



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.005.01.2017

P/17/014

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/014 – Zapewnienie stabilności sektora bankowego

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2017 z dnia 5 września 2017 r.
2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/73/2017 z dnia 5 września 2017 r.
3. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/85/2017 z dnia 19 września 2017 r.
4. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/72 /2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka  
kontrolowana

Narodowy Bank Polski, ul. Świętokrzyska 11/21, 00-919 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Adam Glapiński, Prezes Narodowego Banku Polskiego od 21 czerwca 2016 r.,  
poprzednio Marek Belka od 11 czerwca 2010 r. do 21 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> realizację przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jako Przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (dalej KSF lub Komitet), oraz przez Narodowy Bank Polski (dalej NBP) zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym nad sektorem bankowym, określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>2</sup> (zwanej dalej ustawą) w okresie od 1 listopada 2015 r. do 24 listopada 2017 r.<sup>3</sup>

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Przewodniczący Komitetu kierował jego pracami i wykonywał zadania dotyczące nadzoru makroostrożnościowego<sup>4</sup> zgodnie z ustawą i regulaminem Komitetu Stabilności Finansowej. Narodowy Bank Polski zapewnił Komitetowi obsługę realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1934.

<sup>3</sup> Kontrolą objęty był okres od 1 listopada 2015 r. do 24 listopada 2017 r. oraz działania wcześniejsze dotyczące analiz stabilności sektora bankowego i sytuacji sektora bankowego w związku z kredytami objętymi ryzykiem walutowym.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym (sektor bankowy jest częścią systemu finansowego), obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych.

<sup>5</sup> Art. 5 ustawy stanowi o zadaniach Komitetu w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

W oparciu o przygotowywane, w szczególności przez Departament Stabilności Finansowej NBP oraz grupy robocze powołane przez Komitet analizy, oceny i opinii, identyfikowano instytucje stwarzające istotne ryzyko dla sektora bankowego i oceniano stabilność tego sektora.

Realizowany był obowiązek ustawowy w zakresie obliczania co kwartał wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego i wydawania rekomendacji o jego wysokości.

Dokonana została ocena ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych<sup>6</sup> i na jej podstawie przyjęto uchwałę nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 14 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Rekomendacje były efektem pracy Grupy Roboczej do spraw Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych i skierowane zostały do Ministra Rozwoju i Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Celem ich wydania było podjęcie przez wyżej wymienione podmioty działań prowadzących do restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i ich klientami.

NBP dokonywał oceny stabilności systemu finansowego w Polsce, w tym oceny stabilności sektora bankowego oraz ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Analizy i wnioski w tym zakresie publikowane były dwa razy w roku w raportach o stabilności systemu finansowego.

### III. Wyniki kontroli

#### 1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, w zakresie dotyczącym sektora bankowego.

##### 1.1 Zadania NBP w zakresie obsługi Komitetu Stabilności Finansowej i nadzoru makroostrożnościowego

Opis stanu faktycznego

Z dniem 1 listopada 2015 r. weszły w życie przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym<sup>7</sup>. Ustawa uchyliła ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej<sup>8</sup> i ustanowiła Komitet Stabilności Finansowej w nowej formule, o której mowa w zaleceniu Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego (ERRS) z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3)<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy Komitet jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego, a w jego skład wchodzi: Minister Finansów<sup>10</sup>, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Prezes Narodowego Banku Polskiego jest przewodniczącym Komitetu w zakresie

<sup>6</sup> Pod pojęciem kredyt w walucie obcej/kredyt walutowy należy rozumieć wszystkie typy kredytów, które w ujęciu ekonomicznym mają cechy kredytu walutowego tj. kredyty indeksowane, kredyty denominowane oraz kredyty wypłacane i spłacane bezpośrednio w walucie obcej.

<sup>7</sup> Z wyjątkiem przepisów, o których mowa w art. 96 ustawy (m. in. przepisów art. 19-46, tj. przepisów dotyczących: bufora zabezpieczającego, bufora antycyklicznego, buforów instytucji o znaczeniu systemowym, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.).

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 209, poz. 1317, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE C 41 z 14.02.2012, str. 1.

<sup>10</sup> Minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, od 28 września 2016 r. - Minister Rozwoju i Finansów.

realizacji zadań Komitetu związanych z nadzorem makroostrożnościowym, określonych w art. 5 ustawy. Zadania te obejmują:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji,
- identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego,
- współpraca z Europejską Radą do spraw Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi,
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

W myśl art. 11 ust. 2 ustawy sposób oraz tryb działania Komitetu określa regulamin przyjmowany w głosowaniu jawnym, jednomyślnie, w obecności wszystkich członków Komitetu. Na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2016 r. Komitet przyjął uchwałę nr 2/2016 Regulamin Komitetu Stabilności Finansowej. W Regulaminie określono, że Komitet w zakresie zadań określonych w art. 5 ustawy nosi nazwę „KSF-M”. W Regulaminie zapisano szczegółowo sposób działania i pracy Komitetu, w tym w szczególności zasady zwoływania posiedzeń, podejmowania uchwał i wydawania komunikatów oraz tworzenia grup roboczych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, obsługę Komitetu w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym zapewnia Narodowy Bank Polski.

Zadania NBP w zakresie nadzoru makroostrożnościowego zostały określone także w art. 3 ust. 2 pkt 6a i 6b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>11</sup> i obejmują:

- działanie na rzecz stabilności systemu finansowego w zakresie instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym,
- działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania ryzyka systemowego, o którym mowa w art. 4 pkt 15 ww. ustawy.

