



KBF 430.012.2021

Nr ewid. 183/2021/P/21/010/KBF

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO
NAD DZIAŁANIAMI NAPRAWCZYM
WYBRANYCH BANKÓW I SPÓŁDZIELCZYCH KAS
OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWYCH**

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

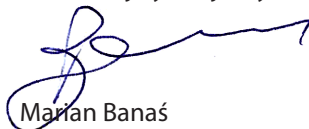
Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 08.03.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Podstawowe informacje o sektorze bankowym i kas oszczędnościowo-kredytowych	25
5.2. Nadzór nad wybranymi bankami i kasami oszczędnościowo-kredytowymi w okresie poprzedzającym wprowadzenie planów naprawy lub programów postępowania naprawczego	29
5.3. Działania nadzorcze związane z wdrażaniem planów naprawy lub programów postępowania naprawczego przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz ich efekty	33
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	42
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	62
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli	64
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli.....	65
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	67
6.7. Stanowisko KNF do Informacji o wynikach kontroli	70
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska KNF	83

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BFG lub Fundusz	Bankowy Fundusz Gwarancyjny – działająca na podstawie ustawy o BFG instytucja, której celem jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji;
BION	badanie i ocena nadzorcza – jedno z narzędzi nadzorczych wykorzystywanych w UKNF w ramach nadzoru ostrożnościowego opartego na ryzyku, stosowane z wykorzystaniem ustalonej metodyki i podręcznika, służące ocenie sytuacji instytucji finansowych, od której uzależniony jest zakres i intensywność dalszych działań nadzorczych; w przypadku banków BION jest narzędziem obowiązkowym wynikającym z art. 133a ustawy Prawo bankowe;
BS lub bs	bank spółdzielczy – bank będący spółdzielnią, do którego w zakresie nieuregulowanym w ustawie o bankach spółdzielczych oraz w ustawie Prawo bankowe stosuje się przepisy ustawy Prawo spółdzielcze;
bank zrzeszający	bank w formie spółki akcyjnej utworzony przez banki spółdzielcze, który zrzesza co najmniej jeden bs; działa w szczególności na podstawie przepisów rozdziału 3 ustawy o bs;
CAEL	ang.: <i>Capital, Assets, Earnings, Liquidity</i> . Kwartalne analizy i oceny głównych obszarów ryzyka w ramach nadzoru analitycznego spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych;
DBK	Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej;
DBS	Departament Bankowości Spółdzielczej;
dyrektywa BRRD	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 190, ze zm.);
EBA	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – organ Unii Europejskiej, którego celem jest zapewnienie stabilności i efektywności systemu finansowego Unii Europejskiej poprzez skuteczne i spójne regulacje ostrożnościowe oraz nadzór w europejskim sektorze bankowym;
grupa rówieśnicza	ustalona przez UKNF dla danego banku/SKOK grupa banków/SKOK zbliżonej wielkości, do której możliwe jest porównywanie wskaźników dotyczących sytuacji finansowej danego banku/SKOK;

IPS lub system ochrony	<i>Institutional Protection Scheme</i> (ang.) – uznany przez KNF system ochrony instytucjonalnej utworzony przez bank zrzeszający oraz zrzeszone w nim banki spółdzielcze na podstawie art. 22b ustawy o bs, którego celem zgodnie z art. 22a ust. 1 tej ustawy jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego uczestnika na zasadach określonych w tej ustawie i w umowie systemu ochrony, w szczególności poprzez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowie systemu ochrony;
Kasa Krajowa	Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – spółdzielnia osób prawnych zrzeszająca spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, do której w zakresie nieuregulowanym ustawą o SKOK stosuje się przepisy ustawy Prawo spółdzielcze;
KNF lub Komisja	Komisja Nadzoru Finansowego – organ właściwy do sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym, obejmującym m.in. nadzór bankowy oraz nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Kasą Krajową;
KOBRA	Kwartalna Ocena Banku-Raport z Analizy Ryzyka – raport analityczny, w którym przedstawione są oceny opisowe oraz punktowe poszczególnych obszarów ryzyka, które są przekazywane kierownictwu departamentów DBK i DBS w UKNF (w razie potrzeby także na wyższe poziomy Urzędu) oraz stanowią podstawę do podejmowania dalszych czynności nadzorczych;
Kodeks postępowania administracyjnego	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.)
Kodeks postępowania cywilnego lub kpc	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.)
Kodeks karny	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.);
Kodeks postępowania karnego	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, ze zm.);
Minister Finansów	minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którym w okresie objętym kontrolą byli: Minister Finansów, Minister Rozwoju i Finansów, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej;
NBP	Narodowy Bank Polski – bank centralny Rzeczypospolitej Polskiej;
plan naprawy	zatwierdzany przez KNF dokument opracowywany i corocznie aktualizowany przez zarząd banku (indywidualny plan naprawy) lub zarząd banku zrzeszający dla tego banku i banków zrzeszonych (grupowy plan naprawy), niezależnie od sytuacji finansowej banku/banków, określający działania na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej banku wymienionego w planie naprawy w razie zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy lub bank; obowiązek sporządzania planów naprawy został wprowadzony ustawą o BFG, na mocy której banki zobowiązane zostały do sporządzenia planów naprawy w terminie 3 miesięcy, a grupowych planów naprawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o BFG (art. 381 ustawy o BFG);

program postępowania naprawczego	dokument obligatoryjnie opracowywany przez zarząd SKOK w razie powstania w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, który po zaopiniowaniu przez Kasę Krajową i przedłożeniu KNF podlega realizacji w celu poprawy sytuacji finansowej kasy; do 9 października 2016 r. analogiczne zasady, z wyjątkiem opiniowania przez Kasę Krajową, dotyczyły banków; banki, które przed tym dniem rozpoczęły realizację programu postępowania naprawczego realizowały go do zakończenia tego postępowania i zobowiązane były sporządzić plan naprawy w terminie 3 miesięcy, a grupowy plan naprawy w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia postępowania naprawczego;
przymusowa restrukturyzacja	prowadzona przez BFG restrukturyzacja zagrożonych upadłością instytucji finansowych (banków, SKOK, domów maklerskich), co do których podjęcie działań jest konieczne w interesie publicznym, celem zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych, aby uniknąć negatywnych skutków dla stabilności finansowej oraz zapewnić ochronę środków publicznych oraz środków objętych gwarancją depozytów. Instrumentami przymusowej restrukturyzacji są: przejęcie przedsiębiorstwa, instytucja pomostowa, umorzenie lub konwersja zobowiązań, wydzielenie praw majątkowych;
rozporządzenie nr 575/2013	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 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.);
sektor bankowy	część rynku finansowego obejmująca podmioty działające na podstawie przepisów ustawy Prawo bankowe i ustawy o bs;
SKOK lub kasa	spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa – podmiot będący spółdzielnią, działający na podstawie ustawy o SKOK, do którego w zakresie nieuregulowanym ustawą o SKOK, stosuje się przepisy ustawy Prawo spółdzielcze;
Tier I	współczynnik kapitału podstawowego. Do jego obliczenia uwzględnia się wyłącznie kapitał najwyższej jakości;
uchwała nr 312/2012 KNF	uchwała nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF poz. 20, ze zm.);
uchwała nr 9/2019 KNF	uchwała nr 9/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF poz. 2);
UKNF lub Urząd	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego – urząd, przy pomocy którego KNF i Przewodniczący KNF wykonują swoje zadania;
ustawa o BFG	ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, ze zm.);

ustawa o bs	ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2021 r. poz. 102, ze zm.);
ustawa o COVID-19	ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.);
ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym	ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.);
ustawa o nadzorze makroostrożnościowym	ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 140, ze zm.);
ustawa o NBP	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
ustawa o SKOK	ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844);
ustawa Prawo bankowe	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, ze zm.);
ustawa Prawo spółdzielcze	ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648);
WPN	Wewnętrzny Plan Naprawy. Nieuregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego plan, którego celem jest uzyskanie poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku – uczestnika systemu ochrony i w konsekwencji zwiększenie bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych był legalny, rzetelny i skuteczny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie sprawował nadzór nad wybranymi bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w okresie poprzedzającym wdrożenie planów naprawy lub programów postępowania naprawczego?
2. Czy organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie sprawował nadzór nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a podejmowane działania były skuteczne?

Jednostka kontrolowana

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

Okres objęty kontrolą

2018 r.–I połowa 2021 r.

Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z zakresem przedmiotowym kontroli

Z opracowań Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego *Dane miesięczne sektora bankowego na sierpień 2021*¹ i *Informacji o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w II kwartale 2021 r.*² wynika, że na koniec 2020 r. Komisja Nadzoru Finansowego nadzorowała 30 banków komercyjnych (w tym jeden bank państwowy i dwa banki zrzeszające), 530 banków spółdzielczych, 23 SKOK-i oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową. Na koniec I półrocza 2021 r. liczba nadzorowanych banków komercyjnych wynosiła 30, banków spółdzielczych obniżyła się o siedem do 523, a SKOK zmniejszyła się o jeden do 22. Struktura sektora banków komercyjnych pozostaje stabilna, a redukcja liczby banków spółdzielczych i SKOK postępuje zgodnie z trendem obserwowanym w ostatnich latach (procesy łączeniowe z innymi bankami spółdzielczymi i kasami).

Dane na temat liczby funkcjonujących banków oraz SKOK na koniec lat 2018–I połowa 2021 przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 1

Banki komercyjne, banki spółdzielcze i SKOK-i w Polsce w latach 2018–I połowa 2021 (stan na koniec okresu)

	2018	2019	2020	I połowa 2021
Liczba krajowych banków komercyjnych	32	30	30	30
Liczba banków spółdzielczych	549	538	530	523
Liczba spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych	30	25	23	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

Kontrola NIK nr P/17/014 *Zapewnienie stabilności sektora bankowego* ujawniła, między innymi, że w okresie 2014–I kwartał 2017 r. nie przeprowadzono 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 trakcie tej kontroli stwierdzono także, iż nie były przeprowadzane coroczne testy warunków skrajnych w bankach spółdzielczych, do czego UKNF zobowiązany był od 1 listopada 2015 r. postanowieniem art. 133b ustawy Prawo bankowe. NIK oceniła, że brak wyników testów warunków skrajnych w bankach spółdzielczych ograniczał wiarygodność oceny potencjalnego wpływu zmiennego otoczenia makroekonomicznego na ich sytuację finansową i kapitałową. Ponadto w wyniku powyższej kontroli NIK zidentyfikowała szereg nieprawidłowości o charakterze indywidualnym, wynikających ze szczegółowego badania nadzoru nad wybranymi podmiotami.

¹ https://www.knf.gov.pl/?articleId=56224&p_id=18

² https://www.knf.gov.pl/?articleId=74688&p_id=18

Wyniki kontroli P/18/112 *Działalność organów, instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec GetBack SA, podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* wykazały m.in. nieprawidłowości w nadzorze sprawowanym przez KNF i jej Urząd nad jednym z banków.

Do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęły także skargi od poszkodowanych obligatariuszy GetBack S.A. dotyczące skuteczności działania kuratora Banku, którym był Bankowy Fundusz Gwarancyjny, co do zabezpieczenia interesów klientów tego Banku (poszkodowanych w związku ze sprawą GetBack S.A.). Skargi wpływały w szczególności po upublicznieniu informacji, że KNF nie zaakceptowała przekazanego przez ten Bank projektu planu naprawy (jesień 2020 r.).

NIK po przeanalizowaniu ustaleń kontroli P/18/112 oraz skarg poszkodowanych obligatariuszy GetBack S.A. podjęła decyzję o przeprowadzeniu przedmiotowej kontroli P/21/010 *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*.

W dniu 30 grudnia 2020 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny wydał decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec jednego z banków, umorzeniu instrumentów kapitałowych Banku, zastosowaniu instrumentu przymusowej restrukturyzacji w postaci przejęcia przedsiębiorstwa i powołaniu administratora Banku. Przymusowa restrukturyzacja Banku odbyła się z zastosowaniem instrumentu przejęcia przedsiębiorstwa i wybranych zobowiązań (art. 174 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o BFG). Podmiotem przejmującym był inny bank komercyjny.

Jak KNF podała w informacji z dnia 31 grudnia 2020 r.³ BFG wszczął przymusową restrukturyzację, ponieważ zostały spełnione trzy przesłanki, które zobowiązują Fundusz do podjęcia takiego działania zgodnie z art. 101 ust. 7 ustawy o BFG, tj.:

- Bank był zagrożony upadłością;
- brak było przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania Banku pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością;
- wszczęcie przymusowej restrukturyzacji wobec tego Banku było konieczne w interesie publicznym, rozumianym jako stabilność sektora finansowego i ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych.

Z oszacowania, wykonanego przez niezależny podmiot, wynikało, że aktywa Banku nie wystarczały na zaspokojenie jego zobowiązań oraz że kapitały własne Banku były ujemne.

Do NIK wpłynęło także wystąpienie prokuratury, które dotyczyło przeprowadzenia kontroli, między innymi w zakresie, czy urzędnicy UKNF sprawowali odpowiedni nadzór nad działalnością jednego z banków spółdzielczych, w tym nadzór nad procesem naprawczym, okolicznościami

³ Informacja_o_przyczynach_i_skutkach_wszczecia_przymusowej_restrukturyzacji_Idea_Bank_SA.pdf (knf.gov.pl)

sporządzenia opinii dla BFG o celowości przymusowej restrukturyzacji tego banku, wyboru wykonawcy opinii oraz zgodności danych otrzymywanych przez KNF/UKNF ze sprawozdaniami banku.

W połowie 2019 r. prasa donosiła o problemach tego Banku Spółdzielczego. W 2020 r. BFG dokonał jego przymusowej restrukturyzacji.

W 2020 r. pojawiły się informacje, że upadłością poważnie zagrożony był inny bank spółdzielczy, co w 2020 r. doprowadziło do jego przymusowej restrukturyzacji.

NIK uznała za zasadne zbadanie podczas kontroli działań nadzorczych, w tym nadzoru nad procesem naprawczym podmiotów, wobec których zastosowano narzędzie przymusowej restrukturyzacji oraz podmiotów, które na koniec 2020 r. miały najniższy współczynnik wypłacalności.

Wyniki kontroli działań Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu zostały przedstawione w węższym zakresie niż wynika to z dokonanych przez NIK badań i ustaleń kontrolnych z uwagi na obowiązek zachowania tajemnic ustawowo chronionych. W trakcie kontroli oraz po jej zakończeniu UKNF wielokrotnie sygnalizował występowanie w dokumentach przekazywanych kontrolerom tajemnic zawodowych wynikających w szczególności z: art. 10a ustawy Prawo bankowe oraz art. 61a ustawy o SKOK, a także z art. 16 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Pełne ustalenia kontroli NIK przedstawiła Przewodniczącemu KNF w wystąpieniu pokontrolnym. Zostanie ono podane do publicznej wiadomości także z wyłączeniem jawności informacji objętych tajemnicami ustawowo chronionymi.

Kontrola była przeprowadzona w warunkach stanu epidemii COVID-19. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego działał w restrykcyjnie przestrzegającym trybie pracy zdalnej, w związku z czym dostęp kontrolerów do niezbędnych dokumentów oraz proces składania wyjaśnień był wydłużony. Zdaniem NIK, powyższa sytuacja nie miała jednak kluczowego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF, Komisja) i jej Urząd, wynikający z analizy sprawozdawczości przekazywanej przez banki komercyjne, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz nadzór inspekcyjny był, w większości badanych podczas kontroli przypadków, zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz regulacjami i procedurami UKNF. Komisja w stosunku do badanych podmiotów podejmowała na ogół adekwatne działania w związku z nadzorem nad realizacją planów naprawy i programów postępowania naprawczego. Jednakże Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru.

W obszarze inspekcji, w zbadanych przez NIK przypadkach wykonywania nadzoru inspekcyjnego wobec czterech banków i dwóch SKOK nie zidentyfikowano niezgodności procesu planowania inspekcji z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. Na sześć przypadków, w których w procesie analitycznym zidentyfikowano w nadzorowanym podmiocie istotne i utrzymujące się pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej, w pięciu nie stwierdzono sytuacji nieuzasadnionego nieuwzględnienia tego podmiotu w planie inspekcji na rok następny. W jednym przypadku ustalono, że Bank został wyłączony z planu inspekcji na 2015 r., w sytuacji gdy wyniki wcześniejszych inspekcji UKNF oraz ustalenia nadzoru analitycznego wskazywały na poważne zastrzeżenia do jego sytuacji. Ponadto zdaniem NIK, działaniem nierzetelnym było także niepodjęcie przez UKNF kontroli sprawdzającej, po poprzedniej kontroli kompleksowej w tym Banku, celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego.

W wyniku szczegółowego badania stwierdzono przypadki, gdy działania podjęte przez Urząd po wynikach analiz i inspekcji wskazujących na pogorszenie sytuacji finansowej jednego podmiotu nie były w pełni adekwatne. Zdaniem NIK, KNF i jej Urząd nie wykorzystały w pełni możliwych instrumentów nadzorczych dyscyplinujących jeden z BS i system ochrony do skutecznej i efektywnej realizacji założeń i zapewnienia efektywności WPN, w sytuacji gdy bank będący uczestnikiem systemu ochrony nie przywrócił pełnej zgodności działania z wytycznymi określonymi w umowie systemu ochrony i grupowym planie naprawy. Nie wykorzystano także środka nadzorczego, jakim była możliwość wydania zaleceń po ocenie BION nadanej temu Bankowi, pomimo stwierdzenia niskiej jakości portfela kredytowego. KNF nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień i nie powołała kuratora nadzorującego w sposób bezpośredni przebieg procesu naprawczego w tym Banku. Powyższe ustalenia dotyczyły także innego Banku, w którym wskazane było ustanowienie kuratora. W ocenie NIK, kurator stanowiłby wsparcie kompetencyjne i pomoc w realizacji programu postępowania naprawczego.

NIK ustaliła, że w przypadku jednego z banków nie sporządzono kwartalnej oceny poziomu ryzyka za dwa kwartały. W ocenie NIK, działanie takie należało ocenić jako nierzetelne.

