



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.005.02.2017
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. Roman Sulej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/67/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r.
2. Ewa Trześniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/90/2017 z dnia 26 września 2017 r.
3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/84/2017 z dnia 18 września 2017 r.
4. Renata Izdebska-Biniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/93/2017 z dnia 26 października 2017 r.
5. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/68/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r.
6. Kamil Moser, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/69/2017 z dnia 22 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-12)

Jednostka
kontrolowana

Komisja Nadzoru Finansowego, pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 13 października 2016 r. Poprzednio od 12 października 2011 r. Andrzej Jakubiak.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonywanie przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej KNF lub Komisja) i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej UKNF lub Urząd) zadań w zakresie zapewnienia stabilności sektora bankowego w latach 2015-2017 (do 5 grudnia 2017 r.)².

Uzasadnienie
oceny ogólnej

1. NIK ocenia pozytywnie realizację zadań określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym³. NIK zwraca jednak uwagę, że usprawnienia wymaga prowadzenie postępowań w ramach przeglądu adekwatności wskaźnika bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym, ze względu na znaczące wydłużenie terminów załatwiania tych spraw.

¹ 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 jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Kontrolą objęty był okres od 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w UKNF oraz działania wcześniejsze w zakresie zapewnienia stabilności sektora bankowego, w tym w szczególności sytuacji i działań wobec sektora bankowego w związku z kredytami objętymi ryzykiem walutowym.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1934.

- II. NIK ocenia pozytywnie⁴ mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonywanie nadzoru nad bankami w ramach przepisów ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁶, ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających⁷ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012⁸.
1. UKNF monitorował zagrożenia dla stabilności sektora bankowego, w tym między innymi przeprowadzał kwartalne analizy dotyczące sytuacji banków komercyjnych, spółdzielczych i zrzeszających oraz testy warunków skrajnych określających potencjalny wpływ zmiennego otoczenia makroekonomicznego na sytuację finansową i kapitałową banków komercyjnych. Wyniki analiz i testów prezentowane były KNF. W ocenie Urzędu sytuacja finansowa i kapitałowa sektora bankowego była stabilna. NIK stwierdziła, że UKNF nie przeprowadzał corocznych testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych, do czego zobowiązany był od 1 listopada 2015 r. postanowieniem art. 133b ustawy Prawo bankowe. Jako uzasadnienie odstąpienia od realizacji tego obowiązku Urząd wskazał, że dla większości banków spółdzielczych, biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia, byłoby to przedsięwzięcie niewykonalne. Zdaniem NIK, brak wyników testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych ogranicza wiarygodność oceny potencjalnego wpływu zmiennego otoczenia makroekonomicznego na ich sytuację finansową i kapitałową.
 2. Urząd zidentyfikował ryzyka związane z udzieleniem przez banki kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych i podejmował działania w celu ograniczenia zagrożeń dla sektora bankowego wynikających z udzielania tych kredytów oraz zwiększenia odporności banków na ewentualne szoki. Zastosowane rozwiązania nie doprowadziły jednak do masowego wyeliminowania tego typu kredytów z sektora bankowego. Może to mieć negatywne skutki dla kredytobiorców i w konsekwencji dla banków w razie wystąpienia zjawisk kryzysowych, przekładających się na skokową deprecjację złotego.
 3. Wykonywany był nadzór analityczny, określony w art. 133a ustawy Prawo bankowe, nad wszystkimi nadzorowanymi bankami. Kontrola wybranej dokumentacji w zakresie badania i oceny nadzorczej (BION w cyklu rocznym) i kwartalnych ocen poziomu ryzyka banków (BION w cyklu kwartalnym) wykazała, że UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, ale stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości w realizacji tych zadań.
Zdaniem NIK, nierzetelnie oszacowana była ocena BION Banku „[...]”⁹
UKNF już 12 września 2017 r. znał wyniki audytu przeprowadzonego przez audytorów Jednostki Zarządzającej Systemem Ochrony SGB, wskazującego na bardzo złą sytuację finansową tego banku. Wyniki audytu dawały

⁴ Ocena nie dotyczy nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Nadzór nad tym Bankiem został zbadany i oceniony w kontroli doraźnej NIK Nr I/16/001 przeprowadzonej w KNF w 2016 r.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 196, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1826, ze zm.

⁸ Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

podstawę do nadania bankowi oceny na poziomie 4 albo F, tj. oceny wskazującej na bardzo niekorzystną ogólną sytuację banku bądź uznanie banku za zagrożonego upadłością. Tymczasem 8 listopada 2017 r. UKNF nadał bankowi ocenę BION za II kwartał 2017 r. na poziomie 3,1 – budząca zastrzeżenia ogólna sytuacja Banku.

Ponadto NIK stwierdziła, że przekroczony był termin określony w Procedurze BION na nadanie i zaakceptowanie kwartalnej oceny BION, w tym o 18 dni w przypadku oceny za II kwartał 2016 r. dla Banku Spółdzielczego w Nadarzynie i o osiem dni w przypadku oceny za II kwartał 2017 r. dla Banku „[...]”¹⁰.

NIK stwierdziła, że przekroczone były również terminy, określone w Podręczniku i Procedurze BION, na przygotowanie programu oceny nadzorczej banków na 2016 r. Przewodniczący KNF zaakceptował ten program dla banków komercyjnych 20 dni, a dla banków spółdzielczych 2,5 miesiąca po terminie.

KNF nie podjęła wystarczająco skutecznych działań nadzorczych w stosunku do banków, które nierzetelnie prezentowały dane w formularzach samooceny BION. Kontrola wykazała, że Banki Spółdzielcze „[...]”¹¹, dokonały korzystniejszej oceny jakości kredytów w formularzach samooceny BION za 2016 r. niż inne banki. KNF zweryfikowała te dane i nadała wyżej wymienionym Bankom niższe (gorsze) oceny cząstkowe BION w tym obszarze, ale nie zastosowała skutecznych środków nadzorczych w celu zapobiegnięcia takim przypadkom w przyszłości.

4. NIK zwraca uwagę na nieprawidłową i nieskuteczną realizację programów postępowań naprawczych przez Bank „[...]”¹², pomimo powołania w tych bankach przez KNF kuratorów do sprawowania nadzoru nad realizacją tych programów. Mimo, że banki nie realizowały prawidłowo przyjętych programów, KNF nie podjęła działań w celu zapewnienia przez kuratorów poprawy efektywności wdrażania założeń programów.
5. Inspekcje UKNF w bankach komercyjnych i spółdzielczych prowadzone były na podstawie rocznych planów czynności kontrolnych akceptowanych przez Przewodniczącego KNF. Wszystkie inspekcje ujęte w planach w okresie objętym kontrolą zostały przeprowadzone. Badanie przez NIK procesu inspekcyjnego w 11 bankach wykazało, że czynności inspekcyjne w bankach prowadzone były według zasad określonych w Podręczniku inspekcji. Wprawdzie ostatnia aktualizacja Podręcznika przeprowadzona była w 2013 r., jednak metodyki obszarowe i dotyczące organizacji procesu inspekcji były aktualizowane na bieżąco. Protokoły z inspekcji sporządzane były w zakresie zgodnym z § 48 ust. 1 i 2 uchwały Nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową¹³, w terminach określonych w § 48 ust. 4 i 5 tej uchwały. Zalecenia poinspekcyjne przekazywano bankom w terminach określonych w § 53 ust. 1 i 2 uchwały. Częstotliwość i zakres inspekcji w bankach komercyjnych wynikały przede wszystkim z cyklu inspekcyjnego. W przypadku banków spółdzielczych cykl inspekcyjny nie był stosowany i przeprowadzano głównie inspekcje problemowe, które w okresie objętym kontrolą stanowiły 81,2% inspekcji.

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

¹¹ j.w.

¹² j.w.

¹³ Dz. Urz. KNF poz. 20, ze zm.

NIK ocenia, że KNF nie zapewniła odpowiedniej częstotliwości inspekcji w bankach spółdzielczych. W okresie od 2014 r. do I kwartału 2017 r. spośród 556 banków spółdzielczych tylko 16,5% banków było objętych inspekcjami. Nie przeprowadzono w tym okresie inspekcji w 20 bankach spółdzielczych, którym nadano oceny BION na poziomie 3 – budząca zastrzeżenia ogólna sytuacja banku lub powyżej poziomu 3,26 – bardzo niekorzystna ogólna sytuacja banku. W tej grupie 13 banków realizowało programy postępowania naprawczego w tym „[...]”¹⁴. Było to istotnym wskazaniem do przeprowadzenia w nich inspekcji w celu weryfikacji prawidłowości realizacji założeń programów.

W przypadku Banku „[...]”¹⁵, mimo oceny BION wskazującej na budzącą zastrzeżenia ogólną sytuację banku i nieprawidłowości w realizacji przez bank programu postępowania naprawczego, nie przeprowadzono w nim inspekcji od 2013 r. Oceny tego banku dokonali w 2017 r. audytorzy Jednostki Zarządzającej Systemem Ochrony „[...]”¹⁶, którzy ujawnili zagrożenie jego upadłości. System Ochrony „[...]”¹⁷ podjął działania pomocowe ratujące bank przed upadłością. [...]”¹⁸

UKNF nie przeprowadził inspekcji od ponad pięciu lat w czterech bankach spółdzielczych „[...]”¹⁹ mimo stwierdzenia przez nadzór analityczny nierzetelnego prezentowania jakości aktywów w sprawozdaniach NB300. Istotnym wskazaniem do przeprowadzenia inspekcji w tych bankach były nadane im oceny BION na poziomie od 3 do 4.

Zdaniem NIK, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej częstotliwości inspekcji w bankach spółdzielczych, ponieważ sytuacja szczególnie banków spółdzielczych o dużych aktywach generuje ryzyka, które negatywnie wpływają na odporność tego sektora na szoki i zaburzenia systemowe. Stwarza to ryzyko systemowe dla stabilności finansowej sektora banków spółdzielczych. Wskazują na to między innymi raporty NBP²⁰.

6. KNF bez zbędnej zwłoki wydała decyzje w sprawie zatwierdzenia projektów umów oraz uznania Systemu Ochrony SGB i Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS. Prowadzony był nadzór analityczny nad tymi systemami, między innymi na podstawie kwartalnych informacji o sytuacji systemów ochrony, ich uczestnikach oraz występującym ryzyku, otrzymywanych od Jednostek Zarządzających Systemami Ochrony. Zgodnie z art. 22n ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających kontrolą UKNF, na zasadach określonych w tym artykule, powinna być objęta działalność Jednostek Zarządzających Systemami Ochrony.
7. Zdaniem NIK, nieuzasadnione było przedłużenie postępowania o zezwolenie na utworzenie Polskiego Banku Apeksowego Spółka Akcyjna. Wynikało ono głównie z przeniesienia tego postępowania z Departamentu Licencji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-

¹⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

¹⁵ j.w.

¹⁶ j.w.

¹⁷ j.w.

¹⁸ j.w.

¹⁹ j.w.

²⁰ NBP w Raporcie o stabilności systemu finansowego (czerwiec 2017 r.) na str. 49-50 i 135 wskazał na wzrost wartości kredytów zagrożonych dla przedsiębiorstw w latach 2015-2016 powodujących zwiększenie strat kredytowych w dużych bankach spółdzielczych oraz na niskie pokrycie odpisami kredytów z utratą wartości w tych latach, jak i dodatkowo na dużą koncentrację portfela kredytowego głównie dużych banków spółdzielczych.

Kredytowych, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu jest upoważniony do prowadzenia takich postępowań, do Departamentu Prawnego. Wydużyło to prowadzenie postępowania o co najmniej dwa miesiące. Decyzja zezwalająca na utworzenie tego banku została wydana w dniu 21 listopada 2017 r., tymczasem już w sierpniu Departament Licencji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych przygotował projekt decyzji o wydanie takiego zezwolenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (zwana dalej ustawą) określiła zadania dla KNF w zakresie identyfikacji globalnych i innych instytucji o znaczeniu systemowym, ograniczenia wypłat z zysków, planu ochrony kapitału oraz sankcji administracyjnych za naruszenie przepisów ustawy.

Stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy Komisja w dniu 7 czerwca 2016 r. przyjęła procedurę określającą metodę identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym. Zgodnie z procedurą działania nadzorcze są podejmowane jeśli ekspozycje któregośkolwiek nadzorowanego banku przekroczą równowartość 200 mld euro²¹.

W latach 2016-2017 KNF nie zidentyfikowała banku spełniającego wyżej wymieniony wymóg. W związku z tym, nie podejmowała dalszych działań nadzorczych określonych w ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 90-101, 120-128, 138-139, 143-162)

Do identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym w celu nałożenia bufora, na zasadach określonych w art. 39 ustawy, KNF przyjęła w dniu 7 czerwca 2016 r. dokument pt. Skrócony opis metod służących ocenie nadzorczej przy identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym. Dokument uwzględnia wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie kryteriów określania warunków stosowania art. 131 ust. 3 dyrektywy 2013/36/UE w odniesieniu do oceny innych instytucji o znaczeniu systemowym²².

W celu zidentyfikowania innych instytucji o znaczeniu systemowym i nałożenia na nie stosownego bufora, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, KNF wszczęła w dniu 27 czerwca 2016 r. 12 postępowań administracyjnych. Komitet Stabilności Finansowej w dniu 10 sierpnia 2016 r. wydał pozytywne opinie w sprawie zidentyfikowania przez KNF banków jako inne instytucje o znaczeniu systemowym i nałożenia na nie stosownych buforów.

W związku z art. 44 ust. 3 ustawy, KNF pismem z dnia 8 lipca 2016 r. zwróciła się do Przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej o powiadomienie Komisji Europejskiej, Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego (ERRS), Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) oraz organów właściwych w sprawach nadzoru makroostrożnościowego z zainteresowanych państw członkowskich o zamiarze nałożenia bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

²¹ Według referencyjnego kursu walutowego publikowanego przez Europejski Bank Centralny, obowiązującego w dniu 31 grudnia roku poprzedniego. Miarą ekspozycji są aktywa ogółem oraz udzielone zobowiązania pozabilansowe.

²² EBA/GL/2014/10.

Decyzje administracyjne w sprawie identyfikacji 12 innych instytucji o znaczeniu systemowym i nałożeniu na nie stosownych buforów KNF wydała w dniu 4 października 2016 r. Wysokość nałożonych buforów kształtowała się w przedziale od 0% „[...]”²³ łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, obliczonej zgodnie z art. 92 ust. 3 rozporządzenia CRR²⁴. Informacje dotyczące identyfikacji innych instytucji o znaczeniu systemowym i nałożeniu na nie bufora, Komisja zamieściła na swojej stronie internetowej.

NIK objęła kontrolą prawidłowość wyliczenia buforów innych instytucji o znaczeniu systemowym dla pięciu losowo wybranych banków. Kontrola wykazała, że bufory wyliczone były zgodnie z przyjętą w UKNF metodyką.

KNF wszczęła w dniu 7 sierpnia 2017 r. 13 postępowań administracyjnych w celu dokonania przeglądu adekwatności nałożonych w 2016 r. wskaźników bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym, wypełniając tym samym wymóg zawarty w art. 46 ust. 1 ustawy. Według stanu na dzień 5 grudnia 2017 r. postępowania były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 120-128, 163-675, 964-1195)

W okresie obowiązywania ustawy, tj. od 1 listopada 2015 r. KNF nie stwierdziła przypadków niespełnienia wymogu połączonego bufora, o którym mowa w art. 55 ust. 4 ustawy, w bankach komercyjnych. KNF stwierdziła naruszenie art. 19 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy w zakresie utrzymywania dodatkowej kwoty kapitału podstawowego przez Bank „[...]”²⁵. W związku z tym, zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy wyżej wymienione banki przesyłały do KNF plany ochrony kapitału. W przypadkach, gdy plany ochrony kapitału nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 61 ust. 1 ustawy, niezbędnych do dokonania ich oceny, KNF żądała dokonania ich uzupełnienia. W wyżej wymienionych przypadkach KNF nie stosowała wobec banków sankcji określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W kontrolowanym okresie KNF nie ograniczała wypłat z zysków na podstawie przepisów ustawy²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 676-963, 1480-1481, 7331-7332)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadań wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w zakresie dotyczącym sektora bankowego.

NIK zwraca jednak uwagę, że decyzje administracyjne w sprawie identyfikacji 12 innych instytucji o znaczeniu systemowym i nałożeniu na nie stosownych buforów z dnia 4 października 2016 r. wydane zostały z opóźnieniem czterech dni. Termin na ich wydanie, określony w zawiadomieniach o terminie załatwienia sprawy przesłanych do banków, upływał z dniem 30 września 2016 r.

