję z organami i instytucjami państwowymi oraz podmiotami organizującymi rynek finansowy wobec spółki GETBACK S.A. (także za pośrednictwem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych). Korespondencja prowadzona była z Komisją Nadzoru Finansowego, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bankowym Funduszem Gwarancyjnym oraz prokuraturą.

Korespondencja z KNF za pośrednictwem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych – pismo z dnia 3 marca 2021 r. zawierające 57 pytań do KNF; odpowiedź KNF z dnia 2 kwietnia 2021 r.

Korespondencja z UOKIK – pismo Przewodniczącego Zespołu z dnia 21 kwietnia 2021 r. zawierające 42 pytania do Urzędu; odpowiedź UOKIK z dnia 9 lipca 2021 r.

Korespondencja z BFG za pośrednictwem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych – pismo z dnia 31 maja 2021 r. zawierające 19 pytań do BFG; odpowiedź BFG z dnia 18 czerwca 2021 r.

Korespondencja z prokuraturą za pośrednictwem Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – pismo z dnia 8 października 2021 r. skierowane do Prokuratora Krajowego Bogdana Świączkowskiego – zaproszenie na posiedzenie Komisji; odpowiedź Prokuratora Krajowego z dnia 15 października 2021 r.; pismo z dnia 3 listopada 2021 r. skierowane do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego – zaproszenie na posiedzenie Komisji. Ponadto Przewodniczący Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. skierował do Prokuratora Krajowego pismo z zaproszeniem na posiedzenie w dniu 13 grudnia 2021 r.

2. Raport Najwyższej Izby Kontroli „Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących”

Punktem wyjścia do prac Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. była informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli – „Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących:

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,21685,vp,24335.pdf>

Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w działaniu organów państwowych powołanych do sprawowania kontroli i nadzoru nad rynkiem finansowym w sprawie spółki GETBACK S.A. Na posiedzeniu Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. w dniu 19 stycznia 2021 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wskazał, że w wyniku kontroli NIK stwierdziła, że instytucje państwowe nie zapewniły skutecznej ochrony konsumentów przed niezgodną z prawem działalnością GETBACK S.A. oraz podmiotów oferujących i dystrybuujących jej papiery wartościowe. Prezes NIK zaznaczył, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego przez pierwsze pięć lat działalności Spółki nie przeprowadził w niej ani jednej kontroli. Dysponując informacjami przekazywanymi przez samą Spółkę, również nie zidentyfikował sygnałów wskazujących na nieprawidłowości. W efekcie organ nadzoru nie zapewnił należytej ochrony inwestorów nabywających papiery wartościowe Spółki, a 9 tys. nabywców obligacji GETBACK S.A. nie odzyskało zainwestowanych środków w wysokości przekraczającej 2,5 miliarda złotych².

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli ustaliła:

a) ocena działań Komisji Nadzoru Finansowego:

- nieskuteczność nadzoru KNF i jej Urzędu;
- brak analizy rynku wiarygodności i przeniesienie ryzyka z podmiotów profesjonalnych na nieprofesjonalne;
- nieskuteczny nadzór KNF nad TFI;

² <https://av8.senat.pl/10zesp20210119>

- brak informacji dla inwestorów o zakresie weryfikacji przez KNF dokumentów emisyjnych;
 - nieskuteczna identyfikacja z urzędu nieprawidłowości przy sprzedaży obligacji GETBACK S.A.;
 - intensyfikacja działań nadzoru dopiero po ujawnieniu po stronie GETBACK S.A. problemów z regulowaniem zobowiązań.
- b) ocena działań Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.:**
- brak faktycznego nadzoru nad przygotowaniem opinii w sprawie dopuszczenia papierów wartościowych do obrotu giełdowego;
 - przyznanie nagrody dla GETBACK S.A. za 2017 r. za optymalne wykorzystanie możliwości rynków prowadzonych przez GPW, przez co Giełda przyczyniła się do budowania wizerunku Spółki.
- c) ocena działań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:**
- prawidłowe działania UOKiK, jednak długotrwałe i niepełne, co ograniczało ich skuteczność;
 - brak reakcji Prezesa UOKiK na informacje sygnalisty o nieprawidłowościach w Spółce.
- d) ocena działań Komisji Nadzoru Audytowego (obecnie Polska Agencja Nadzoru Audytowego):**
- z uwagi na niezakończony proces kontrolny NIK odstąpiła od oceny skuteczności KNA.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące wzmocnienia ochrony inwestorów na rynku finansowym:

- 1) wprowadzenie obowiązku zawierania w prospekcie emisyjnym nie tylko omówienia czynników ryzyka ciążących na emitencie, ale także oceny prawdopodobieństwa ich wystąpienia i potencjalnego wpływu na działalność lub sytuację finansową emitenta;
- 2) wprowadzenie możliwości dokonywania badania *due diligence* emitentów zamierzających ubiegać się po raz pierwszy o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym;
- 3) dopuszczenie w art. 26 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym możliwości przeprowadzenia przez organ nadzoru kontroli działalności lub sytuacji finansowej podmiotów, o których mowa w art. 5 pkt 7 tej ustawy;

- 4) wprowadzenie obowiązku nagrywania rozmów związanych z oferowaniem i sprzedażą produktów finansowych o charakterze inwestycyjnym w placówkach sprzedażowych oraz wszelkich rozmów związanych ze świadczeniem usług doradztwa inwestycyjnego;
- 5) rozszerzenie katalogu przestępstw wymienionych w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w przypadku których KNF ma obowiązek uwzględnienia na liście ostrzeżeń publicznych KNF informacji o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu ich popełnienia;
- 6) uregulowanie w Kodeksie karnym szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego opartego na systemie typu „piramida”;
- 7) rozszerzenie uprawnień Rzecznika Finansowego co do zakresu podmiotowego pomocy i stosowanych narzędzi oraz zwiększenie wysokości kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone przez Rzecznika Finansowego za uchylanie się przez podmiot rynku finansowego od obowiązków określonych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym;
- 8) wprowadzenie możliwości podania przez Prezesa UOKiK do publicznej wiadomości informacji o podejrzeniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów już na etapie postępowania wyjaśniającego.

Wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły także ułatwienia konsumentom dochodzenia roszczeń:

- 1) ukształtowanie zasad postępowania cywilnego w sposób ułatwiający konsumentom dochodzenie roszczeń;
- 2) zmiana przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych;
- 3) zmiana przepisów regulujących dostęp do tajemnic zawodowych KNF/UKNF;
- 4) wprowadzenie przepisów umożliwiających przeznaczenie środków Funduszy Edukacji Finansowej, pochodzących m. in. z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez KNF, na rekompensowanie konsumentom, do ustawowo określonej wysokości, strat poniesionych wskutek nabycia obligacji korporacyjnych, jeżeli egzekucja przeciwko emitentowi okaże się bezskuteczna, jak również wtedy, gdy jest oczywiste, że egzekucja ta będzie bezskuteczna.

Wskazane w raporcie NIK organy i instytucje państwowe oraz podmioty organizujące rynek finansowy wobec spółki GETBACK S.A. odniosły się do zaprezentowanej oceny działań:

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, odnosząc się do ustaleń zawartych w raporcie NIK, wskazał, że:

- wprowadzają one odbiorców w błąd, przenosząc na UKNF całą odpowiedzialność za nieprawidłowości występujące w działalności GETBACK S.A.;
- stwierdzenia dotyczące m.in. nieskutecznego nadzoru nad GETBACK S.A., niedokonania przez UKNF analiz rynku finansowego, nieskuteczny nadzór UKNF nad towarzystwami funduszy inwestycyjnych, nieprzekazywania inwestorom informacji o zakresie dokonanej przez UKNF weryfikacji dokumentów emisyjnych, nieskutecznej identyfikacji przez UKNF nieprawidłowości przy sprzedaży obligacji GETBACK S.A., spóźnionej kontroli GETBACK S.A., nieumieszczenia na liście ostrzeżeń publicznych podmiotów, wobec których UKNF wniósł do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, nieprzeprowadzenia przez UKNF w bankach kontroli, które dotyczyłyby sprzedaży obligacji GETBACK S.A., akceptowanie przez UKNF niezawierania umów o świadczenie usług maklerskich i nieprzeprowadzania testu adekwatności oferowanych instrumentów finansowych, niesporządzenia przez KNF raportu za 2018 r. na temat nieprawidłowości zidentyfikowanych na podstawie sygnałów przekazanych do KNF są nieuzasadnione i nie znajdują potwierdzenia zarówno w stanie prawnym, jak i faktycznym;
- ocena działań UKNF powinna uwzględniać ówczesny obowiązujący stan prawny, który po wydarzeniach będących przedmiotem oceny NIK, podlegał w latach 2018 i 2019 stosownym zmianom, czego przykładem są regulacje dotyczące nadzoru nad sekurytyzacją wierzycielności. UKNF w swojej odpowiedzi na ustalenia raportu stosunkował się do poszczególnych zarzutów³.

Na posiedzeniu senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w dniu 23 lutego 2021 r. **Zastępca Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego** Rafał Mikusiński wskazał, jakie zmiany w organizacji i pracy nadzoru UKNF wprowadzono w latach 2018–2020 :

- Departament Audytu Wewnętrznego przeprowadził audyty wszystkich jednostek organizacyjnych odpowiadających za nadzór albo zajmujących się szeroko rozumianym rynkiem kapitałowym;

³ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21685,vp,24335.pdf>, str. 152 do 159 raportu NIK.

- zmieniono sposób działania nadzoru – z nadzoru *ex post*, pasywnego na aktywny. UKNF szuka informacji na rynku. Niezależnie od informacji przekazywanych do rejestrów Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych UKNF sprawdza ofertę kierowaną do klientów detalicznych, którzy często nie mają odpowiedniej wiedzy z zakresu ekonomii, a w przeszłości nie otrzymywali oni także wystarczających informacji ryzykach, jakie są związane z inwestycjami;
- przygotowano i przeprowadzono kilka kampanii informacyjno–edukacyjnych, np. kampanię ostrzegającą przed nabywaniem weksli inwestycyjnych, ponieważ zauważono, że firmy inwestycyjne czy też firmy, które chcą pozyskać pieniądze od inwestorów, po zaostrzeniu przepisów dotyczących obligacji poszukują innych dróg pozyskania kapitału od klientów, w tym właśnie poprzez sprzedaż weksli inwestycyjnych, które nie są papierami wartościowymi;
- ogłoszono m.in. ostrzeżenia dotyczące kryptowalut z uwagi na to, że jest to obszar cieszący się coraz większą popularnością w związku z prognozami bardzo dużych zysków;
- zainteresowano się również zjawiskiem tzw. crowdfundingu, czyli zbierania środków poprzez platformy crowdfundingowe na różne projekty rozwojowe lub finansowanie spółek w postaci start-upów, czyli dopiero zaczynających swoją działalność biznesową (takie spółki nie dysponują jeszcze bogatej historii udokumentowanej sprawozdaniami finansowymi, nie generują zysków i mogą przynosić straty);
- prowadzono szkolenia CEDUR, skierowane do profesjonalnych uczestników rynku finansowego;
- prowadzono szkolenia dla nauczycieli szkół ponadpodstawowych, a ponadto rozwijano współpracę z resortem edukacji w celu lepszego przygotowania młodzieży do poruszania się w świecie finansów;
- zmieniono sposób wykonywania nadzoru (o ile w przeszłości dominowały sankcje nakładane na podmioty nadzorowane, np. towarzystwa funduszy inwestycyjnych czy domy maklerskie, to aktualnie równie duże znaczenie zyskują kary nakładane na osoby odpowiedzialne za poszczególne naruszenia zatrudnione w tych podmiotach);
- znacząco zwiększono zatrudnienie w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, szczególnie w komórkach odpowiedzialnych za nadzór;
- istotnie wzmocniono kadrowo zespół postępowań sankcyjnych;
- wymieniono sprzęt komputerowy, co w okresie pandemii umożliwiło UKNF pracę w formule zdalnej, nie wyłączając prowadzenia w tej formule nadzoru i kontroli; ponadto