Komisja Nadzoru Finansowego, zgodnie z art. 141m ust. 4 ustawy Prawo bankowe, prowadziła postępowania w przedmiocie zatwierdzenia w drodze decyzji aktualizowanych przez banki planów naprawy. W badanej próbie podmiotów nie stwierdzono w tym obszarze nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do działań nadzorczych KNF i Urzędu dotyczących postępowań naprawczych badanych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Zweryfikowanie zgodności z prawem i rzetelności procesu przymusowej restrukturyzacji nie było podczas kontroli P/21/010 w UKNF możliwe, ze względu na to iż KNF oświadczył, iż nie posiada informacji na temat działań podejmowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w procesie przymu-

Działania organu nadzoru były na ogół zgodne z przepisami i regulacjami wewnętrznymi, jednakże zidentyfikowano nieprawidłowości o charakterze indywidualnym

sowej restrukturyzacji. W ocenie KNF proces przymusowej restrukturyzacji należy do wyłącznej kompetencji Funduszu. BFG odmówił przekazania, wnioskowanej przez kontrolerów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK⁴, dokumentacji oraz zakwestionował podstawę prawną przeprowadzenia przez Izbę kontroli działań Funduszu dotyczących przymusowej restrukturyzacji. W dalszej części Informacji, NIK przedstawiła wniosek *de lege ferenda* o przywrócenie Funduszowi statusu państwowej osoby prawnej, co umożliwi kontrolę całej działalności Funduszu (w tym także w zakresie przymusowej restrukturyzacji) na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (w oparciu o cztery kryteria kontroli: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność). Jednocześnie NIK konsekwentnie stoi na stanowisku, że uprawnienie do żądania dokumentów i zasięgania informacji może być kierowane do każdego podmiotu niekontrolowanego, niezależnie od tego czy podmiot ten mieści się w katalogu podmiotów kontrolowanych wymienionych w art. 2 ustawy o NIK i niezależnie od tego jaki jest dopuszczalny zakres kontroli tego podmiotu.

NIK zwraca uwagę, że w zakresie przymusowej restrukturyzacji BFG nie jest kontrolowany przez żaden inny organ w państwie także przez KNF, co wynika z wprowadzonego dyrektywą BRRD wymogu operacyjnej niezależności między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia nr 575/2013, a funkcjami organów do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

NIK ustaliła, że prowadzący postępowania przygotowawcze prokuratorzy nie zabezpieczyli na mieniu banku kwoty 65 milionów złotych, pochodzących z prowizji uzyskanych przez jeden z banków z tytułu oferowania obligacji jednej ze spółek z naruszeniem prawa, a wskazanej w komunikacie Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 1 grudnia 2020 roku, albowiem doszli do wniosku, iż obowiązujący stan prawny na to nie pozwala. Prokuratura stoi na stanowisku, że efektywniejsze, z punktu widzenia interesu pokrzywdzonych jest występowanie przez nich o zabezpieczenie roszczeń, w ramach postępowań cywilnych, inicjowanych indywidualnymi pozwami. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że postępowania cywilne z powództwa poszkodowanych obligatariuszy przeciwko temu bankowi są zawieszane przez sądy na wniosek BFG – na podstawie art. 176 § 2 kpc.

NIK zwraca ponadto uwagę, że nie zostały jak dotąd podjęte działania w kierunku wprowadzenia regulacji zapewniających ochronę, innych niż depnenci, nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, poszkodowanych w wyniku nielegalnych działań podmiotów nadzorowanych przez Komisję i jej Urząd. W ocenie NIK, w sytuacji utrudnionego dochodzenia swoich roszczeń przez poszkodowanych, na przykład w związku ze wskazanym wyżej zawieszaniem postępowań na wniosek BFG oraz stanowiskiem prokuratury o braku możliwości prawnych zabezpieczenia korzyści uzyskanych przez bank w wyniku wykonywania czynności oferowania instrumentów finansowych oraz doradztwa inwestycyjnego z naruszeniem prawa, konieczne jest podjęcie działań umożliwiających wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych zabezpieczających uczestników rynku znajdujących się w takiej sytuacji.

⁴ Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK stanowi, iż dla realizacji celu postępowania kontrolnego upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do zasięgania w związku z przygotowawaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zgodnie z art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie Prawo bankowe.

Cel nadzoru nad rynkiem finansowym

Art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe jako cel nadzoru wskazuje zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych.

Zgodnie z art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają między innymi na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej;
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;
- badaniu przestrzegania limitów koncentracji ekspozycji kredytowych oraz ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji ekspozycji, w tym dużych ekspozycji;
- badaniu przestrzegania przez bank, określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku;

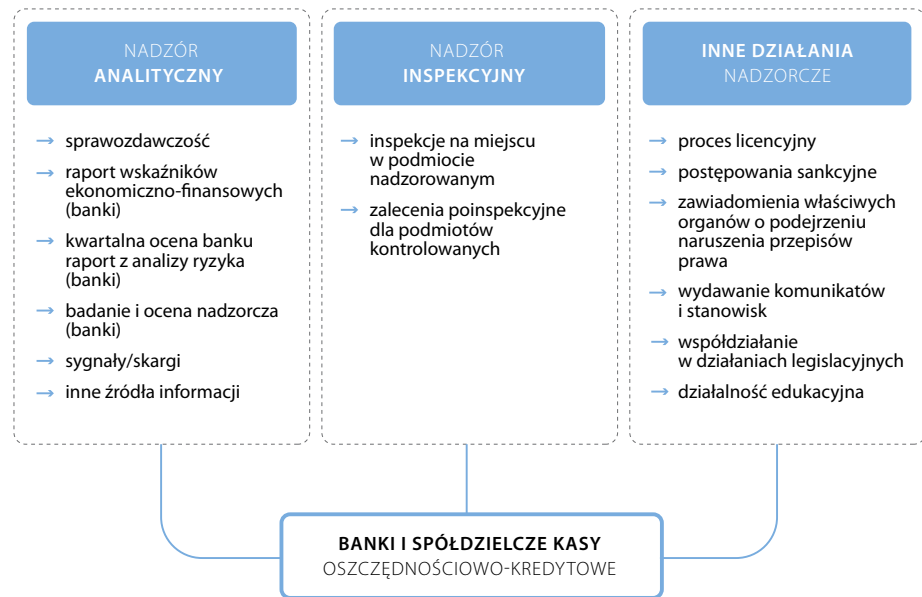
Art. 61 ust. 1 ustawy o SKOK jako cele nadzoru nad kasami wymienia zapewnienie stabilności kas oraz bezpieczeństwa środków pieniężnych w nich gromadzonych, natomiast art. 60 tej ustawy stanowi między innymi, że kasy podlegają nadzorowi w zakresie i na zasadach określonych w ustawie o SKOK i w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, adekwatnie do stopnia skomplikowania prowadzonej przez kasy działalności oraz skali ryzyka występującego w działalności kas.

W praktyce KNF i jej Urząd realizują zadania nadzorcze nad bankami i SKOK w trybie nadzoru analitycznego tzw. „zza biurka” oraz inspekcyjnego (na miejscu w jednostce kontrolowanej). W Urzędzie Komisji prowadzone są także postępowania administracyjne oraz podejmowane czynności związane z zawiadamianiem właściwych organów o podejrzeniu naruszenia przepisów prawa. KNF wydaje zezwolenia na prowadzenie działalności na rynku (działalność licencyjna). W Urzędzie opracowywane są projekty zmian w prawie dotyczącym sektora bankowego i SKOK. Urząd prowadzi także działalność edukującą uczestników rynku finansowego.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Schemat nadzoru nad bankami i SKOK



Źródło: opracowanie własne NIK

Nadzór analityczny.
System sprawozdawczy
umożliwiający
identyfikację ryzyka

W obszarze identyfikacji i analizy ryzyka w działalności banków i SKOK NIK oceniła, że system sprawozdawczy w zakresie nadzoru nad bankami i SKOK zapewniał identyfikację zagrożeń dla podstawowych obszarów funkcjonowania tych podmiotów i w jej wyniku umożliwiał podjęcie odpowiednich działań. [str. 29]

Zgodnie z art. 133a ust. 1 ustawy Prawo bankowe w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego był co roku realizowany proces badania i oceny nadzorczej banków albo przegląd i weryfikacja wyników poprzedniego badania i oceny nadzorczej. Zgodnie z art. 133a ust. 2 tej ustawy, BION obejmował m.in.: identyfikację wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, ocenę jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocenę poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem. Proces BION w przypadku banków miał charakter ciągły, a nowo pozyskane informacje były na bieżąco integrowane z całością osądu nadzorczego na temat banku. [str. 30]

Odpowiednio do art. 133b ustawy Prawo bankowe Urząd przeprowadzał raz w roku w nadzorowanych bankach komercyjnych i spółdzielczych testy warunków skrajnych. [str. 30–31]

Stosownie do art. 133c ust. 1 ustawy Prawo bankowe zobowiązującego KNF do opracowania raz w roku programu oceny nadzorczej dla nadzorowanych banków, w każdym roku badanego okresu w Urzędzie opracowywano taki program zarówno dla banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. Opracowanie i zatwierdzenie programu oceny nadzorczej stanowiło element fazy przygotowawczej cyklu BION. [str. 31]

Nadzór inspekcyjny
zgodny z procedurami
i oparty na analizie
ryzyka

UKNF posiadał procedury, na podstawie których planował inspekcje. Podmioty były dobierane do kontroli na podstawie analizy ryzyka z uwzględnieniem zasobów inspekcyjnych. W trakcie kontroli NIK, dla sześciu podmiotów,

będących przedmiotem analiz, nie zidentyfikowano niezgodności procesu planowania inspekcji z obowiązującymi w tym zakresie procedurami.

[str. 31]

W 2018 r. Urząd wykonał 65 czynności kontrolnych, w 2019 r. – 67, w 2020 r. – 55, a w I połowie 2021 r. – 24. Obniżenie liczby przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2020 r. i I połowie 2021 r. wynikało z okoliczności związanych z epidemią Covid-19.

W badanej próbie podmiotów nie stwierdzono przypadków nierzetelności przeprowadzonych czynności kontrolnych. Inspekcje przynosiły ważne z punktu widzenia sprawowanego nadzoru ustalenia, do podmiotów były kierowane szczegółowe zalecenia poinspekcyjne, ukierunkowane na usunięcie nieprawidłowości.

[str. 31–33]

NIK stwierdziła także pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności nadzoru nad podmiotami, wobec których szczegółowo badane były działania UKNF:

1. Pomimo zidentyfikowanej niskiej jakości portfela kredytowego KNF nie skierowała do jednego z banków zaleceń po ocenie BION.
2. Urząd nie przeprowadził inspekcji w jednym z banków, gdy wyniki wcześniejszych inspekcji wskazywały na poważne zastrzeżenia do jego sytuacji, a Bank wykazywał istotny wzrost należności zagrożonych. Pomimo stwierdzenia ostrzegawczego stanu jakości portfela kredytowego, w wyniku korekty zatwierdzonego planu inspekcji został on wyłączone z planu inspekcji.
3. UKNF nie podjął inspekcji sprawdzającej w jednym z banków, celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego, po wcześniejszej kompleksowej kontroli UKNF w tym Banku oraz niezadowolającego stopnia realizacji założeń WPN.
4. Urząd nie powołał kuratorów w dwóch bankach, pomimo że sytuacja finansowa tych podmiotów oraz nieskuteczność podejmowanych przez ich zarządy działań, uzasadniały zastosowanie tego rodzaju środka nadzorczego.
5. Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej UKNF nie sporządził Raportów KOBRA za dwa kwartały dla jednego z banków.

NIK zauważa, że wewnętrzne plany naprawy nie są usankcjonowane w ustawie Prawo bankowe (jak ma to miejsce w przypadku planów naprawy – indywidualnych czy też grupowych) ani w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem NIK uzasadnionym jest nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy, sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów celem zwiększenia skuteczności i efektywności nadzoru bankowego.

[str. 23–24]

W trakcie kontroli P/21/010 kontrolerzy NIK trzykrotnie występowali w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o przekazanie pisemnych informacji, wyjaśnień oraz dokumentów dotyczących przeprowadzanej wobec trzech banków – przy-

Pojedyncze
nieprawidłowości
pod względem
rzetelności

Nieusankcjonowanie
WPN w przepisach
prawa

Brak możliwości
pozyskania informacji
z BFG

musowej restrukturyzacji. Fundusz odmówił przekazania szczegółowej odpowiedzi na większość przedstawionych w piśmie pytań i wniosków oraz przekazania dokumentacji, wskazując iż żądania NIK w tym zakresie są nieuprawnione. Ostatecznie BFG przekazał jedynie informacje i wyjaśnienia w zakresie dotyczącym ogólnodostępnych materiałów (m.in. znajdujących się na stronie internetowej Funduszu). W tym samym trybie kontrolerzy dwukrotnie występowali do jednego z banków – jako do podmiotu, który w ramach realizacji przymusowej restrukturyzacji, przejął zdecydowaną większość aktywów i zobowiązań innego banku. Bank przekazał jedynie ograniczony zakres informacji. Były to informacje ilościowe i jakościowe o charakterze ogólnodostępnym. [str. 17–20, 37–39]

**Utrudnione
przekazywanie organom
ścigania dokumentów
objętych tajemnicami
ustawowo chronionymi**

W trakcie kontroli P/21/010 jak i we wcześniejszych kontrolach w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, kontrolerzy zgromadzili w aktach kontroli dokumenty zawierające tajemnice ustawowo chronione, tj. tajemnice zawodowe UKNF, w tym tajemnicę nadzoru bankowego obejmującą swym zakresem tajemnicę bankową. Dokumenty powyższe mogą stać się przedmiotem żądania organów ścigania. W obecnym stanie prawnym przekazywanie prokuraturze akt kontroli, w których znajdują się dokumenty zawierające tajemnice ustawowo chronione jest utrudnione. NIK w szczególności nie może przekazać prokuraturze informacji stanowiących tajemnicę bankową bez zgody sądu, co spowalnia czynności prokuratorskie. Tego typu sytuacja wystąpiła w związku z żądaniem prokuratury o udostępnienie dokumentacji dotyczącej kontroli P/18/112 *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących*. Nie można wykluczyć podobnych wystąpień prokuratury także po kontroli P/21/010. Dlatego też NIK w powyższej kwestii zaproponowała wniosek *de lege ferenda* o dokonanie zmiany ustawy o NIK poprzez dodanie w niej przepisu określającego, iż nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, w tym obowiązku zachowania tajemnicy bankowej przekazanie przez NIK informacji stanowiących taką tajemnicę w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w uzupełnieniu do tego zawiadomienia lub na żądanie prokuratora w związku z toczącym się postępowaniem karnym. [str. 20–23, 35–37]

4. WNIOSKI

1. Przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej.

*Wniosek de lege ferenda
do Ministra Finansów*

Jak wskazano w sprawozdaniu z działalności UKNF oraz KNF w 2020 r.⁵ podstawowym celem postępowania naprawczego (w tym w kontekście banków głównie planów naprawy) jest wprowadzenie rozwiązań pozwalających na uniknięcie eskalacji negatywnych zjawisk mogących prowadzić w skrajnych przypadkach do upadłości danego podmiotu lub uruchomienia przez BFG narzędzi przymusowej restrukturyzacji oraz zabezpieczenie kontynuacji działalności w obszarach uznanych za krytyczne.

Jednym z elementów zakresu przedmiotowego kontroli NIK nr P/21/010 było ustalenie efektów działań nadzorczych związanych z wdrażaniem planów naprawy lub programów postępowania naprawczego przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. W 2020 r. miało miejsce wszczęcie przez BFG przymusowej restrukturyzacji wobec trzech banków. Zgodnie z art. 101 ust. 7 ustawy o BFG, Fundusz wydaje decyzję o wszczęciu wobec podmiotu krajowego (m.in. banku) przymusowej restrukturyzacji, w przypadku gdy łącznie są spełnione warunki określone w tym przepisie, a zatem gdy brak jest m.in. przesłanek wskazujących, że działania nadzorcze lub działania podmiotu krajowego pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością.

W świetle powyższego w trakcie kontroli P/21/010 kontrolerzy NIK trzykrotnie występowali w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do BFG o przekazanie pisemnych informacji, wyjaśnień oraz dokumentów dotyczących przeprowadzanej wobec trzech banków przymusowej restrukturyzacji. Fundusz odmówił przekazania szczegółowej odpowiedzi na większość pytań i wniosków o udzielenie stosownych informacji wskazując, iż żądania NIK w tym zakresie są nieuprawnione. W szczególności BFG poddał w wątpliwość, że ustanowione przepisy uprawniają NIK do kontrolowania Funduszu w zakresie prowadzenia przymusowej restrukturyzacji. Zdaniem BFG ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zastosowania art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, gdyż w ocenie BFG Fundusz, jego organy oraz pracownicy mogą stać się adresatami żądań przekazania określonych informacji, dokumentów lub przedstawienia wyjaśnień, tylko wówczas, gdy BFG objęty jest zakresem podmiotowym i przedmiotowym kompetencji kontrolnych przynależnych NIK. W odpowiedzi przekazanej kontrolerom NIK BFG zaprezentował stanowisko, iż dopiero przesądzenie dopuszczalności prowadzenia przez NIK kontroli BFG w zakresie dotyczącym procesu przymusowej restrukturyzacji daje podstawy do udostępnienia NIK informacji na temat czynności podejmowanych przez BFG w ramach tego procesu. BFG wskazał także, że kompetencja do prowadzenia kontroli Funduszu przez NIK nie może być wywodzona z art. 2 ust. 1–3 ustawy o NIK.

Zdaniem BFG, aby możliwe stało się podejmowanie przez NIK kontroli w BFG niezbędna stała się nowelizacja ustawy o NIK i rozszerzenie zakresu podmiotowego kompetencji przydanych Izbie. Fundusz zaznaczył, iż trudno uznać za przypadek, iż tej kwestii ustawodawca poświęca odrębną regula-

⁵ https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2020_roku_75608.pdf, str.33

cję, czego nie czyni wobec innych jednostek kontrolowanych. BFG prezentuje stanowisko, że ustawodawca w art. 2 ust. 5 ustawy o NIK ogranicza w zasadniczym stopniu zakres przedmiotowy kontroli Funduszu, stwierdzając, iż obejmuje ona wypełnienie przez BFG jego funkcji gwarancyjnej, czego wyrazem jest przewidziana wprost możliwość kontrolowania działalności jednostek wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zdaniem BFG z powyższego należy wywodzić, iż pozostałe zadania realizowane przez Fundusz, w tym przede wszystkim przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji pozostaje poza zakresem przedmiotowym kontroli NIK.