Prowadzone w 2017 r., postępowania w sprawie identyfikacji 13 banków jako innych instytucji o znaczeniu systemowym oraz nałożenia na nie stosownego bufora w ramach przeglądu adekwatności wskaźników bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym również nie zostały zakończone w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ (kpa). W dniu 3 października 2017 r. KNF przesyłała 13 bankom zawiadomienia w trybie art. 36 kpa o wydłużeniu o dwa miesiące, tj. do dnia 7 grudnia 2017 r. terminu zakończenia tych postępowań. Termin ten został przekroczony o 12 dni. Decyzje

²³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

²⁴ 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.

²⁵ Jak przypis 23

²⁶ KNF ograniczała wypłaty z zysków na podstawie polityki dywidendowej określonej w ustawie Prawo bankowe.

²⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

w sprawie identyfikacji 11 instytucji o znaczeniu systemowym i nałożeniu na nie bufora podjęte zostały na posiedzeniu KNF w dniu 19 grudnia 2017 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Współpracy z Zagranicą wyjaśnił wydłużenie okresu prowadzenia tych postępowań skomplikowanym stanem faktycznym i prawnym, ponieważ przepisy ustawy nie precyzują jasno zasad przeprowadzania przeglądu adekwatności wskaźników.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienie, wskazane jest wystąpienie do Ministra Finansów z wnioskiem o dokonanie zmian w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w celu wyeliminowania problemów związanych z postępowaniami w zakresie przeglądu adekwatności wskaźnika bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym.

(dowód: akta kontroli str. 308-675, 1022-1195)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie realizację przez KNF i jej Urząd zadań wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, w zakresie dotyczącym sektora bankowego, w okresie od 1 listopada 2015 r. do 5 grudnia 2017 r.

2. Nadzór nad bankami w ramach przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe, ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 648/2012

2.1. Analiza sektora bankowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2016 działalność bankową nadzorowaną przez KNF prowadziły 34 banki komercyjne, 560 banków spółdzielczych i 2 banki zrzeszające.

Stosownie do § 31 uchwały KNF Nr 312/2012 w okresie objętym kontrolą UKNF przygotowywał kwartalne analizy i oceny sytuacji ekonomicznej sektora bankowego oraz inne opracowania o charakterze przekrojowym lub indywidualnym. Część tych analiz i opracowań miała charakter wewnętrzny i przekazywana była Przewodniczącemu i członkom KNF. Dotyczyły one między innymi planów finansowych banków a także informacji o podziale zysku. Kwartalne raporty o sytuacji banków oraz informacje o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających publikowane były na stronie internetowej KNF.

Główne ryzyka dla sektora bankowego wskazywane w analizach sektorowych to między innymi niebezpieczeństwo systemów teleinformatycznych banków, nieutrzymania mocnej bazy kapitałowej, nieodpowiednie zarządzanie ryzykiem płynności, obniżenie zyskowności sektora bankowego, środowisko niskich stóp procentowych, ryzyko związane z portfelem kredytów mieszkaniowych, w tym w szczególności kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym, ryzyko stopy procentowej jak również niedopasowanie struktury aktywów i pasywów. W przypadku sektora banków spółdzielczych wskazywano również na zmniejszanie się liczby członków banków - udziałowców, przypadki zawyżenia wartości zabezpieczeń ekspozycji kredytowych pomniejszających podstawę tworzenia rezerw celowych oraz niską jakość badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów.

(dowód: akta kontroli str. 1196-1342, 7291-7303)

W okresie objętym kontrolą UKNF przeprowadzał testy warunków skrajnych (TWS) dla banków komercyjnych, których celem jest określenie potencjalnego wpływu zmiennego otoczenia makroekonomicznego na sytuację finansową oraz kapitałową

instytucji polskiego sektora bankowego oraz odporności polskiego sektora bankowego na potencjalny rozwój negatywnych scenariuszy makroekonomicznych. Od 2014 r., raz na dwa lata UKNF uczestniczył w TWS, przeprowadzanych przez EBA. Ponadto na bazie metodologii i arkuszy zaprojektowanych przez EBA, UKNF z własnej inicjatywy przeprowadzał w latach nieparzystych TWS wobec wszystkich nadzorowanych banków komercyjnych. Na potrzeby tych testów UKNF przyjmował dwa scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej przygotowane przez NBP – referencyjny i szokowy. Wyniki TWS z 2017 r. wskazały, że w scenariuszu referencyjnym niedobór kapitału na koniec 2019 r. przewidywało pięć banków, natomiast w scenariuszu szokowym 15 banków. Łączny niedobór funduszy własnych banków względem poziomów regulacyjnych na koniec 2019 r. w scenariuszu referencyjnym wynosił 2,8 mld zł, natomiast w scenariuszu szokowym 4,8 mld zł. Wyniki TWS przeprowadzanych w 2015 r. wskazywały na niedobór kapitału na koniec 2019 r. na poziomie 3,3 mld zł w scenariuszu referencyjnym oraz 11,0 mld zł w scenariuszu szokowym²⁸.

Wyniki TWS przeprowadzanych przez UKNF i banki uwzględniane były w procesie BION.

(dowód: akta kontroli str. 1356 -1456, 7322-7323)

W 2014 r. TWS organizowane przez EBA zostały połączone z badaniem jakości aktywów (ang. asset quality review - AQR) według jednolitej metodologii określonej w rekomendacji dotyczącej przeglądu jakości aktywów, wydanej przez EBA w październiku 2013 r. (EBA/REC/2013/04). UKNF przeprowadził badanie jakości aktywów i TWS w 15 bankach komercyjnych, których aktywa stanowiły około 79% aktywów sektora banków komercyjnych i około 72% aktywów całego sektora bankowego. W wyniku przeprowadzonego badania dokonano ustaleń dotyczących między innymi braku szczegółowego określenia w procedurach wewnętrznych banków zasad identyfikacji, według kryteriów Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, znaczącego pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika, braku lub niepoprawności danych dotyczących wskaźnika LTI²⁹ dla poszczególnych klientów oraz niepoprawnego identyfikowania przez banki stanu restrukturyzacji wymuszonej trudnościami finansowymi kredytobiorcy. KNF wystosowała do banków zalecenia pokontrolne w odniesieniu do obszarów, w których stwierdzono niedoskonałości procedur i procesów, jak również wobec stwierdzenia niedoborów kapitałowych banków.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1406)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK stwierdziła, że UKNF nie przeprowadzał corocznych testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych, do czego zobowiązany był od 1 listopada 2015 r. postanowieniem art. 133b ustawy Prawo bankowe. Jako uzasadnienie odstąpienia od realizacji tego obowiązku p.o. Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych wskazał, że dla większości banków spółdzielczych, biorąc pod uwagę wielkość zatrudnienia, byłoby to przedsięwzięcie niewykonalne. Ponadto wyjaśnił, że banki spółdzielcze, podobnie jak wszystkie banki, są zobowiązane do przeprowadzania testów warunków skrajnych swojej działalności, między innymi w obszarze ryzyka rynkowego, kredytowego, płynności, co jest analizowane przez KNF w procesie BION w ramach oceny jakości zarządzania poszczególnymi rodzajami ryzyka.

Zdaniem NIK brak wyników testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych ogranicza wiarygodność oceny potencjalnego wpływu zmiennego otoczenia makroekonomicznego na sytuację finansową i kapitałową banków spółdzielczych.

(dowód: akta kontroli str. 7322-7323)

²⁸ Wyniki TWS z korektami nadzorczymi.

²⁹ LTI (ang. Loan to Income) – wartość kredytu w relacji do rocznego dochodu dyspozycyjnego kredytobiorcy.

2.1.1. Identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom dla sektora bankowego wynikającym z udzielania przez banki kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej

Opis stanu faktycznego

Okres, w którym banki intensywnie udzielały klientom kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych (zwanymi dalej kredytami objętymi ryzykiem walutowym lub KORW) trwał od 1996 r. do 2011 r. Na koniec 1996 r. banki wykazały łączną kwotę udzielonych kredytów w wysokości 20,2 mln zł. Według stanu na koniec grudnia 2011 r. wartość portfela tych kredytów wyniosła 197.839,5 mln zł, a liczba udzielonych kredytów 713.099 szt. Od 2012 r. nastąpiło ograniczenie akcji udzielania kredytów KORW. P.o. Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych wyjaśnił, że było to spowodowane „...wzrostem kursu walutowego CHF/PLN i zwiększonymi obawami banków co do udzielania kredytów tego typu; banki były też świadome Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r., dotyczącego kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1), zawierającego rekomendacje dla nadzorców krajowych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego co do działań, mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z tymi kredytami...” Aktualnie kredyty objęte ryzykiem walutowym nie są praktycznie udzielane (wyjątek stanowią trzy banki, które udzielają tych kredytów klientom osiągającym przychody w danej walucie, w szczególności klientom oddziałów poza granicami Polski).

Kontrolą w zakresie identyfikacji i przeciwdziałania zagrożeniom dla sektora bankowego wynikającym z udzielania przez banki kredytów objętych ryzykiem walutowym objęto okres od 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych w UKNF, tj. do dnia 5 grudnia 2017 r. Zagadnienia związane z działaniami KNF w tym zakresie w latach wcześniejszych były przedmiotem kontroli nr P/11/025 *Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego*. Natomiast wyniki kontroli w zakresie ukierunkowanym na ochronę kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyty objęte ryzykiem walutowym w bankach, przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli nr P/17/111 *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym*.

Na koniec 2016 r. wartość kredytów objętych ryzykiem walutowym wynosiła 162.357 mln zł. Udział tych kredytów w portfelu kredytów mieszkaniowych udzielonych gospodarstwom domowym na koniec 2016 r. wynosił 45%, ale w niektórych bankach udział ten był znacznie wyższy i wynosił „[...]”³⁰. W kredyty te istotnie zaangażowanych było 14 banków „[...]”³¹.

(dowód: akta kontroli str. 9850,10001-10049)

Organy nadzoru bankowego podejmowały niżej wymienione zasadnicze działania w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla sektora bankowego wynikającym z udzielania przez banki kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Działania regulacyjne KNF

Regulacje nadzorcze w obszarze dotyczącym kredytów objętych ryzykiem walutowym zostały ujęte w szczególności w *Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi*

³⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

³¹ j.w.

hipotecznie oraz w Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych.

Pierwsza Rekomendacja S wydana była w 2006 r. przez Komisję Nadzoru Bankowego³² a następne przez Komisję Nadzoru Finansowego w latach 2008³³, 2011³⁴ i 2013³⁵. Zmiany wprowadzane w kolejnych rekomendacjach wynikały w szczególności z nadzoru analitycznego, ze zidentyfikowanych podczas inspekcji w bankach oraz dostarczanych przez źródła zewnętrzne (w tym skargi klientów wnoszone do UKNF) nieprawidłowych praktyk rynkowych dotyczących obszaru kredytów KORW. Rekomendacje te stopniowo zaostrzały lub precyzowały wymogi wobec banków w związku z udzielaniem kredytów objętych ryzykiem walutowym. W odniesieniu do banków istotne znaczenie miało określenie zasad przyjmowania, wprowadzania i kontroli polityki zarządzania ryzykiem portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, wskazanie konieczności wypracowania przez bank odpowiednich narzędzi do prawidłowego pomiaru ryzyka związanego z tymi kredytami, zalecenie konieczności dostosowywania struktury terminowej pasywów do struktury terminowej aktywów, wskazanie potrzeby analizy ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej ponoszonych przez dłużnika oraz analizy ryzyka związanego z nieruchomością stanowiącą zabezpieczenie ekspozycji kredytowej oraz odpowiedniej weryfikacji jej wartości.

Wśród zaleceń istotne były też zapisy dotyczące relacji z kredytobiorcami, w tym zalecenie wyższego wymogu w zakresie oceny zdolności kredytowej, uwzględniającego dodatkowy bufor na potencjalne zmiany kursów walutowych, obowiązek dokonywania testów skrajnych warunków (stress test) przynajmniej raz w roku, jednolity standard informacyjny dla klientów przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym. Zgodnie z rekomendacją dotyczącą ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej dłużnika, badając zdolność kredytową kredytobiorcy wnioskującego o kredyt, pożyczkę lub inny produkt, którego wartość uzależniona jest od kursów walut obcych, bank powinien uwzględnić ryzyko kursowe wynikające z wahań kursu złotego wobec walut obcych i jego wpływ na zdolność kredytową kredytobiorcy.

Wydane w 2010 r. i w 2013 r. Rekomendacje T dotyczące dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych³⁶, w odniesieniu do kredytów objętych ryzykiem walutowym miały zastosowanie w związku z zaleceniami w zakresie zbyt liberalnej oceny zdolności kredytowej stosowanej przez banki oraz wprowadzaniem stopniowo wytycznymi dotyczącymi posiadania wkładu własnego na poziomie co najmniej 20% niezabezpieczonych. Rekomendacja T nie zmieniła zaleceń zawartych w Rekomendacji S z 2008 r. odnośnie do zalecenia uwzględniania wyników testów warunków skrajnych zmiany kursów walut, gdzie jako minimalny wymóg przeprowadzenia testów

³² Uchwała Komisji Nadzoru Bankowego z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie.

³³ Uchwała Nr 391/2008 Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydania Rekomendacji S (II) dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie (Dz. U. KNF Nr 8, poz. 45).

³⁴ Uchwała Nr 18/2011 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie (Dz. Urz. KNF Nr 3, poz. 6).

³⁵ Uchwała Nr 148/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dz. Urz. KNF poz. 23).

³⁶ Uchwała Nr 52/2010 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie wydania Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 12) oraz uchwała Nr 59/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (Dz. Urz. KNF poz. 11).

zarekomendowano założenie spadku kursu złotego w stosunku do poszczególnych walut o 30%.

Do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami upoważnia KNF art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo bankowe. Jednak rekomendacje te nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, a wskazują jedynie pożądane działania, które z perspektywy organu nadzoru powinny być podjęte ze względów ostrożnościowych.³⁷

W trakcie czynności kontrolnych badano stopień wdrożenia przez banki poszczególnych rekomendacji szczegółowych, w tym w szczególności dotyczących przeprowadzania przez banki zaangażowane w ekspozycje kredytowe zabezpieczone hipotecznie testów warunków skrajnych oraz sposobu oceny zdolności kredytowej. W wyniku przeprowadzonych inspekcji formułowano zalecenia kierowane do poszczególnych banków i w razie potrzeby – do sektora bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 15, 251-291)

Nadzór analityczny i inspekcyjny

Nadzór bankowy systematycznie monitorował ryzyka wynikające ze zmian kursów walut i ich wpływ na portfel kredytowy banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym. Działania te prowadzone były w ramach analiz, w procesie nadawania bankom ocen w ramach Badania i Oceny Nadzorczej, w ramach inspekcji w bankach oraz w związku z oceną potencjalnych skutków wprowadzenia przewalutowania KORW, zgodnie z przedkładanymi projektami ustaw. Wynikające z tych działań wnioski i analizy były publikowane w opracowaniach UKNF, stanowiskach i informacjach przekazywanych do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, członków Rady Ministrów, Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Do banków kierowane były pisma informujące o zagrożeniach wynikających z udzielania kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Zagadnienia związane z oceną zdolności kredytowej przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym były przedmiotem inspekcji prowadzonych w bankach. Inspekcje ujawniły stosowanie przez niektóre banki zbyt liberalnych zasad oceny zdolności kredytowej i przyjmowanie niskich kosztów prowadzenia gospodarstwa domowego. Zalecenia kierowane do banków dotyczyły głównie wyeliminowania wyżej wymienionych praktyk, przeprowadzania testów warunków skrajnych dla oceny wpływu zmian kursów walut na zdolność kredytową dłużnika, uwzględniania spadku dochodów kredytobiorcy po przejściu przez niego na emeryturę.

Nadzór wdrażał również szczególne rozwiązania wobec banków zaangażowanych w udzielanie KORW. Były to działania związane z podniesieniem wagi ryzyka przypisanej tym ekspozycjom kredytowym³⁸, wzmocnieniem kapitałowym i zwiększeniem odporności banków na ryzyka, w tym kursowe. Służyła temu stosowana przez KNF polityka dywidendowa³⁹, w szczególności wobec banków istotnie zaangażowanych.

³⁷ Pierwszym aktem prawnym, który zakazuje udzielania kredytów w innej walucie niż dochód, który otrzymuje klient jest ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. poz. 819).

³⁸ Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach waga ryzyka podniesiona została ze 100% do 150%.

³⁹ W grudniu 2011 r. KNF wydała zalecenie w zakresie polityki dywidendowej, uwzględniające problem kredytów objętych ryzykiem walutowym. Rekomendowano wówczas bankom, by zatrzymały wypracowany w 2011 r. zysk w całości, jeśli spełniają co najmniej jedno ze wskazanych w tym zaleceniu kryteriów. Jednym z kryteriów było przekroczenie 50% udziału kredytów objętych ryzykiem walutowym w portfelu kredytowym dla gospodarstw domowych.