Obowiązki NBP wobec Komitetu określają art. 30a, 30b ustawy o NBP, a mianowicie:

1) NBP udostępnia KSF-M:

- informacje i dane, w tym dane chronione na podstawie odrębnych ustaw, niezbędne do oceny ryzyka systemowego,
- analizy, opracowania i opinie dotyczące oceny ryzyka systemowego, stabilności finansowej i nierównowag makroekonomicznych, w tym cykliczne raporty NBP o stabilności systemu finansowego oraz raporty o nierównowagach makroekonomicznych,
- informacje o działaniach podejmowanych przez BFG, KNF, Ministra Finansów i NBP, związanych z realizacją rekomendacji KSF,
- informacje o konsultacjach z Komisją Europejską, Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego oraz organami nadzoru makroostrożnościowego z innych zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oraz opiniach wydanych przez te podmioty, dotyczących działań KSF,

2) W ramach obsługi KSF-M, NBP w szczególności:

- organizuje posiedzenia Komitetu i prowadzi jego sekretariat,
- przygotowuje projekty uchwał KSF.

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1373, dalej ustawa o NBP.

Ponadto, zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o NBP, Prezes NBP wydaje Dziennik Urzędowy NBP, w którym ogłasza między innymi uchwały KSF-M.

Zadania i obowiązki NBP w zakresie nadzoru makroostrożnościowego realizował Departament Stabilności Finansowej (DSF), co zostało określone w Regulaminie organizacyjnym NBP<sup>12</sup> oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DSF<sup>13</sup>. Do zadań Departamentu w tym zakresie należy prowadzenie analiz i badań dotyczących stabilności i rozwoju systemu finansowego i jego związków z otoczeniem gospodarczym oraz projektowanie i koordynacja działań służących utrzymaniu, bądź przywróceniu stabilności finansowej, w tym w szczególności:

- monitorowanie, analiza, identyfikacja i ocena czynników ryzyka stwarzającego zagrożenie dla stabilności systemu finansowego (ryzyka systemowego),
- przygotowanie propozycji działań eliminujących, bądź ograniczających ryzyko systemowe i monitorowanie skuteczności podjętych działań,
- prowadzenie badań służących ocenie stabilności i rozwoju systemu finansowego i opracowywanie raportów o stabilności systemu finansowego i o rozwoju systemu finansowego oraz innych opracowań i materiałów,
- obsługa operacyjna i analityczna KSF-M oraz prowadzenie prac związanych z uczestnictwem Prezesa NBP w KSF i ERRS.

Pozostałe departamenty NBP zostały zobowiązane do współpracy z DSF w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem KSF-M, co zostało określone w Regulaminie organizacyjnym NBP w rozdziale dotyczącym jednolitych zadań departamentów.

Na podstawie analizy wybranej korespondencji mailowej, za okres od 1 września 2017 r. do 20 listopada 2017 r., ze skrzynki [ksfm.sekretariat@nbp.pl](mailto:ksfm.sekretariat@nbp.pl), utworzonej na potrzeby obsługi sekretariatu KSF-M, stwierdzono, że dokumenty przygotowywane na potrzeby realizacji zadań Komitetu były przekazywane terminowo tylko osobom upoważnionym, określonym w art. 14 ust. 1, 2 i 3 ustawy.

Stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy Przewodniczący KSF-M przekazał w dniu 18 maja 2016 r. Marszałkowi Sejmu informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym w 2015 r., a w dniu 18 maja 2017 r. informację o działalności Komitetu w tym zakresie w 2016 r. Informacje te zostały również udostępnione na stronie internetowej NBP.

(dowód: akta kontroli str. 230, 1094-1149, 1234-1245)

## **1.2 Realizacja zadań w zakresie nadzoru makroostrożnościowego**

Stosownie do art. 8 ust. 1, ustawy posiedzenia Komitetu zwoływał Prezes NBP jako Przewodniczący KSF-M. W okresie od listopada 2015 r. do listopada 2017 r. odbyło się dziewięć posiedzeń, na których omawiane były w szczególności zagadnienia dotyczące ryzyk systemowych stanowiących potencjalne zagrożenie dla stabilności sektora bankowego, polityki makroostrożnościowej, mechanizmów współpracy międzyinstytucjonalnej w kraju i w Unii Europejskiej oraz restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych. NBP na swojej stronie internetowej publikował informacje z posiedzeń Komitetu i podjęte uchwały.

Uchwałą nr 3/2016 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 22 lutego 2016 r., podjętą na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy, powołana została Stała Grupa Robocza, w skład której weszło trzech przedstawicieli NBP (w tym dyrektor DSF, jako przewodniczący tej grupy) oraz po dwóch pracowników urzędów

<sup>12</sup> Regulamin organizacyjny NBP wprowadzony uchwałą Zarządu NBP nr 11/2014 z dnia 6 marca 2014 r. ze zm. Zadania z zakresu nadzoru makroostrożnościowego wprowadzono do Regulaminu uchwałą nr 55/2015 Zarządu NBP z dnia 5 listopada 2015 r.

<sup>13</sup> Z czerwca 2014 r. zmieniony decyzją Dyrektora DSF z dnia 11 września 2017 r.

obsługujących pozostałych członków KSF. Sposób jej funkcjonowania został uregulowany w zasadach organizacji pracy Grupy. Do zadań Grupy należy wymiana opinii dotyczących oceny ryzyka systemowego, wypracowywanie propozycji działań makroostrożnościowych, przedstawianie proponowanych instrumentów makroostrożnościowych oraz realizacja innych zadań zleconych przez Komitet. Na posiedzeniach Grupy omawiane były zagadnienia, które następnie były przedmiotem dyskusji oraz decyzji podejmowanych przez KSF-M. Grupa opracowała narzędzia analityczne wspomagające diagnozowanie ryzyka systemowego oraz uwzględniając rekomendacje Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego, dokument pt. „Nadzór makroostrożnościowy w Polsce, ramy instytucjonalno-funkcjonalne”.