Ostatecznie BFG przekazał kontrolerom NIK jedynie informacje i wyjaśnienia w zakresie dotyczącym ogólnie dostępnych materiałów (m.in. znajdujących się na stronie internetowej Funduszu).

Mając powyższe na uwadze w pierwszej kolejności NIK zaznacza, iż nie zgadza się z ogólnie postawioną przez BFG tezą, iż z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK nie można wywodzić uprawnienia NIK do kierowania żądań wobec jednostek, które nie mieszczą się w podmiotowym i przedmiotowym zakresie kontroli NIK. Zaznaczyć bowiem należy, iż dla realizacji celu postępowania kontrolnego art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK daje upoważnionym przedstawicielom NIK prawo do zasięgania informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek, w zakresie w jakim dotyczą one działalności jednostki kontrolowanej. NIK stoi na stanowisku, iż zasięganie informacji, żądanie dokumentów lub wyjaśnień może być kierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do każdej jednostki niekontrolowanej i pracowników tej jednostki, a jedyną granicą jest to, że muszą one (tzn. te wyjaśnienia, dokumenty lub informacje) dotyczyć działalności jednostki podlegającej kontroli NIK.

Odnosnie m.in. statusu prawnego BFG wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o BFG (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2021 r.) Fundusz był osobą prawną wykonującą zadania określone w ustawie, przy czym nie był on państwową osobą prawną ani jednostką sektora finansów publicznych. Przymiot państwowej osobowości prawnej BFG utracił z dniem 1 stycznia 2001 r.⁶ na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy Prawo bankowe⁷. Z dniem 1 stycznia 2022 r. BFG został zaliczony do jednostek sektora finansów publicznych (*vide* art. 1 pkt 1 w zw. z art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁸). Nadal jednak nie jest ani państwową osobą prawną ani inną państwową jednostką organizacyjną (patrz art. 3

⁶ Przed tą datą BFG podlegał m.in. kontroli NIK nr P/99/022. Kontrola ta dotyczyła funkcjonowania BFG i została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.

⁷ Dz. U. Nr 122, poz. 1316.

⁸ Dz. U. poz. 1535, ze zm.

ust. 3 ustawy o BFG w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2022 r.). W tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że podstawą kontroli BFG nie może być art. 2 ust. 1 i 2 ustawy NIK, które stanowią, iż NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Kontrola Funduszu może się odbywać na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o NIK. Przepis ten stanowi, że NIK może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Przepis ten został dodany do ustawy o NIK z dniem 13 grudnia 2008 r.⁹ (w czasie, w którym obowiązywała poprzednia ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹⁰). Obecnie obowiązująca ustawa o BFG rozszerzyła katalog zadań Funduszu. Zgodnie z art. 4 ustawy o BFG celem działalności Funduszu jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Wyraźnie należy podkreślić, że choć nie ma żadnych racjonalnych przesłanek do ograniczenia kontroli NIK tylko do części zadań wykonywanych przez BFG, to jednak ustawodawca nie znowelizował w 2016 r. (ani później) ust. 5 art. 2 ustawy o NIK.

W kontekście art. 2 ust. 3 ustawy o NIK wskazać należy, że przepis ten stanowi, iż NIK może kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności m.in. wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny. Nie powinno budzić wątpliwości, że zadania wykonywane przez BFG, w tym dotyczące przymusowej restrukturyzacji mają charakter zadań zleconych lub powierzonych przez państwo (zlecenie lub powierzenie nastąpiło wprost na podstawie przepisów ustawy o BFG). BFG natomiast, w ogóle kwestionuje prawo kontroli Funduszu przez NIK w oparciu o art. 2 ust. 3 ustawy o NIK.

W związku z powyższym, zasadnym jest sformułowanie przedmiotowego wniosku *de lege ferenda*, którego realizacja w postaci ponownego nadania BFG statusu państwowej osoby prawnej, usunęłaby wszelkie obiekcje związane z możliwością kontroli Funduszu przez NIK, w tym także te dotyczące

⁹ Na mocy art. 2 ustawy z dnia 23 października 2008 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1315).

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1866, ze zm. – uchylona 9 października 2016 r.

zakresu tej kontroli. Kontrola BFG odbywałaby się wówczas na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów kontroli (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).

Wniosek ten jest tym bardziej zasadny, że ustawodawca, od 1 stycznia 2022 r. (o czym była mowa wyżej), włącza BFG do sektora finansów publicznych. Uzasadnia to koniecznością zmniejszenia różnic w zakresie metodologii unijnej i polskiej dotyczącej sektora finansów publicznych, a tym samym obliczania deficytu i długu publicznego. BFG od kilku lat jest częścią sektora finansów publicznych według metodologii unijnej, ponieważ w 2014 r. został uznany za jednostkę spełniającą kryteria funkcjonalne powodujące zaliczenie go do sektora instytucji rządowych i samorządowych¹¹. Skoro według metodologii unijnej BFG jest zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a ma przy tym osobowość prawną i bez wątpienia wykonuje zadania o charakterze państwowym, to przywrócenie mu statusu państwowej osoby prawnej wydaje się logiczną konsekwencją. Inaczej trudno jest nie oprzeć się wrażeniu, iż głównym powodem utrzymania aktualnego statusu prawnego BFG jest chęć ograniczenia kontroli NIK w tej jednostce.

Wniosek
de lege ferenda
do Ministra
Sprawiedliwości

2. Dokonanie zmiany ustawy o NIK poprzez dodanie w niej przepisu określającego, iż nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, w tym obowiązku zachowania tajemnicy bankowej przekazanie przez NIK informacji stanowiących taką tajemnicę w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w uzupełnieniu do tego zawiadomienia lub na żądanie prokuratora w związku z toczącym się postępowaniem karnym.

W kontekście KNF/UKNF podobna do wnioskowanej regulacja jest zawarta w art. 16 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w myśl którego nie narusza obowiązków (m.in. członków KNF/pracowników UKNF) dotyczących ochrony informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw, w tym obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w zakresie informacji stanowiących tajemnicę bankową, złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym lub przekazywanie dalszych informacji w uzupełnieniu tego zawiadomienia.

Wprowadzenie analogicznej regulacji jest zasadne także w odniesieniu do NIK. W szczególności bowiem w przypadku kontroli przeprowadzanych w UKNF w aktach kontroli NIK znajdują się często liczne dokumenty, zarówno te uzyskane z jednostki kontrolowanej, od jednostek niekontrolowanych (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) jak i wytworzone przez NIK, zawierające informacje ustawowo chronione, o których mowa m.in. w art. 10a ust. 2 ustawy Prawo bankowe (tajemnica nadzoru bankowego), art. 10a ust. 5 ustawy Prawo bankowe (tajemnica nadzoru bankowego, obejmująca swym zakresem tajemnicę bankową), art. 61a ust. 1 ustawy o SKOK (tajemnica nadzoru nad SKOK i Kasą Krajową), art. 280 ust. 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarzą-

¹¹ Patrz uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1277 Sejmu IX kadencji).

dzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹² (tajemnica zawodowa rynku funduszy inwestycyjnych), art. 147 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹³ (tajemnica zawodowa obrotu instrumentami finansowymi), art. 95 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹⁴ (tajemnica nadzoru audytowego), art. 372 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹⁵ (tajemnica nadzoru ubezpieczeniowego).

Zasady ochrony informacji zawierających tajemnice ustawowo chronione należy interpretować zawężająco, natomiast przepisy ich ochrony rozszerzająco.

Ustawy nie zawierają jednolitych regulacji dotyczących ochrony i udostępniania (m.in. prokuraturze) tajemnic ustawowo chronionych. Przekazanie przez NIK na żądanie prokuratora (nie w zawiadomieniu o przestępstwie) informacji ustawowo chronionych, co do zasady wymaga zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy, o którym mowa w art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego¹⁶. Niekiedy jest możliwe przekazanie przez NIK (bez uprzedniego postanowienia sądu/prokuratora) informacji stanowiących tajemnice ustawowo chronione w zawiadomieniu o przestępstwie (np. informacji stanowiących tajemnicę zawodową rynku funduszy inwestycyjnych z uwagi na treść art. 282 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 284 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych¹⁷). Przy czym NIK np. nie jest uprawniona (bez uprzedniego uzyskania stosownego zwolnienia sądu/prokuratora) do przekazania w zawiadomieniu o przestępstwie informacji stanowiących tajemnicę nadzoru bankowego nieobjętych swym zakresem tajemnicy bankowej, gdyż adresatem normy zawartej w art. 10a ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo bankowe¹⁸ jest tylko KNF/UKNF. Udostępnienie zaś przez NIK informacji stanowiących tajemnicę bankową, w tym informacji nadzoru bankowego objętych swym zakresem tajemnicę bankową jest możliwe

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 605, ze zm., dalej: ustawa o funduszach inwestycyjnych.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm., dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1415, ze zm., dalej: ustawa o biegłych rewidentach.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1130, ze zm.

¹⁶ Art. 226 Kodeksu postępowania karnego stanowi, iż w kwestii wykorzystania dokumentów zawierających informacje niejawne lub tajemnicę zawodową, jako dowodów w postępowaniu karnym, stosuje się odpowiednio zakazy i ograniczenia określone w art. 178–181 tej ustawy. Zgodnie z art. 180 § 1 Kodeksu postępowania karnego osoby obowiązane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji mogą odmówić zeznań, co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, chyba że sąd lub prokurator dla dobra wymiaru sprawiedliwości zwolni te osoby od obowiązku zachowania tajemnicy, jeżeli ustawy szczególnie nie stanowią inaczej.

¹⁷ Art. 284 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych stanowi, iż obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej rozciąga się również na osoby, którym informacje stanowiące taką tajemnicę zostały ujawnione, jednakże w myśl art. 282 ust. 3 pkt 2 powyższej ustawy, nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przekazywanie informacji stanowiących taką tajemnicę w zawiadomieniu o przestępstwie oraz dokumentach przekazywanych w uzupełnieniu do zawiadomienia.

¹⁸ Zgodnie z art. 10a ust. 4 pkt 2 ustawy Prawo bankowe z zastrzeżeniem ust. 5–8, nie narusza obowiązku, o którym mowa w ust. 1 złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

jedynie na podstawie postanowienia sądu okręgowego, wydanego na wniosek prokuratora (patrz art. 10a ust. 5 z zw. z art. 106c i art. 106b ustawy Prawo bankowe)¹⁹.

Co również istotne, w większości ww. tajemnice ustawowo chronione mają bardzo szeroki i nieostry zakres przedmiotowy podlegający interpretacji w zależności od kontekstu i podmiotu, który je udostępnia/ ma obowiązek ich ochrony. Na przykład tajemnicę nadzoru bankowego stanowią wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru bankowego informacje, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić sprawowanie nadzoru bankowego. Tajemnica bankowa obejmuje zaś wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej²⁰, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje. Tajemnica rynku funduszy inwestycyjnych to tajemnica obejmująca informację uzyskaną przez osobę wymienioną w art. 280 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych (np. pracownika depozytariusza, osobę upoważnioną przez Przewodniczącego KNF w trybie art. 226 ustawy o funduszach inwestycyjnych), w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi w ramach zatrudnienia, stosunku zlecenia lub innego stosunku prawnego o podobnym charakterze, dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z działalnością funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, w szczególności z lokatami oraz rejestrem uczestników funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, organu nadzoru państwa członkowskiego lub organu nadzoru państwa trzeciego, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru.

Podkreślić także należy, iż NIK nie jest dysponentem posiadanych w aktach kontroli informacji stanowiących tajemnice zawodowe np. KNF/UKNF. Jednoznaczne i prawidłowe wskazanie przez NIK informacji stanowiących takie tajemnice jest niekiedy w praktyce nie tylko niezwykle czasochłonne, ale i niezwykle trudne (zwłaszcza w kontroli, która obejmuje swym zakresem, niekiedy równocześnie, przenikające się informacje stanowiące różne tajemnice zawodowe). Informacje ustawowo chronione często nie są zaznaczane w dokumentach źródłowych w sposób umożliwiający ich bezsporną identyfikację, a o ich nieistnieniu nie przesądza brak nadania odpowiedniej klauzuli²¹. Co więcej ewentualna anonimizacja akt kontroli (w postaci

¹⁹ Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w postanowieniu Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r. (sygn. akt VIII Kp 306/20).

²⁰ O czynnościach bankowych stanowi art. 5 ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe, wskazując m.in. na udzielanie kredytów, prowadzenie rachunków bankowych, nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych.

²¹ O ile ochrona informacji niejawnych w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742) wymaga wyodrębnienia określonych materiałów poprzez nadanie im określonej klauzuli, pozostałe tajemnice ustawowo chronione w szczególności tajemnice zawodowe nie wymagają nadania dokumentom specjalnej formy

wyłączenia informacji ustawowo chronionych, które np. nie mogą być przekazane prokuraturze bez stosownego postanowienia sądu) w niektórych przypadkach prowadziłyby do przekazania prokuraturze danych, które po wykreśleniu znacznych partii zatraciłyby czytelność.

W ocenie NIK realizacja przedmiotowego wniosku *de lege ferenda* wpłynie pozytywnie na efektywność działań prokuratury, w tym przyczyni się do szybszego i pełniejszego zebrania materiału dowodowego w szczególności w sprawach dotyczących przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych.

3. Nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów.

Wniosek de lege ferenda do Ministra Finansów we współpracy z UKNF

Poza grupowymi oraz indywidualnymi planami naprawy, o których mowa w ustawie Prawo bankowe, i które są zatwierdzane przez KNF, w przypadku systemu ochrony funkcjonują także wewnętrzne plany naprawy.

UKNF zaznaczył, iż wewnętrzne plany naprawy banków uczestników IPS są jedną z opcji naprawy sytuacji uczestnika określoną w grupowym planie naprawy²², a także wewnętrznym środkiem oddziaływania przez jednostkę zarządzającą instytucjonalnym systemem ochrony na uczestnika. Wewnętrzne plany naprawy nie są usankcjonowane w ustawie Prawo bankowe (jak ma to miejsce w przypadku planów naprawy – indywidualnych czy też grupowych), ani w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Realizacja wewnętrznych planów naprawy jest przedmiotem oceny w ramach instytucjonalnych systemów ochrony i wewnętrznym środkiem oddziaływania na uczestnika. Środek ten wykorzystywany jest w ramach realizacji celu funkcjonowania tych systemów ochrony, którym jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego uczestnika systemu ochrony. Nie jest to działanie nadzorcze oceniane przez UKNF i KNF – jest to wewnętrzne rozwiązanie funkcjonujące w instytucjonalnym systemie ochrony. Informacja o ocenie realizacji wewnętrznych planów naprawy jest zawarta w kwartalnych sprawozdaniach składanych do KNF przez jednostkę zarządzającą systemem ochrony.

WPN są zatwierdzane i monitorowane przez jednostkę zarządzającą systemem ochrony i mogą dotyczyć zarówno bs jak i banku zrzeszającego, działającego w formie spółki akcyjnej. Jak wskazano w WPN jednego z bs, WPN jest elementem grupowego planu naprawy systemu ochrony. Bank uruchamia opcje naprawy pozwalające przywrócić pełną zgodność działania banku z wytycznymi określonymi w umowie systemu ochrony i grupowym planie naprawy. WPN jest równocześnie programem osiągnięcia wskaźników będących kryteriami przystąpienia do umowy systemu ochrony.

(określonej klauzuli), mają one bowiem charakter materialny.

²² Grupowy plan naprawy zawiera mechanizmy uruchamiania i realizacji działań opisanych w WPN przez banki uczestników.

Zdaniem NIK nie powinno ulegać zatem wątpliwości, iż prawidłowa realizacja WPN ma wpływ na sytuację finansową banku jak i systemu ochrony. Zatem ustawowe uregulowanie kwestii dotyczących WPN, w tym udziału KNF w procesie akceptacji jak i monitorowania realizacji tych planów przyczyni się, w ocenie NIK, do zwiększenia skuteczności i efektywności nadzoru bankowego.

Zaznaczyć przy tym należy, iż potrzebę nadania pewnych ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy widzi także UKNF, który w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku²³, w załączniku do pisma DPP-DPPZO2.0211.6.2021.JK z dnia 12 sierpnia 2021 r. (Tabela uwag do projektu ustawy UD235) zgłosił dodatkowe uwagi, w tym m.in. dotyczące zmiany ustawy o bs (KNF proponowała m.in. zmianę art. 22j ust. 4 i 5 oraz dodanie art. 22ja), której przepisy mają się odwoływać do WPN. Jako uzasadnienie postulowanych zmian ustawy o bs, KNF podniosła m.in., iż dla sprawnego i efektywnego wdrożenia i realizacji WPN niezbędne są środki dyscyplinujące uczestników IPS, tak aby ograniczyć ryzyko problemów systemowych i konieczność uruchamiania grupowego planu naprawy.

²³ Nr UD235 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349203>

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

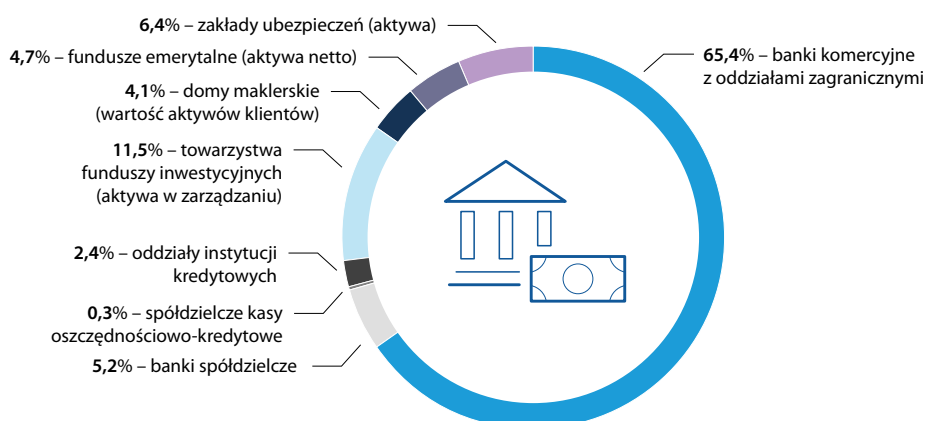
5.1. Podstawowe informacje o sektorze bankowym i kasach oszczędnościowo-kredytowych

W *Sprawozdaniu z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*²⁴ suma bilansowa sektora bankowego na koniec 2020 r. wyniosła 2355,6 mld zł i była wyższa niż w roku poprzednim (2000,1 mld zł) o 17,8%. 89,6% sektora bankowego stanowiły banki komercyjne z oddziałami zagranicznymi (ich suma bilansowa wyniosła 2111,6 mld zł), 7,1% przypadało na banki spółdzielcze (suma bilansowa 167,2 mld zł), a 3,3% na oddziały instytucji kredytowych. Aktywa sektora bankowego stanowiły 73% aktywów sektora finansowego, według stanu na koniec 2020 r. Według *Sprawozdania* banki w omawianym okresie wypracowały zysk w łącznej wysokości 7,6 mld zł i był on o ok. 45,3% niższy niż w roku poprzednim (13,8 mld zł). Jednakże analiza zaudytowanych przez biegłego rewidenta, finalnych sprawozdań finansowych podmiotów sektora bankowego z oddziałami zagranicznymi wykazała stratę netto w wysokości (-)322,1 mln zł i była to pierwsza strata od 27 lat. Głównym powodem pogorszenia wyników były tworzone rezerwy na ryzyko prawne portfela kredytów frankowych, w tym w szczególności rozpoznanie w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym grupy PKO BP S.A. straty netto w wysokości około (-)2,5–2,6 mld zł²⁵. Ponadto rekordowo niskie stopy procentowe dodatkowo obniżyły bankom dochody odsetkowe. Na koniec 2020 r. udział aktywów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w wysokości 9,5 mld zł stanowił jedynie 0,3% wszystkich aktywów sektora finansowego w Polsce. Kasy wykazały stratę w wysokości (-)3,8 mln zł, wobec osiągniętego na koniec 2019 r. zysku w kwocie 9,3 mln zł. Współczynnik wypłacalności sektora SKOK na koniec 2020 r. prezentowany był na poziomie 5,17%.