Polityka ta aktualizowana była corocznie, z uwzględnieniem zarówno zmieniającego się otoczenie makroekonomicznego, jak i istotnych wydarzeń mogących mieć wpływ na pozycję kapitałową banków, w tym uwolnienie kursu CHF. Po decyzji banku centralnego Szwajcarii z dnia 15 stycznia 2015 r. o uwolnieniu kursu CHF, w wyniku czego nastąpiła gwałtowna deprecjacja polskiej waluty, nadzór zalecił bankom istotnie zaangażowanym w kredyty objęte ryzykiem walutowym, aby wstrzymały się z wypłatą dywidendy z zysku wypracowanego w 2014 r., do czasu ustalenia dodatkowego wymogu kapitałowego w ramach filara II z tytułu utrzymywania portfeli kredytów objętych ryzykiem walutowym (tzw. add-on). Również w odniesieniu do zysku wypracowanego w 2015 r. zalecenia nadzoru w zakresie polityki dywidendowej wskazywały, jako jedno z kryteriów uprawniających do wypłaty dywidendy, na konieczność spełniania dodatkowego wymogu kapitałowego. Określając politykę dywidendową za 2016 r. KNF brała pod uwagę dodatkowo ryzyko związane ze skutkami potencjalnych ustawowych rozwiązań problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym zabezpieczonych hipotecznie, które mogłyby obciążyć wyniki banków, wpływając negatywnie na ich kapitały i adekwatność.

W 2015 r. obowiązek dodatkowego wymogu kapitałowego objął czternaście banków i wyniósł od 0,6% do 4,4% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, a całkowita kwota funduszy przeznaczonych na pokrycie ryzyka związanego z portfelami kredytów objętych ryzykiem walutowym wyniosła około 10 mld zł. Ponieważ banki posiadały nadwyżki kapitałów w stosunku do wymaganych poziomów, to kwota kapitału do uzupełnienia z tytułu add-on wyniosła około 1,4 mld zł. Również w 2016 r. na te same podmioty nałożony został dodatkowy wymóg kapitałowy z tytułu kredytów objętych ryzykiem walutowym. Od 2017 r. wobec banków, które osiągają określone progi istotności⁴⁰ stosuje się ponadto postanowienia uchwały Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r., która rekomendowała między innymi przypisanie odpowiednich poziomów narzutów kapitałowych do rodzajów ryzyka związanych z portfelem KORW takich jak ryzyko operacyjne, rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców.

W związku z postanowieniami KSF w 2017 r. UKNF przeprowadził przegląd i uzupełnienie dotychczasowej metodyki dodatkowego wymogu kapitałowego⁴¹ dla banków w ramach filara II z tytułu mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym. Przygotowana została i przetestowana na danych bankowych uzupełniająca metodyka szacowania domiarów kapitałowych dla portfeli kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Metodyka ta została rozszerzona o zasady pozwalające przypisać odpowiedni poziom narzutu kapitałowego poszczególnym kategoriom ryzyka.

W czerwcu 2017 r. KNF zaakceptowała wysokość dodatkowych wymogów kapitałowych z uwzględnieniem metodologii uzupełniającej, dotyczącej między innymi ryzyka prawnego. Wielkość domiaru z tytułu ryzyka prawnego zależy od:

⁴⁰ Kryterium wyboru banków objętych dodatkowym wymogiem kapitałowym jest następujące: udział należności walutowych gospodarstw domowych w należnościach sektora niefinansowego stanowi co najmniej 10%; udział należności sektora niefinansowego w aktywach stanowi co najmniej 25%. Banki nieosiągające wyżej wymienionych progów istotności, które w strukturze aktywów posiadają portfel kredytów obciążonych ryzykiem walutowym, objęte są standardowym zakresem badania i oceny nadzorczej ryzyka kredytowania w walutach obcych. Zarówno rozszerzony, jak i standardowy zakres badania jakości zarządzania ryzykiem kredytowania w walutach obcych, w procesie BION prowadzonym w 2017 r. uwzględniał ocenę działań podejmowanych przez banki w celu restrukturyzacji portfela mieszkaniowych kredytów walutowych oraz efektywność tych działań, umożliwienia klientom sprzedaży nieruchomości obciążonych hipoteką w przypadku kredytów o LTV >100%, wyjścia naprzeciw zapotrzebowaniu ze strony klientów na przewalutowanie mieszkaniowych kredytów walutowych na złote.

⁴¹ Dodatkowy, w tym uzupełniający dodatkowy wymóg kapitałowy, wpływa na wysokość minimalnych określonych w regulacjach wymogów kapitałowych. W przypadku gdy bank nie posiada wystarczających kapitałów na pokrycie filara I i filara II (dodatkowy wymóg kapitałowy) wówczas potrzebuje on dokapitalizowania.

„ostrożnościowo oszacowanej liczby otwartych spraw sądowych w horyzoncie roku”, „średniej straty banku na sprawie”, „współczynnika przegranych spraw przez banki” oraz „kwoty aktualnie zawiązanych rezerw z tytułu toczących się spraw”. Szacunki są sporządzane osobno dla pozwów indywidualnych i pozwów zbiorowych. Ogólna kwota dodatkowego wymogu kapitałowego na ryzyko prawne związane z kredytami/pożyczkami walutowymi zabezpieczonymi hipotecznie została w 2017 r. wyznaczona dla 14 banków łącznie w wysokości 303 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 9848-9013, 9929-10000)

Testy warunków skrajnych

Jednym z istotnych narzędzi kontrolowania ponoszonego przez banki ryzyka były przeprowadzane przez UKNF testy warunków skrajnych (stress testy), oceniające wpływ aprecjacji walut obcych względem złotego, w tym CHF, na sytuację banków. Analizy te wskazywały, że dla klientów banków skutki aprecjacji franka szwajcarskiego względem złotego w znacznym stopniu zostały zniwelowane przez redukcję stóp procentowych dokonane przez szwajcarski bank centralny. Urząd ocenił, że sektor bankowy jest odporny na obserwowaną deprecjację walut a jakość walutowych kredytów mieszkaniowych pozostaje stabilna. Wprowadzie wskaźnik NPL⁴² dla kredytów objętych ryzykiem walutowym był nieznacznie wyższy w porównaniu do kredytów złotych, ale jak wyjaśnił UKNF, „...ma to związek z procesem szybszego starzenia się tego portfela w związku z praktycznym wyeliminowaniem sprzedaży tych kredytów w ostatnich latach. Relatywnie wysoką jakość portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym potwierdzają także analizy Biura Informacji Kredytowej, które wskazują na to, że wzrost kursu franka szwajcarskiego jak dotychczas nie spowodował znacznego wzrostu udziału kredytów opóźnionych w obsłudze. Mając na uwadze bieżącą jakość portfela mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym można stwierdzić, że jak dotychczas portfel ten nie generuje ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego. Podobną ocenę prezentuje NBP w Raportach o Stabilności Systemu Finansowego, jak też Komitet Stabilności Finansowej, który w ramach publikowanych komunikatów stwierdził m.in., iż uwolnienie kursu franka w stosunku do euro nie spowodowało zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, a sektor bankowy pozostałby stabilny również przy dużo większej aprecjacji franka szwajcarskiego.”

Od 2015 r. w ramach wyznaczania dodatkowego wymogu kapitałowego, przeprowadzane było badanie wrażliwości zmian kursów walut oraz stóp procentowych LIBOR/CHF i LIBOR/EUR, zakładające cztery scenariusze. Scenariusze pierwszy i drugi zakładały osłabienie złotego względem euro i franka szwajcarskiego odpowiednio o 25% i 50%. Scenariusz trzeci zakładał skokowy wzrost stopy LIBOR o 2 punkty procentowe (pp.), a scenariusz czwarty wzrost stopy LIBOR o 2 pp. oraz dodatkowo zmianę kursu walut o 50%. Badanie to przeprowadzane było wśród 14 banków najbardziej zaangażowanych w kredyty walutowe, na potrzeby ustalenia dodatkowego wymogu kapitałowego na ryzyko związane z portfelem kredytów w CHF i EUR. Na podstawie tego badania nadzór stwierdził, że w sytuacji zaistnienia tych scenariuszy banki nie będą miały problemów ze spełnieniem wymogów kapitałowych liczonych łącznym współczynnikiem kapitałowym. Dodatkowo, jedynie w przypadku dwóch banków zaistnienie najbardziej niekorzystnego scenariusza (kurs CHF/PLN = 5,9192; kurs EUR/PLN = 6,3297 oraz wzrost stóp procentowych o 2 pp.) powoduje wzrost współczynnika NPL o ponad 5 pp. do wartości powyżej 10%.

(dowód: akta kontroli str. 28-69, 9929-9973)

⁴² Wskaźnik NPL – relacja kredytów zagrożonych do należności ogółem.

Źródła finansowania przez banki udzielanych kredytów walutowych

Banki, które udzielały kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych niwelowały ryzyko walutowe (domykały pozycję walutową), zapewniając sobie finansowanie w walucie kredytu. Były to depozyty w danej walucie, linie kredytowe od banków zagranicznych, instrumenty pochodne zabezpieczające przed ryzykiem walutowym i ryzykiem stopy procentowej, w tym między CCIRS (Cross-Currency Interest Rate Swap). Wykorzystanie tych instrumentów wiązało się z koniecznością poniesienia kosztu, ale jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych UKNF, koszt ten był nieporównywalnie niższy niż wyniósłby koszt wymogu kapitałowego z tytułu pokrycia ryzyka portfela walutowego banku finansowanego środkami złotowymi. Z wyjaśnień tych wynika, że sposób finansowania portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym w poszczególnych bankach był zindywidualizowany. Banki, w zależności od struktury walutowej swojego bilansu korzystały z różnych źródeł finansowania prowadzonej działalności. Bardzo często banki pozyskiwały finansowanie od podmiotów zagranicznych będących właścicielem banku polskiego. Tego typu finansowanie może mieć formę kredytu, linii kredytowej lub depozytu walutowego. Innym sposobem finansowania kredytów objętych ryzykiem walutowym była emisja przez banki długu w danej walucie. Banki finansowały się również depozytami walutowymi pozyskanymi od swoich klientów korporacyjnych czy detalicznych, jednak w znacznie mniejszym stopniu niż wymienionymi powyżej metodami. Kolejnym źródłem były instrumenty pochodne takie jak FX swap i CIRS. W skali sektora bankowego około 60% finansowania pochodziło ze środków z grupy kapitałowej danego banku oraz kredytów, depozytów i instrumentów dłużnych. Pozostałe finansowanie było pozyskane za pośrednictwem transakcji pochodnych.

(dowód: akta kontroli str. 23-26)

Kształtowanie się wysokości raty kredytów indeksowanych do CHF po wzroście kursu franka w stosunku do porównywalnych kwotowo złotych kredytów mieszkaniowych

UKNF analizował kształtowanie się wysokości rat kredytów objętych ryzykiem walutowym i kredytów złotych. Materiał w tym zakresie prezentowany był na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w styczniu 2015 r. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że przez większość okresu kredytowania kredytobiorcy posiadający kredyty w CHF płacili niższe raty kapitałowo-odsetkowe niż kredytobiorcy mający kredyty w PLN, a negatywne skutki silnego osłabienia PLN zostały w znacznym stopniu zniwelowane przez silny spadek stóp procentowych CHF, jaki nastąpił w ostatnim kwartale 2008 r. Relacje te zostały odwrócone dopiero w drodze silnej redukcji stóp procentowych NBP w latach 2012-2014. W rezultacie, UKNF stwierdził, że *„...pomimo osłabienia PLN względem CHF niskie stopy procentowe CHF spowodowały, że łączne koszty obsługi kredytów w CHF były dotychczas o kilkanaście do kilkudziesięciu tysięcy złotych niższe niż analogicznych kredytów w PLN. (...) Do połowy 2008 r. kredytobiorcy posiadający kredyty w CHF mogli osiągnąć nadzwyczajne zyski związane z umocnieniem PLN względem CHF, które powodowało obniżenie ich zadłużenia wyrażonego w PLN. W drugiej połowie 2008 r. i kolejnych latach nastąpiło odwrócenie sytuacji i na skutek osłabienia PLN względem CHF wyrażony w PLN stan zadłużenia kredytobiorców w CHF uległ znacznemu zwiększeniu (stan zadłużenia w CHF obniża się, a kapitał spłacany jest szybciej niż w kredytach PLN).”* Po skokowej aprecjacji CHF w styczniu 2015 r. nastąpił, zdaniem UKNF, przyrost zagrożonych kredytów objętych ryzykiem walutowym o 13,0%, co wynikało nie tylko z pogorszenia jakości portfela tych kredytów, ale też z osłabienia złotego w relacji do CHF o 13,3%. Jednocześnie odnotowano nieznaczny wzrost udziału kredytów zagrożonych w portfelu kredytów

objętych ryzykiem walutowym z 2,7% do 2,8%. W 2015 r. nie odnotowano istotnego pogorszenia spłacalności kredytów objętych ryzykiem walutowym.

(dowód: akta kontroli str. 9914-9928)

Wpływ portfela kredytów walutowych na wyniki finansowe banków

Analizy przeprowadzone przez UKNF, jak również dane pozasprawozdawcze z banków wskazują w niektórych bankach na negatywny wpływ portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym na wynik finansowy banków. Wynika to głównie z faktu, że stopy procentowe kredytów objętych ryzykiem walutowym w ostatnich latach nie były wysokie, a w CHF były nawet ujemne. Zyskowność tego portfela z przychodów odsetkowych w 2015 r. wynosiła 1,2%, a w 2016 r. 1,1%.

Z ankiety przeprowadzonej w marcu 2017 r. wśród 14 banków istotnie zaangażowanych w kredyty objęte ryzykiem walutowym wynika że banki nie generują na tym portfelu wysokich wyników. Na dzień 31 marca 2017 r. pięć ankietowanych banków osiągnęło ujemny wynik finansowy na tym portfelu, osiem osiągnęło wynik pomiędzy 0% a 1%, a jeden bank osiągnął wynik nieznacznie wyższy od 1%. Bankom posiadającym nierentowny portfel długoterminowych kredytów mieszkaniowych w CHF KNF wydała „[...]”⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 9929-9960)

Propozycja KNF w sprawie restrukturyzacji kredytów udzielonych w CHF

Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 3 lutego 2015 r. Przewodniczący KNF przedstawił propozycję dotyczącą restrukturyzacji kredytów udzielonych w CHF. Zawierała ona założenie zastąpienia wszystkich parametrów kredytów w CHF parametrami typowymi dla kredytów w PLN w momencie ich udzielenia, co oznaczało, że po przewalutowaniu kredytu w CHF na kredyt w PLN kredytobiorca powinien otrzymać takie warunki umowy dotyczące stopy referencyjnej, marży, prowizji, etc., jakie otrzymałby gdyby w momencie zaciągania kredytu zdecydował się na kredyt w PLN.

UKNF badała wpływ tych rozwiązań na sytuację poszczególnych banków i uznała, że „...stanowią one kompromis pomiędzy bankami a kredytobiorcami, rozkładając koszty podjętego ryzyka równo na dwie strony umów. Propozycja ta nie uzyskała jednak akceptacji ze strony banków oraz ich klientów. Każda ze stron uważała to rozwiązanie za niezadowalające – banki uważały to rozwiązanie za zbyt kosztowne, a klienci oczekiwali bardziej radykalnych rozwiązań. Obecnie w związku z uchwałą 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej, UKNF podjął się realizacji zaleceń przedstawionych w tej uchwale.”

(dowód: akta kontroli str. 9914-9928)

Realizacja przez KNF rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej

W uchwale nr 14/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. Komitet Stabilności Finansowej skierował do KNF trzy rekomendacje dotyczące restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Harmonogram prac nad realizacją tych rekomendacji został przyjęty na posiedzeniu KNF w dniu 14 lutego 2017 r.

Zrealizowane zostały dwie rekomendacje w ramach aktualizacji Metodyki badania i oceny nadzorczej, w której ujęto zasady pozwalające przypisać odpowiedni poziom narzutu kapitałowego nieuwzględnianym dotychczas czynnikom ryzyka związanym z walutowymi kredytami mieszkaniowymi oraz opracowano załącznik

⁴³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

do Metodyki opisujący w sposób ramowy zasady wyliczania wymogów kapitałowych z tytułu mieszkaniowych kredytów walutowych w ramach Filara II.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 5 grudnia 2017 r. nie zrealizowano rekomendacji dotyczącej wydania na mocy art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo bankowe, rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych. P.o. Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych wyjaśnił, że, „Zgodnie z przyjętym harmonogramem opracowanie Rekomendacji planowane jest do końca 2017 roku. W pracach nad rekomendacją będą brane pod uwagę m.in. projektowane rozwiązania ustawowe w zakresie zmiany zasad funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Dlatego też dotrzymanie przewidzianego terminu uzależnione jest od postępu prac legislacyjnych nad projektem ustawy, dotyczącej zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców (co również zostało przewidziane w Uchwale KSF Nr 14/2017), jak również nad trzema projektami ustaw dotyczących kwestii kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych (projekt przedłożony przez Prezydenta RP, projekt Klubu Poselskiego KUKIZ'15 i projekt Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska).”