zmodernizowano centrum serwerowe, co z kolei przełożyło się na zwiększenie mocy obliczeniowej urządzeń wykorzystywanych w UKNF oraz lepsze działanie programów analitycznych;

- Komisja Nadzoru Finansowego zawarła szczegółowe porozumienia z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, w zakresie wymiany informacji i współdziałania w celu ścigania przestępstw na rynku finansowym, a pracownicy UKNF odbywają szkolenia dotyczące sposobu działania tych instytucji⁴.

W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w raporcie NIK Prezes **Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** w piśmie z dnia 9 lipca 2021 r. adresowanym do Przewodniczącego Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. zaznaczył, że:

- dąży się do tego, aby postępowania wyjaśniające oraz postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzone były w terminach instrukcyjnych wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, czemu służą wewnętrzne rozwiązania organizacyjne w postaci komitetu ewaluacyjnego, zarządzanie projektowe oraz wprowadzenie planu działania pionu konsumenckiego UOKiK;
- prowadzenie spraw w terminach dłuższych niż wynikające z ww. ustawy mogą mieć wpływ takie czynniki jak: skomplikowany charakter spraw, tzw. hybrydowy charakter postępowania przed Prezesem UOKiK (konieczność stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, kpa, kpc, kpk), konieczność zapewnienia w toku postępowania tzw. sprawiedliwości proceduralnej, której elementem jest stosowana przez Prezesa UOKiK instytucja szczegółowego uzasadnienia zarzutów (niedopełnienie tego wymogu wiąże się z ryzykiem uchylenia decyzji Prezesa UOKiK w trakcie kontroli sądowej), prowadzenie wewnętrznych i zewnętrznych konsultacji i opiniowania w toku prowadzonych postępowań, dążenie do zdobycia dowodów potwierdzających stosowanie zarzucanych przedsiębiorcy bezprawnych praktyk;
- w ramach uznania administracyjnego Prezes UOKiK posiada uprawnienia do samodzielnego wyboru środka zastosowanego w toku postępowania administracyjnego, w tym również w postaci wydania decyzji tymczasowej, jednak swoboda decyzyjna

⁴ <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,9020,1.html>

- w opisywanym zakresie nie oznacza dowolności, bowiem istnieją granice uznania administracyjnego, w obrębie których może poruszać się organ, podejmując decyzję o zastosowaniu albo o odstąpieniu od zastosowania środka;
- w wielu przypadkach wydawane przez Prezesa UOKiK decyzje dotyczą praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, do których stwierdzenia wymagane jest przeprowadzenie kompleksowego postępowania dowodowego, bądź praktyk, których stosowania przedsiębiorca już zaniechał, co jednoznacznie wyklucza możliwość wydania decyzji tymczasowej; jednocześnie w przypadku stwierdzenia prawdopodobieństwa, że dalsze działania przedsiębiorcy mogą spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK, po przeanalizowaniu wszystkich okoliczności, może wydać decyzję tymczasową korzystając z uprawnień określonych w art. 101a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

3. Wnioski z prac Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. oraz propozycje rozwiązań legislacyjnych wypracowanych przez Zespół

Z informacji przedstawionych w trakcie posiedzeń Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. oraz z korespondencji prowadzonej przez Zespół wynika, że reakcja organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GETBACK S.A. na ustalenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli była niewystarczająca. Nadal zachodzi konieczność zwiększenia nadzoru nad rynkiem finansowym oraz poprawy bezpieczeństwa nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Podjęte przez organy i instytucje państwowe działania nie gwarantują, że rynek finansowy w Polsce będzie dostatecznie chroniony przed powtórzeniem takiej sytuacji, jaka wyniknęła z działalności spółki GETBACK S.A.