Podstawowe dane
o bankach i SKOK

Infografika nr 2

Struktura aktywów polskiego sektora finansowego wg stanu na koniec 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

²⁴ https://www.knf.gov.pl/?articleId=74688&p_id=18

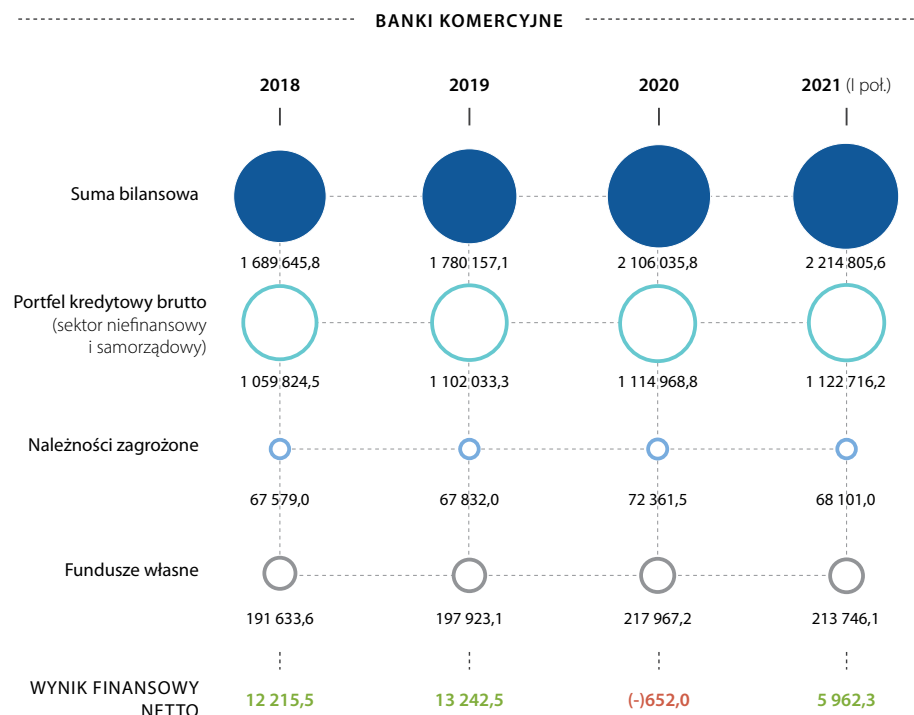
²⁵ <https://www.pkobp.pl/relacje-inwestorskie/raporty-biezace/raport-nr-12-2021-zdarzenia-korygujace-wyniki-finansowe-za-2020-rok/>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Suma bilansowa banków komercyjnych na koniec II kwartału 2021 r. wyniosła 2 214,8 mld zł. Zysk netto osiągnął poziom 6,0 mld zł. Fundusze własne banków komercyjnych na koniec II kwartału 2021 r. zmniejszyły się do kwoty 213,7 mld zł (na koniec 2020 r. było 218,0 mld zł), łączny współczynnik kapitałowy obniżył się do 20,5% (na koniec 2020 r. 20,8%), a współczynnik Tier I spadł do 18,3% z 18,5% na koniec 2020 r.

Infografika nr 3

Podstawowe dane o bankach komercyjnych w okresie 2018 r.–I połowa 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

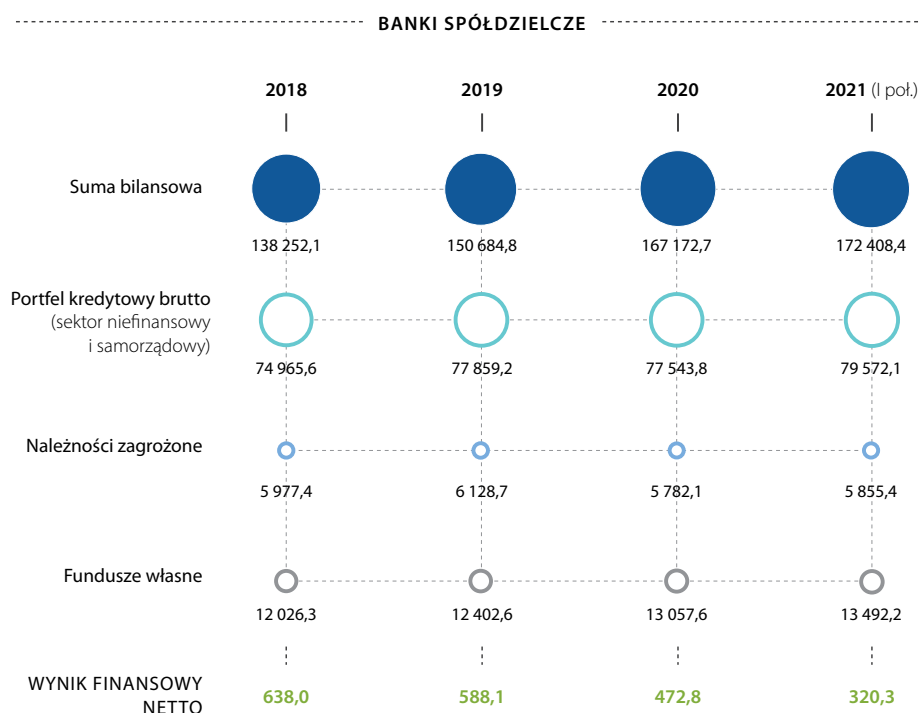
Według danych zamieszczonych w *Informacji o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po II kwartale 2021 r.*²⁶ suma bilansowa banków spółdzielczych na koniec II kwartału 2021 r. wyniosła 172,4 mld zł, co stanowi wzrost o 3,1% w stosunku do końca 2020 r. Zysk netto sektora banków spółdzielczych na koniec II kwartału 2021 r. wynosił 321,7 mln zł, tj. 68,0% zysku netto za cały 2020 r. Stratę netto w łącznej kwocie 19,2 mln zł poniosły 22 banki. Należności banków spółdzielczych od sektorów niefinansowego i samorządowego wzrosły do 81,3 mld zł. Udział należności zagrożonych w należnościach od sektora niefinansowego wyniósł 8,5%. Relacja rezerw celowych do należności zagrożonych od sektora niefinansowego wynosiła 47,5%. Fundusze własne banków spółdzielczych na koniec II kwartału 2021 r. wzrosły do kwoty 13,5 mld zł, łączny współczynnik kapitałowy wyniósł 19,1%, a współczynnik Tier I 18,6%.

²⁶ https://www.knf.gov.pl/?articleId=75709&p_id=18

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Podstawowe dane o bankach spółdzielczych w okresie 2018 r.–I połowa 2021 r.



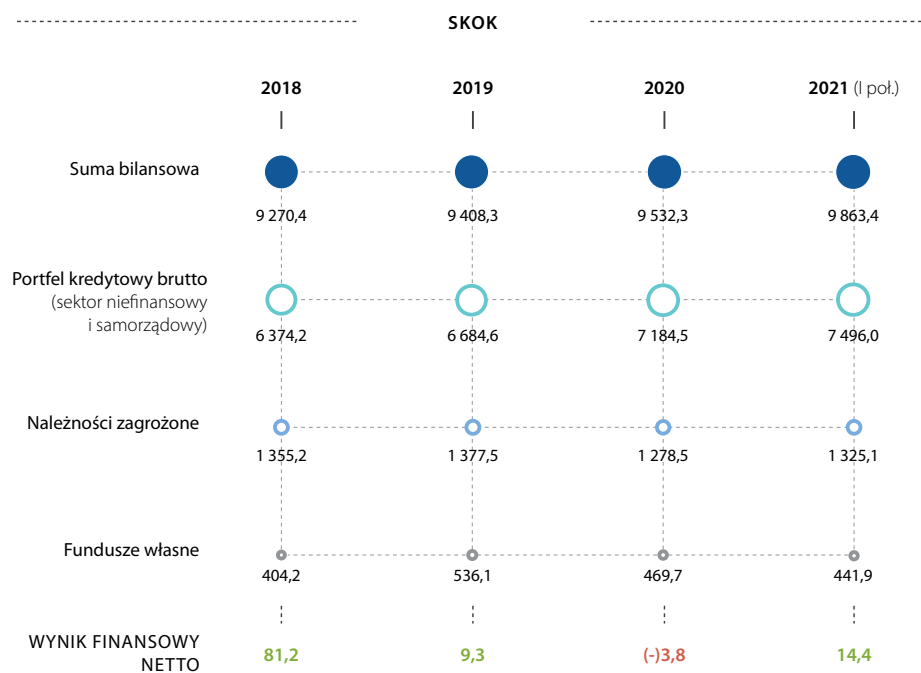
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

Zgodnie ze sprawozdawczością fundusze własne spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na koniec II kwartału 2021 r. wyniosły 441,9 mln zł i w porównaniu do początku 2021 r. ich wartość spadła o 27,8 mln zł (tj. o 5,92%). Współczynnik wypłacalności sektora SKOK prezentowany był na poziomie 4,74% (spadek o 0,43 punktu procentowego w porównaniu do początku roku), a zysk netto wzrósł do 14,4 mln zł. Na koniec II kwartału 2021 r. pięć kas wykazało stratę netto. W kasach prowadzących działalność na koniec II kwartału 2021 r., w porównaniu do początku roku, wartość aktywów wzrosła o 331,1 mln zł, tj. o 3,62%, portfela kredytowego brutto o 311,5 mln zł, tj. o 4,34%, a portfela kredytów przeterminowanych o 46,6 mln zł, tj. o 3,64%. Z ustaleń nadzoru inspekcyjnego i analitycznego wynika, że wyniki finansowe niektórych kas powinny zostać obniżone o łączną kwotę ok. 45,2 mln zł, co spowodowałoby obniżenie wartości funduszy własnych kas do 396,7 mln zł, a współczynnika wypłacalności do poziomu 4,27%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Podstawowe dane o SKOK w okresie 2018 r.–I połowa 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UKNF.

Wpływ pandemii COVID-19 na sektor bankowy i SKOK

Sytuacja polskiego sektora bankowego w 2020 r. i w I połowie 2021 r. kształtowała się głównie pod wpływem skutków rozwoju pandemii COVID-19, wzrostu ryzyka prawnego związanego z portfelem zabezpieczonych hipotecznie walutowych kredytów mieszkaniowych, trzykrotnym obniżeniem stopy referencyjnej przez Radę Polityki Pieniężnej do historycznie najniższego poziomu 0,1% oraz wprowadzeniem moratoriów i pomocy rządowej, powodujących odroczenie ewentualnej materializacji ryzyka kredytowego.

W *Raporcie o stabilności systemu finansowego* opublikowanym w czerwcu 2021 r.²⁷, w warunkach kontynuacji szoku wywołanego pandemią COVID-19 dla stabilności systemu finansowego w Polsce, według danych na dzień 30 kwietnia 2021 r., Narodowy Bank Polski wskazał, że skutki pandemii, mimo znacznego wpływu na gospodarkę realną, nie zagrażają stabilności krajowego sektora bankowego. Wcześniejszy brak istotnych nierównowag finansowych, wysokie poziomy kapitału w systemie bankowym oraz działania wspierające ze strony polityki fiskalnej, pieniężnej i makroostrożnościowej sprawiają, że sektor finansowy, jako całość zachował zdolność do absorpcji znacznych strat.

²⁷ <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf062021.pdf?v=2>

5.2. Nadzór nad wybranymi bankami i kasami oszczędnościowo-kredytowymi w okresie poprzedzającym wprowadzenie planów naprawy lub programów postępowania naprawczego

Nadzór sprawowany przez KNF i jej Urząd, wynikający z analizy sprawozdawczości przekazywanej przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz nadzór inspekcyjny był, w okresie poprzedzającym identyfikację potrzeby wdrożenia działań naprawczych, w większości badanych podczas kontroli przypadków, zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz regulacjami i procedurami UKNF. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru, jednakże nie miały one systemowego charakteru.

KNF, stosownie do art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, sprawowała nadzór analityczny nad bankami. UKNF realizował analityczne czynności nadzorcze przede wszystkim na podstawie kwartalnych Raportów Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych banków, wyników przeprowadzanych inspekcji i postępowań, bieżącej korespondencji nadzorczej, informacji pochodzących z raportów biegłego rewidenta audytującego sprawozdania finansowe banku oraz otrzymywanych sygnałów od uczestników rynku finansowego. Dane sprawozdawcze z nadzorowanych podmiotów podlegały analizie wraz z wynikami inspekcji oraz z innymi wpływającymi do Urzędu informacjami, odpowiednio w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Departamencie Bankowości Spółdzielczej. Rezultatem tej analizy były raporty „Kwartalna Ocena Banku – Raport z Analizy Ryzyka”. W raporcie KOBRA przedstawiane były oceny opisowe oraz punktowe poszczególnych obszarów ryzyka, które były przekazywane kierownictwu wyżej wymienionych departamentów (w razie potrzeby także na wyższe poziomy Urzędu) oraz stanowiły podstawę do podejmowania dalszych czynności nadzorczych. Dla opisanego powyżej procesu analitycznego zostały opracowane wewnętrzne metodyki.

W przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych KNF, stosownie do art. 62c i art. 67 ustawy o SKOK, sprawowała nadzór analityczny przede wszystkim na podstawie otrzymywanych sprawozdań miesięcznych i kwartalnych określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów²⁸, wyników przeprowadzonych kontroli i postępowań, bieżącej korespondencji nadzorczej oraz sygnałów od uczestników rynku. Nadzór wynikający z analizy sprawozdawczości obejmował sporządzanie kwartalnych ocen poziomu ryzyka działalności kas w formie raportów z analizy ryzyka stosownie do przyjętej metodyki.

Powyższy system sprawozdawczy, zapewnia, zdaniem NIK, identyfikację zagrożeń dla podstawowych obszarów funkcjonowania banków oraz SKOK, w jej wyniku podjęcie odpowiednich działań, jednak pod warunkiem prze-

System sprawozdawczy sektora bankowego i SKOK

Wymóg rzetelnej i wiarygodnej sprawozdawczości

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie sprawozdań spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej (Dz. U. poz. 1455).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kazywania przez podmioty nadzorowane rzetelnej i wiarygodnej sprawozdawczości, dlatego też niezwykle istotne jest wykorzystywanie innych, poza sprawozdawczych informacji.

Nie zawsze jednak zgodne z procedurami i rzetelne wykonywanie czynności analitycznych umożliwiało wystarczająco szybkie i tym samym skuteczne zidentyfikowanie istotnych problemów występujących w nadzorowanym podmiocie.

Proces BION

Zgodnie z art. 133a ust. 1 ustawy Prawo bankowe w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego był co roku realizowany proces badania i oceny nadzorczej banków albo przegląd i weryfikacja wyników poprzedniego badania i oceny nadzorczej. Zgodnie z art. 133a ust. 2 tej ustawy BION obejmował m.in.: identyfikację wielkości i charakteru ryzyka, na jakie narażony jest bank, ocenę jakości procesu zarządzania ryzykiem, ocenę poziomu kapitału pokrywającego ryzyko wynikające z działalności banku oraz zarządzania bankiem. Proces BION w przypadku banków miał charakter ciągły, a nowo pozyskane informacje były na bieżąco integrowane z całością osądu nadzorczego na temat banku. Ze względu na ciągły charakter tego procesu stosowana była aktualizacja ocen BION nadanych bankowi w związku z wynikami kwartalnej oceny poziomu ryzyka w banku, ustaleniami/wynikami czynności kontrolnych lub innymi bieżącymi ustaleniami w ramach sprawowania nadzoru nad bankiem.

Arkusze rocznej oceny BION były opracowywane zgodnie z aktualizowanymi co roku Metodami BION, zatwierdzane przez kierownictwo DBK lub DBS oraz przekazywane do kierownictwa Urzędu. Nadzorowany podmiot otrzymywał wyniki BION, wraz z ich omówieniem.

W badanej próbie czterech banków nie stwierdzono przypadków braku weryfikacji zgłoszeń/sygnałów naruszeń bądź potencjalnych naruszeń przepisów ustawy Prawo bankowe oraz rozporządzenia nr 575/2013.

Badanie całokształtu procesu BION realizowanego przez Urząd w trzech z czterech badanych banków nie wykazało nieprawidłowości. Nieprawidłowości w procesie BION polegające na niewystosowaniu do banku zaleceń w ramach tego procesu zidentyfikowano w przypadku jednego Banku.

W stosunku do SKOK, w związku z brakiem stosownych wymogów prawa, proces BION nie był wykonywany.

Testy warunków skrajnych

Odpowiednio do art. 133b ustawy Prawo bankowe Urząd przeprowadzał raz w roku w nadzorowanych bankach komercyjnych i spółdzielczych testy warunków skrajnych.

W 2018 r. Urząd przeprowadził kapitałowe testy warunków skrajnych wśród 30 banków komercyjnych spośród 34 działających w momencie rozpoczęcia testów.