(dowód: akta kontroli str. 9848-9893, 9914-10000)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach podejmowanych przez KNF w celu identyfikacji i przeciwdziałania zagrożeniom dla sektora bankowego wynikającym z udzielania przez banki kredytów walutowych, w okresie objętym kontrolą. Urząd zidentyfikował ryzyka związane z udzieleniem przez banki kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych i podejmował działania w celu ograniczenia zagrożeń dla sektora bankowego wynikających z udzielania tych kredytów oraz zwiększenia odporności banków na ewentualne szoki. Jednak NIK zauważa, że zastosowane rozwiązania nie doprowadziły do masowego wyeliminowania tego typu kredytów z sektora bankowego. Może to mieć negatywne skutki dla kredytobiorców i w konsekwencji dla banków w razie ponownego wystąpienia zjawisk kryzysowych, przekładających się na skokową deprecjację złotego. Rozwiązania podejmowane między innymi przez KNF w wyniku ustaleń Komitetu Stabilności Finansowej w celu ograniczenia wolumenu kredytów objętych ryzykiem walutowym w wyniku ich przewalutowania dotychczas nie przyniosły znaczących efektów. Opinii publicznej nie zostały też przedstawione powszechnie zrozumiałe syntetyczne informacje na temat skutków wprowadzanych rozwiązań dla sytuacji banków, pozwalające kredytobiorcom na ocenę pola do negocjacji z bankami warunków przewalutowania kredytów, co zdaniem NIK, nie sprzyja podejmowaniu negocjacji. NIK zauważa, że UKNF powinien na bieżąco śledzić efekty tych rozwiązań, aby w razie potrzeby podejmować działania stymulujące banki do rozwiązania problemów.

2.2. Analizy indywidualne poszczególnych banków

2.2.1. Badanie i ocena nadzorcza

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 133a ustawy Prawo bankowe i § 24 ust. 1 uchwały KNF Nr 312/2012 każdy z nadzorowanych banków objęty był w latach 2015 - I półrocze 2017 r. nadzorem analitycznym w ramach corocznego procesu badania i oceny nadzorczej (BION) lub przeglądem i weryfikacją wyników poprzedniego badania. BION był głównym narzędziem wykonywania nadzoru analitycznego nad bankami. Badanie procesu BION wybranych 14 banków komercyjnych i spółdzielczych wykazało, że był on prowadzony zgodnie z pakietem regulacji wewnętrznych UKNF,

tj. Procedurą⁴⁴ i Podręcznikiem BION⁴⁵, Metodyką kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków (zwaną dalej Metodyką/systemem KOBRA), stosowaną w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych (DBK) i Departamencie Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DBS) oraz Metodyką BION⁴⁶, która przekazywana była bankom. Oceny BION nadawane były wszystkim bankom komercyjnym, spółdzielczym i zrzeszającym na jedną datę BION – koniec roku kalendarzowego⁴⁷ z uwzględnieniem istotnych uwarunkowań, które wystąpiły po tej dacie. W przypadku banków, w których planowano przeprowadzenie inspekcji kompleksowej lub proces połączeniowy banków, dopuszczone było, aby datą BION była data inspekcji lub data połączenia banków. Roczny BION aktualizowany był w oparciu o wyniki kwartalnych ocen poziomu ryzyka banków, dokonywanych na podstawie ilościowych danych sprawozdawczych banków w systemie KOBRA.

(dowód: akta kontroli str. 1747-2374)

W ramach cyklu BION 2015 nadano oceny nadzorcze 34 bankom komercyjnym, 560 bankom spółdzielczym i dwóm bankom zrzeszającym. W cyklu BION 2016 oceny nadzorcze nadano 34 bankom komercyjnym, 556 bankom spółdzielczym i dwóm bankom zrzeszającym. Natomiast w cyklu BION 2017 oceny nadzorcze nadano 30 bankom komercyjnym⁴⁸. Oceny BION za 2017 r. dla banków spółdzielczych zgodnie z Metodyką BION zostaną nadane do końca marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3245, 3302, 3349-3363, 6904, 7173, 7233)

Zasada proporcjonalności, zakres oraz częstotliwość procesu BION

Przy ustalaniu zakresu i częstotliwości procesu BION, zgodnie z § 24 ust. 4 uchwały KNF Nr 312/2012, uwzględniano zasadę proporcjonalności, w tym w szczególności znaczenie i wielkość banku w systemie bankowym, ocenę banku w systemie oceny punktowej według Metodyki KOBRA, wyniki poprzedniego badania i oceny nadzorczej. Kierując się zasadą proporcjonalności, częstotliwość i zakres BION (BION pełny, BION uproszczony, BION inspekcyjny) ustalane były w oparciu o przyporządkowanie banku do określonej kategorii (od I do IV) oraz poziom oceny końcowej rocznego cyklu BION. Kategoryzacja prowadzona była w ramach każdego cyklu BION⁴⁹.

BION pełny obejmował nadanie ocen dla wszystkich obszarów ryzyka procesu badania i z uwzględnieniem wyników czynności kontrolnych, BION uproszczony przewidywał objęcie analizą obszarów priorytetowych i obligatoryjnych⁵⁰, przy ograniczonym zakresie analizy dla części obszarów ryzyka, natomiast BION inspekcyjny nadawany był na podstawie wyników inspekcji kompleksowej.

W przypadku banków komercyjnych BION pełny miał być stosowany corocznie w odniesieniu do banków zaliczonych do kategorii I, niezależnie od nadanej oceny

⁴⁴ Procedura badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych.

⁴⁵ Podręcznik badania i oceny nadzorczej stosowany w DBK/DBS.

⁴⁶ Metodyka badania i oceny nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych.

⁴⁷ Dla potrzeb nadania ocen za poziom ryzyka w cyklu BION stosowano dane na 30 czerwca.

⁴⁸ W cyklu BION 2017 oceny nadane będą dla 31 banków komercyjnych. Do dnia 5 grudnia 2017 r. nie został zakończony proces oceny jednego banku objętego trybem BION inspekcyjny.

⁴⁹ Proces kategoryzacji banków komercyjnych w cyklu BION 2016 został zakończony w UKNF w lutym 2016 r., a dla banków spółdzielczych w styczniu 2016 r., tj. zgodnie z terminem określonym w Podręczniku i Procedurze BION. Kwalifikacja banku do określonej kategorii determinowała częstotliwość przeprowadzenia pełnego BION. Banki komercyjne przyporządkowane zostały do jednej z trzech kategorii od I do III, zgodnie z kryteriami opisanymi w Podręczniku i Metodyce BION. Banki spółdzielcze klasyfikowane były do III kategorii (niezrzeszone BS i duże zrzeszone BS) oraz do IV kategorii (średnie i małe BS działające w ramach zrzeszeń). Banki zrzeszające klasyfikowane były do kategorii I ze względu na spełnienie kryteriów dla innych instytucji o znaczeniu systemowo ważnych, określonych w wytycznych EBA.

⁵⁰ Obszary obligatoryjne to obszary: ryzyka kredytowego, ryzyka płynności, zagadnienia badane w ramach bloku tematycznego System kontroli wewnętrznej w pozostałych rodzajach ryzyka.

BION. Dla banków komercyjnych należących do kategorii II lub III, których oceny były od 1 do 2,5, BION pełny powinien być przeprowadzany co dwa-trzy lata, a w pozostałych okresach BION uproszczony. Z procesu kategoryzacji wyłączony był Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który objęty był BION uproszczonym.

(dowód: akta kontroli str. 1776-1780, 1898-1902, 3561-3581)

W latach 2015-2017 trybem BION pełny objęto odpowiednio 20, 26 i 17 banków komercyjnych, w tym wszystkie banki należące do kategorii I, trybem BION inspekcyjny – pięć, trzy i cztery banki komercyjne, oraz BION uproszczony – dziewięć, pięć i dziesięć banków. Tryb BION uproszczony zastosowano zgodnie z Metodką i Podręcznikiem BION w odniesieniu do banków mniejszych i specjalistycznych, należących do kategorii III, których oceny BION za poprzedni okres mieściły się w przedziale 1,76-2,50 oraz BGK, w przypadku którego, co do zasady stosuje się tryb BION uproszczony.

(dowód: akta kontroli str. 3247, 3302-3304, 3363-3370)

W przypadku banków spółdzielczych, zgodnie z założeniami na 2016 r., BION pełny miał być przeprowadzony corocznie dla banków od I do III kategorii przy nadanych wcześniej ocenach od 2,51 do 4. Dla banków IV kategorii BION pełny miał być stosowany corocznie przy nadanych wcześniej ocenach od 3,26 do 4, a co cztery lata przy ocenach od 1 do 3,25. W okresie pomiędzy kolejnymi badaniami w trybie BION pełny prowadzone były analizy w trybie BION uproszczony.

Łączne w latach 2015-2017 badaniem i oceną nadzorczą objęto odpowiednio 560, 556 i 556 banków spółdzielczych i dwa banki zrzeszające. W trybie BION pełny nadano oceny odpowiednio 127, 136, 358 bankom. W trybie BION uproszczony badanych było odpowiednio 304, 397 i 196 banków, a w trybie BION inspekcyjny zbadano w tych latach odpowiednio trzy, osiem i cztery banki. Wyłączonych z badania jakości zarządzania w ramach ocen BION było w latach 2015-2016 odpowiednio 128 i 17 banków ze względu na wyłączenie z badania jakości zarządzania banków spółdzielczych zaliczonych do kategorii IV, których ocena końcowa BION nadana na koniec 2013 r. i 2014 r. była lepsza niż 2,0. Skorelowano w ten sposób intensywność procesu BION z oceną końcową BION.

W ramach dostosowania regulacji wewnętrznych UKNF w zakresie BION do Wytocznych Europejskiego Banku Centralnego, dokonano zmiany Metodki BION. Począwszy od cyklu BION 2017 zrezygnowano z możliwości wyłączenia części banków spółdzielczych z badania jakości zarządzania. Określono, że dla banków spółdzielczych zaliczonych do III i IV kategorii, dla których ocena końcowa BION jest lepsza niż 3,26 sporządzany jest BION pełny z częstotliwością trzyletnią, a w okresie między badaniami banki będą badane w trybie BION uproszczony.

(dowód: akta kontroli str. 6911, 6993-7435)

Art. 133c ust. 1 ustawy Prawo bankowe zobowiązuje KNF do opracowania raz w roku programu oceny nadzorczej oraz upoważnia do aktualizowania tego programu. Roczny program oceny nadzorczej dla banków komercyjnych na 2016 r., zawierający informacje na temat przyporządkowania banku do określonej kategorii, przyjętego trybu BION oraz obszarów ryzyka podlegających ocenie w danym cyklu BION, został zatwierdzony przez Przewodniczącego KNF w dniu 20 kwietnia 2016 r., tj. 20 dni po terminie określonym w Podręczniku i Procedurze BION. NIK nie stwierdziła negatywnego wpływu opóźnienia na przebieg procesu BION. P.o. Dyrektora DBK wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z natłoku prac analitycznych na początku 2017 r. Program ten był dwukrotnie aktualizowany w lipcu i październiku 2016 r., w związku ze zmianami terminu przeprowadzenia inspekcji kompleksowej w jednym z banków.

Program oceny nadzorczej na 2016 r. dla banków spółdzielczych został zatwierdzony przez Przewodniczącego KNF z opóźnieniem 2,5 miesiąca w stosunku

do terminu określonego w Podręczniku i Procedurze BION. Przesunięcie terminu zatwierdzenia programu wynikało z opóźnienia zatwierdzenia przez Przewodniczącego KNF poprzedniej oceny BION oraz wysyłaniu wystąpień do banków w cyklu BION 2015 do końca I kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1780-1781, 1894, 1902, 2021, 3364-3374, 3561, 6904, 7143, 7470, 8286)

Ustalanie ocen BION

W ramach procesu BION nadawane były oceny cząstkowe za poziom ryzyka oraz jakość zarządzania ryzykiem w poszczególnych obszarach ryzyka. Oceny te poprzez tzw. macierz ryzyka oraz algorytm, uwzględniający dwustopniowy system wag wskazujących istotność obszarów ryzyka, przeliczane były na nadaną ocenę końcową.

Podstawową skalą ocen stosowaną do wszystkich ocenianych obszarów za wyjątkiem oceny końcowej BION była siedmiostopniowa skala, mieszcząca się w przedziale 1-4 ze zmianą oceny co 0,5. Do oceny końcowej BION obowiązywała w cyklu 2016 skala ocen od 1 do 4, z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku, a w Metodyce BION z kwietnia 2017 r. wprowadzono dodatkowo ocenę F. Obowiązywała generalna zasada, że 1 oznacza ocenę najlepszą, a 4 najgorszą, natomiast ocena F dotyczyła banku uznanego za zagrożony upadłością, w związku z zaistnieniem, co najmniej jednej z okoliczności określonych w art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁵¹ (dalej: ustawa o BFG).

(dowód: akta kontroli str. 1826-1832, 2272-2275)

Nadanie ocen cząstkowych w poszczególnych obszarach następowało w oparciu o określone w Metodyce BION szczegółowe przesłanki do oceny obszarów badanych w procesie BION, zarówno w zakresie poziomu ryzyka, jak i jakości zarządzania. Podstawą do nadania oceny za poziom ryzyka były dane sprawozdawcze przekazywane przez banki, z których tworzony był Raport Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych (RWEF). Dane te zasilały plik pomocniczy systemu KOBRA, zawierający zestaw wskaźników, służących do określenia oceny ilościowej w modelu ratingowym. Oceny za jakość zarządzania nadawane były w oparciu o informacje przekazane w formularzach samooceny wypełnionych przez banki oraz inne materiały przekazywane w ramach bieżącego nadzoru pozyskane po dacie BION.

(dowód: akta kontroli str. 1837-1882)

Do arkusza oceny BION wprowadzone były odpowiednie oceny cząstkowe w poszczególnych obszarach za poziom ryzyka i jakość zarządzania, a ocena końcowa wyliczona w oparciu o algorytm⁵², określony w Podręczniku i Metodyce

⁵¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1937.

⁵² Algorytm opisany został w Metodyce i Podręczniku BION, opierał się na kilkustopniowej kalkulacji i ważeniu ocen. Pierwszym etapem było nadanie oceny za poziom ryzyka oraz oceny za jakość zarządzania dla każdego obszaru ryzyka. Oceny te były wprowadzone do macierzy ryzyka netto, z której odczytuje się tzw. oceny netto dla poszczególnych obszarów ryzyka za wyjątkiem obszarów, dla których nie wyznacza się poziomu ryzyka, tj. zarządzanie bankiem i inne rodzaje ryzyka. Ocenom netto przypisane były wagi pierwszego stopnia. Po „ważeniu” wszystkich ocen netto zgodnie z systemem wag opisanym w Podręczniku i Metodyce BION, można było wyznaczyć ocenę dla każdej grupy obszarów ryzyka, przy czym ocena dla grupy nie mogła być lepsza niż ocena netto obszaru wiodącego w danej grupie. Jeśli natomiast średnia ważona ocen netto w danej grupie była gorsza niż ocena obszaru wiodącego, to przyjmowało się gorszą jako ocenę grupy obszarów. Do grup obszarów przypisane były wagi drugiego stopnia, które mogły być przez analityka dodatkowo skorygowane poprzez mechanizm tzw. oceny dodatkowej o maksymalnie 10 pp. lub możliwe było wprowadzenie dodatkowej oceny ryzyka i przypisania jej wagi max 20%, w związku z identyfikacją negatywnego wpływu na bank innych zjawisk niż oceniane w podstawowych obszarach ryzyka.

BION. W Podręczniku i Metodyce BION zawarto również katalog zamknięty czynników korygujących, które mogły wpłynąć na zmianę oceny poziomów ryzyka oraz oceny za jakość zarządzania w poszczególnych obszarach, a także oceny końcowej BION.

(dowód: akta kontroli str. 1828-1832, 1880-1882, 1953-1957, 1997-1999)

W Metodyce BION wydanej 26 kwietnia 2017 r. oraz Podręczniku BION wydanym 14 kwietnia 2017 r. wprowadzono zmiany w stosunku do poprzedniego wydania. Poza poszerzeniem skali ocen końcowych BION o ocenę F, zmieniona została macierz ocen za poziom ryzyka oraz jakość zarządzania ryzykiem, która podniosła i przeważała oceny za poziom ryzyka nad oceną za jakość zarządzania w ocenie netto. Zmiana ta wprowadzona została w związku z rekomendacją Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, wydaną po wizycie nadzorczej w UKNF w lutym 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2132, 2142, 2195-2203, 2268-2278)

Zdaniem p.o. Dyrektora Departamentu Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych zmiana nie miała istotnego wpływu na porównywalność ocen BION nadanych w poprzednich cyklach. Przeprowadzone w Urzędzie analizy w oparciu o faktycznie nadane oceny BION w cyklu 2015 dla poszczególnych banków komercyjnych, spółdzielczych i zrzeszających wykazały, że oceny mogłyby maksymalnie pogorszyć się w przypadku części banków komercyjnych o wartość 0,45 i spółdzielczych o 0,82, a dla części banków nastąpiłaby poprawa ocen odpowiednio o 0,24 i 0,64.