Zdiagnozowane ryzyka w sektorze bankowym dotyczyły głównie:

- potencjalnych konsekwencji systemowych restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych,
- malejącej odporności banków w związku ze spadającą zyskownością,
- portfela złotych kredytów mieszkaniowych w kontekście polityki kredytowej banków i historycznie niskiego poziomu stóp procentowych,
- trudnej sytuacji niektórych banków spółdzielczych,
- nierównowagi na rynku nieruchomości komercyjnych – istotną przewagę podaży nad popytem, szczególnie w segmencie nieruchomości biurowych.

Jednym z istotnych zagadnień, którym w kontrolowanym okresie zajmował się KSF-M była kwestia portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych i potencjalnych konsekwencji systemowych restrukturyzacji tego portfela.

Według KSF-M w ujęciu ekonomicznym portfele walutowych kredytów mieszkaniowych nie generowały istotnego ryzyka systemowego dla stabilności systemu finansowego. W opinii Komitetu sytuacja zdecydowanej większości gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyty walutowe była dobra, a ich odporność na dalsze szoki kursowe – wysoka. Związane to było z wyższymi początkowymi buforami dochodowymi, wysokim wzrostem płac nominalnych w okresie od udzielenia kredytu oraz niskim poziomem stóp procentowych w walutach obcych. W rezultacie walutowe kredyty mieszkaniowe były dobrze spłacane, a wskaźnik kredytów zagrożonych wg stanu na koniec 2016 r. tylko nieznacznie wyższy niż dla kredytów złotych.

Jednocześnie KSF-M uznał, że nie można pomijać ryzyka systemowego generowanego przez te portfele w kontekście potencjalnych skutków postulowanych w debacie publicznej rozwiązań ustawowych, zakładających obowiązkowe przewalutowanie kredytów na złote, w szczególności po kursie istotnie odbiegającym od bieżącego kursu rynkowego. Z uwagi na zidentyfikowane uwarunkowania i czynniki ryzyka KSF-M uznał, że uzasadniona jest potrzeba restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i kredytobiorcami, szczególnie w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej, w niezawinionych przez siebie okolicznościach. Ryzyko systemowe natomiast może powstać w kontekście potencjalnych skutków rozwiązań prawnych. KSF-M w komunikatach podkreślał, że inicjatywy legislacyjne dotyczące tego zagadnienia powinny być konstruowane i wdrażane ostrożnie, tak aby nie naruszały stabilności systemu finansowego, nie zmniejszały istotnie jego odporności, a także nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki.

W celu opracowania projektu rekomendacji Komitetu w zakresie rozwiązań, które prowadziłyby do restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i ich klientami oraz nakreślały rami pożądanego kształtu restrukturyzacji, powołana została, uchwałą

nr 10/2016 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 10 sierpnia 2016 r., na okres sześciu miesięcy, Grupa Robocza do spraw Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych (Grupa, GRKW), w skład której weszło trzech przedstawicieli NBP (w tym jeden, jako przewodniczący GRKW) oraz po dwóch pracowników urzędów obsługujących pozostałych Członków KSF.

Informację na temat prac Grupy oraz propozycję rekomendacji przedstawił jej Przewodniczący na posiedzeniu KSF-M w dniu 13 stycznia 2017 r.

Wnioski z prac Grupy były następujące:

- rozwiązania ustawowe, niezależnie od ich ewentualnego kształtu, nie są właściwe,
- rozwiązania ustawowe zdejmowałyby odpowiedzialność z banków za podjęte decyzje o udzieleniu kredytów walutowych oraz oddalałyby konsekwencje wynikające z tego tytułu,
- rozwiązania ustawowe otwierałyby pole do kierowania przeciwko Polsce wniosków do zagranicznych instytucji arbitrażowych w sprawie ingerowania państwa w swobodę działalności gospodarczej i zawierania umów,
- zmiany o charakterze regulacyjnym oraz wykorzystanie dostępnych instrumentów nadzorczych mogą stanowić jedynie bodźce sprzyjające podejmowaniu przez banki decyzji o restrukturyzacji portfeli kredytów walutowych, nie mogą natomiast ingerować w relacje pomiędzy stronami umów i narzucać im jakichkolwiek rozwiązań systemowych,
- rozwiązania dotyczące „kredytów frankowych”<sup>14</sup> powinny mieć charakter dobrowolny.

Grupa przedstawiła KSF-M projekt dokumentu zawierający dziewięć rekomendacji odpowiednio do: Ministra Rozwoju i Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Sformułowane przez Grupę rekomendacje uwzględniały wyżej wymienione wnioski oraz możliwe do wykorzystania instrumenty, które z jednej strony stanowiłyby formę obciążenia skłaniającego banki do podjęcia działań restrukturyzacyjnych, a z drugiej nie prowadziłyby do spadku odporności banków i stabilności całego systemu.

Na podstawie art. 5 i 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2017 r. KSF-M podjął uchwałę nr 14/2017, w której wydał następujące rekomendacje:

a) skierowane do Ministra Rozwoju i Finansów:

1. niezwłoczne zakończenie prac nad rozporządzeniem w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, o której mowa w art. 124 ust. 2 rozporządzenia UE nr 575/2013<sup>15</sup>, w szczególności podwyższenie wagi ryzyka do 150% dla ekspozycji w pełni i całkowicie zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, w przypadku której wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiągniętych przez dłużnika;
2. podwyższenie na podstawie art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013 minimalnej wartości parametru LGD<sup>16</sup>, dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej. Wykonanie rekomendacji przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych będzie wymagać nowelizacji

<sup>14</sup> Kredyty denominowane lub indeksowane do CHF.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.), zwane dalej w tekście także CRR.