W 2019 r. Urząd przeprowadził kapitałowe testy warunków skrajnych dla 26 z 31 banków komercyjnych działających w momencie rozpoczęcia testów. Urząd przeprowadził także płynnościowe testy warunków skrajnych dla 27 z 31 banków komercyjnych działających w momencie rozpoczęcia testów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2020 r. Urząd przeprowadził kapitałowe testy warunków skrajnych dla 26 banków komercyjnych spośród 30 działających w momencie rozpoczęcia testów. Również dla 26 banków Urząd przeprowadził płynnościowe testy warunków skrajnych.

Począwszy od cyklu BION 2019, zgodnie z zaktualizowanymi Wytocznymi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego dotyczącymi wspólnych procedur i metod stosowanych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej oraz nadzorczych testów warunków skrajnych, do metodyki BION wprowadzono nowy rozdział dotyczący testów warunków skrajnych. Testami warunków skrajnych objęte zostały wszystkie banki spółdzielcze, które na datę BION przekazały sprawozdawczość obowiązkową. W cyklu 2019 testami objęto 545 banków spółdzielczych, w cyklu 2020 – 535 banków, a w cyklu 2021 – 533 banki.

Art. 133c ust. 1 ustawy Prawo bankowe zobowiązuje KNF do opracowania raz w roku programu oceny nadzorczej dla nadzorowanych banków. W każdym roku badanego okresu Urząd opracowywał program oceny nadzorczej zarówno dla banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. Opracowanie i zatwierdzenie programu oceny nadzorczej stanowiło element fazy przygotowawczej cyklu BION. Arkusz programu oceny nadzorczej zawierał między innymi: kategoryzację banków pod względem ich istotności systemowej, wskazywał grupę rówieśniczą, określał tryb BION oraz obszary ryzyka/działania podlegające ocenie w danym cyklu BION, także z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych inspekcji. W przypadku banków spółdzielczych arkusz programu oceny nadzorczej zawierał także informacje, czy bank jest objęty systemem ochrony instytucjonalnej.

Program oceny nadzorczej

UKNF posiadał procedury w zakresie planowania inspekcji, na podstawie których planował inspekcje. Podmioty były dobierane do kontroli na podstawie analizy ryzyka z uwzględnieniem zasobów inspekcyjnych. W trakcie kontroli NIK, dla badanych podmiotów, nie zidentyfikowano niezgodności procesu planowania inspekcji z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. Na sześć badanych podmiotów w pięciu nie stwierdzono przypadku nieuzasadnionego nieuwzględnienia w planie inspekcji na rok następny podmiotu, w którym w procesie analitycznym zidentyfikowano istotne i utrzymujące się pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej. W badanej próbie podmiotów nie stwierdzono przypadków nierzetelności przeprowadzonych czynności kontrolnych. Inspekcje przynosiły ważne z punktu widzenia sprawowanego nadzoru ustalenia, do podmiotów były kierowane szczegółowe zalecenia poinspekcyjne ukierunkowane na usunięcie nieprawidłowości.

Planowanie inspekcji

W 2018 r. Urząd przeprowadził:

- 25 czynności kontrolnych w bankach komercyjnych (trzy inspekcje kompleksowe, 14 inspekcji problemowych, dwa postępowania wyjaśniające, cztery postępowania walidacyjne²⁹, dwie kontrole przygotowania banku do działalności operacyjnej);

Czynności inspekcyjne w bankach i SKOK

²⁹ Postępowania w zakresie stosowanych przez banki metod wewnętrznych wykorzystywanych do obliczania wymogów kapitałowych oraz modeli wewnętrznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 38 czynności kontrolnych w bankach spółdzielczych (trzy inspekcje kompleksowe, 33 inspekcje problemowe, dwa postępowania wyjaśniające);
- dwie kontrole w SKOK (jedna kasa badana była w pełnym zakresie, a jedna w zakresie oceny jakości aktywów i zarządzania ryzykiem kredytowym).

W 2019 r. Urząd przeprowadził:

- 24 czynności kontrolne w bankach komercyjnych (trzy inspekcje kompleksowe, 17 inspekcji problemowych, jedno postępowanie wyjaśniające, trzy postępowania walidacyjne);
- 39 czynności kontrolnych w bankach spółdzielczych (dwie inspekcje kompleksowe, 36 inspekcji problemowych, jedno postępowanie wyjaśniające);
- cztery kontrole w SKOK (w dwóch kasach ocenie poddano jakość aktywów i zarządzanie ryzykiem kredytowym, natomiast w dwóch kasach – realizację zaleceń KNF wydanych po wcześniej przeprowadzonych kontrolach).

W 2020 r. Urząd przeprowadził:

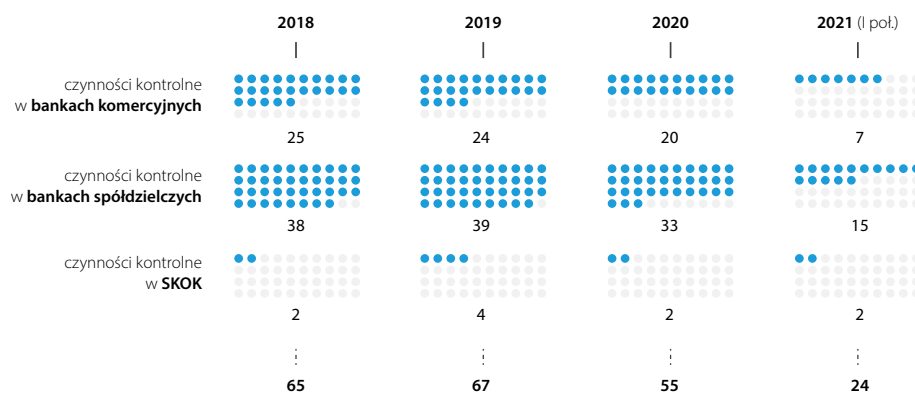
- 20 czynności kontrolnych w bankach komercyjnych (jedną inspekcję kompleksową, 15 inspekcji problemowych, cztery postępowania walidacyjne);
- 33 czynności kontrolne w bankach spółdzielczych (32 inspekcje problemowe, jedno postępowanie wyjaśniające);
- dwie kontrole w SKOK (jedna kasa badana była w pełnym zakresie, a jedna w zakresie oceny jakości aktywów i zarządzania ryzykiem kredytowym).

W I połowie 2021 r. Urząd przeprowadził:

- siedem czynności kontrolnych w bankach komercyjnych (trzy inspekcje kompleksowe, trzy inspekcje problemowe, jedna kontrola przygotowania banku do działalności operacyjnej);
- 15 czynności kontrolnych w bankach spółdzielczych (dwie inspekcje kompleksowe, 13 inspekcji problemowych);
- dwie kontrole w kasach (w jednej kasie zakres kontroli obejmował ocenę jakości aktywów i zarządzanie ryzykiem kredytowym oraz ocenę prawidłowości wskazywanego wyniku finansowego, a w drugiej – ocenę jakości aktywów i zarządzanie ryzykiem kredytowym oraz weryfikację realizacji zaleceń KNF po wcześniej przeprowadzonej kontroli).

Infografika nr 6

Czynności kontrolne UKNF w bankach i SKOK w okresie 2018 r.–I poł. 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w UKNF.

Wyniki szczegółowych badań działań nadzorczych KNF/UKNF wobec wybranych podmiotów

W trakcie kontroli NIK uzyskała szczegółowe informacje na temat działań nadzorczych podejmowanych przez KNF/UKNF w stosunku do wybranych do badania banków i kas. Jednakże przedstawienie w niniejszej informacji o wynikach kontroli tych działań nie jest możliwe z uwagi na podniesione przez Urząd ograniczenia wynikające z art. 16 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Urząd prezentuje stanowisko, że szczegółowe informacje dotyczące nazw, danych ekonomiczno-finansowych oraz wykonywanych czynności nadzorczych KNF/UKNF w stosunku do nadzorowanych podmiotów powinny zostać wyłączone z udostępnienia jako objęte tajemnicą zawodową, o której mowa w wyżej wymienionym przepisie ustawy. W ocenie Urzędu upublicznienie tych treści mogłoby powodować powstanie zarzutów ujawnienia tajemnicy prawnie chronionej.

5.3. Działania nadzorcze związane z wdrażaniem planów naprawy lub programów postępowania naprawczego przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz ich efekty

Nadzór sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd, wynikający z analizy sprawozdawczości przekazywanej przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz nadzór inspekcyjny był, w okresie prowadzenia działań naprawczych, w większości badanych podczas kontroli przypadków, zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz regulacjami i procedurami UKNF. Komisja w stosunku do badanych podmiotów podejmowała na ogół adekwatne działania w związku z nadzorem nad realizacją planów naprawy i programów postępowania naprawczego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości pod względem rzetelności sprawowanego nadzoru, jednakże nie miały one systemowego charakteru.

PPN i plany naprawy – efekty

W 2018 r. pięć banków komercyjnych realizowało programy postępowania naprawczego. Na koniec 2020 r. spośród tych banków dwa banki kontynuowały realizację PPN, jeden bank kończył realizację PPN i rozpoczynał realizację indywidualnego planu naprawy, a dwa banki, które zakończyły PPN w 2019 r. oczekiwały na akceptację przez KNF grupowych planów naprawy (kolejne ich wersje nie uzyskiwały akceptacji Komisji). Dodatkowo w lipcu 2020 r. realizację indywidualnego planu naprawy rozpoczął jeden z banków, który wcześniej nie realizował PPN. Podobnie w marcu 2021 r. realizację grupowego planu naprawy rozpoczął bank, nie realizujący wcześniej indywidualnego planu naprawy ani PPN. W trzech bankach komercyjnych spośród pięciu realizujących PPN w 2018 r., w roku 2020 wynik finansowy, współczynnik wypłacalności oraz wskaźnik udziału kredytów z utratą wartości w portfelu kredytowym były gorsze niż w 2018 r. Jeden z banków poprawił wynik finansowy i współczynnik wypłacalności przy pogorszeniu wskaźnika udziału kredytów z utratą wartości, a kolejny uzyskał nieznaczłą poprawę jakości portfela kredytowego przy jednoczesnym obniżeniu wyniku finansowego i współczynnika wypłacalności.

W 2018 r. programy postępowania naprawczego/indywidualne/grupowe plany naprawy/wewnętrzne plany naprawy zaakceptowane przez system ochrony wdrażały 42 banki spółdzielcze. Spośród nich, na koniec grudnia 2020 r., 16 banków nadal realizowało programy postępowania naprawczego, indywidualne lub grupowe plany naprawy albo wewnętrzne plany naprawy, 18 banków zakończyło realizację programów postępowania naprawczego/wewnętrznych planów naprawy, sześć banków zostało przejętych przez inne banki, w stosunku do jednego banku sąd ogłosił upadłość, a jeden bank, który nie był uczestnikiem systemu ochrony (realizował indywidualny plan naprawy zatwierdzony przez KNF), od 2019 r. przystąpił do systemu ochrony i objęty został grupowym planem naprawy.

W 2018 r. programy postępowania naprawczego realizowało 25 SKOK. Na koniec 2020 r. spośród tych kas PPN realizowało 12 kas. Do końca 2020 r. osiem kas zostało połączonych z innymi kasami na podstawie art. 74a ust. 1 ustawy o SKOK, trzy kasy zostały przejęte przez banki na podstawie art. 74c ust. 4 tej ustawy, a dwie kasy zrealizowały swoje główne cele sanacyjne i zakończyły program naprawczy.

Zatwierdzanie planów naprawy

Art. 141m ust. 4 ustawy Prawo bankowe zobowiązuje banki do aktualizacji co najmniej raz w roku planów naprawy, a Komisję Nadzoru Finansowego do zatwierdzania zaktualizowanych planów naprawy w drodze decyzji. W latach 2018–2020 banki komercyjne zobowiązane do składania corocznej aktualizacji planów naprawy, co do zasady, wywiązywały się z tego obowiązku. W okresie tym w stosunku do dwóch banków KNF żądała korekt planu naprawy. W przypadku jeszcze innego banku KNF podjęła decyzję odmawiającą zatwierdzenia zaktualizowanego planu naprawy i wezwała do złożenia nowego planu. W tym samym okresie, spośród banków spółdzielczych nieobjętych IPS, jeden bank jeden raz nie przekazał w terminie aktualizacji planu naprawy. Komisja udzieliła temu bankowi upomnienia.

W badanym okresie KNF wydała osiem decyzji w stosunku do siedmiu banków spółdzielczych z odmową zatwierdzenia planów naprawy. Ponadto w przypadku jednego z banków, KNF podjęła decyzję w sprawie umorzenia postępowania w przedmiocie zatwierdzenia planu naprawy.

Wyniki szczegółowych badań działań nadzorczych KNF/UKNF wobec wybranych podmiotów

W trakcie kontroli NIK uzyskała szczegółowe informacje na temat działań nadzorczych podejmowanych przez KNF/UKNF w stosunku do wybranych do badania banków i kas. Jednakże przedstawienie w niniejszej informacji o wynikach kontroli tych działań nie jest możliwe z uwagi na podniesione przez Urząd ograniczenia wynikające z art. 16 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Urząd prezentuje stanowisko, że szczegółowe informacje dotyczące nazw, danych ekonomiczno-finansowych oraz wykonywanych czynności nadzorczych KNF/UKNF w stosunku do nadzorowanych podmiotów, powinny zostać wyłączone z udostępnienia jako objęte tajemnicą zawodową, o której mowa w wyżej wymienionym przepisie ustawy. W ocenie Urzędu upublicznienie tych treści mogłoby powodować powstanie zarzutów ujawnienia tajemnicy prawnie chronionej.

Zagadnienie zabezpieczenia przez prokuraturę mienia w sprawach związanych z działalnością jednej ze spółek. Wystąpienie Prezesa NIK do Prokuratora Krajowego

Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP w dniu 16 września 2021 r. zastępca dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej podał, że wartość zabezpieczonego mienia we wszystkich sprawach związanych z działalnością jednej ze spółek wynosi 370 mln zł. W trakcie posiedzenia przedstawiciel Prokuratury nie udzielił jednak odpowiedzi na pytanie przedstawiciela Stowarzyszenia Poszkodowanych Obligatariuszy tej spółki w kwestii czy kwota 65 mln zł, korzyści z oferowania obligacji spółki z naruszeniem prawa przez Idea Bank S.A. została przez Prokuraturę zidentyfikowana i zabezpieczona. Taka kwota została podana w Komunikacie Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie nałożenia na Idea Bank S.A. kary pieniężnej.

W trakcie kontroli UKNF przedstawił jedynie ogólnodostępne informacje odnośnie potencjalnego zaspakajania roszczeń poszkodowanych przez niezgodne z prawem działania Banku po dokonaniu przymusowej restrukturyzacji, wskazując jednocześnie, że proces przymusowej restrukturyzacji należy do wyłącznej kompetencji BFG, a Komisja nie była stroną ustaleń będących przedmiotem decyzji jego dotyczącej. NIK nie miała możliwości, na podstawie uzyskanej w UKNF sprawozdawczości, ustalenia ścieżki przepływów i ewentualnego rozdysponowania 65 mln zł pochodzących z prowizji uzyskanych przez Bank z tytułu oferowania obligacji jednej ze spółek z naruszeniem prawa. Kwoty prowizji i ich wykorzystanie nie są w obowiązkowych sprawozdaniach przekazywanych przez banki do UKNF w żaden sposób „oznaczone”, tj. nie są przyporządkowane do konkretnych klientów banków i transakcji oraz sposobów ich rozdysponowania. Kontrolerzy NIK nie mogli uzyskać informacji na ten temat także z BFG, o czym wspomniano wcześniej – w rozdziale 2, 3 i 4 niniejszej Informacji. W związku z powyższym NIK sfor-

mułowała w rozdziale 4 Informacji wniosek *de lege ferenda* o przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej, co umożliwiłoby w przyszłości kontrolowanie tego podmiotu na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.

Ze względu na ograniczenia ustawowe NIK nie wykonywała czynności kontrolnych wobec powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie prowadzonych postępowań dotyczących zabezpieczania mienia w sprawach związanych z działalnością jednej ze spółek. Niemniej Prezes NIK, działając w trybie art. 12 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze wystąpił do Prokuratora Krajowego o przekazanie informacji na temat działalności prokuratury (z uwzględnieniem ewentualnych efektów) w sprawie identyfikacji i zabezpieczenia wskazanej w komunikacie KNF kwoty 65 mln zł korzyści uzyskanych przez Bank w wyniku wykonywania czynności oferowania instrumentów finansowych (m.in. obligacji emitowanych przez jedną ze spółek) oraz doradztwa inwestycyjnego z naruszeniem prawa. W odpowiedzi Zastępca Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej Prokuratury Krajowej poinformował, że w toku wszystkich prowadzonych postępowań, związanych z działalnością GetBack S.A. dokonano zabezpieczeń majątkowych na mieniu, którego łączna wartość przekracza 407 mln zł. Poinformował także, że prowadzący postępowania przygotowawcze prokuratorzy nie zabezpieczyli na mieniu Banku kwoty 65 milionów złotych, wskazanej w komunikacie Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 1 grudnia 2020 roku, albowiem obowiązujący stan prawny na to nie pozwala. Przedstawiciel Prokuratury Krajowej wskazał, iż zgodnie z art. 291 Kodeksu postępowania karnego zabezpieczenie wykonania orzeczenia środków kompensacyjnych oraz zwrotu pokrzywdzonemu korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa lub jej równowartości, może nastąpić jedynie na mieniu podejrzanego (oskarżonego). Nie znajduje w niniejszym przypadku zastosowania przepis art. 45 § 2 i 3 Kodeksu karnego, bowiem żaden z podejrzanych nie przeniósł na rzecz Banku składników swojego majątku. Prokuratura poinformowała, że dokonała także analizy możliwości zabezpieczenia ewentualnych przyszłych należności, w tym kar lub przepadku, które daje ustawa z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary³⁰. Jednakże dokonanie zabezpieczeń na podstawie tej ustawy obwarowane jest szeregiem szczególnych przesłanek, które muszą być kumulatywnie spełnione, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca.