(dowód: akta kontroli str. 3558, 3562, 3583-3588)

NIK objęła kontrolą, w zakresie realizacji procesu BION w ramach cyklu 2016, trzy banki komercyjne, cztery banki spółdzielcze i bank zrzeszający, o najniższych współczynnikach wypłacalności według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., tj. „[...]”⁵³. W bankach tych przeprowadzono badanie w trybie BION pełny.

W przypadku banków komercyjnych i banku zrzeszającego pisma informujące o rozpoczęciu kolejnego cyklu BION według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., zawierające prośbę o przekazanie dokumentów i materiałów, zostały przesłane zgodnie harmonogramem procesu BION opisanym w Metodyce i Procedurze BION. Banki przekazały żądane dokumenty terminowo. W formularzach nadania oceny BION dla poszczególnych pięciu ocenianych obszarów ryzyka został przedstawiony poziom ryzyka i ocena jakości zarządzania wraz z uzasadnieniem ocen.

Nadane oceny BION dla tych banków zostały wyliczone w prawidłowy sposób. W każdym przypadku kalkulacja oceny końcowej wynikała z algorytmu, uwzględniającego dwustopniowy system wag, opisanego w Podręczniku i Metodyce BION. Oceny netto, będące wypadkową ocen za poziomy ryzyka oraz jakość zarządzania poszczególnymi rodzajami ryzyka, wynikały z macierzy ryzyka netto podanej w Podręczniku i Metodyce BION. W przypadku wszystkich banków objętych kontrolą zatwierdzenie ocen końcowych BION nastąpiło w terminie wynikającym z harmonogramu procesu BION. Terminowo przesłano także do banków pisma informujące o ocenie nadzorczej. W pismach do dwóch banków komercyjnych i banku zrzeszającego KNF sformułowała 11 zaleceń. Zalecenia dotyczyły obszaru zarządzania bankiem, analizy modelu biznesowego, ryzyka kredytowego, ryzyka płynności i ryzyka finansowania. W przypadku jednego banku komercyjnego nie sformułowano odrębnych zaleceń, co wynikało z faktu, iż KNF miała przekazać zalecenia po zakończonej inspekcji problemowej, która obejmowała realizację

⁵³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

zaleceń z inspekcji kompleksowej, odnoszące się do wszystkich obszarów funkcjonowania banku. Banki przygotowały i przekazały do UKNF w żądanym terminie harmonogramy realizacji zaleceń. Zalecenia zostały zaraportowane w sprawozdaniach banków jako zrealizowane w wyznaczonych terminach, bądź były w trakcie realizacji, gdy termin na ich zakończenie nie upłynął. Oceny końcowe BION tych banków kształtowały się od 2,3 do 3,8.

(dowód: akta kontroli str. 2402-3029, 7534)

Proces BION w cyklu 2016 dla czterech wybranych do kontroli banków spółdzielczych prowadzony był zgodnie z pakietem regulacji wewnętrznych UKNF (Procedura i Podręcznik BION) oraz Metodyką BION przekazaną wszystkim bankom. W szczególności w terminach ustalonych w Procedurze BION wysłano pisma informujące banki o rozpoczęciu cyklu BION. Sporządzono i akceptowano oceny BION tych banków oraz wysłano pisma o nadaniu oceny BION w terminach zgodnych z Procedurą BION, tj. do końca marca 2017 r. W formularzu nadania oceny BION dla poszczególnych pięciu ocenianych obszarów został przedstawiony poziom ryzyka i ocena jakości zarządzania, co było podstawą do oceny netto w tych obszarach. Oceny końcowe BION dla objętych kontrolą banków wynosiły od 3,0 do 3,87.

Nadane końcowe oceny BION dla wybranych do kontroli czterech banków spółdzielczych zostały wyliczone w arkuszu roboczym bionb w sposób prawidłowy. W przypadku trzech banków suma iloczynów ocen netto (nieskorygowanych) i wag standardowych określonych w Metodyce BION dla poszczególnych pięciu obszarów była zgodna z nadaną łączną oceną końcową BION. W przypadku nadania ocen BION dla „[...]”⁵⁴ ocena łączna uwzględniała również dodatkową ocenę ryzyka wynikającą z identyfikacji negatywnego wpływu na Bank zjawisk i zaistnienia istotnych zdarzeń po dacie BION, w szczególności w obszarze jakości aktywów, zarządzania i płynności. Dodatkowa ocena ryzyka uwzględniała oceny analityka o charakterze eksperckim, wynikające ze złej sytuacji banku. W związku z tym wagi standardowe przypisane pięciu grupom obszarów zostały odpowiednio skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 7563, 7575-7644, 7780, 7916, 7971, 8004, 8020, 8187, 8277-8282)

Kwartałna ocena poziomu ryzyka poszczególnych banków

Ocena kwartałna poziomu ryzyka była elementem procesu BION i stanowiła podstawę do aktualizacji rocznej oceny banków w ramach BION. Od I kwartału 2014 r. zostało wprowadzone narzędzie analityczne kwartałnej oceny banku - Raport z ilościowej analizy ryzyka (KOBRA). Ilościowa analiza poziomu ryzyka prowadzona była raz na kwartał w zakresie możliwym do oceny na podstawie sprawozdawczości banków. Obejmowała 11 obszarów, w tym ryzyko kredytowe, koncentracji kredytowej, płynności, rynkowe, stopy procentowej i operacyjne.

W 2015 r. i 2016 r. przeprowadzono po cztery aktualizacje ocen końcowych BION w oparciu o wyniki analiz kwartalnych. Analizami według stanu na 30 marca 2016 r., 30 września 2016 r., 31 grudnia 2016 r. i 31 marca 2017 r. zostały objęte wszystkie banki komercyjne oprócz Banku „[...]”⁵⁵, z uwagi na istotną zmianę zakresu jego działalności, tj. podział banku i sprzedaż podstawowej działalności do „[...]”⁵⁶. Możliwość odstąpienia od aktualizacji w tym przypadku wynikała z zapisów Metodyki

⁵⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁵⁵ j.w.

⁵⁶ j.w.

i Procedury BION i nastąpiła za zgodą Zastępcy Przewodniczącego KNF odpowiedzialnego za nadzór nad sektorem bankowym.

Do kontroli analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej banków i aktualizacji ocen BION, NIK wybrała losowo trzy banki komercyjne oraz trzy banki spółdzielcze z grupy banków o najniższym współczynniku wypłacalności z różnych okresów „[...]”⁵⁷.

Kwartalne analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej banków komercyjnych i spółdzielczych, dokonywane w ramach nadzoru analitycznego w UKNF wykonywane były zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w DBK i DBS, tj. Metodą kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków (Metodą KOBRA) oraz Procedurą dotyczącą trybu korzystania z analitycznych narzędzi nadzorczych przez DBK i DBS (Procedura kwartalna). W każdym przypadku nadane zostały oceny za poziomy ryzyka określone w Metodzie KOBRA.

Pisma do banków komercyjnych zawierały informacje o ocenach punktowych poziomów ryzyka oraz ocenie końcowej BION według stanu na koniec danego kwartału i w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego kwartału. Przedstawiano w nich krótką analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej banku ze wskazaniem obszarów generujących najistotniejsze ryzyko dla banku, natomiast nie sformułowano szczegółowych zaleceń, gdyż w dwóch przypadkach oceny nie pogorszyły się, a w jednym gdy ocena BION uległa obniżeniu, zalecenia były przekazane po inspekcji kompleksowej. Przestrzegano ustalonych w Procedurze kwartalnej terminów wysłania pism do banków informujących o nadanych ocenach kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 2035-2058, 2363-2368, 3030-3189, 8297-8410, 8521)

Oceny kwartalne BION banków spółdzielczych nie uległy zmianie w porównaniu do okresów poprzednich i w związku z tym, zgodnie z Podręcznikiem badania i oceny nadzorczej, stosowanym w DBS, nie istniała konieczność informowania banków o wynikach analiz. Nie kierowano w związku z tym zaleceń. W przypadku dwóch banków nie przekroczono, ustalonych w Procedurze kwartalnej, terminów na sporządzenie i zaakceptowanie nadanej oceny kwartalnej, natomiast ocenę BION Banku Spółdzielczego w Nadarzynie sporządzono i zaakceptowano z przekroczeniem terminu o 18 dni.

Bankowi Spółdzielczemu w Nadarzynie od IV kwartału 2015 r. nadano ocenę na poziomie 4, tj. najniższą.⁵⁸ Ocena ta wynikała z istotnego pogorszenia sytuacji finansowej Banku na koniec 2015 r. (strata 18,6 mln zł), stwierdzonego w postępowaniu wyjaśniającym UKNF w Banku w czerwcu 2015 r. w zakresie badania jakości ekspozycji kredytowych. W toku postępowania wyjaśniającego Urząd ustalił, że kredytowanie podmiotów prowadzone było z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa oraz dobrych praktyk bankowych. Badania wykazały bardzo niską jakość procesu identyfikacji ryzyka na etapie udzielania kredytów z naruszeniem art. 70 ustawy Prawo bankowe. W związku z ustaleniami tego postępowania, KNF wystosowała do Banku 17 zaleceń i udzieliła Zarządowi upomnienia za prowadzenie działalności bankowej w sposób stwarzający zagrożenie dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych. W kwietniu 2016 r. na skutek informacji prasowych o niekorzystnej sytuacji Banku, nastąpił niekontrolowany wypływ depozytów na około 86,6 mln zł. Bank był w strukturach Zrzeszenia SGB-Bank S.A. i w związku z tym Zrzeszenie udzieliło Bankowi pomocy płynnościowej na kwotę 65,5 mln zł. Bank nie był członkiem Systemu Ochrony SGB.

⁵⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁵⁸ W cyklu BION 2014, dla BS w Nadarzynie nadano ocenę zadawalającą 2,17.

W dniu 24 kwietnia 2016 r. KNF mając na uwadze realne zagrożenie bezpieczeństwa środków na rachunkach Banku, skierowała do Rady Nadzorczej Banku zobowiązanie do podjęcia działań łączeniowych z innym silniejszym kapitałowo bankiem i ich zakończenie do czerwca 2016 r. Działania łączeniowe, przy zaangażowaniu KNF w spotkania z potencjalnymi kandydatami do przejęcia Banku, nie zostały pomyślnie przeprowadzone. Decyzją KNF w dniu 21 października 2016 r. działalność Banku została zawieszona, a jednocześnie KNF ustanowił w nim zarząd komisaryczny. Po rozpatrzeniu wniosku KNF o ogłoszenie upadłości, Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy ogłosił upadłość Banku postanowieniem z dnia 19 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 7130, 7183, 7209, 7247, 7543, 8297, 8759, 8769)

Prezentowanie wyników rocznej oceny BION Komisji Nadzoru Finansowego

Wyniki procesu BION prezentowane były na posiedzeniach KNF w formie rocznych raportów BION dla sektorów banków komercyjnych i spółdzielczych. Raporty prezentujące przebieg cyklu BION w 2015 r. i 2016 r. obejmowały analizy poziomów ryzyka oraz jakości zarządzania w poszczególnych bankach, pokazane w ramach grup rówieśniczych dla banków komercyjnych i spółdzielczych, podzielonych ze względu na profil prowadzonej działalności oraz wielkość sumy bilansowej.

W Raporcie BION dla sektora banków komercyjnych, prezentującym wyniki cyklu BION 2016 podano, że analiza indywidualna podmiotów nie wskazuje na istotne zagrożenie. Średnia ważona ocena BION⁵⁹ wyniosła 2,21 (podobnie jak w 2015 r. – 2,20). W przypadku 22 banków, których aktywa stanowiły łącznie 86,6% aktywów banków komercyjnych, ryzyko pozostawało na akceptowalnym poziomie, niskim bądź umiarkowanym, we wszystkich obszarach. Grupa dziesięciu banków o udziale 11,9% w aktywach banków komercyjnych otrzymała oceny z przedziału 2,51-3,25, co oznaczało, że ich sytuacja budzi zastrzeżenia. Pięć spośród z nich zostało objętych programami postępowania naprawczych (PPN). Realizacja programów monitorowana była w UKNF między innymi w oparciu o bieżące dane, przekazywane przez banki w ramach sprawozdawczości obowiązkowej do NBP, jak również w ramach sprawozdań z realizacji PPN. Wszystkie banki z tej grupy były poddane w latach 2013-2017 przynajmniej jednej inspekcji problemowej i/lub kompleksowej.

Najgorsze oceny końcowe BION, tj. 3,4 i 3,82, otrzymały dwa banki komercyjne, należące do grupy banków uniwersalno-detalicznych, tj. „[...]”⁶⁰. Oceny te wskazywały na bardzo niekorzystną ogólną sytuację, a na ocenę w obu przypadkach w znacznym stopniu wpłynęły oceny zarządzania, ryzyka kredytowego oraz wyniku finansowego. Aktywa obu banków stanowiły łącznie 1,5% aktywów banków komercyjnych, przy czym „[...]”⁶¹.

Oba banki były objęte szczególnym nadzorem KNF. W „[...]”⁶² w 2015 r. przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, dotyczące naruszenia bezpieczeństwa teleinformatycznego. KNF skierowała do banku 10 zaleceń, a ponadto bank otrzymał upomnienie za wykonywanie działalności bankowej z naruszeniem przepisów prawa „[...]”⁶³.

W „[...]”⁶⁴ przeprowadzono inspekcję problemową w 2015 r., w wyniku której KNF skierowała do banku 21 zaleceń. Bank zaraportował zrealizowanie wszystkich

⁵⁹ Wazone udziałem banków w aktywach sektora banków komercyjnych.

⁶⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁶¹ j.w.

⁶² j.w.

⁶³ j.w.

⁶⁴ j.w.

zaleceń pionspekcyjnych w kwietniu 2016 r. Inspekcję kompleksową przeprowadzono w tym banku w okresie wrzesień-październik 2017 r. Do dnia 5 grudnia 2017 r. nie zakończyło się postępowanie pionspekcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 2554-2561, 2747-2764, 3231-3289, 3360-3362, 3504, 9774-9786)

Przekazanie pism informujących o nadanych ocenach BION w cyklu 2016 do banków komercyjnych nastąpiło zgodnie z harmonogramem określonym w Procedurze BION, tj. do końca listopada 2016 r. Wyjątkiem było pismo do jednego banku „[...]”⁶⁵ wysłane 14 grudnia 2016 r. ze względu na zastosowanie trybu BION inspekcyjny. Ten tryb postępowania został zaakceptowany przez Przewodniczącego KNF.

(dowód: akta kontroli str. 3359-3374)

Dla sektora spółdzielczego, tj. 560 banków spółdzielczych i 2 banków zrzeszających, średnia ważona ocena w cyklu BION 2015 z datą oceny na 31 grudnia 2014 r. była na poziomie 2,45, tj. porównywalnym do oceny w poprzednim cyklu. Zdecydowana większość, tj. 488 banków, których udział w aktywach sektora spółdzielczego wynosił 64% miała oceny BION nieprzekraczające 2,50, tj. dobre i zadowalające. Oceny na poziomie niższym (gorszym) niż akceptowalny miały 74 banki, a ich udział w sektorze stanowił 36%. W grupie tej 10 banków było w bardzo niekorzystnej sytuacji z nadaną oceną BION 3,26-4,0. Ich aktywa stanowiły 15% aktywów sektora.

W cyklu BION 2016 z datą oceny na 31 grudnia 2015 r. dla 556 banków spółdzielczych i 2 banków zrzeszających, średnia ważona ocena BION wynosiła 2,46. Większość, tj. 478 banków spółdzielczych, których udział w aktywach sektora spółdzielczego wynosił 61%, miała oceny BION nieprzekraczające 2,50, tj. dobre i zadowalające. Pozostałe 80 banków zostało ocenione na poziomie niższym (gorszym) niż akceptowalny, a ich udział w aktywach sektora wynosił 39%. W grupie tej sytuacja ogólna 72 banków oceniana była jako budząca zastrzeżenia (BION 2,51-3,25), a pozostałych ośmiu jako bardzo niekorzystna z nadaną oceną BION 3,26-4,0.⁶⁶

Z powyższych danych wynika, że w latach 2015-2017 duży był udział banków, których sytuacja została oceniona jako bardzo niekorzystna. Wynika to głównie z faktu, że w tej grupie znajdują się banki „[...]”⁶⁷. Banki te posiadały znaczny (23,7%) udział w aktywach bankowego sektora spółdzielczego. W grupie największych banków spółdzielczych (aktywa powyżej 1 mld zł) najgorsze oceny końcowe w cyklu BION 2016 otrzymał „[...]”⁶⁸.