<sup>16</sup> LGD (ang. *Loss Given Default*) – część ekspozycji kredytowej banku, która w przypadku zaistnienia zdarzenia niewypłacalności kredytobiorcy zostanie utracona.

- ustawy – Prawo bankowe o odpowiednią delegację dla tego ministra do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013, a także nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>17</sup> w zakresie ustanowienia ministra, jako organu właściwego do wydania aktu na podstawie art. 164 CRR;
3. wprowadzenie zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Zmiany powinny prowadzić do większego wykorzystania środków funduszu na wsparcie kredytobiorców (zarówno walutowych, jak i złotych) w trudnej sytuacji finansowej. Ponadto, środki funduszu mogłyby być wykorzystane na inne formy wspierania procesu dobrowolnej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych;
  4. wypracowanie, w uzasadnionych przypadkach, odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe dla kredytobiorców i kredytodawców, mogące wystąpić w wyniku restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych, uwzględniając słuszne względy społeczne oraz wpływ na finanse publiczne;
  5. nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% z zastosowaniem do wszystkich ekspozycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) skierowane do Komisji Nadzoru Finansowego:
6. aktualizację Metodyki Badania i Oceny Nadzorczej (BION) banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych oraz jej poszerzenie o zasady pozwalające przypisać odpowiedni poziom narzutu kapitałowego kolejnym czynnikom ryzyka związanym z walutowymi kredytami mieszkaniowymi (ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców);
  7. uzupełnienie obecnie stosowanych w ramach filara II dodatkowych wymogów kapitałowych związanych z ryzykiem operacyjnym, rynkowym i ryzykiem zbiorowego niewykonania zobowiązań w zakresie czynników ryzyka związanych z portfelem kredytów walutowych, nakładanych na podstawie art. 138 ust. 1 pkt 2a ustawy – Prawo bankowe<sup>18</sup>;
  8. wydanie, na mocy art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo bankowe, rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych; Rekomendacja powinna w szczególności:
    - zwracać uwagę na konieczność identyfikacji wszystkich rodzajów ryzyka i kosztów związanych z utrzymywaniem portfela walutowych kredytów mieszkaniowych, w tym ryzyka finansowania portfela kredytów walutowych;
    - zwracać uwagę, że nadmierna koncentracja walutowych kredytów mieszkaniowych i związane z tymi kredytami ryzyko mogą być podstawą do stwierdzenia braku rękojmi bezpiecznego i stabilnego zarządzania bankiem;
    - wskazywać, że z punktu widzenia stabilności poszczególnych instytucji i całego sektora zasadne jest aktywne prowadzenie restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych na drodze indywidualnych porozumień z kredytobiorcami;
    - prezentować dobre praktyki w zakresie prowadzenia powszechnego procesu restrukturyzacji w banku, tak aby przebiegał on w sposób uporządkowany i niezagrażający utrzymaniu odpowiednich poziomów kapitałów regulacyjnych w bankach, a jednocześnie, żeby działania

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 196, ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1876).

- restrukturyzacyjne banków spotkały się z należyтым zrozumieniem ze strony kredytobiorców, których ma dotyczyć restrukturyzacja;
- wymagać przygotowania przez banki planów dotyczących procesu restrukturyzacji, w których będą wyróżnione grupy kredytów przeznaczonych do restrukturyzacji i które będą zawierały proponowane działania (instrumenty) restrukturyzacyjne oraz sekwencje ich stosowania w odniesieniu poszczególnych grup kredytów;
  - kształtować skuteczne zachęty dla banków i kredytobiorców, wspomagające proces restrukturyzacji, w tym ograniczające pokusę nadużycia oraz umożliwiające zrzeczenie się przyszłych roszczeń w zamian za korzystniejsze warunki restrukturyzacji;
  - prezentować pożądane praktyki towarzyszące procesowi negocjacji warunków restrukturyzacji z kredytobiorcami i samemu procesowi restrukturyzacji kredytów;
  - uwzględniać stanowisko Europejskiego Banku Centralnego wyrażone w opiniach do projektów ustaw dotyczących walutowych kredytów mieszkaniowych;
- c) skierowana do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego:
9. uwzględnienie ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi w metodzie wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny banków; Wielkość portfela walutowych kredytów mieszkaniowych powinna być brana pod uwagę w ocenie profilu ryzyka banków w ramach tzw. Obszaru IV „Model biznesowy i zarządzanie”.

(dowód: akta kontroli str. 1250-1251)

Po wydaniu tych rekomendacji Komitet, uchwałą nr 15/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r., wydłużył o następne sześć miesięcy okres działania GRKW, poszerzył skład o przedstawiciela Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz zakres działania o współpracę z właściwymi podmiotami w zakresie wdrażania tych rekomendacji.

Na spotkaniu Grupy w dniu 9 lutego 2017 r. omówiono problematykę toczących się postępowań sądowych w sprawach „kredytów frankowych”. Prezes UOKiK zwrócił uwagę na zarysowującą się tendencję do stwierdzania nieważności całych umów kredytów walutowych posiadających klauzule abuzywne<sup>19</sup> i przedstawił to jako potencjalne rozwiązanie niekorzystne dla kredytobiorców. W związku z tym wyrażono opinię, że najlepszym rozwiązaniem byłoby promowanie i wspieranie rozwiązań mediacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 342-344)

W celu omówienia potencjalnych skutków finansowych i rynkowych wdrożenia wyżej wymienionych rekomendacji, GRKW odbyła spotkania z ośmioma bankami, a wśród jednostek, których kierownicy są członkami KSF-M przeprowadzono ankietę pt. „Ocena ryzyka systemowego przez instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego”.