Efektom prac Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. we współpracy z ekspertem Zespołu dr Pawłem Szcześniakiem z Katedry Prawa Finansowego UMCS są propozycje zmian legislacyjnych, które mają na celu usprawnienie działalności organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy, jak również zwiększenie bezpieczeństwa nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego w przyszłości.

W celu uporządkowania i wzmocnienia systemu prawnego w zakresie funkcjonowania nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce Zespół proponuje podjąć prace legislacyjne w następujących zakresach:

1. Monitorowanie i przeciwdziałanie niezgodnej z prawem działalności podmiotów rynku finansowego:

a) wzmocnienie uprawnień kontrolnych Komisji Nadzoru Finansowego nad działalnością biegłych rewidentów i firm audytorskich wykonujących usługi atestacyjne na rzecz instytucji finansowych:

- oddzielenie wykonywania usług atestacyjnych oraz usług pokrewnych przez biegłych rewidentów lub firmy audytorskie od świadczenia przez nie także usług doradztwa podatkowego,
- obowiązkowa rotacja biegłych rewidentów bądź firm audytorskich;
- zwiększona odpowiedzialność cywilna biegłych rewidentów, obejmująca nie tylko umyślne działanie, ale także rażące niedbalstwo,
- zwiększenie kar za umyślne działania biegłych rewidentów,
- nadanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia do kontroli procesu audytu w przypadku podejrzenia manipulacji bilansowej, uprawnienie do zmiany biegłego rewidenta bądź firmy audytorskiej oraz uprawnienie do losowej kontroli sprawozdań finansowych,

b) urealnienie współdziałania organów sieci bezpieczeństwa finansowego:

- współdziałanie Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w ramach kolegium przymusowej restrukturyzacji,
- środki dyscyplinujące organ opiniodawczy, np. ponaglenie, skarga do sądu administracyjnego,

c) obowiązek przedstawienia przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych rocznego sprawozdania na temat funkcjonowania rynku finansowego i jego bezpieczeństwa:

- obowiązek przedstawienia sprawozdania na temat funkcjonowania rynku finansowego do dnia 31 maja roku następnego,
- identyfikacja istniejących problemów pojawiających się na rynku finansowym oraz analiza podjętych sposobów ich rozwiązywania.

2. Efektywne rozwiązywanie zaistniałych problemów na rynku finansowym:

a) nadanie kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego polegających na prowadzeniu postępowań karnych w odniesieniu do wybranych przestępstw finansowych;

- utworzenie Departamentu Zwalczenia Przystępczości Finansowej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego,
- zwalczanie przystępczości na rynku finansowym w ustawowo określonym zakresie,
- prowadzenie postępowań przez prokuratorów Komisji Nadzoru Finansowego powoływanych przez Prokuratora Generalnego na wniosek Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego,

b) środek przymusowego wydzielenia aktywów podmiotu rynku finansowego:

- instytucja przymusowego wydzielenia aktywów podmiotów rynku finansowego innych niż banki krajowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe lub firmy inwestycyjne,
- uprawnienie Komisji Nadzoru Finansowego do blokady środków na rachunkach bankowych i płatniczych podmiotu rynku finansowego, którego działalność rażąco narusza przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

3. Pomoc instytucjonalna poszkodowanym przez podmioty rynku finansowego:

a) mechanizmy rekompensujące dla inwestorów:

- unormowanie w prawie mechanizmów rekompensujących straty wierzycieli podmiotów działających na rynku finansowym innych niż instytucje kredytowe bądź firmy inwestycyjne,
- fundusz rekompensujący dla wierzycieli nabywających instrumenty finansowe, będące przedmiotem oferty publicznej, dopuszczone do obrotu zorganizowanego w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,
- objęcie prawem do wypłaty środków z funduszu rekompensującego jedynie wierzycieli podmiotów rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego – przesłanką wypłaty rekompensaty byłaby niewypłacalność podmiotu dokonującego sprzedaży instrumentów finansowych, w tym papierów wartościowych, a sama rekompensata powinna mieć charakter tylko częściowego pokrycia strat, do maksymalnej wysokości 10 tys. euro,

b) finansowe i podatkowe środki pomocy aktualnie poszkodowanym w świetle obowiązującego prawa:

- pomoc ze środków publicznych za pośrednictwem państwowego funduszu celowego, np. Funduszu Pomocy Poszkodowanym i Pomocy Postpenitencjarnej,
- korekta podstawy opodatkowania z tytułu wierzytelności utraconych z uwagi na działalność GETBACK S.A., które nie zostały uregulowane bądź zbyte,
- uprawnienie do obniżenia dochodu podatkowego o wysokość wierzytelności utraconych w najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych bądź jednorazowo, z tym że kwota obniżenia nie mogłaby przekroczyć ogółem 20 tys. zł,
- w przypadku uzyskania odszkodowania w postępowaniu sądowym uzyskana pomoc finansowa lub podatkowa powinna zostać odliczona od wysokości orzeczonego odszkodowania,

c) przyznanie kompetencji Rzecznikowi Finansowemu do wytaczania powództwa w postępowaniu grupowym oraz alternatywne formy wsparcia poszkodowanych przez działalność GETBACK S.A. w toku postępowania sądowego:

- przyznanie kompetencji Rzecznikowi Finansowemu do wytoczenia powództwa w postępowaniu grupowym w sprawach związanych z ochroną praw konsumentów korzystających z usług podmiotów rynku finansowego nadzorowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego,
- wszczęcie postępowania grupowego przez Rzecznika Finansowego nie powoduje powstania obowiązku uiszczenia kosztów sądowych,

d) alternatywne formy wsparcia poszkodowanych przez działalność GETBACK S.A. w toku postępowania sądowego:

- zmiana wysokości opłaty sądowej – opłata stała,
- uprawnienie do wytaczania powództw przed sąd właściwy według miejsca zamieszkania albo siedziby powoda – właściwość przemienna.

4. Zintegrowany system ochrony rynku finansowego oraz uczestników rynku finansowego.

Zespół zwrócił również uwagę na konieczność zwiększenia wysiłków organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy, a także na konieczność zwiększenia ich kompetencji w zakresie edukowania nieprofesjonalnych uczestników rynku

finansowego. Szczególne kompetycje w tym zakresie powinien mieć Rzecznik Finansowy, który powinien być również organem koordynującym działania w tym zakresie.

Zauważono także potrzebę zwiększenia instytucjonalnej współpracy Rzecznika Finansowego z powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów. Wzmocnienie relacji między wskazanymi organami pozwoliłoby na szybszy przepływ informacji z poziomu powiatu (miasta) do Rzecznika Finansowego.

5. Argumenty przemawiające za powołaniem sejmowej komisji śledczej w celu zbadania sprawy spółki GETBACK S.A.

Senacki Zespół do Spraw Spółki GETBACK S.A. w toku swoich prac wyczerpał uprawnienia przysługujące senatorom Rzeczypospolitej Polskiej. Wysłuchał informacji przedstawionych przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo rynku finansowego. W posiedzeniach Zespołu aktywnie brali udział przedstawiciele poszkodowanych. Dostrzeżono konieczność wyjaśnienia sytuacji nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, a także rozliczenia organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy w związku z niezapewnieniem bezpieczeństwa uczestnictwa w rynku finansowym. **W ocenie członków Senackiego Zespołu do Spraw Spółki GETBACK S.A. w celu dogłębnego wyjaśnienia sprawy spółki GETBACK S.A. uzasadnione jest powołanie sejmowej komisji śledczej.** Z przyczyn obiektywnych Zespół nie może zbadać wszystkich aspektów tej afery. Tytułem przykładu należy wskazać na stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego, która w swojej korespondencji wielokrotnie akcentowała konieczność zachowania tajemnicy zawodowej nadzoru kapitałowego i bankowego (tajemnica zawodowa rynku finansowego). Podkreślenia wymaga, że zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) komisja ta ma uprawnienia, których przepisy nie przyznają Senatowi RP.