Prokuratura stoi na stanowisku, że biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, dużo efektywniejsze, z punktu widzenia interesu pokrzywdzonych jest występowanie przez nich o zabezpieczenie roszczeń, w ramach postępowań cywilnych, inicjowanych indywidualnymi pozwami. Zdaniem Prokuratury stosowanie instytucji zabezpieczenia majątkowego, w ramach postępowań karnych działałoby wręcz na niekorzyść pokrzywdzonych, powodując zablokowanie na długi okres czasu (biorąc pod uwagę przewidywany czas trwania postępowań przed sądem) mienia, z którego mogłoby nastąpić zaspokojenie ich roszczeń, w drodze ewentualnej egzekucji komorniczej.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 358, ze zm.

W kontekście powyższego NIK zwraca uwagę na fakt, że postępowania z powództwa obligatariuszy Getback S.A. przeciwko Idea Bank S.A. są zawieszane przez sądy na wniosek BFG – na podstawie art. 176 § 2 kpc. BFG swoje działania w tym zakresie argumentuje tym, iż korzystając z możliwości składania wniosków o zawieszenie postępowania w sprawach z udziałem podmiotu w restrukturyzacji na podstawie art. 176 § 2 kpc nie czyni nic innego, jak tylko realizuje generalną zasadę przeciwdziałania rozwiązaniom, w których poszczególni wierzyciele podmiotu w restrukturyzacji mogliby dążyć do indywidualnego zaspokojenia swoich roszczeń na drodze sądowej z jednoczesnym pokrzywdzeniem innych wierzycieli z uwagi na wysoce prawdopodobny brak możliwości zaspokojenia przez podmiot w restrukturyzacji wszystkich zgłaszanych przeciw niemu roszczeń (który to brak jest w całości konsekwencją uprzedniej sytuacji finansowej podmiotu w restrukturyzacji i stanowi okoliczność, za którą Fundusz nie ponosi odpowiedzialności)³¹.

Zawiadomienie NIK skierowane do prokuratury po kontroli P/18/112

W Informacji o w wynikach kontroli P/18/112 – *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* P/18/112 – *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GetBack S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* NIK jako nieprawidłowość wskazała, iż organ nadzoru nie wykrył odpowiednio wcześniej, tj. prowadząc od listopada 2017 r. kontrolę w jednym z banków czynności realizowanych przez ten Bank, polegających na oferowaniu obligacji jednej ze spółek oraz wykonywaniu usług doradztwa inwestycyjnego. Były to działania bez podstawy prawnej. W wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Przewodniczącemu KNF, NIK wskazała przesłanki do zbadania wówczas tego zagadnienia, objęte tajemnicą zawodową. Szczegółowa analiza powinna doprowadzić do ustalenia braku uprawnień Banku do prowadzenia takiej działalności i do jej przerwania. Powyższe ustalenia były jedną z przesłanek skierowania przez NIK do Prokuratury Regionalnej w Warszawie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przez wskazanych pracowników UKNF przestępstwa z art. 231 § 1 Kodeksu karnego.

Pozyskiwanie informacji i dokumentów z BFG na temat przymusowej restrukturyzacji

W trakcie kontroli P/21/010 przedmiotem badań były m.in. działania nadzorcze Komisji i jej Urzędu wobec banków, które w związku z zagrożeniem upadłością zostały poddane procesowi przymusowej restrukturyzacji.

Przymusowa restrukturyzacja jednego z banków przebiegła stosunkowo sprawnie. Środki deponentów zostały przeniesione do Banku przejmującego, podobnie jak zdecydowana większość innych zobowiązań (np. wyni-

³¹ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2021 r. w związku z Interpelacją nr 27696 Posłanki na Sejm RP – Pani Pauliny Hennig-Kłoskiej w sprawie blokowania przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny możliwości dochodzenia roszczeń od Idea Bank S.A.

kających z dłużnych papierów wartościowych). W przypadku przymusowej restrukturyzacji tego Banku nie wystąpiła zatem sytuacja, gdy grupy wierzycieli np. obligatariuszy byłyby w jej wyniku poszkodowane.

W przypadku dwóch innych Banków można zidentyfikować grupy poszkodowanych.

W ramach przymusowej restrukturyzacji jednego z tych Banków, Bank przejmujący przejął zdecydowaną większość jego aktywów i zobowiązań, jednakże nie zostały przejęte potencjalne zobowiązania Banku do zaspokojenia roszczeń obligatariuszy jednej ze spółek. Tym samym krytycznie ograniczono tej grupie interesariuszy ewentualne zaspokojenie swoich roszczeń. Należy jednak zwrócić uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok, w którym oddalił skargi na decyzję Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji wobec tego Banku.

W przypadku innego Banku poszkodowane zostało stosunkowo liczne grono deponentów, których środki nie były objęte gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Ponieważ były to, między innymi, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje społeczne, szpitale czy stowarzyszenia – negatywne skutki społeczne przymusowej restrukturyzacji były dla lokalnej społeczności dotkliwe.

**Stanowisko BFG
odnośnie uprawnień
kontrolnych NIK**

W świetle powyższego w trakcie kontroli P/21/010 kontrolerzy NIK trzykrotnie występowali w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o przekazanie pisemnych informacji, wyjaśnień oraz dokumentów dotyczących przeprowadzanej wobec trzech banków – przymusowej restrukturyzacji. Fundusz odmówił przekazania szczegółowej odpowiedzi na większość przedstawionych w piśmie pytań i wniosków oraz przekazania wnioskowanej dokumentacji, wskazując iż żądania NIK w tym zakresie są nieuprawnione. W szczególności BFG poddał w wątpliwość, że ustanowione przepisy uprawniają NIK do kontrolowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie prowadzenia przymusowej restrukturyzacji. Zdaniem BFG ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zastosowania przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, gdyż Bankowy Fundusz Gwarancyjny, jego organy oraz pracownicy mogą stać się adresatami żądań przekazania określonych informacji, dokumentów lub przedstawienia wyjaśnień, tylko wówczas gdy BFG objęty jest zakresem podmiotowym kompetencji przynależnych NIK. W odpowiedzi przekazanej kontrolerom NIK, BFG prezentuje stanowisko, iż dopiero przesądzenie dopuszczalności prowadzenia przez NIK kontroli daje podstawy do udostępnienia NIK informacji na temat czynności podejmowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w ramach przymusowej restrukturyzacji. BFG wskazał także, że kompetencja do prowadzenia kontroli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przez Najwyższą Izbę Kontroli nie może być wywiedziona z art. 2 ust. 1–3 ustawy o NIK. Zdaniem BFG, aby możliwe stało się podejmowanie przez NIK kontroli w BFG oraz składanie zapytań w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f niezbędna stała się nowelizacja ustawy o NIK i rozszerzenie zakresu podmiotowego kompetencji przydanych Izbie. BFG prezentuje stanowisko, że ustawodawca w art. 2 ust. 5 ustawy o NIK

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ogranicza w zasadniczym stopniu zakres przedmiotowy kontroli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, stwierdzając, iż obejmuje ona wypełnienie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny jego funkcji gwarancyjnej, czego wyrazem jest przewidziana wprost możliwość kontrolowania działalności jednostek wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zdaniem BFG z powyższego należy wywodzić, iż pozostałe zadania realizowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w tym przede wszystkim przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji pozostaje poza zakresem przedmiotowym kontroli NIK.

Ostatecznie BFG przekazał jedynie informacje i wyjaśnienia w zakresie dotyczącym ogólnie dostępnych materiałów (m.in. znajdujące się na stronie internetowej Funduszu).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych był legalny, rzetelny i skuteczny
Cele szczegółowe	Celami szczegółowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy: 1. Organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie sprawował nadzór nad wybranymi bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w okresie poprzedzającym wdrożenie planów naprawy lub programów postępowania naprawczego? 2. Organ nadzoru zgodnie z przepisami i rzetelnie sprawował nadzór nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a podejmowane działania były skuteczne?
Zakres podmiotowy	Czynności kontrolne w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego zostały przeprowadzone od 23 czerwca do 8 października 2021 r. Wystąpienie pokontrolne zostało podpisane w dniu 22 października 2021 r. Część danych uzyskanych w trakcie kontroli była objęta tajemnicami bankową oraz zawodową, określonymi w szczególności w ustawie Prawo bankowe. NIK ma dostęp do tych danych, lecz nie może ich ujawniać, stąd w informacji o wynikach kontroli nie są podawane nazwy konkretnych podmiotów.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2018 r.–I połowa 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, oprócz danych i dowodów zebranych w jednostce kontrolowanej, NIK uzyskała także w ograniczonym stopniu informacje z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie procesu przymusowej restrukturyzacji banków a także – również w ograniczonym zakresie – informacje z jednego z banków (banku przejmującego bank w restrukturyzacji).
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.
Pozostałe informacje	Kontrola została przeprowadzona w terminie 23 czerwca–8 października 2021 r. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 października 2021 r., skierowanym do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. W dniu 12 listopada 2021 r. Przewodniczący Komisji złożył 10 umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli w uchwale z dnia 17 stycznia 2022 r. uwzględnił w całości dwa zastrzeżenia Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, dwa zastrzeżenia uwzględnił w części, a w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddalił.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	Jacek Jastrzębski – Przewodniczący KNF od 23 listopada 2018 r. do dnia zatwierdzenia niniejszej informacji o wynikach kontroli, Marcin Pachucki – p.o. Przewodniczącego KNF od 15 listopada do 22 listopada 2018 r., Marek Chrzanowski – Przewodniczący KNF od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek³³

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	W formie opisowej	- Nadzór sprawowany przez KNF i jej Urząd, wynikający z analizy sprawozdawczości przekazywanej przez banki komercyjne, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz nadzór inspekcyjny był, w większości badanych podczas kontroli przypadków, zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz regulacjami i procedurami UKNF. - System sprawozdawczy w zakresie nadzoru nad bankami i SKOK zapewniał identyfikację zagrożeń dla podstawowych obszarów funkcjonowania tych podmiotów. - UKNF posiadał stosowne procedury, na podstawie których planował inspekcje. Podmioty były dobierane do kontroli na podstawie analizy ryzyka z uwzględnieniem zasobów inspekcyjnych. - Brak nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez KNF/UKNF postępowań w przedmiocie zatwierdzenia w drodze decyzji aktualizowanych przez banki planów naprawy. - Pozytywna ocena działań nadzorczych KNF i jej Urzędu nad postępowaniami naprawczymi spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych.	- Nieskierowanie do Banku zaleceń po ocenie BION pomimo zidentyfikowanej niskiej jakości portfela kredytowego. - Nieprzeprowadzenie w Banku inspekcji w sytuacji, gdy wyniki wcześniejszych inspekcji KNF wskazywały na poważne zastrzeżenia do sytuacji Banku, a Bank wykazywał istotny wzrost należności zagrożonych. - Niepodjęcie inspekcji sprawdzającej w Banku celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego po kompleksowej kontroli UKNF w Banku, jak i w późniejszym okresie niskiego stopnia realizacji założeń WPN. - Niepowołanie kuratorów w dwóch bankach spółdzielczych, pomimo, że sytuacja finansowa tych podmiotów oraz nieskuteczność podejmowanych przez ich zarządy działań uzasadniały zastosowanie tego rodzaju środka nadzorczego. - Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej nie sporządził Raportów KOBRA za dwa kwartały dla jednego z banków, co było niezgodne z „Metodyką kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków stosowanej w DBK”.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

³² W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

³³ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Nadzór bankowy i nadzór nad SKOK stanowią elementy nadzoru nad rynkiem finansowym

W myśl art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nadzór nad tym rynkiem obejmuje m.in.:

- nadzór bankowy, sprawowany zgodnie z przepisami m.in. ustawy Prawo bankowe, ustawy o bs oraz rozporządzenia nr 575/2013;
- nadzór nad SKOK i Kasą Krajową, sprawowany zgodnie z przepisami ustawy o SKOK.

KNF jako organ nadzoru nad rynkiem finansowym

Komisja Nadzoru Finansowego i jej Urząd

Komisja jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym (art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). W skład KNF wchodzi Przewodniczący, Zastępcy Przewodniczącego i dziewięciu członków. Członkami KNF są ministrowie właściwi do spraw: instytucji finansowych, gospodarki, zabezpieczenia społecznego albo ich przedstawiciele, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu NBP oraz przedstawiciel Prezydenta RP, a od 15 grudnia 2018 r. również przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów oraz z głosem doradczym: przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra – członka Rady Ministrów właściwego ds. koordynowania działalności służb specjalnych (a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów).

UKNF

KNF i Przewodniczący KNF wykonują zadania przy pomocy UKNF³⁴, który od 1 stycznia 2019 r. jest państwową osobą prawną. Wcześniej był państwową jednostką budżetową. Przewodniczący KNF kieruje działalnością UKNF i pracami KNF oraz reprezentuje ich na zewnątrz (art. 3 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Nadzór nad działalnością UKNF sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 3 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje UKNF statut, w którym określa jego organizację wewnętrzną (art. 14 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). W myśl § 3 ust. 1 statutu UKNF, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego³⁵ Przewodniczący KNF nadaje, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny UKNF, w którym określa zasady organizacji i funkcjonowania Urzędu oraz podział zadań pomiędzy komórki organizacyjne UKNF, którymi są m.in. Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej, Departament Bankowości Spół-

³⁴ Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zadaniem UKNF jest zapewnienie obsługi KNF i Przewodniczącego KNF.

³⁵ M.P. poz. 142.

dzielczej, Departament Inspekcji Bankowych, Departament Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i Instytucji Płatniczych, Departament Postępowań, Departament Praktyk Rynkowych, Departamentu Rozwoju Regulacji oraz Departament Prawny.

Art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m.in. w ustawie Prawo bankowe i ustawie o SKOK.

Cele nadzoru, zadania
KNF i Przewodniczącego
KNF

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym do zadań KNF należy m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym określonego w art. 1 ust. 2 tej ustawy,
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego.

KNF w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych (art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów ustawy Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 7 Kpc prokurator – a zatem w sytuacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Przewodniczący KNF – może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego.

Art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym stanowi, iż Przewodniczącemu KNF, na jego wniosek, przysługują uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w sprawach o przestępstwa:

- określone m.in. w ustawie Prawo bankowe,
- dotyczące czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku, pozostających w związku z działalnością podmiotów wykonujących działalność na tym rynku.

W myśl art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe celem nadzoru bankowego jest zapewnienie:

Cele nadzoru
bankowego

- bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych;
- zgodności działalności banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, rozporządzenia nr 575/2013, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku;

- zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami m.in. tej ustawy.

Przy wykonywaniu swoich zadań KNF uwzględnia wytyczne i zalecenia EBA, bądź podaje powody ich nieuwzględnienia (art. 133 ust. 1a ustawy Prawo bankowe).

W okresie objętym przedmiotową kontrolą organizację oraz tryb wykonywania nadzoru bankowego określały: uchwała nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową, a następnie zastępują ją uchwała nr 9/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową. W uchwałach uregulowano szczegółowo między innymi wykonywanie nadzoru analitycznego nad bankami oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych w bankach.

Czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego, stosownie do art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, polegają w szczególności na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej;
- badaniu przestrzegania limitów, o których mowa w art. 79a, oraz limitów, o których mowa w art. 395 rozporządzenia nr 575/2013, oraz ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji ekspozycji, w tym dużych ekspozycji;
- badaniu przestrzegania przez bank, określonych przez Komisję norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku.

Komisja co najmniej raz w roku:

- przeprowadza badanie i ocenę nadzorczą banku (BION banku) albo przegląd i weryfikację wyników poprzedniego badania i oceny nadzorczej (art. 133a ust. 1 ustawy Prawo bankowe);
- przeprowadza w nadzorowanych bankach testy warunków skrajnych (art. 133b ustawy Prawo bankowe);
- opracowuje program oceny nadzorczej, który obejmuje w szczególności banki, w odniesieniu do których wyniki BION, w tym wyniki testów warunków skrajnych, wskazują na istnienie znaczącego ryzyka pogorszenia ich sytuacji finansowej lub na naruszenie przepisów regulujących ich funkcjonowanie. W uzasadnionych przypadkach Komisja Nadzoru Finansowego może dokonać aktualizacji tego programu (art. 133c ustawy Prawo bankowe).

Zgodnie z art. 138 ust. 1 ustawy Prawo bankowe Komisja może w ramach nadzoru zalecić bankowi w szczególności:

- podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia i przestrzegania innych norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banku;
- opracowanie i stosowanie procedur, które zapewnią utrzymywanie, bieżące szacowanie i przegląd kapitału wewnętrznego oraz funkcjonowanie systemu zarządzania bankiem;
- zastosowanie szczególnych zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków lub odpisów z tytułu utraty wartości aktywów, lub szczególnego traktowania aktywów przy obliczaniu wymogów w zakresie funduszy własnych;
- ograniczenie ryzyka występującego w działalności banku.

W myśl obowiązującego przed dniem 28 kwietnia 2021 r. art. 138 ust. 2 ustawy Prawo bankowe Komisja mogła nakazać bankowi wstrzymanie wypłat z zysku do czasu przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia innych norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banku. Z dniem 28 kwietnia 2021 r. zaczęło obowiązywać nowe brzmienie art. 138 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, w myśl którego KNF może m.in. nakazać bankowi ograniczenie lub wstrzymanie dokonania wypłaty z zysku netto lub odsetek na rzecz posiadaczy instrumentów dodatkowych w Tier I, o których mowa w art. 52 rozporządzenia nr 575/2013, w przypadku gdy zakaz taki nie stanowi niewykonania zobowiązania przez bank, w celu zwiększania funduszy własnych do czasu przywrócenia płynności płatniczej lub osiągnięcia innych norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banku.

Art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe stanowi, iż w razie stwierdzenia, że bank nie realizuje odpowiednio zaleceń lub nakazów określonych w art. 138 ust. 1 i 2 tej ustawy, a także gdy działalność banku jest wykonywana z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych lub uczestników obrotu instrumentami finansowymi, Komisja, po uprzednim upomnieniu na piśmie, może:

- wystąpić z wnioskiem o odwołanie członka zarządu banku bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości; przepis art. 22d ustawy Prawo bankowe stosuje się odpowiednio;
- zawiesić w czynnościach ww. członków zarządu, do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o ich odwołanie przez radę nadzorczą na najbliższym posiedzeniu;
- ograniczyć zakres działalności banku lub jego jednostek organizacyjnych;
- nałożyć na bank karę pieniężną;
- uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku; art. 147 ust. 3 i art. 153–156 ustawy Prawo bankowe stosuje się odpowiednio;

oraz od 28 kwietnia 2021 r.:

- nakazać osobie fizycznej odpowiedzialnej za zaistniałe naruszenie zaprzestanie działań skutkujących powstaniem naruszeń oraz powstrzymanie się od takiego zachowania w przyszłości lub nałożyć na tę osobę karę pieniężną do wysokości 21 312 000 zł;
- zawiesić w czynnościach członka rady nadzorczej banku bezpośrednio nadzorującego obszar, w którym miało miejsce naruszenie, lub członka zarządu banku odpowiedzialnego za stwierdzone naruszenie na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

W przypadku negatywnych ustaleń dokonanych w wyniku czynności, o których mowa w art. 133a ust. 1 ustawy Prawo bankowe (BION albo przegląd i weryfikacja wyników poprzedniego BION banku), Komisja może objąć banki zwiększonym nadzorem, który obejmuje m.in. delegowanie pracowników UKNF do bieżącego wykonywania w banku czynności w ramach nadzoru bankowego, o których mowa w art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe (art. 138c ustawy Prawo bankowe).