W grupie średnich banków spółdzielczych (aktywa w przedziale 0,5-1 mld zł), najgorszą ocenę BION w cyklu 2016 otrzymał (3,86) „[...]”⁶⁹. Bank nie realizował przyjętego PPN. Na niskim poziomie oceniona była jakość portfela kredytowego banku oraz obniżone zostały do poziomu 4,0 oceny w obszarach: ryzyka

⁶⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁶⁶ Średnie ważone oceny końcowe w cyklu BION 2016 w siedmiu grupach rówieśniczych kształtowały się od 2,15 do 3,04. Najgorsze oceny miały grupy dwóch banków zrzeszających i ośmiu największych banków spółdzielczych o aktywach powyżej 1 mld zł. Oceny końcowe BION w tych grupach przekraczały poziom akceptowalny 2,5 i wynosiły odpowiednio 3,04 i 2,60 (w poprzednim cyklu 3,14 i 2,66). W grupach tych najgorzej prezentowała się ocena obszaru ryzyka kredytowego, która wynosiła odpowiednio 3,23 i 2,98. Pozostałe pięć grup rówieśniczych otrzymały średnie oceny BION poniżej 2,50.

⁶⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁶⁸ j.w.

⁶⁹ j.w..

kredytowego, zarządzania bankiem, modelu biznesowego, adekwatności kapitałowej. Przekroczone były limity koncentracji zaangażowań określone w art. 79a ust. 4 ustawy Prawo bankowe. [...]”⁷⁰

Indywidualna analiza BION wskazywała na istotne zagrożenia związane z działalnością sześciu banków, w których stwierdzono nieprawidłowości w obszarze zarządzania w bankach spółdzielczych „[...]”⁷¹.

Na koniec 2016 r. poza systemem ochrony instytucjonalnej pozostawało 71 banków spółdzielczych. W cyklu BION 2016 były one ocenione na poziomie 2,55 (ocena średnia ważona), tj. budzącym zastrzeżenia, w tym w obszarach zarządzania bankiem, analizy modelu biznesowego i ryzyka kredytowego na poziomie 2,76-2,82. Ocena BION tych banków była gorsza niż ocena banków, które weszły do Systemu Ochrony SGB i Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS. Ocena średnia ważona BION tych banków wynosiła 2,44.

(dowód: akta kontroli str. 3776-3783, 4567-4578, 7171-7272, 8267, 8521)

Działania nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego podjęte w wyniku sprawowania nadzoru analitycznego

KNF w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w procesie BION banków, miała uprawnienia do podjęcia działań nadzorczych określonych w art. 138 ust. 1, 2 i 3, art. 144 ust. 1 i art. 145 ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

Na podstawie art. 138 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, w wyniku analizy działalności banków komercyjnych, prowadzonej w trybie cyklu BION 2015 i 2016, KNF skierowała łącznie 167 zaleceń do 23 banków komercyjnych. Nie podejmowano natomiast działań przewidzianych w art. 144 ust. 1 i 145 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. W latach 2014-2017 nie było potrzeby ustanowienia w bankach komercyjnych kuratora lub zarządu komisarycznego.

Po stwierdzonych w trakcie procesu BION nieprawidłowościach w działalności banków spółdzielczych, skierowano w 2015 r. 1.317 zaleceń do 313 banków (68% sektora banków spółdzielczych), natomiast w 2016 r. 1.377 zaleceń do 353 banków (63,3%). Najwięcej zaleceń dotyczyło obszaru ryzyka kredytowego (602) oraz zarządzania bankiem (349).

Po kwartalnych analizach BION, KNF wydała w okresie styczeń 2015 r. – kwiecień 2017 r. zalecenia 41 bankom. Dotyczyły one kompleksowego przeglądu ekspozycji kredytowych w kontekście utworzenia rezerw celowych, poprawy jakości aktywów i portfela kredytowego, poprawy relacji kosztów do dochodów w celu obniżenia wskaźnika kosztów do dochodów.

Na podstawie art. 138 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy Prawo bankowe KNF zaleciła ograniczenia wypłat z zysków 15 bankom komercyjnym i 34 bankom spółdzielczym w 2015 r. oraz 17 bankom komercyjnym i 40 bankom spółdzielczym w 2016 r. Ponadto całkowity zakaz wypłaty dywidendy w tych latach dotyczył banków spółdzielczych i komercyjnych realizujących programy postępowania naprawczego. Według stanowiska KNF do wypłaty dywidendy upoważnione były jedynie banki, które między innymi utrzymywały współczynniki kapitałowe na poziomach wskazanych w polityce dywidendowej, posiadające ocenę BION lepszą niż 2,50 oraz dźwignię finansową powyżej 5%.

NIK zbadała trzy niżej wymienione przypadki ograniczenia wypłat z zysków zalecone: „[...]”⁷².

⁷⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁷¹ j.w.

⁷² j.w.

Ponadto NIK zbadała trzy przypadki ograniczenia wypłat z zysków zaleconych bankom spółdzielczym. Banki Spółdzielcze „[...]”⁷³ nie spełniły kryterium polityki dywidendowej KNF w zakresie wymaganego poziomu dźwigni finansowej, a „[...]”⁷⁴ nie utrzymywał łącznego współczynnika kapitałowego na rekomendowanym poziomie. Powyższe zalecenia były zgodne z przyjętą polityką dywidendową KNF.

(dowód: akta kontroli str. 1471-1651, 7145-7151, 7173, 7209, 7271)

Na podstawie art. 144 ust. 1 ustawy Prawo bankowe KNF ustanowiła w latach 2015-2017 kuratorów w Banku „[...]”⁷⁵. Natomiast na podstawie art. 145 ust. 1 ustawy Prawo bankowe KNF ustanowiła zarządy komisaryczne w „[...]”⁷⁶, Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz w Banku Spółdzielczym w Nadarzynie.

(dowód: akta kontroli str. 8713-8723)

2.2.2. Baza kandydatów na kuratorów i członków zarządów komisarycznych

Na podstawie § 32 uchwały Nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w UKNF prowadzona była baza kandydatów, którzy zgłosili gotowość do niezwłocznego podjęcia obowiązków kuratora lub członka zarządu komisarycznego w bankach. Według § 33 ust. 1 i § 34 ust. 1 wyżej wymienionej uchwały, UKNF powinien dokonywać wstępnej oceny kwalifikacji osób zgłaszających zainteresowanie pełnieniem funkcji kuratora i członka zarządu komisarycznego z uwzględnieniem wymogów określonych w § 33 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i § 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 uchwały.

NIK objęła kontrolą 12 losowo wybranych formularzy zgłoszenia gotowości osób do podjęcia wyżej wymienionych funkcji. Siedmiu kandydatów zarejestrowanych w bazie pod numerem: 20, 21, 24, 25, 26, 27 i 29, nie posiadało określonych w uchwale minimalnych kwalifikacji w zakresie doświadczenia zawodowego i wykształcenia, niezbędnych do pełnienia tych funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 8596-8665)

2.2.3. Programy postępowania naprawczego

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. siedem banków komercyjnych realizowało programy postępowania naprawczych. Informacje na temat sytuacji tych banków przedstawiane były w okresach półrocznych na posiedzeniach KNF. W raportach przedstawiano analizy sytuacji finansowej poszczególnych banków i realizacji przez nie PPN, wskazywano na zagrożenia w realizacji PPN, a także podawano planowane działania nadzoru wobec banków. Działania te polegały głównie na monitoringu stopnia realizacji programu postępowania naprawczego oraz zaleceń z inspekcji.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. 42 banki spółdzielcze realizowały PPN. Ich aktywa stanowiły 10,6% ogółem aktywów banków spółdzielczych. [...]”⁷⁷. W Zrzeszeniu BPS 29 banków objętych było programami postępowania naprawczych, z czego dziewięć banków nie należało do Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS. W Zrzeszeniu SGB 13 banków objętych było PPN, z czego dwa banki nie należały do Systemu Ochrony SGB.

⁷³ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁷⁴ j.w.

⁷⁵ j.w.

⁷⁶ j.w.

⁷⁷ j.w.

W trzech bankach realizujących PPN „[...]”⁷⁸ ustanowieni byli w latach 2015-2017 kuratorzy do nadzorowania realizacji PPN. Kuratora w „[...]”⁷⁹ ustanowiono w trybie art. 144 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, z uwagi na stwierdzone utrzymujące się nieprawidłowości w procesie zarządzania bankiem.

(dowód: akta kontroli str. 3307-3348, 3520-3521, 9787-9802)

2.2.4. Plany naprawy

W okresie objętym kontrolą 10 banków komercyjnych, zobowiązanych na podstawie art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe, opracowało plany naprawy i złożyło wnioski do KNF o ich zatwierdzenie. Do dnia 29 listopada 2017 r. Przewodniczący KNF z upoważnienia Komisji wydał dziewięć decyzji w sprawie zatwierdzenia przedłożonych planów. Do dnia 5 grudnia 2017 r. jedno postępowanie w sprawie zatwierdzenia planu nie zostało zakończone.

Pozostałe banki komercyjne zostały zobowiązane przez KNF, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 141m ust. 2 lub 141n ust. 1 ustawy Prawo bankowe, do opracowania planów naprawy i złożyły wnioski o ich zatwierdzenie. Do dnia 5 grudnia 2017 r. zatwierdzony został jeden grupowy plan naprawy podmiotu dominującego.

Kontrola prowadzonych postępowań nie wykazała przekroczenia terminów na zatwierdzenie przedłożonych planów naprawy.

(dowód: akta kontroli str. 3385-3501, 3522-3526, 3620-3622)

W piśmie z dnia 24 sierpnia 2016 r. do prezesów zarządów banków zrzeszających, banków spółdzielczych, Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS oraz Systemu Ochrony SGB, KNF wskazała, że nowelizacja ustawy Prawo bankowe zobowiązała banki do opracowania planów naprawy, które podlegają zatwierdzeniu przez KNF. Jednocześnie wskazano, że banki wchodzące w skład systemów ochrony instytucjonalnej mogą podjąć decyzję o opracowaniu jednego, grupowego planu naprawy dla całego systemu. W piśmie tym banki zostały poinformowane o wymogach formalnych i merytorycznych związanych z przygotowaniem planu naprawy oraz procedowaniem jego zatwierdzenia przez KNF.

System Ochrony Zrzeszenia BPS, System Ochrony SGB oraz wszystkie banki spółdzielcze spoza tych systemów złożyły do KNF w terminach ustawowych, tj. do 9 stycznia 2017 r. i 9 kwietnia 2017 r. wnioski o zatwierdzenie załączonych planów naprawy. Do dnia 5 grudnia 2017 r. zatwierdzony został jedynie plan naprawy Banku Spółdzielczego „[...]”⁸⁰ oraz plan naprawy „[...]”⁸¹.

W ramach prowadzonych postępowań administracyjnych, banki oraz Systemy Ochrony wzywane były przez KNF, na podstawie art. 141q ust. 6 ustawy Prawo bankowe, do uzupełnienia lub zmiany planów naprawy. Na podstawie art. 141q ustawy Prawo bankowe KNF występowała do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o wydanie opinii w sprawie przewidywanego wpływu wykonania planu naprawy na przymusową restrukturyzację, o której mowa w dziale III w rozdziale 5 ustawy o BFG. W przekazanych opiniach BFG uznał, że wykonanie planów naprawy poszczególnych banków nie wpłynie na przymusową restrukturyzację. Według stanu na dzień 5 grudnia 2017 r. nie był przekroczony termin sześciu miesięcy na zatwierdzenie złożonych planów naprawy, określony w art. 141q ust.1 ustawy Prawo bankowe.

(dowód: akta kontroli str. 7386-7402, 8429, 9363)

⁷⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁷⁹ j.w.

⁸⁰ j.w.

⁸¹ j.w.

W zakresie zagadnień przedstawionych w pkt 2.2.1. – 2.2.4. NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości.

- 1) KNF nie podejmowała skutecznych działań nadzorczych w stosunku do banków, które nierzetelnie prezentowały dane w formularzach samooceny BION. Banki spółdzielcze w „[...]”⁸², dokonały korzystniejszej oceny jakości kredytów w formularzach samooceny BION za 2016 r. niż inne banki, oceniając osiągnięte parametry jakości kredytów na tle konkurencji jako przeciętne/lepsze, a wsparcie techniczne procesów decyzyjnych jako przeciętne/wystarczające oraz podały, że wdrożyły arkusze oceny zdolności kredytowej. KNF zweryfikowała te dane i nadała wyżej wymienionym bankom istotnie niższe oceny cząstkowe BION w tym obszarze na poziomie 3,5 (ocena budząca zastrzeżenia) i 4 (ocena bardzo niekorzystna). P.o. Dyrektora DBS wyjaśnił, że zdolność banku do właściwej samooceny jest istotna z punktu widzenia nadzorczego, gdyż pokazuje, czy podmiot jest w stanie właściwie diagnozować swoje problemy. Brak zdolności banku do postawienia właściwej diagnozy odnośnie własnej sytuacji jest istotnym sygnałem dla analityka, że w banku występuje problem z jakością zarządzania danym ryzykiem. W przypadku wyżej wymienionych banków, znalazło to odzwierciedlenie w ocenie cząstkowej BION obszaru III, za który otrzymały oceny 3,5 lub 4, tj. najgorsze z możliwych. Brak zaleceń nadzorczych do tych banków, p.o. Dyrektora DBS wyjaśnił faktem skierowania w tym czasie zaleceń pionspekcyjnych, akceptacją przez KNF programu postępowania naprawczego oraz prowadzonymi procesami łączeniowymi, a także prowadzeniem bezpośredniego dialogu nadzorczego z bankiem znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej.

Zdaniem NIK, działania te były niewystarczające i zwiększały ryzyko niskiej wiarygodności przekazywanych przez banki informacji o charakterze jakościowym w procesie BION. W sytuacji ograniczonych możliwości weryfikacji informacji otrzymywanych od banków poprzez czynności kontrolne w bankach, istotna jest rzetelność danych wykorzystywanych do oceny banków w ramach czynności analitycznych.

(dowód: akta kontroli str. 7585, 7589, 7645, 7784, 7916, 8004, 8028, 8032, 8187, 8289-8290, 9791)

- 2) W ramach badania kwartalnych ocen BION NIK stwierdziła, że przekroczony był termin określony w Procedurze BION na nadanie i zaakceptowanie kwartalnej oceny BION w przypadku oceny za II kwartał 2016 r. dla Banku Spółdzielczego w Nadarzynie o 18 dni, a w przypadku oceny za II kwartał 2017 r. dla Banku „[...]”⁸³ o osiem dni. P.o. Dyrektora DBS wyjaśnił to faktem, że wobec banków prowadzone były szczególne działania nadzorcze i w analizach kwartalnych konieczne było uwzględnienie jak najbardziej aktualnej sytuacji banków, co uzasadniało sporządzenie i zatwierdzenie ocen kwartalnych po terminie określonym w Procedurze BION.

(dowód: akta kontroli str. 6904, 6986, 8297, 8411, 8418)

- 3) NIK stwierdziła, że przekroczone były terminy, określone w Podręczniku i Procedurze BION, na przygotowanie programu oceny nadzorczej banków na 2016 r. Przewodniczący KNF zaakceptował ten program dla banków komercyjnych 20 dni, a dla banków spółdzielczych 2,5 miesiąca po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1894, 2021, 3371, 3561, 6904, 7143, 7470, 8286)

⁸² Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁸³ j.w.

- 4) Zdaniem NIK, nierzetelnie oszacowana była ocena BION Banku Spółdzielczego „[...]”⁸⁴ za II kwartał 2017 r. UKNF już 12 września 2017 r. znał wyniki audytu przeprowadzonego przez audytorów Jednostki Zarządzającej Systemem Ochrony [...]”⁸⁵ wskazującego na bardzo złą sytuację finansową tego banku”[...]”⁸⁶. Wyniki audytu dawały podstawę do nadania bankowi oceny na poziomie 4 lub F, tj. oceny wskazującej na bardzo niekorzystną ogólną sytuację banku lub banku uznanego za zagrożony upadłością. Tymczasem 8 listopada 2017 r. UKNF nadał bankowi ocenę BION za II kwartał 2017 r. na poziomie 3,1, tj. ocenę budzącą zastrzeżenia ogólną sytuacją banku.