Przedmiotem prac Najwyższej Izby Kontroli w ramach kontroli przeprowadzonej w omawianej sprawie była m.in. adekwatność działań Komisji Nadzoru Finansowego wobec spółki GETBACK S.A. oraz podmiotów oferujących jej obligacje pod kątem zapewnienia prawidłowego funkcjonowaniu rynku finansowego oraz ochrony uzasadnionych interesów nieprofesjonalnych uczestników tego rynku. Korporacyjny instrument dłużny, jakim były obligacje GETBACK S.A., był przedstawiany jako produkt bezpieczniejszy od lokat

bankowych, gwarantowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zdaniem NIK, zasadne stało się zatem kompleksowe zbadanie nie tylko skuteczności Komisji Nadzoru Finansowego, ale także szeregu instytucji zobowiązanych do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego i ochrony praw jego uczestników.

Kontrolą P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* oprócz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, zostały objęte Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Biuro Rzecznika Finansowego, Ministerstwo Finansów oraz Komisja Nadzoru Audytowego.

Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483z późn. zm.) Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.

Obok wymienionych w art. 110 wewnętrznych organów Sejmu Konstytucja przewiduje także powoływanie, ale tylko przez Sejm (przepis ten nie dotyczy Senatu), komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy. Działalność komisji tego rodzaju jest związana z realizacją przez Sejm funkcji kontrolnej, w której Senat nie uczestniczy. Stąd też komisja śledcza może zostać utworzona tylko w Sejmie. Co ważne: komisja śledcza ma uprawnienia do przesłuchiwania osób przez nią wezwanych na podstawie przepisów ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.), jak również prawo sięgania do spraw objętych tajemnicą państwową⁵.

Przywołana ustawa w art. 2 stanowi, że komisję powołuje i odwołuje jej skład osobowy Sejm bezwzględną większością głosów.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie, szczególnym przykładem instytucji będącej materializacją kontrolnej funkcji parlamentu jest właśnie sejmowa komisja śledcza. Można wyprowadzić następujące elementy konstytuujące to pojęcie:

⁵ Skrzydło Wiesław, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, LEX 2013

- 1) jest ona wewnętrznym organem parlamentu (lub jednej jego izby), w skład którego wchodzi jego członkowie;
- 2) jest wyposażona w uprawnienia śledcze;
- 3) celem jej działalności jest zbadanie określonego przez parlament (lub jedną z jego izb) stanu faktycznego bądź prawnego, co nie wyklucza badania przez nią odpowiedzialności politycznej bądź prawnej i formułowania w tej kwestii stanowiska;
- 4) dla realizacji tego celu komisja śledcza posiada uprawnienia władcze wobec podmiotów także spoza podlegającego jej kontroli systemu władzy wykonawczej, a zwłaszcza osób fizycznych, do których zwraca się o informacje; uprawnienia te są analogiczne lub podobne do przysługujących organom władzy sądowniczej lub wykonawczej;
- 5) rezultaty prac komisji służą jako podstawa do podjęcia przez parlament decyzji w ramach realizowanych przez niego funkcji;
- 6) rezultaty prac komisji służą informowaniu społeczeństwa o sprawie będącej przedmiotem jej badań⁶.

Senat Rzeczypospolitej
Przewodniczący
Zeszytu 1/15
Sędziów Senatu

⁶ Przyjemska Stanisława Maria, Spory kompetencyjne między organami sprawującymi wymiar sprawiedliwości w Polsce, LexisNexis 2009