Na podstawie wyników spotkań z bankami oraz przeprowadzonej ankiety GRKW ustaliła między innymi, że:

---

<sup>19</sup> Niedozwolone postanowienia umowne, o których stanowi art. 385<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.) - postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie, które kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny).

- większość kredytów walutowych pochodzi z okresu lat 2007-2008, a portfele kredytów frankowych przynoszą straty, zwłaszcza w bankach o niskiej jakości portfela,
- banki sygnalizują chęć pozbycia się kredytów walutowych i oferują różne opcje przewalutowań,
- na małą skłonność klientów do zawierania porozumień z bankami wpływ mają oczekiwania klientów w zakresie rozwiązań systemowych dających im więcej korzyści czy przywilejów.

W zakresie wdrażania rekomendacji GRKW ustaliła, że:

- nałożone wymogi kapitałowe nie mają wpływu na zaawansowanie czy skłonność do restrukturyzacji, a jedynie ograniczają akcję kredytową,
- niejasne są zasady liczenia bufora ryzyka systemowego; banki uważają, że będzie on stosowany zamiast obecnych wymagań KNF w zakresie wysokości kapitałów,
- banki nie potrafią oszacować wpływu rekomendowanego przez KSF zwiększenia wymogów kapitałowych w ramach filara II z tytułu ryzyka regulacyjnego i operacyjnego,
- banki podkreślają słabą komunikację nadzoru z rynkiem finansowym i w związku z tym istotny negatywny wpływ istniejącej niepewności na zarządzanie.

Wnioski ze spotkań z bankami oraz z przeprowadzonej ankiety zaprezentowane zostały KSF-M na posiedzeniu w dniu 24 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-310, 333-344, 616-639, 1002-1011, 1032-1090)

Podmioty, do których skierowane zostały rekomendacje zobowiązane były, na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy, do odniesienia się do rekomendacji i informowania Komitetu o działaniach służących ograniczeniu ryzyka systemowego lub przekazania wyjaśnienia dotyczącego przyczyn niepodjęcia takich działań. Prezes NBP jako Przewodniczący KSF-M podjął działania w celu monitorowania wykonania rekomendacji i w dniu 7 kwietnia 2017 r. wystosował do Ministra Rozwoju i Finansów, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pismo w sprawie przekazania informacji na temat postępu prac we wdrażaniu rekomendowanych działań.

Na posiedzeniu KSF-M w dniu 2 czerwca 2017 r. omówiony został postęp prac we wdrażaniu rekomendacji i na podstawie uzyskanych informacji Komitet wydał komunikat w tej sprawie, który został zamieszczony na stronie internetowej NBP. Jednocześnie Komitet uznał, że mandat Grupy został wyczerpany.

W wydanym komunikacie Komitet podtrzymał swoje stanowisko w sprawie restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia klientów z bankami i ocenił negatywnie rozwiązanie problemu kredytów walutowych, zmierzające do ich ustawowego przewalutowania po kursie znacząco odbiegającym od bieżącego kursu rynkowego. Stwierdzono, że ustawowe przewalutowanie kredytów mieszkaniowych mogłoby prowadzić do bardzo istotnych strat w niektórych bankach, w konsekwencji zagrażając ich wypłacalności oraz wiązałoby się z wieloaspektowym ryzykiem prawnym.

Stan wdrażania rekomendacji do dnia 24 listopada 2017 r. był następujący:

a) Ministerstwo Finansów:

- wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach<sup>20</sup>;

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 1068.

- wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego<sup>21</sup>;
  - wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe<sup>22</sup>;
  - w trakcie realizacji jest rekomendacja w sprawie „podwyższenia na podstawie art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013 minimalnej wartości parametru LGD<sup>23</sup> dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej; Wykonanie rekomendacji wymaga nowelizacji ustawy – Prawo bankowe<sup>24</sup> o odpowiednią delegację dla ministra do spraw instytucji finansowych do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013, a także nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>25</sup> w zakresie ustanowienia ministra jako organu właściwego do wydania aktu na podstawie art. 164 CRR;
  - rekomendacja dotycząca „wprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców” jest realizowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych; Został on złożony w dniu 2 sierpnia 2017 r. do Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) Komisja Nadzoru Finansowego:
- zaktualizowała metodykę BION;
  - wykonała przegląd i uzupełnienie dotychczasowej metodyki domiaru kapitałowego dla banków w ramach filara II z tytułu ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi; Została przygotowana uzupełniająca metodyka szacowania domiarów kapitałowych dla portfeli walutowych;
  - prowadziła prace nad rekomendacją nadzorczą dotyczącą dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych, ale ponieważ w rekomendacji muszą być uwzględnione rozwiązania ustawowe w zakresie projektowanych zmian zasad funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców i projektów innych ustaw dotyczących kwestii kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych, zakończenie prac nad wydaniem rekomendacji nadzorczej nastąpi po przyjęciu tych ustaw;
- c) Bankowy Fundusz Gwarancyjny opracował metodykę wyznaczania składek na fundusz gwarancyjny, uwzględniającą rekomendację KSF; Komisja Nadzoru Finansowego zatwierdziła metodykę w dniu 31 stycznia 2017 r.; Składki na fundusz gwarancyjny banków należne za I i II kwartał 2017 r. zostały obliczone z zastosowaniem tej metodyki.