Metodyka BION obowiązująca od kwietnia 2017 r. w pkt II.5.1.2 (str. 72) przewiduje ocenę BION F dla banku uznanego za zagrożony upadłością, jeśli występuje co najmniej jedna z okoliczności określonych w art. 101 ust. 3 ustawy o BFG, w tym między innymi gdy aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań albo występują przesłanki do takiego twierdzenia, jak i kontynuacja działalności banku wymaga zaangażowania nadzwyczajnych środków publicznych. Ponadto zgodnie z Metodyką kwartalną KOBRA stosowaną w DBS występuje ścisłe powiązanie oceny KOBRA z oceną BION w ten sposób, że oceny KOBRA stanowią część składową oceny BION, jak i oceny KOBRA są stosowane w czynnościach nadawania i aktualizacji ocen BION zgodnie z opisem procesu zamieszczonym w Procedurze BION. Ponadto Metodyka BION wskazuje, że „*proces badania i oceny nadzorczej BION ma charakter ciągły w odniesieniu do wszystkich nadzorowanych przez KNF banków co oznacza, że nowo pozyskane informacje są na bieżąco integrowane całością osądu nadzorczego na temat banku*”. Według Metodyki KOBRA Bank kwalifikował się do nadania oceny kwartalnej BION na poziomie 4,0 lub F.

(dowód: akta kontroli str. 8418-8423, 8429, 8431, 9362-9364)

- 5/ NIK zwraca uwagę, że KNF nie podjęła działań w celu zapewnienia przez kuratorów poprawy efektywności wdrażania założeń programów postępowania naprawczych przez Bank „[...]”⁸⁷ Kurator nadzorujący wykonanie programu postępowania naprawczego przez Bank „[...]”⁸⁸ został ustanowiony przez KNF w dniu 11 marca 2015 r. Inspekcja problemowa przeprowadzona w banku w okresie październik-listopad 2016 r., wykazała nieprawidłowości w zakresie identyfikacji i wyceny ryzyka kredytowego oraz w sprawozdawczości przekazywanej do Narodowego Banku Polskiego, w której nieprawidłowo prezentowano portfel z utratą wartości.

Kuratora nadzorującego wykonanie programu postępowania naprawczego przez „[...]”⁸⁹ ustanowiono w dniu 22 marca 2016 r. W informacji na temat banków spółdzielczych objętych postępowaniem naprawczym według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. UKNF wskazał, że podjęte przez bank działania są niewystarczające dla realizacji celów programu postępowania naprawczego.

Mimo takich ustaleń na temat nieskutecznego nadzoru kuratorów nad realizacją przez banki założeń programów postępowania naprawczego, KNF nie podjęła wobec kuratorów żadnych działań.

P.o. Dyrektora DBS wyjaśnił, że KNF nie dysponuje środkami prawnymi w celu oddziaływania na kuratorów, a ewentualne podjęcie przez KNF decyzji o odwołaniu kuratora jest możliwe jedynie w konkretnych, wskazanych

⁸⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁸⁵ j.w.

⁸⁶ j.w.

⁸⁷ j.w.

⁸⁸ j.w.

⁸⁹ j.w.

w przepisach prawa przypadkach, tj. w przypadku rezygnacji kuratora lub niewłaściwego wykonywania funkcji. Wskazał również, że zgodnie z obowiązującą w UKNF opinią prawną kurator powoływany jest do zapewnienia efektywności wdrażania PPN.

Zdaniem NIK, skoro Urząd uznaje, że brak efektów realizacji programu postępowania naprawczego nie jest wystarczającą podstawą do interwencji KNF, to wskazać należy, że obowiązujące przepisy nie służą właściwej realizacji celów nadzoru. Działalność kuratora powinna być oceniana przez pryzmat celu do jakiego został powołany, a KNF powinna mieć narzędzia by w razie braków w tym zakresie móc na bieżąco reagować. Priorytetem jest bowiem ochrona środków zgromadzonych w bankach a nie ochrona kuratora. W związku z tym, KNF powinna rozważyć zwrócenie się do Ministra Finansów o podjęcie działań legislacyjnych wprowadzających dodatkowe przepisy umożliwiające KNF oddziaływanie dyscyplinujące na kuratorów celem zapewnienia skuteczności i efektywności wdrażania programów postępowania naprawczego i programów naprawy.

(dowód: akta kontroli str. 7264-7265, 8284, 8286, 9799)

- 6/ NIK stwierdziła, że w prowadzonej przez Urząd bazie kandydatów na kuratorów i członków zarządów komisarycznych zarejestrowane były osoby nie posiadające minimalnych kwalifikacji w zakresie doświadczenia zawodowego i wykształcenia, niezbędnych do pełnienia tych funkcji, określonych w § 33 i § 34 uchwały Nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 8596-8665)

2.3. Czynności kontrolne w bankach

Opis stanu faktycznego

W latach 2015 – I półrocze 2017 r., roczne plany czynności kontrolnych w bankach opracowywał Departament Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DIB), w uzgodnieniu z Departamentem Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Instytucji Płatniczych (DBK) i Departamentem Bankowości Spółdzielczej i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DBS), zgodnie z harmonogramem określonym w Procedurze sporządzania rocznego planu czynności kontrolnych Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych. Plany zatwierdzane były przez Przewodniczącego KNF. W trakcie roku plany czynności kontrolnych były zmieniane, w tym w 2015 r. dwukrotnie, w 2016 r. pięciokrotnie, a w 2017 r. trzykrotnie. Weryfikacja planu w 2016 r. dotyczyła głównie czynności kontrolnych w bankach spółdzielczych i wynikała z ustaleń bieżących analiz sytuacji finansowej tych banków. W 2017 r. zmiany planu wynikały w szczególności z potrzeby objęcia inspekcją 13 banków spółdzielczych, z grupy 56 banków spółdzielczych, które złożyły do KNF wnioski o wydanie zezwolenia na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej pod firmą Polski Bank Apeksowy Spółka Akcyjna. P.o. Dyrektora DBS wyjaśnił, że sytuacja finansowa tych banków oraz w zakresie jakości aktywów i zarządzania ryzykiem kredytowym wymagała weryfikacji w toku inspekcji, ponieważ od 2013 r. nie przeprowadzono w nich kontroli.

W latach 2015-I półrocze 2017 r. przeprowadzono 135 inspekcji, w tym w 2015 r. – 47, w 2016 r. – 60, a w I połowie 2017 r. – 28. Inspekcje kompleksowe stanowiły 16,3%, natomiast problemowe 83,7% inspekcji ogółem. W 2015 r. w bankach komercyjnych przeprowadzono 5 inspekcji kompleksowych i 22 problemowe, a w bankach spółdzielczych odpowiednio 2 i 18. W 2016 r. w bankach komercyjnych przeprowadzono 3 inspekcje kompleksowe i 25 problemowych, a w bankach spółdzielczych odpowiednio 7 i 25. W I półroczu 2017 r. w bankach komercyjnych

przeprowadzono 1 inspekcję kompleksową i 8 problemowych a w bankach spółdzielczych odpowiednio 2 i 17.

(dowód: akta kontroli str. 3624-3629, 3640-3647, 3712-3751, 4002-4014, 4189-4391)

Częstotliwość i zakres inspekcji w bankach komercyjnych i spółdzielczych wynikały głównie z ilości czasu inspekcyjnego możliwego do wykorzystania oraz z cyklu inspekcyjnego określonego dla banków komercyjnych. [...] ⁹⁰

Cykl inspekcyjny nie dotyczył banków spółdzielczych. Typowanie tych banków do kontroli oraz określenie rodzaju i zakresu czynności kontrolnych następowało z uwzględnieniem daty przeprowadzenia ostatniej inspekcji, oceny BION, istotnych informacji uzyskanych w trybie nadzoru analitycznego między inspekcjami, stopnia realizacji zaleceń poinspekcyjnych, analizy ekonomiczno-finansowej, wytycznych KNF, wskazań Przewodniczącego KNF i Zastępców Przewodniczącego KNF.

Przygotowując plany inspekcji w bankach spółdzielczych uwzględniano między innymi profil i poziom ryzyka występującego w bankach, informacje przekazywane przez banki zrzeszające oraz jakość sprawozdań finansowych banków. W procesie typowania banków spółdzielczych do kontroli w 2017 r. uwzględniono plany audytu Jednostek Zarządzających Systemami Ochrony SGB i Zrzeszenia BPS.

Według wyjaśnień Dyrektora DIB brak cyklu inspekcyjnego dla banków spółdzielczych wynikał z dużej liczebności tych banków, niewielkiego udziału aktywów w aktywach banków ogółem oraz niedostatecznego stanu zatrudnienia do realizacji czynności kontrolnych i analitycznych. Wprowadzenie cyklu inspekcyjnego dla banków spółdzielczych spowodowałoby w obecnych uwarunkowaniach kadrowych, że cykl inspekcyjny dla tych banków w zakresie inspekcji problemowych ryzyka kredytowego wynosiłby 13 lat. Wprowadzenie cyklu inspekcyjnego dla banków spółdzielczych wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia i przeszkolenia nowych pracowników. Negatywny wpływ na alokację czasu inspekcyjnego dla banków spółdzielczych miały również potrzeby wynikające z rozszerzenia nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi.

W związku z powyższymi ograniczeniami w bankach spółdzielczych przeprowadzano głównie inspekcje problemowe w zakresie ryzyka kredytowego, które nie zapewniały KNF pełnych informacji na temat całokształtu działalności nadzorowanych banków spółdzielczych. W latach 2013 – I półrocze 2017 r. inspekcje problemowe stanowiły 81,2% inspekcji ogółem przeprowadzonych w bankach spółdzielczych.

Przewodniczący KNF wyjaśnił, że w związku z rosnącym zakresem obowiązków nadzorczych Urząd od kilku lat podejmował działania w celu zwiększenia budżetu KNF i liczby etatów. Na potrzeby te wskazano również podczas prac nad projektem budżetu na 2018 r. oraz podczas prezentacji projektu budżetu KNF przed Sejmową Komisją Finansów Publicznych w dniu 25 października 2017 r. Ponadto w Urzędzie przeprowadzone zostały dwie analizy dotyczące liczby etatów niezbędnych do sprawnej realizacji zadań nadzorczych. Jedna dotyczyła konsekwencji nowych obowiązków nadzorczych wynikających z wdrażania nowych regulacji prawnych, a druga konieczności zwiększenia liczby etatów kontrolnych, tak by w każdej instytucji nadzorowanej kontrola prowadzona była co najmniej raz na 5 lat. ⁹¹

⁹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁹¹ Potrzeba zwiększenia budżetu UKNF i liczby etatów, w celu wzmocnienia możliwości analitycznych w związku z zakresem obowiązków, wynika również z Raportu Financial System Stability Assessment z 2014 r.

Zdaniem NIK, w latach 2014 – 2016 UKNF nie podejmował skutecznych działań w zakresie zwiększenia liczby etatów w związku ze zwiększonymi obowiązkami o charakterze inspekcyjnym i nadzorczym. Informacje dodatkowe o zapotrzebowaniu etatowym do projektów budżetów KNF na te lata nie zawierały wystarczającego uzasadnienia potrzeb analitycznych i inspekcyjnych sektora bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 3701-3704, 3721-3751, 4067-4071)

NIK objęła kontrolą 11 inspekcji przeprowadzonych w bankach w latach 2015 – 2017.⁹² Doboru próby do badania dokonano w sposób celowy⁹³ spośród 135 inspekcji i postępowań wyjaśniających.

Z kontroli NIK wynika, że zrealizowany zakres czynności kontrolnych w bankach komercyjnych pokrywał się z planowanym i dotyczył między innymi zagadnień z obszaru zarządzania bankiem, procesu podejmowania decyzji w obszarze ryzyka kredytowego, procesu rozpatrywania skarg i reklamacji, dostosowania działalności banków do zapisów Rekomendacji KNF S, J, U,⁹⁴ zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego, przeglądu jakości aktywów AQR, zapewnienia adekwatności kapitałowej i ryzyka płynności.

W bankach spółdzielczych zakres czynności kontrolnych dotyczył między innymi oceny jakości aktywów i zarządzania ryzykiem kredytowym, oceny zasad i trybu rozpatrywania skarg i reklamacji, dostosowania banku do zapisów Rekomendacji KNF U, T i C,⁹⁵ jakości aktywów, utrzymania płynności płatniczej, wyniku finansowego, stopnia przygotowania do wdrożenia Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej, jakości zarządzania ryzykiem operacyjnym i rynkowym.

Wydane zalecenia poinspekcyjne dotyczyły między innymi przeprowadzenia kompleksowego przeglądu ekspozycji kredytowych oraz klasyfikacji ekspozycji kredytowych do właściwej kategorii ryzyka, utworzenia adekwatnych rezerw celowych, weryfikacji wyceny certyfikatów inwestycyjnych, ustalenia wymogów odnoszących się do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużników w przypadku wyrażenia zgody na przesunięcie spłat należności z tytułu udzielonych kredytów, obowiązku weryfikacji nieruchomości mieszkalnych wycenionych metodą porównawczą z uwzględnieniem cen sprzedaży, wprowadzenia mechanizmów kontrolnych zapewniających odpowiednie zarządzanie ryzykiem operacyjnym.

Inspekcje objęte kontrolą NIK przeprowadzono z zachowaniem celów inspekcji określonych w § 46 ust. 1 uchwały Nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. Protokoły z inspekcji spełniały wymogi określone w § 48 ust. 2 wyżej wymienionej uchwały i sporządzone zostały w terminach określonych w § 48 ust. 4 i ust. 5 tej uchwały. Zalecenia poinspekcyjne przekazano bankom w terminach określonych w § 53 ust. 1 i 2 uchwały.

(dowód: akta kontroli str.3752-3886, 4763-4772)

⁹² Cztery inspekcje w bankach komercyjnych (jedną kompleksową i trzy problemowe) i sześć w bankach spółdzielczych (dwie kompleksowe i cztery problemowe) oraz jedno postępowanie wyjaśniające w banku spółdzielczym.

⁹³ Do badania wybrano inspekcje w bankach, w których nastąpiło pogorszenie oceny BION.

⁹⁴ Rekomendacja S – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, Rekomendacja J – dotycząca zasad gromadzenia i przetwarzania przez banki danych o nieruchomościach (przyjęta uchwałą KNF Nr 249/2012, Dz. Urz. KNF poz. 16), Rekomendacja U – dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance (przyjęta uchwałą KNF Nr 183/2014, Dz. Urz. KNF poz. 12).

⁹⁵ Rekomendacja T – dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, Rekomendacja C – dotycząca zarządzania ryzykiem koncentracji zaangażowani (przyjęta uchwałą KNF Nr 351/2016, Dz. Urz. KNF poz. 15).

Czynności kontrolne w bankach prowadzone były według zasad określonych w Podręczniku inspekcji. Podręcznik ostatnio był zmieniany w listopadzie 2013 r., ale na bieżąco aktualizowane były 24 metodyki obszarowe poszczególnych rodzajów ryzyka, 13 metodyk dotyczących organizacji procesu inspekcji, wytyczne Dyrektora DIB dotyczące priorytetów inspekcyjnych, kwartalne informacje w zakresie przepisów prawa i regulacji ostrożnościowych. Ponadto regularnie przeprowadzane były wewnętrzne warsztaty szkoleniowe dla pracowników DIB. Dyrektor DIB wyjaśnił, że aktualnie prowadzona jest aktualizacja treści Podręcznika inspekcji.

DIB przedkładał KNF roczne informacje o najważniejszych ustaleniach z przeprowadzonych inspekcji w bankach, w tym wyniki kontroli ryzyka kredytowego, płynności oraz zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 3846-3988, 4014-4392)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W latach 2014-I kwartał 2017 r. UKNF przeprowadził inspekcje tylko w 92 bankach spółdzielczych, co świadczy o tym, że 83,5% ogólnej liczby banków spółdzielczych (556) nie było objętych żadnymi czynnościami kontrolnymi ze strony KNF. Spośród 464 banków nieobjętych czynnościami kontrolnymi w tym okresie, 20 banków miało nadane oceny BION na poziomie około 3 (budząca zastrzeżenia sytuacja banku) lub powyżej 3,26 (bardzo niekorzystna sytuacja banku). Oceny te wskazywały na istotnie podwyższony poziom ryzyka w tych bankach. Ponadto w 13 bankach z tej grupy realizowane były programy postępowania naprawczego, co również było istotną przesłanką do przeprowadzenia w nich inspekcji.

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie inspekcji w bankach spółdzielczych realizujących programy postępowania naprawczego oraz w bankach z nadanymi niekorzystnymi ocenami BION było działaniem nieprawidłowym, ponieważ banki te powinny być objęte szczególnym nadzorem inspekcyjnym. Wskazują na to wytyczne określone w Procedurze sporządzania rocznego planu czynności kontrolnych Departamentu Inspekcji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych.

Planując inspekcje w bankach spółdzielczych należało również uwzględnić fakt, że w 10 z grupy 20 banków UKNF w wyniku analizy sprawozdawczości banków z lat 2015-2017 stwierdził rozbieżności w klasyfikacji należności w sprawozdaniu NB300. Banki Spółdzielcze „[...]”⁹⁶ potwierdziły ustalenia UKNF i zmieniły klasyfikację sześciu ekspozycji kredytowych klientów oraz przenieśli ich kredyty do kategorii poniżej standardu i stracone. Pozostałe sześć banków poinformowało Urząd, że nie istniały przesłanki do zmiany klasyfikacji ekspozycji kredytowych ich klientów. Przypadek Banku Spółdzielczego „[...]”⁹⁷, w którym UKNF stwierdził rozbieżności w klasyfikacji należności w NB300, ale nie zostały one potwierdzone przez bank wskazuje, że należało w tych bankach przeprowadzić kontrolę prawidłowości klasyfikacji należności.