Plany naprawy, PPN,
wczesna interwencja

Z dniem 9 października 2016 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o BFG, nastąpiła istotna zmiana przepisów ustawy Prawo bankowe w zakresie dotyczącym postępowania naprawczego. W myśl art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 9 października 2016 r.) w razie powstania straty bilansowej bądź groźby jej nastąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub utraty płynności, bank był obowiązany przedstawić KNF program postępowania naprawczego, zapewniając jego realizację. Ustawa o BFG zniósła obowiązek opracowywania programów postępowania naprawczego w bankach i wprowadziła obowiązek sporządzania planów naprawy³⁶.

Zgodnie z art. 141m ust. 1 ustawy Prawo bankowe plan naprawy to dokument określający działania na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej banku w razie zagrożenia stabilności finansowej, trudnej sytuacji makroekonomicznej lub innych zdarzeń mających negatywny wpływ na rynek finansowy lub bank. Jest to więc dokument określający ścieżkę postępowania na wypadek znaczącego pogorszenia się sytuacji finansowej banku. Należy również zauważyć, że stosownie do art. 141m ust. 3 pkt 2 ww. ustawy plan naprawy obejmuje poziomy wskaźników ilościowych lub jakościowych określających sytuację finansową banku, które można skutecznie monitorować i po osiągnięciu których mogą być podjęte działania określone w planie naprawy. Zatwierdzenie planu naprawy przez KNF nie oznacza „z automatu” obowiązku jego wdrożenia. Plan naprawy jest opracowywany niejako „z góry” – niezależnie od bieżącej sytuacji banku. Plan naprawy wykonywany jest natomiast, gdy zaistnieją ku temu przesłanki. „Podstawowym celem planu naprawy jest wprowadzenie rozwiązań pozwalających na uniknięcie eskalacji negatywnych zjawisk mogących prowadzić w skrajnych przypadkach do upadłości banku lub uruchomienia

³⁶ Przy czym bank będący w trakcie realizacji postępowania naprawczego (wszczętego i niezakończonego przed dniem 9 października 2016 r.) miał obowiązek sporządzenia planu naprawy dopiero po zakończeniu tego postępowania (art. 381 ust. 4 ustawy o BFG).

narzędzi przymusowej restrukturyzacji przez organ przymusowej restrukturyzacji oraz zabezpieczenie kontynuacji działalności w obszarach uznanych za krytyczne”³⁷.

Uregulowana na mocy art. 141o ustawy Prawo bankowe możliwość opracowania grupowego planu naprawy, to rozwiązanie przewidziane między innymi dla banków należących do spółdzielczych systemów ochrony. Grupowy plan naprawy sporządza wówczas organ centralny takiego systemu, a nie pojedynczy bank spółdzielczy wchodzący w jego skład. „Grupowy plan naprawy zastępuje, lecz nie wyklucza, indywidualnych planów naprawy dla banków tworzących system solidarnościowy”³⁸. Grupowy plan naprawy nie jest jednak sumą pojedynczych planów naprawy banków składających się na system solidarnościowy. Plan grupowy stanowi bowiem prognozę na wypadek znaczącego pogorszenia sytuacji finansowej systemu solidarnościowego traktowanego jako całość organizacyjno-kapitałowa”³⁹.

Szczegółowy zakres planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy⁴⁰.

Ponadto na mocy ustaleń obowiązujących w umowie między bankiem spółdzielczym a zarządem spółdzielczego systemu ochrony lub niezależnie od nich, bank spółdzielczy może opracować i wdrażać wewnętrzny plan naprawy, który nie jest zatwierdzany przez KNF. Wdrażanie takiego planu nie musi być równoznaczne z realizacją grupowego planu naprawy. Kwestii tej nie regulują przepisy ustawy Prawo bankowe.

O wczesnej interwencji stanowią regulacje zawarte w art. 142–146a ustawy Prawo bankowe.

Zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy Prawo bankowe w razie naruszenia przez bank lub wystąpienia niebezpieczeństwa naruszenia m.in. nadzorczych miar płynności zarząd banku niezwłocznie zawiadamia o tym KNF i BFG oraz zapewnia wdrożenie planu naprawy.

Ponadto art. 142 ust. 2 ustawy Prawo bankowe stanowi, iż zarząd banku niezwłocznie zawiadamia o naruszeniach, o których mowa w art. 142 ust. 1 tej ustawy, KNF i BFG oraz zapewnia wdrożenie planu naprawy w przypadku istotnie pogarszającej się sytuacji finansowej banku, w tym powstania straty bilansowej bądź groźby jej wystąpienia albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub utraty płynności, pogarszającej się płynności i wypłacalności, rosnącego poziomu dźwigni, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 93 rozporządzenia nr 575/2013, rosnącej liczby zagrożonych pożyczek lub kredytów albo koncentracji ekspozycji.

³⁷ Patrz Sprawozdanie z działalności UKNF oraz KNF w 2018 roku, str. 55.
https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie%20z%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20UKNF%20oraz%20KNF%20w%202018%20roku_66979.pdf

³⁸ Przez pojęcie systemu solidarnościowego, na gruncie ustawy o bs, należy rozumieć system ochrony instytucjonalnej lub zrzeszenie zintegrowane.

³⁹ Patrz P. Szczęśniak, Grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych, BFG, Bezpieczny Bank, Nr 1 (74) 2019, str. 64,65; artykuł <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bb1.2019.4.pdf>.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1112.

Uprawnienia KNF w zakresie wczesnej interwencji określa m.in. art. 142 ust. 3 ustawy Prawo bankowe, w tym wskazuje, iż KNF może, w drodze decyzji wystąpić do zarządu banku z żądaniem wdrożenia planu naprawy, jeżeli przesłanki jego wdrożenia są odmienne od przesłanek przyjętych przy opracowywaniu planu naprawy.

Kurator W przypadku, o którym mowa w art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe⁴¹, w związku z wystąpieniem okoliczności wskazanych w art. 142 ust. 1 tej ustawy, w celu poprawy sytuacji banku lub zapewnienia efektywności wdrażanego planu naprawy, KNF może, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 6 ustawy o BFG, wydać decyzję o ustanowieniu kuratora w banku, określając szczegółowy zakres jego zadań (art. 144 ust. 1 i 1a ustawy Prawo bankowe)⁴². Stosownie do art. 5 ust. 6 ustawy o BFG, KNF, na wniosek Funduszu, ustanawia Fundusz kuratorem, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Funkcję kuratora może pełnić osoba posiadająca kwalifikacje i doświadczenie zawodowe w zakresie organizacji i zasad działalności banku, a także dająca rękojmię ochrony interesów banku, w którym kurator ma być ustanowiony. Kuratorem może być również osoba prawna (art. 144 ust. 6 ustawy Prawo bankowe).

Kurator składa KNF kwartalne sprawozdania ze swojej działalności zawierające ocenę sytuacji finansowej banku lub realizacji przez zarząd banku planu naprawy (art. 144 ust. 7 ustawy Prawo bankowe).

KNF może odwołać kuratora w przypadku jego rezygnacji lub niewłaściwego wykonywania funkcji (art. 144 ust. 9 ustawy Prawo bankowe).

Zarząd komisaryczny Jeżeli na skutek wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 142 ust. 2 ustawy Prawo bankowe zastosowanie środków, o których mowa w art. 138 ust. 3 tej ustawy, nie przyczyniło się do poprawy sytuacji banku albo w celu zapewnienia efektywności wdrażanego planu naprawy, albo w przypadku gdy realizacja tego planu okaże się nieskuteczna, Komisja może wydać decyzję o ustanowieniu zarządu komisarycznego (art. 145 ust. 1 ustawy Prawo bankowe).

Z dniem ustanowienia zarządu komisarycznego rada nadzorcza zostaje zawieszona (z tym, że rada może wnieść skargę do sądu administracyjnego na ustanowienie zarządu komisarycznego), a członkowie zarządu banku zostają odwołani z mocy prawa (art. 145 ust. 2 ustawy Prawo bankowe).

Zarząd komisaryczny opracowuje plan naprawy określony w art. 141m ustawy Prawo bankowe, kieruje jego wykonaniem oraz, nie rzadziej niż co 3 miesiące, informuje Komisję o stanie realizacji tego planu (art. 145 ust. 5 ustawy Prawo bankowe).

⁴¹ W razie stwierdzenia, że bank nie realizuje odpowiednio zaleceń lub nakazów określonych w art. 138 ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe, a także gdy działalność banku jest wykonywana z naruszeniem przepisów prawa lub statutu albo stwarza zagrożenie dla interesów posiadaczy rachunków bankowych lub uczestników obrotu instrumentami finansowymi.

⁴² Np. w dniu 24 lutego 2021 r. KNF zdecydowała o ustanowieniu kuratora w Krakowskim Banku Spółdzielczym. KNF wskazała, iż celem zastosowania tego środka nadzorczego jest poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej tego banku. Kurator ma zapewnić jednocześnie efektywny przepływ informacji między ww. bankiem a UKNF oraz stworzyć możliwość bieżącego monitorowania podejmowanych w tym banku działań (patrz komunikat KNF dostępny na stronie internetowej: https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Komunikat_KNF_ws_ustanowienia_kuratora_w_Krakowskim_Banku_Spoldzielczym_72684.pdf).

W razie obniżenia sumy funduszy własnych banku poniżej poziomu określonego w art. 128 ust. 1 ustawy Prawo bankowe albo powstania niebezpieczeństwa obniżenia tej sumy poniżej tego poziomu, Komisja może podjąć decyzję o przejęciu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego, jeżeli nie zagrazi to bezpieczeństwu środków gromadzonych na rachunkach w banku przejmującym, obniżeniem funduszy własnych banku przejmującego poniżej ww. poziomu, ani nie stworzy takiego niebezpieczeństwa, oraz nie zagrazi to spełnianiu wymogu, o którym mowa w art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, przez bank przejmujący (art. 146b ust. 1 ustawy Prawo bankowe).

Wobec banku spółdzielczego Komisja może także wydać ww. decyzję, jeżeli bank spółdzielczy nie spełnia obowiązku zrzeszania się, zgodnie z art. 16 ustawy o bs lub – zgodnie z art. 146b ust. 3 ustawy Prawo bankowe w brzmieniu obowiązującym od 28 kwietnia 2021 r.⁴³ – fundusze własne obniżyły się poniżej poziomu 1 000 000 euro, o którym mowa w art. 5 ust. 1a ustawy o bs (art. 5 ust. 1a stanowi o banku spółdzielczym mogącym prowadzić działalność na terenie województwa, w którym znajduje się jego siedziba, oraz na terenie powiatów, w których znajdują się jego placówki wykonujące czynności bankowe).

KNF wyraża opinię o projekcie planu przymusowej restrukturyzacji⁴⁴ banku lub kasy opracowywanym przez BFG (art. 73 ust. 1 i 3 ustawy o BFG). Jeżeli bank jest zagrożony upadłością (tzn. jeżeli spełniona jest przynajmniej jedna przesłanka, o której mowa w art. 101 ust. 3 ustawy o BFG⁴⁵), Komisja informuje o tym niezwłocznie BFG (art. 157f ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe, art. 101 ust. 1 ustawy o BFG).

- Zgodnie z art. 101 ust. 4 ustawy o BFG, KNF dokonuje oceny, co do zagrożenia upadłością banku oraz braku przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie na podstawie:
 - ♦ wyników BION;
 - ♦ wyników realizacji planu naprawy, zastosowania środków nadzoru, w tym środków wczesnej interwencji;
 - ♦ wyników badania jakości aktywów;

Przejęcie banku

Zagrożenie upadłością, działania KNF w kontekście przymusowej restrukturyzacji

⁴³ Zgodnie z art. 21 ustawy dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 680, ze zm.) przepisy art. 146b ust. 3 i 3a ustawy Prawo bankowe, w brzmieniu nadanym ww. ustawą z dnia 25 lutego 2021 r., stosuje się także, gdy obniżenie funduszy własnych banku spółdzielczego, o którym mowa w art. 146b ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo bankowe nastąpiło przed dniem 28 kwietnia 2021 r.

⁴⁴ Plan przymusowej restrukturyzacji to plan sporządzony przez BFG, określający sposób (w tym zastosowanie instrumentów przymusowej restrukturyzacji), w jaki BFG zamierza prowadzić restrukturyzację banku lub kasy.

⁴⁵ Podmiot uznaje się za zagrożony upadłością w przypadku wystąpienia co najmniej jednej z następujących okoliczności:

- 1) występują przesłanki uznania, że nie będzie on spełniał warunków prowadzenia działalności w stopniu uzasadniającym uchylenie albo cofnięcie zezwolenia na utworzenie banku albo prowadzenie działalności maklerskiej przez firmę inwestycyjną;
- 2) aktywa podmiotu nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że aktywa podmiotu nie wystarczą na zaspokojenie jego zobowiązań;
- 3) podmiot nie reguluje swoich wymagalnych zobowiązań albo występują przesłanki uznania, że nie będzie ich regulował;
- 4) kontynuacja działalności podmiotu wymaga zaangażowania nadzwyczajnych środków publicznych.

- ♦ zawiadomień zarządu podmiotu;
- ♦ innych informacji uzyskanych w trybie nadzoru.
- Fundusz po zasięgnięciu opinii KNF wydaje decyzję o wszczęciu wobec banku lub kasy przymusowej restrukturyzacji albo np. decyzję o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych, w przypadku gdy łącznie są spełnione warunki, o których mowa w art. 101 ust. 7 ustawy o BFG.

W myśl art. 181 ust. 5 ustawy o BFG KNF sprawuje nadzór nad działalnością instytucji pomostowej⁴⁶ (np. banku pomostowego).

Upadłość banku Jeżeli według bilansu sporządzonego na koniec okresu sprawozdawczego aktywa banku nie wystarczają na zaspokojenie jego zobowiązań, zarząd banku powiadamia o tym niezwłocznie Komisję, która wydaje decyzję o zawieszeniu działalności banku i ustanowieniu zarządu komisarycznego, o ile nie został on ustanowiony wcześniej, oraz jednocześnie podejmuje decyzję o jego przejęciu przez inny bank, za zgodą banku przejmującego, albo występuje do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości (art. 158 ust. 1 ustawy Prawo bankowe).

Ponadto Komisja podejmuje ww. działania, jeżeli z powodów związanych bezpośrednio z sytuacją finansową banku nie reguluje on swoich zobowiązań w zakresie wypłaty środków, o których mowa w art. 2 pkt 68 ustawy o BFG (środków objętych ochroną gwarancyjną) wobec deponentów w rozumieniu art. 2 pkt 3 tej ustawy (art. 158 ust. 2 ustawy Prawo bankowe).

Komisja nie podejmuje decyzji, o których mowa w art. 158 ust. 1 albo 2 ustawy Prawo bankowe, jeżeli BFG wydał decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji (art. 158 ust. 3 ustawy Prawo bankowe).

Banki spółdzielcze Zasady organizacji i działalności banków spółdzielczych, banków zrzeszających banki spółdzielcze określa ustawa o bs. Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, która weszła w życie z dniem 13 września 2015 r. określono m.in., iż ustawa o bs reguluje także zasady tworzenia i funkcjonowania systemu ochrony i zrzeszenia zintegrowanego. Celem zmian wprowadzonych ww. ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. było przede wszystkim dostosowanie polskiego prawa do wymogów rozporządzenia nr 575/2013 w zakresie funduszy własnych banków spółdzielczych oraz możliwości powołania systemu ochrony instytucjonalnej. Warunki, jakie musi spełniać taki system, określone zostały w szczególności w art. 113 ust. 7 rozporządzenia nr 575/2013 i wiążą się między innymi z koniecznością wzajemnego gwarantowania zobowiązań przez członków systemu, powołaniem funduszu pomocowego, zorganizowaniem mechanizmów monitorowania ryzyka w całym systemie oraz zatwierdzeniem systemu przez KNF. Utworzenie systemu ochrony instytucjonalnej ma charakter dobrowolny i jest on

⁴⁶ Instytucja pomostowa to podmiot, którego jedynym akcjonariuszem lub podmiotem dominującym jest Fundusz, utworzony w celu przeniesienia na ten podmiot praw udziałowych podmiotu w restrukturyzacji, jego przedsiębiorstwa albo praw majątkowych lub zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji w celu kontynuowania w całości lub części działalności prowadzonej przez podmiot w restrukturyzacji.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1166.

tworzony wyłącznie przez zainteresowane podmioty. Cel funkcjonowania systemu ochrony został określony w art. 22a ust. 1 ustawy o bs. Jest nim zapewnienie płynności i wypłacalności każdego uczestnika na zasadach określonych w ustawie o bs i w umowie systemu ochrony, w szczególności przez udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń na warunkach określonych w umowie systemu ochrony. Zasady tworzenia systemu ochrony regulują przepisy art. 22b ustawy o bs. Zgodnie z art. 22b ust. 3 i 4 ustawy o bs projekt umowy systemu ochrony zatwierdza KNF. Komisja Nadzoru Finansowego odmawia zatwierdzenia projektu umowy systemu ochrony i uznania systemu ochrony, jeżeli projektowana umowa systemu ochrony naruszałaby przepisy prawa, interesy uczestników systemu ochrony, nie zapewniałaby bezpieczeństwa środków gromadzonych u uczestników systemu ochrony lub nie byłyby spełnione warunki określone w art. 113 ust. 7 rozporządzenia nr 575/2013 (art. 22b ust. 5 ustawy o bs). Funkcjonowanie systemu ochrony podlega nadzorowi bankowemu sprawowanemu przez KNF w zakresie i na zasadach określonych w ustawie o bs oraz w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym (art. 22n ust. 1 ustawy o bs).