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

NIK dostrzega, że wdrożenie przyjętych jednogłośnie przez KSF-M rekomendacji powinno wpłynąć pozytywnie na stabilność sektora bankowego. Wprowadzają one przesłanki do podejmowania przez banki indywidualnych działań w celu

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1776.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 2167.

<sup>23</sup> LGD (Loss Given Default) – strata w wyniku niewypłacalności kredytobiorcy.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 196, ze zm.).

restrukturyzacji posiadanego portfela kredytów walutowych, na warunkach korzystnych dla kredytobiorców. Jednak zdaniem NIK, efekty zastosowanych rozwiązań powinny być regularnie monitorowane, aby uniknąć zagrożenia zidentyfikowanego na etapie analizy skutków tych rozwiązań, że nie doprowadzą one do dobrowolnej restrukturyzacji kredytów walutowych przez banki, a jedynie ograniczą akcję kredytową banków.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym wprowadziła instrumenty makroostrożnościowe służące ograniczaniu ryzyka systemowego w sektorze finansowym. KSF-M został upoważniony oraz zobowiązany między innymi do:

- wydawania rekomendacji dotyczących wysokości wskaźników buforów kapitałowych,
- obliczania co kwartał wartości odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego,
- zamieszczania na stronie internetowej NBP informacji o wskaźniku bufora antycyklicznego i wskaźniku bufora ryzyka systemowego,
- powiadamiania Europejskiej Rady do spraw Ryzyka systemowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego i organów właściwych w sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich o wysokości nałożonych wskaźników buforów kapitałowych.

W okresie objętym kontrolą Prezes NBP jako Przewodniczący KSF-M zapewnił w szczególności realizację następujących zadań wynikających z ustawy.

1) Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy co kwartał, począwszy od pierwszego kwartału 2016 r. obliczana była wartość odniesienia wskaźnika bufora antycyklicznego. KSF-M podejmował uchwałę w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego oraz przekazywał ERRS informacje dotyczące tego bufora. Metodologia obliczania poziomu bufora antycyklicznego była zbieżna z wytycznymi ERRS w tym zakresie i uwzględniała fazę cyklu finansowego w Polsce, lukę kredytową, model wczesnego ostrzegania przed kryzysem bankowym, oraz od września 2017 r., wskaźnik bieżących napięć w systemie finansowym<sup>26</sup>. W kontrolowanym okresie dane te nie wskazywały na wysokie poziomy ryzyka systemowego i nie dawały przesłanek do ustalenia wskaźnika bufora antycyklicznego w Polsce na poziomie wyższym niż 0%.<sup>27</sup>

Informacje o wskaźniku bufora antycyklicznego określone w art. 25 ust. 1 ustawy publikowane były na stronie internetowej NBP.<sup>28</sup>

W latach 2016-2017 KSF-M, zgodnie z zaleceniem Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie uznawania i ustalania wskaźników bufora antycyklicznego dla ekspozycji wobec państw trzecich (ERRS/2015/1)<sup>29</sup>, Komitet dokonywał corocznej identyfikacji istotnych państw trzecich<sup>30</sup> dla polskiego systemu bankowego i nie zidentyfikował takich państw.

<sup>26</sup> Wskaźnik bieżących napięć w systemie finansowym (CISS) – wykorzystane do jego budowy wskaźniki obejmują 5 obszarów krajowego rynku finansowego: szeroki rynek akcji, rynek pieniężny, rynek walutowy, rynek obligacji oraz notowania akcji banków. Zadaniem wskaźnika jest pomiar bieżących zaburzeń w sektorze finansowym.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 83 w związku z art. 96 pkt 1 ustawy, od dnia 1 stycznia 2016 r. wskaźnik bufora antycyklicznego wynosi 0% w okresie do dnia poprzedzającego dzień, od którego instytucja będzie obowiązana stosować wskaźnik określony w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych wydanym na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy.

<sup>28</sup> Adres strony: <http://www.nbp.pl/> zakładka Publikacje/Publikacje KSF-M/Materiały analityczne.

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE C 97 z 12.3.2016, str. 1.

<sup>30</sup> Państwa trzecie, wobec których instytucje działające na podstawie zezwolenia udzielonego w danym państwie mają istotne ekspozycje, tj. ekspozycje, które potencjalnie mogłyby skutkować istotnymi stratami dla instytucji działających na podstawie zezwolenia udzielonego w danej jurysdykcji, negatywnie wpływając na stabilność finansową w tej jurysdykcji.

(dowód: akta kontroli str. 5, 236-298, 304-320, 398-633, 882-933, 1092-1093)

- 2) Po przeprowadzeniu w 2016 r. analizy w zakresie wywierania przez bufor ryzyka systemowego nieproporcjonalnych i niekorzystnych skutków dla całości lub części systemu finansowego, KSF-M wydał, uchwałą nr 14/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r., rekomendację o nałożeniu bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% z zastosowaniem do wszystkich ekspozycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>31</sup>. Rekomendacja zawierała wymagane dane określone w art. 50 ust. 9 pkt 1 ustawy. Informację o wydaniu przez Komitet rekomendacji dotyczących restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, a w niej zalecenia nałożenia bufora ryzyka systemowego, Przewodniczący KSF-M przekazał do Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz podmiotom tworzącym Jednolity Mechanizm Nadzorczy<sup>32</sup> w dniu 23 stycznia 2017 r.