W ocenie NIK nadzór KNF nad Bankiem Spółdzielczym „[...]”⁹⁸ był nieprawidłowy. Bank w ostatnich ośmiu latach miał nadaną oceną globalną i BION na poziomie 4 i 3 i mimo że nałożony na Bank program postępowania naprawczego w latach 2014 - I półrocze 2016 nie był realizowany prawidłowo, UKNF nie przeprowadził w nim inspekcji od 2013 r. Nadzór sprawowany był na podstawie sprawozdawczości banku, raportów wraz z opiniami biegłego rewidenta z badanych rocznych

⁹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

⁹⁷ j.w.

⁹⁸ j.w.

sprawozdań finansowych banku oraz informacji kwartalnych o realizacji programu postępowania naprawczego.

Nieprawidłowa działalność organów banku doprowadziła w 2017 r. do zagrożenia upadłością banku. Dopiero działania podjęte przez System Ochrony „[...]”⁹⁹ uratowały bank przed upadłością [...]”¹⁰⁰. W okresie od czerwca 2016 r. do września 2017 r. audytorzy Systemu Ochrony [...]”¹⁰¹ przeprowadzili trzy audyty w banku i ujawnili istotne nieprawidłowości w klasyfikacji należności banku. W wyniku tych ustaleń dokonano, według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r., zmiany klasyfikacji 153 ekspozycji kredytowych o wartości [...]”¹⁰². Konieczność utworzenia rezerw celowych na kwotę [...]”¹⁰³ spowodowała stratę banku na dzień 31 lipca 2017 r. w wysokości [...]”¹⁰⁴, przy funduszach własnych banku na poziomie [...]”¹⁰⁵. Audytorzy wyrazili opinię, że przyczyną nieprawidłowości w banku był brak odpowiedniego nadzoru na prowadzoną działalnością przez bank i nieprawidłowe zarządzanie ryzykiem w banku.

Sytuacja Banku Spółdzielczego „[...]”¹⁰⁶ oraz wstępne wyniki audytu Systemu Ochrony „[...]”¹⁰⁷ omawiane były na posiedzeniu KNF w dniu 18 lipca 2017 r. Mimo polecenia Przewodniczącego KNF, żeby Urząd przeprowadził inspekcję w tym Banku, inspekcji nie przeprowadzono. P.o. Dyrektora DBS wyjaśnił, że z uwagi na prowadzone działania kontrolne w banku przez System Ochrony „[...]”¹⁰⁸ oraz ekonomikę procesu inspekcyjnego niezasadne było przeprowadzanie w tym samym czasie inspekcji przez UKNF.

(dowód: akta kontroli str. 7552, 8283-8286, 8425-8426, 8431-8432, 8434-8448, 8515-8516, 9018-9021, 9037, 9061-9064, 9084, 9094, 9106-9107, 9112, 9138, 9145, 9356-9357, 9359-9361, 9820-9821)

2.4. Systemy Ochrony Instytucjonalnej

Opis stanu faktycznego

W dniu 17 września 2015 r. do UKNF wpłynął wniosek SGB-Banku S.A. jako banku zrzeszającego o zatwierdzenie projektu Umowy Systemu Ochrony SGB i uznania tego Systemu Ochrony, a w dniu 23 października 2015 r. wniosek Banku Polskiej Spółdzielczości S.A., jako banku zrzeszającego o zatwierdzenie projektu Umowy Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS i uznania tego Systemu Ochrony.

KNF w terminie przewidzianym w art. 22b ust. 4 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających wydała w dniu 3 listopada 2015 r. decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu Umowy Systemu Ochrony SGB oraz o uznaniu Systemu Ochrony SGB, a w dniu 22 grudnia 2015 r. decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu Umowy Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS oraz o uznaniu Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemów ochrony, Komisja na podstawie art. 22b ust. 6 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy określiła 14 dodatkowych warunków do spełnienia przez uczestników Systemu Ochrony SGB oraz 19 przez uczestników Systemu Ochrony Zrzeszenia BPS. Spośród 33 warunków wyznaczonych dla obu systemów, terminowo zrealizowano 21, tj. 63,6%, 11 realizowanych jest w sposób ciągły, a jeden dotyczący Systemu

⁹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) oraz art. 10a ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy zawodowej KNF/UKNF.

¹⁰⁰ j.w.

¹⁰¹ j.w.

¹⁰² j.w.

¹⁰³ j.w.

¹⁰⁴ j.w.

¹⁰⁵ j.w.

¹⁰⁶ j.w.

¹⁰⁷ j.w.

¹⁰⁸ j.w.

Ochrony Zrzeszenia BPS, według stanu na dzień 5 grudnia 2017 r. był w trakcie realizacji.

Stosownie do art. 22n wyżej wymienionej ustawy KNF sprawowała nadzór analityczny nad bankami będącymi uczestnikami Systemów Ochrony, wykorzystując w tym celu również kwartalne informacje o sytuacji Systemów Ochrony oraz banków uczestniczących w tych Systemach otrzymywane od Jednostek Zarządzających Systemami Ochrony¹⁰⁹, począwszy od IV kwartału 2015 r.

Czynności inspekcyjne UKNF prowadzone były wobec banków będących uczestnikami Systemów Ochrony. Natomiast w okresie od utworzenia Systemów Ochrony SGB i Zrzeszenia BPS do dnia 5 grudnia 2017 r. UKNF nie przeprowadził kontroli działalności Jednostek Zarządzających tymi Systemami.

W ramach współpracy z Jednostkami Zarządzającymi Systemami Ochrony UKNF zorganizował w 2016 r. dwie edycje seminariów CEDUR poświęconych organizacji i przeprowadzaniu czynności kontrolnych w bankach spółdzielczych. W 2017 r. zorganizowano dwa seminaria dla tych Jednostek ukierunkowane na rozwiązania wynikające ze specyfiki banków spółdzielczych, w tym z uwzględnieniem uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem Systemów Ochrony.

Poza działaniami o charakterze szkoleniowym UKNF wspomagał Jednostki Zarządzające Systemami Ochrony w opracowywaniu projektów regulacji wewnętrznych i wdrażaniu Rekomendacji KNF D i H¹¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 4026-4034, 4773-6184)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z art. 22n ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających funkcjonowanie systemu ochrony podlega nadzorowi bankowemu sprawowanemu przez KNF. Czynności podejmowane w ramach tego nadzoru, określone zostały w art. 22n ust. 2 wyżej wymienionej ustawy i obejmują nadzór analityczny oraz wykonywanie kontroli przez pracowników UKNF w bankach będących uczestnikami systemu ochrony i jednostkach zarządzających tymi systemami.

Ponadto art. 22n ust. 4-7 wyżej wymienionej ustawy upoważnia KNF do stosowania określonych sankcji nadzorczych wobec jednostek zarządzających lub organów systemu ochrony.

NIK nie wnosi uwag do nadzoru analitycznego sprawowanego przez KNF nad utworzonymi Systemami Ochrony SGB i Zrzeszenia BPS.

Jednak zdaniem NIK, brak kontroli UKNF w Jednostkach Zarządzających Systemami jest działaniem nieprawidłowym. Jednostki te, szczególnie w początkowym okresie swojej działalności, powinny być objęte szczególnym nadzorem, w tym poprzez bezpośrednie czynności kontrolne w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych im zadań i zapewnienia bezpieczeństwa interesów uczestników systemu obrony.

2.5. Utworzenie apeksowego banku zrzeszającego

Opis stanu
faktycznego

W dniu 31 października 2016 r. do UKNF wpłynął wniosek 56 założycieli o wydanie przez KNF zezwolenia na utworzenie banku pod nazwą Apeksowy Bank Zrzeszający Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie. KNF wydała decyzję w sprawie zezwolenia na utworzenie przez założycieli banku w formie spółki akcyjnej pod firmą Polski Bank Apeksowy Spółka Akcyjna oraz zatwierdziła

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 22d ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających systemem ochrony zarządza jednostka zarządzająca, utworzona w tym celu przez uczestników systemu ochrony, a jednostkę zarządzającą tworzy się w formie spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych.

¹¹⁰ Rekomendacja D – dotycząca zarządzania obszarami technologii informacyjnej i bezpieczeństwa środowiska teleinformatycznego w bankach (przyjęta uchwałą KNF Nr 7/2013, Dz. Urz. KNF poz. 5), Rekomendacja H – dotycząca kontroli wewnętrznej w banku (przyjęta uchwałą KNF Nr 141/2017, Dz. Urz. KNF poz. 7).

przedłożony projekt statutu Banku i pierwszy skład zarządu Banku w dniu 21 listopada 2017 r.

Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia prowadzone było przez ponad 12 miesięcy z zachowaniem zasad określonych w art. 33 ustawy Prawo bankowe. Założyciele siedmiokrotnie uzupełniali wniosek. Sprawę prowadził, zgodnie z podziałem zadań komórek organizacyjnych określonym w regulaminie organizacyjnym Urzędu Komisji Nadzoru Bankowego¹¹¹, Departament Licencji Bankowych, Instytucji Płatniczych i Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (DLB). W wyniku prowadzonego postępowania przygotowany został projekt decyzji zezwalającej na utworzenie tego banku, podpisany w dniu 28 sierpnia 2017 r. przez Dyrektora DLB.

W dniu 20 września 2017 r. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego wydał pisemne polecenie, na podstawie § 4 ust. 5 regulaminu organizacyjnego Urzędu Komisji Nadzoru Bankowego, przekazania prowadzenia sprawy z wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku pod firmą Polski Bank Apeksowy Spółka Akcyjna Dyrektorowi Departamentu Prawnego (DPP), co spowodowało wydłużenie prowadzenia postępowania o około trzy miesiące.

W kwestii przesłanek przeniesienia wyżej wymienionego postępowania z DLB do DPP, p. Marcin Pachucki Zastępca Przewodniczącego KNF wyjaśnił, że *„W piśmie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 2017 r. Strona podniosła okoliczność istotną z punktu widzenia postępowania, dotyczącą dorozumianej przez Stronę deklaracji DLB co do pozytywnego dla Strony wyniku prowadzonego postępowania. Powodem podjęcia (po wysłuchaniu argumentacji DLB) przez Przewodniczącego KNF, kierującego się dbałością o zachowanie zasady obiektywizmu, decyzji o kontynuowaniu postępowania przez DPP było uniknięcie jakichkolwiek niejasności czy nieporozumień w zakresie aspektów formalno-prawnych, w tym ewentualnego braku bezstronności osób prowadzących sprawę.”*

(dowód: akta kontroli str. 6185-6889)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

NIK nie kwestionuje legalności decyzji Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie przeniesienia prowadzenia postępowania z wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku pod firmą Polski Bank Apeksowy Spółka Akcyjna z DLB do DPP, ale zdaniem NIK było to działanie nieuzasadnione i wpłynęło na przedłużenie prowadzenia tego postępowania. Wydana w dniu 21 listopada 2017 r. decyzja KNF w tej sprawie jest pozytywna, czyli taką jaką przygotował DLB w projekcie z sierpnia 2017 r.

NIK ocenia, że brak decyzji KNF w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia na utworzenie banku w formie spółki akcyjnej pod firmą Polski Bank Apeksowy Spółka Akcyjna wpływał na wzrost niepewności co do dalszej przyszłości banków spółdzielczych wnioskodawców. Sprawa była pilna, ponieważ do końca 2018 r. wygasają dotychczasowe umowy zrzeczenia. W piśmie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 września 2017 r. przedstawiciele wnioskodawców wskazali na to zagrożenie i na fakt, że KNF zbyt długo odwleka podjęcie decyzji.

¹¹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wprowadzony zarządzeniem nr 1/2012 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (ze zm.). Z dniem 26 października 2017 r. wprowadzony został, zarządzeniem nr 52/2017 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25 października 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, nowy regulamin organizacyjny Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

2.6. Realizacja wniosków sformułowanych po kontrolach NIK w KNF

W 2011 r. NIK przeprowadziła kontrolę nr P/11/025 – „Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora bankowego”. W wyniku ustaleń kontroli sformułowane zostały trzy wnioski pokontrolne. NIK wniosowała o:

1. przeprowadzenie analizy kryteriów oceny przyjętych w metodyce BION i oceny w systemie CAEL¹¹² oraz doprowadzenie do ich spójności;
Wniosek został zrealizowany;
2. skrócenie czasu przekazywania bankom zaleceń pionspekcyjnych i udzielania odpowiedzi na pytania banków;
Wniosek został zrealizowany;
3. skrócenie czasu pomiędzy nadesłaniem przez banki wypełnionego kwestionariusza BION a przekazaniem bankom oceny wynikającej z analizy BION;

P.o. Dyrektora DBK wyjaśnił, że w celu realizacji wniosku między innymi zreorganizowano DBK i opracowano Procedurę BION, w której określony został harmonogram przebiegu cyklu BION, wskazujący termin przekazania bankom oceny końcowej BION; NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z harmonogramem przebiegu cyklu BION zamieszczonym w Metodyce BION okres pomiędzy uzyskaniem wypełnionych formularzy samooceny z banków komercyjnych a wysłaniem oceny BION do banku wynosi nadal pięć miesięcy, a w przypadku banków spółdzielczych i zrzeszających osiem miesięcy. Tak więc wniosek nie został zrealizowany, ponieważ nic nie zmieniło się w porównaniu do zapisów Metodyki BION obowiązującej w 2011 r.

W 2016 r. NIK przeprowadziła kontrolę nr I/16/001 – „Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015”. W związku z ustaleniami kontroli NIK wniosowała o dokonanie przeglądu oraz ewentualnej modyfikacji, stosowanego w UKNF, instrumentarium oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej banków oraz metodologii podejmowanych działań nadzorczych pod kątem zapewnienia skutecznego reagowania na występujące istotne zagrożenia w działalności banków. W celu realizacji wniosku dokonano przeglądu i zaktualizowano w czerwcu 2017 r. Metodykę kwartalnej oceny poziomu ryzyka stosowaną w DBS. Według Metodyki w obszarze nadzoru analitycznego nad bankami spółdzielczymi system KOBRA opiera się na modelu wskaźnikowym, pozwalającym na monitorowanie i określenie poziomu ryzyka dla obszarów wskazanych w Podręczniku BION.

(dowód: akta kontroli str.7572-7574, 7565-7568)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości sprawowanie przez KNF i Urząd KNF nadzoru nad bankami w ramach przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe, ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz rozporządzenia CRR, w okresie objętym kontrolą.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹³, wnosi o:

¹¹² Ocena CAEL była oceną punktową banku, nadawaną w ramach nadzoru analitycznego, nie obejmowała wszystkich ryzyk związanych z działalnością banków, tj. dotyczyła 4 obszarów ryzyk, tj. kapitału (C), aktywów (A), wyniku finansowego (E) oraz płynności (L), nie obejmowała natomiast m.in. ryzyka walutowego, ryzyka stopy procentowej, ryzyka operacyjnego.

¹¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

- 1) realizację postanowienia art. 133b ustawy Prawo bankowe w zakresie przeprowadzania corocznych testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych lub wystąpienie do Ministra Finansów o zmianę przepisów w tym zakresie z odpowiednim uzasadnieniem;
- 2) dokonanie weryfikacji bazy kandydatów na kuratorów i członków zarządów komisarycznych banków w celu wyeliminowania osób niespełniających wymogów kwalifikacyjnych określonych w § 33 i § 34 uchwały Nr 3012/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową;
- 3) podejmowanie skutecznych działań nadzorczych wobec banków, które nierzetelnie prezentują dane w formularzach samooceny BION;
- 4) zapewnienie, zgodnie z Metodką BION, bieżącej aktualizacji kwartalnych ocen BION na podstawie pozyskanych informacji;
- 5) zapewnienie przestrzegania terminów określonych w Podręczniku i Procedurze BION na przygotowanie programu oceny nadzorczej banków oraz na sporządzenie i zaakceptowanie nadanej bankom oceny BION;
- 6) zapewnienie odpowiedniej częstotliwości inspekcji w bankach spółdzielczych, w szczególności w bankach, którym nadano oceny BION na poziomie niezadowolającym, w których stwierdzono nierzetelną sprawozdawczość wykorzystywaną do BION oraz w bankach, które nieprawidłowo lub z małą skutecznością realizują program postępowania naprawczego;
- 7) wykonywanie kontroli określonej w art. 22n ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających w utworzonych Jednostkach Zarządzających Systemami Ochrony.

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 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni 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, dnia stycznia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

podpis