Prace nad propozycją rekomendacji KSF-M w zakresie bufora ryzyka systemowego prowadziła Stała Grupa Robocza, a następnie po jej powołaniu również Grupa Robocza do spraw Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych w ramach analiz i działań nad opracowaniem projektu rekomendacji Komitetu w zakresie rozwiązań problemu restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego GRKW wynika, że członkowie Grupy, uwzględniając wymagania regulacyjne, rozpatrywali nałożenie bufora ryzyka systemowego w kontekście dotychczasowej polityki w zakresie wymogów kapitałowych zalecanych przez KNF i jednogłośnie przyjęli, że wysokość bufora ryzyka systemowego powinna wynosić 3%. Podczas omawiania wpływu bufora ryzyka systemowego na sektor bankowy istotne było stanowisko reprezentanta UKNF, który podkreślał, że po ustaleniu poziomu bufora ryzyka systemowego, KNF skoryguje odpowiednio swoje dotychczasowe oczekiwania kapitałowe oraz dostosuje politykę dywidendową adekwatną dla danej instytucji. W trakcie prac Grupy nie były zgłaszane propozycje ustalenia innego poziomu bufora lub zróżnicowania go w zależności od typu instytucji. Uznano, że wszystkie instytucje, w tym banki spółdzielcze są w zbliżonym stopniu wrażliwe na ryzyko związane z niepewnością w otoczeniu polskiej gospodarki i powinny być objęte takim samym poziomem bufora.

(dowód: akta kontroli str. 369-396)

## **2. Działalność analityczna i informacyjna NBP w zakresie dotyczącym stabilności sektora bankowego**

W okresie objętym kontrolą NBP dokonywał oceny stabilności systemu finansowego w Polsce, w tym oceny stabilności sektora bankowego oraz ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Analizy i wnioski z tych analiz były publikowane dwa razy w roku w raportach o stabilności systemu finansowego. Ponadto NBP publikował roczne raporty o stanie równowagi polskiej gospodarki. Opracowania te prezentowane były KSF-M oraz publikowane na stronie internetowej NBP.

- Analizy i wnioski na temat ryzyka związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi publikowane były w Raportach o stabilności systemu

<sup>31</sup> W ramach realizacji rekomendacji KSF-M wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego.

<sup>32</sup> Jednolity Mechanizm Nadzorczy to system nadzoru nad bankami w Europie. Tworzą go Europejski Bank Centralny i organy nadzoru z uczestniczących państw członkowskich.

finansowego ze stycznia 2015 r. – *Możliwe skutki deprecjacji złotego w relacji do franka szwajcarskiego*, z lipca 2015 r. – *Dylematy związane z redukcją portfela kredytów walutowych* oraz z czerwca 2017 r. – *Rekomendacja KSF w sprawie restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*.

Według NBP portfel walutowych kredytów mieszkaniowych w ujęciu ekonomicznym nie generuje ryzyka systemowego, a kredyty te są dobrze spłacane. Wpływ deprecjacji kursu złotego na wysokość rat płaconych przez kredytobiorców został natomiast istotnie złagodzony przez spadek stóp procentowych w krajach zewnętrznych.

Ogólne konsekwencje przewalutowania kredytów mieszkaniowych zaprezentowano w Raporcie o stabilności systemu finansowego z lipca 2014 r. – *Potencjalne skutki proponowanych działań w zakresie przewalutowania kredytów mieszkaniowych* oraz z lipca 2015 r. – *Dylematy związane z redukcją portfela kredytów walutowych*. Ocena kosztów przewalutowania/restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, według rozwiązania zaprezentowanego przez Kancelarię Prezydenta RP, została przedstawiona w Raporcie o stabilności systemu finansowego z lutego 2016 r. – *Restrukturyzacja walutowych kredytów mieszkaniowych – analiza możliwych skutków dla stabilności finansowej*. Raport ten został zaprezentowany na posiedzeniu KSF-M w dniu 22 lutego 2016 r. Komitetowi przedstawiono również prezentację NBP *Możliwe skutki systemowe realizacji propozycji Kancelarii Prezydenta RP zawartych w projekcie ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki*. Według NBP szacunkowe koszty w skali całego sektora bankowego (przy kursie CHF/PLN z dnia 15 stycznia 2016 r. w wysokości 4,0284 zł.) wyniosą 44 mld zł, w tym związane ze zwrotem spreadów wraz z odsetkami ustawowymi dla wszystkich kredytów walutowych – 9 mld zł, a z przeliczenia kapitału kredytów po kursie zdefiniowanym w ustawie – 35 mld zł.

Koszty wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych szacowane przez NBP były niższe od kosztów oszacowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Według UKNF koszty te w wariantach bazowym wniosłyby od 45 mld zł do 67 mld zł, w zależności od scenariusza.

Wyjaśniając przyczyny różnic w szacunkach NBP wskazał na różnicę w założeniach przyjętych na etapie wyliczania kosztów. UKNF przyjął natychmiastowe uwzględnienie w kosztach utraconych przyszłych przychodów odsetkowych, natomiast NBP obciążenie wyników przyszłych lat. Niższe koszty spreadów przyjęte przez NBP wynikały z braku dokładnych danych i ostrożnych założeń co do ich wysokości oraz uproszczonej metodyki ich szacowania. Na dodatkowe koszty poza zwrotem spreadów i restrukturyzacją, w tym koszty domknięcia pozycji walutowych oraz zwiększone koszty operacyjne i transakcyjne NBP wskazał w Raporcie o stabilności systemu finansowego z lutego 2016 r., jednak z powodu braku odpowiednich danych nie dokonał ich oszacowania.

Według NBP, bez znajomości szczegółowych zasad i kryteriów przewalutowania (wartość kapitału po przewalutowaniu, sposób oprocentowania kredytu, zapadalność kredytu, itp.) nie jest możliwe oszacowanie wpływu przewalutowania kredytu na sytuację kredytobiorcy. Mimo, że po przewalutowaniu kredytu na złote kredytobiorca nie byłby już narażony na ryzyko kursowe i ryzyko stopy procentowej w walucie obcej, to stałby się wrażliwy na ryzyko zmian złotych stóp procentowych. Ponadto, w niektórych przypadkach, ze względu na wyraźnie wyższy poziom stóp procentowych

w złotych niż we franku szwajcarskim, bieżące obciążenie kosztami obsługi kredytu mogłoby wzrosnąć nawet przy spadku wartości kapitału pozostałego do spłaty. Zdaniem NBP, biorąc powyższe pod uwagę, odgórny sposób przewalutowania nieuwzględniający sytuacji poszczególnych kredytobiorców nie jest właściwy, a ewentualne przewalutowanie powinno następować na drodze dobrowolnych, indywidualnych porozumień kredytobiorców z bankami, przy pełnej świadomości kredytobiorców o konsekwencjach takiego działania.

(dowód: akta kontroli str. 232, 1383-1408)

- W Raporcie o stabilności systemu finansowego ze stycznia 2015 r. NBP wskazał na ryzyko związane z udzielaniem przez banki kredytów ze zmiennym oprocentowaniem w warunkach niskiego poziomu stóp procentowych. Według NBP w przypadku części kredytobiorców, którym udzielono kredytów na takich warunkach, banki mogły nie uwzględnić odpowiedniego bufora dochodowego na wypadek wzrostu stóp procentowych. W związku z tym w Raporcie sformułowano następującą rekomendację: „*Z uwagi na historycznie niski poziom stóp procentowych, w swojej polityce kredytowej banki powinny zapewnić, aby kredytobiorcy zaciągający długoterminowe kredyty o zmiennym oprocentowaniu dysponowali wystarczającymi buforami dochodowymi na wypadek istotnego wzrostu poziomu stóp procentowych.*”
- NBP analizował ryzyko udzielania przez banki kredytów o stałej stopie procentowej i stanowisko w tej kwestii przedstawił w opinii do założeń do nowelizacji *Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie*, przedstawionych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 10 października 2016 r. Według NBP nie istnieją bariery uniemożliwiające udzielanie przez banki kredytów o stałej stopie procentowej. Jednocześnie ze względu na obecne uwarunkowania rynkowe i dostępność instrumentów zabezpieczających ryzyko stopy procentowej, należy oczekiwać, że na polskim rynku, przynajmniej w początkowym okresie, dominowałyby kredyty o kilkuletnim okresie obowiązywania stałej stopy procentowej. Zdaniem NBP, kredyty takie nie są pozbawione ryzyka i brak jest argumentów, aby były w jakikolwiek sposób preferowane na gruncie rozwiązań regulacyjnych i nadzorczych. W związku z tym, ewentualne zmiany regulacyjne, w szczególności w zakresie rekomendacji nadzorczych, powinny służyć jedynie wypracowaniu dobrych praktyk i standardów rynkowych w zakresie udzielania kredytów na stałą stopę procentową.
- Ryzyko związane z finansowaniem banków, w tym ryzyko struktury walutowej należności i zobowiązań, było przedmiotem analizy NBP, a jej wyniki prezentowane były w okresowych raportach o stabilności systemu finansowego, w podrozdziałach dotyczących ryzyka płynności i ryzyka rynkowego banków. Ponadto, w *Raporcie o rozwoju systemu finansowego w Polsce w 2014 r.* w części pt. *Pozycja walutowa sektora bankowego w Polsce* przedstawiono mechanizm finansowania kredytów walutowych przez banki.

(dowód: akta kontroli str.1150-1162)

W kontrolowanym okresie realizacja przez NBP zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego nie była badana przez Departament Audytu Wewnętrznego. Departament wyjaśnił, że w 2016 r. dokonał oszacowania ryzyka obszaru *Nadzór makroostrożnościowy* i biorąc pod uwagę wyniki analizy wprowadził do Planu działalności audytowej na lata 2017-2018 zadanie *Analizy*

*i badania wspomagające rozwój systemu finansowego oraz nadzór makroostrożnościowy, do realizacji w 2018 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1414-1420)

Ustalone  
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działalności Prezesa NBP, jako Przewodniczącego KSF-M oraz NBP w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym nad sektorem bankowym.

## **IV. Wnioski**

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

## **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>33</sup> 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 2 stycznia 2018 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

.....  
*podpis*

---

<sup>33</sup> Dz.U. z 2017 poz. 524.

**Pan  
Adam Glapiński  
Prezes  
Narodowego Banku Polskiego**

W związku z art. 35c ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524) powiadamiam, że w tekście wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 2 stycznia 2018 r. (KBF.410.005.01.2017), sporządzonego w związku z kontrolą *Zapewnienie stabilności sektora bankowego* (P/17/014), dokonuje się na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy sprostowania następujących omyłek pisarskich:

- na str. 3 w trzecim akapicie datę „14 stycznia 2017 r.” zmienia się na „13 stycznia 2017 r.”,
- na str. 5 w piątym akapicie datę „18 maja 2017 r.” zmienia się na „8 czerwca 2017 r.”,
- na str. 9 w ostatnim akapicie po sformułowaniu „...GRKW odbyła spotkania z ośmioma bankami” wstawia się kropkę. W dalszej części tego zdania po słowach „...ośmioma bankami.” wykreśla się „a”. Kolejne zdanie rozpoczyna się „Wśród jednostek, których kierownicy...”,
- na str. 10 w tirecie 4 i 5 na początku zdania dodaje się sformułowanie „zdaniem banków”,
- na str. 13 w pkt 2 w zdaniu trzecim sformułowanie „roczne raporty” zastępuje się „roczny raport”.

Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich nie podlega zaskarżeniu.

Główny specjalista kontroli państwowej

Jan Werenowski