Nadzór nad SKOK sprawowany jest przy uwzględnieniu zasady stosowania środków nadzorczych i naprawczych przez KNF uwzględniających skalę działalności kas oraz stosowanie środków łagodniejszych, jeżeli nie ma konieczności zastosowania środków dalej idących. Powyższa zasada dotyczy także czynności nadzorczych (art. 60a ustawy o SKOK).

Celem nadzoru nad kasami, w myśl art. 61 ust. 1 ustawy o SKOK, jest zapewnienie: stabilności finansowej kas, prawidłowości prowadzonej przez kasy działalności finansowej, bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych w kasach, zgodności działalności kas z przepisami ustawy o SKOK, zgodności działalności kas w zakresie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych⁴⁸.

Zgodnie z art. 67 ustawy o SKOK czynności podejmowane przez KNF w ramach nadzoru nad działalnością kas polegają w szczególności na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej kasy, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego kasy;
- badaniu jakości systemu zarządzania kasą, w tym systemu zarządzania ryzykiem oraz funkcji kontroli wewnętrznej;
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych oraz emitowanych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych;
- badaniu przestrzegania limitów, o których mowa w art. 30–32 i art. 37 ustawy o SKOK;
- badaniu przestrzegania przez kasę norm dopuszczalnego ryzyka w działalności kasy, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności kasy procesu iden-

Nadzór nad SKOK
i Kasą Krajową

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1907, ze zm.

tyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku, a także dopuszczalnego ryzyka w działalności kasy;

- badaniu przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- badaniu wykonywania przez kasę obowiązków, o których mowa w art. 13a–13f oraz art. 14 ust. 2a i 2b ustawy o SKOK.

KNF w ramach nadzoru może zalecić kasie w szczególności podjęcia działań, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o SKOK, w tym m.in. podjęcie środków koniecznych do przywrócenia płynności lub osiągnięcia i przestrzegania norm.

PPN SKOK W razie powstania w kasie straty bilansowej albo groźby jej wystąpienia, albo powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zagrożenia utraty płynności płatniczej, zarząd kasy niezwłocznie zawiadamia o tym KNF oraz Kasę Krajową i przystępuje do opracowania programu postępowania naprawczego. Jeżeli SKOK nie wypełnia ww. działań KNF może ją zobowiązać do wszczęcia postępowania naprawczego i opracowania programu postępowania naprawczego informując o tym Kasę Krajową. Program postępowania naprawczego jest przedstawiany do zaopiniowania Kasie Krajowej oraz przedkładany KNF. SKOK powinno zapewnić realizację programu postępowania naprawczego (art. 72a ust. 1, 2 i 4 ustawy o SKOK). KNF może wyznaczyć kasie termin na opracowanie programu postępowania naprawczego oraz zlecić jego uzupełnienie lub ponowne opracowanie (art. 72a ust. 3 ustawy o SKOK).

Kurator nadzorujący PPN SKOK KNF może ustanowić kuratora nadzorującego wykonanie programu postępowania naprawczego, o którym mowa w art. 72a ust. 1 ustawy o SKOK (art. 72c ust. 1 ustawy o SKOK).

Kurator składa KNF kwartalne sprawozdania ze swojej działalności zawierające ocenę realizacji przez kasę programu postępowania naprawczego (art. 72c ust. 10 ustawy o SKOK).

KNF odwołuje kuratora nadzorującego wykonywanie programu postępowania naprawczego po zrealizowaniu tego programu, a także w przypadku jego rezygnacji, niewłaściwego wykonywania funkcji lub też innych względów uniemożliwiających kuratorowi należyte wykonywanie tej funkcji (art. 72c ust. 12 ustawy o SKOK).

Zarządca komisaryczny SKOK W przypadku powstania groźby zaprzestania spłacania zobowiązań przez kasę lub jeżeli zarząd kasy nie przekaże programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 72a ustawy o SKOK albo gdy realizacja tego programu okaże się nieskuteczna, KNF może podjąć decyzję o ustanowieniu zarządcy komisarycznego (art. 73 ust. 1 ustawy o SKOK).

Zarządca komisaryczny wykonuje zadania określone w decyzji KNF o ustanowieniu zarządcy komisarycznego, w tym opracowuje i uzgadnia z KNF program postępowania naprawczego, kieruje jego realizacją oraz informuje KNF o wynikach jego realizacji (art. 73 ust. 4 i 5 o SKOK).

KNF może podjąć decyzję o ustanowieniu w kasie zarządcy komisarycznego także w przypadku gdy działalność kasy wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie przepisów prawa. Zarządcę komisarycznego ustanawia

się wówczas na okres niezbędny do usunięcia nieprawidłowości związanych z rażącym lub uporczywym naruszeniem przepisów prawa (art. 73a ust. 1 ustawy o SKOK).

Zgodnie z art. 31za ust. 1 ustawy o COVID-19 w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii bieg terminów do podjęcia przez KNF czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, chyba że KNF wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw.

W sprawach z zakresu właściwości KNF bieg terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 189g § 1 i 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (art. 31za ust. 2 ustawy o COVID-19).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym Przewodniczący Komisji, jego Zastępcy, członkowie Komisji, oraz osoby zatrudnione w Urzędzie Komisji są obowiązani do nieujawniania osobom nieupoważnionym informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw.

W myśl art. 10a ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe tajemnicę zawodową KNF/UKNF (tajemnicę nadzoru bankowego) stanowią wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru bankowego informacje, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą lub utrudnić sprawowanie nadzoru bankowego. Tajemnica nadzoru bankowego ma zatem bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Udostępnianie informacji stanowiących tajemnicę zawodową, obejmujących swym zakresem tajemnicę bankową⁴⁹, jest możliwe wyłącznie w trybie i na zasadach określonych dla udostępniania informacji stanowiących tajemnicę bankową (art. 10a ust. 5 ustawy Prawo bankowe).

Zgodnie z art. 61a ust. 1 ustawy o SKOK informacje uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru nad kasami i Kasą Krajową, w tym informacje, o których mowa w art. 9e ust. 1⁵⁰ i art. 9g⁵¹ ustawy

Regulacje
„antycovidowe”
w kontekście nadzoru
nad rynkiem finansowym

Tajemnice zawodowe
KNF/UKNF

⁴⁹ Tajemnica bankowa - stosownie do art. 104 ust. 1 ustawy Prawo bankowe bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować tajemnicę bankową, która obejmuje wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje.

⁵⁰ Tajemnica SKOK – zgodnie z art. 9e ust. 1 ustawy o SKOK, kasa jest obowiązana do zachowania tajemnicy zawodowej obejmującej wszystkie informacje dotyczące czynności, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o SKOK (m.in. gromadzenie środków pieniężnych, udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie rozliczeń finansowych) w tym także informacje uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której kasa tę czynność wykonuje.

⁵¹ Tajemnica Kasy Krajowej – przepisy art. 9e i art. 9f ustawy o SKOK stosuje się odpowiednio do Kasy Krajowej, z tym że w zakresie tajemnicy zawodowej uwzględnia się wszystkie informacje wytworzone lub pozyskane od kas w związku z wykonywaniem przez Kasę Krajową działalności

o SKOK, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą, lub utrudnić sprawowanie nadzoru, stanowią tajemnicę chronioną (tajemnica nadzoru nad SKOK i Kasą Krajową).

Ponadto art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym⁵² stanowi, że Przewodniczący Komisji, jego zastępcy, członkowie Komisji, pracownicy Urzędu Komisji i osoby zatrudnione w Urzędzie Komisji na podstawie umowy o dzieło, umowy zlecenia albo innych umów o podobnym charakterze są obowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej, której treść, zakres, ograniczenia oraz skutki naruszenia określa m.in. ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, ustawa o funduszach inwestycyjnych.

Zgodnie z art. 280 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych tajemnica zawodowa w rozumieniu tej ustawy (tajemnica zawodowa rynku funduszy inwestycyjnych) jest tajemnica obejmująca informację uzyskaną przez osobę wymienioną w art. 280 ust. 1 tej ustawy (np. osoby upoważnione przez Przewodniczącego Komisji w trybie art. 226 ustawy o funduszach inwestycyjnych), w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi w ramach zatrudnienia, stosunku zlecenia lub innego stosunku prawnego o podobnym charakterze, dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z działalnością funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, w szczególności z lokatami oraz rejestrem uczestników funduszu inwestycyjnego, alternatywnej spółki inwestycyjnej, funduszu zagranicznego, unijnego AFI lub zbiorczego portfela papierów wartościowych, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, organu nadzoru państwa członkowskiego lub organu nadzoru państwa trzeciego, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru.

Zgodnie z art. 147 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi tajemnica zawodowa określona w tej ustawie (tajemnica zawodowa obrotu instrumentami finansowymi) obejmuje informację uzyskaną przez osobę wymienioną w art. 148 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (m.in. osoby obowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej na podstawie przepisów innych ustaw), w związku z podejmowanymi czynnościami służbowymi w ramach pozostawania w stosunku pracy, zlecenia lub w innym stosunku prawnym o podobnym charakterze, dotyczącą chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z obrotem instrumentami finansowymi, lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF lub zagranicznego organu nadzoru, jak również dotyczącą czynności podejmowanych w ramach wykonywania tego nadzoru.

określonej w tej ustawie, o ile ich ujawnienie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą.

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 1400, ze zm.

Tajemnice zawodowe uregulowane w ustawie o funduszach inwestycyjnych oraz ustawie o obrocie instrumentami finansowymi w przypadku KNF/UKNF mają szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ obejmują nie tylko uzyskane przez członków KNF, pracowników UKNF informacje dotyczące chronionych prawem interesów podmiotów dokonujących czynności związanych z: działalnością funduszu inwestycyjnego, obrotem instrumentami finansowymi lub innych czynności w ramach regulowanej ustawą działalności objętej nadzorem KNF, ale również informacje dotyczące czynności podejmowanych w ramach wykonywania nadzoru KNF, które zawierają różnorodne dane.

Do Przewodniczącego Komisji, jego Zastępców oraz członków KNF ma także zastosowanie art. 95 ustawy o biegłych rewidentach (patrz art. 5 ust. 2a ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). Art. 95 ustawy o biegłych rewidentach stanowi o tajemnicy nadzoru audytowego. Zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach tajemnicą nadzoru audytowego objęte są wszystkie uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru publicznego (m.in. nad działalnością firm audytorskich) informacje lub dokumenty, których udostępnienie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów lub osób, których te informacje lub dokumenty bezpośrednio lub pośrednio dotyczą, lub utrudnić sprawowanie nadzoru publicznego, jak również informacje lub dokumenty chronione na podstawie odrębnych przepisów. Zakres przedmiotowy ww. tajemnicy jest zatem szeroki.

Informacje ustawowo chronione, inne niż informacje niejawne⁵³, tj. np. tajemnica bankowa, tajemnica nadzoru bankowego, tajemnica nadzoru nad SKOK, tajemnica nadzoru audytowego nie wymagają wyodrębnienia poszczególnych danych poprzez nadanie im określonej klauzuli. Zaznaczyć bowiem należy, iż „definicja tajemnicy zawodowej ma charakter materialny. Ustawodawca nie uzależnił uznania danej informacji za tajemnicę zawodową od jej formalnego zaklasyfikowania do tej kategorii” (patrz wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1467/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1723/14 i zacytowany w nich fragment autorstwa A. Błachnio-Parzych (w:) M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda (red.), Prawo rynku kapitałowego. Komentarz, Warszawa 2014 r., s. 1333). Innymi słowy, oznacza to, że o ile ochrona informacji niejawnych wymaga wyodrębnienia określonych materiałów poprzez nadanie im określonej klauzuli, pozostałe tajemnice ustawowo chronione, w tym tajemnica zawodowa nie wymagają nadania dokumentom specjalnej formy, gdyż mają one charakter materialny (patrz wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02).

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Gospodarka polska od II połowy 2020 r. znajdowała się pod silnym wpływem pandemii COVID-19, jednakże dzięki szybkiemu przystosowaniu się podmiotów gospodarczych do funkcjonowania w zmienionych warunkach spadek PKB okazał się relatywnie niewielki do (-)2,5% (wobec wzrostu

Podstawowe informacje
makroekonomiczne

⁵³ Informacje niejawne, o których mowa w ustawie o ochronie informacji niejawnych.

PKB na poziomie 4,5% w 2019 r. oraz 5,4% w 2018 r.)⁵⁴ Był to pierwszy spadek PKB Polski od prawie 30 lat. Do spadku PKB przyczyniła się podwyższona niepewność gospodarowania oraz obowiązujące ograniczenia w działalności gospodarczej podmiotów, oddziałujące w kierunku obniżenia poziomu popytu krajowego, w tym konsumpcji indywidualnej, oraz inwestycji. W I kwartale 2021 r. roczna dynamika PKB wzrosła, jednak nadal pozostawała ujemna i wyniosła (-)1,2%⁵⁵. Niemniej, biorąc pod uwagę poziom spadku PKB w 2020 r., Polska była jednym z państw europejskich, które w najmniejszym stopniu ucierpiały na skutek globalnej pandemii. Pandemia negatywnie wpłynęła również na kształtowanie się innych wskaźników makroekonomicznych, np. na rynku pracy stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 2020 r. wyniosła 6,2% (pod koniec 2019 r. było to 5,2%), a na koniec czerwca 2021 r. 5,9%⁵⁶.

Dynamika inflacji CPI w pierwszych miesiącach 2021 r. rosła do 4,7%, w czerwcu obniżyła się do 4,4%, a w pozostałych miesiącach znowu rosła do 5,9% na koniec września 2021 r.⁵⁷ Wyższa dynamika cen dóbr konsumpcyjnych wynikała w przeważającej mierze ze wzrostu cen paliw, na skutek rosnących cen ropy naftowej na rynkach światowych, oraz wyższych cen administrowanych (w tym energii elektrycznej oraz opłaty za wywóz nieczystości), a począwszy od kwietnia 2021 r. również cen żywności.

W 2020 r. odnotowano osłabienie się kursu złotego wobec euro i franka szwajcarskiego. Na koniec roku średni kurs złotego względem euro wyniósł 4,61 wobec 4,30 na początku roku (na koniec I półrocza 2021 r. umocnienie do 4,52), franka szwajcarskiego 4,26 wobec 3,90 (na koniec I półrocza 2021 r. umocnienie do 4,12). W 2020 r. złoty umocnił się natomiast względem dolara amerykańskiego i na koniec roku średni kurs dolara wynosił 3,76 wobec 3,90 na początku 2020 r. (na koniec I półrocza 2021 r. lekkie osłabienie do 3,80)⁵⁸.

NBP, po istotnym poluzowaniu polityki pieniężnej w I połowie 2020 r., w kolejnych kwartałach utrzymywał podstawowe stopy procentowe na niezmiennym poziomie oraz kontynuował działania podjęte w reakcji na pandemię. W szczególności stopa referencyjna NBP była utrzymywana na rekordowo niskim poziomie 0,1% (po trzykrotnej obniżce, łącznie o 140 punktów bazowych).

Obszary ryzyka w sektorze bankowym

Sektor bankowy rok 2020, pomimo funkcjonowania w warunkach ograniczeń spowodowanych pandemią COVID-19, zakończył w zadowalającej kondycji, pomimo poniesionej straty w wysokości (-)322,1 mln zł. Wzrost ryzyka kredytowego nie zagroził stabilnemu funkcjonowaniu banków. Największy wzrost strat kredytowych miał miejsce w I półroczu 2020 r.

⁵⁴ Informacja GUS z dnia 4 października 2021 r. w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2020 rok.

⁵⁵ Szybki szacunek produktu krajowego brutto za I kwartał 2021 r. opublikowany przez GUS w dniu 14 maja 2021 r.

⁵⁶ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>

⁵⁷ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bazowa/bazowa.htm>

⁵⁸ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/kursy.html>

i wynikał z wyprzedzającego tworzenia odpisów na oczekiwany w przyszłości wzrost ryzyka kredytowego. Było to skutkiem niepewności dotyczącej ocen przyszłej koniunktury gospodarczej i skali wpływu moratoriów na spłatę kredytów. Niższy wzrost strat kredytowych w II półroczu 2020 r. wynikał m.in. z szerokiego wsparcia przedsiębiorstw ze strony państwa (tarcze antykryzysowe) oraz ze strony banków (moratoria na spłatę kredytów). W kolejnych miesiącach wpływ tego wsparcia stopniowo wygasał ze względu na ograniczenie kierowanej pomocy do podmiotów z wybranych branż objętych ograniczeniami administracyjnymi w działalności lub szczególnie silnie dotkniętymi skutkami pandemii (gastronomii, hotelarstwie, wynajmie powierzchni handlowo-usługowych, kulturze, rekreacji i rozrywce). W przypadku kredytów dla gospodarstw domowych ograniczająco na straty kredytowe wpływało relatywnie niewielkie pogorszenie sytuacji na rynku pracy i silne zaostrzenie kryteriów udzielania kredytów. Kredyty mieszkaniowe były jedyną kategorią kredytów, której dynamika pozostawała dodatnia w 2020 r. W bankach spółdzielczych straty kredytowe w całym 2020 r. były niższe niż w roku poprzednim, na co wpływ mogły mieć czynniki o charakterze księgowym (przesunięcie w czasie tworzenia rezerw i brak rezerw na oczekiwane straty kredytowe w przyszłości), a także zmiany w przepisach regulujących wielkość rezerw celowych i odpisów wprowadzone w związku z pandemią (wydłużenie okresu ujmowania zabezpieczeń kredytowych dla celów pomniejszania podstawy tworzenia rezerw celowych oraz wprowadzenie możliwości dodatkowego jednorazowego przeprowadzenia zmiany harmonogramu spłat, po którym stopień pomniejszenia liczony jest tak jak dla nowo udzielonego kredytu)⁵⁹.

Na wyniki finansowe sektora bankowego w 2020 r. największy wpływ miała decyzja banku PKO BP S.A. o utworzeniu specjalnego funduszu w wysokości 6,7 mld zł na pokrycie skutków finansowych ugód z konsumentami, dotyczących walutowych kredytów mieszkaniowych. W mniejszym stopniu do spadku wyniku finansowego sektora bankowego przyczyniły się niższe wyniki odsetkowe, wzrost odpisów na ryzyko kredytowe związane ze skutkami pandemii COVID-19, zwiększone rezerwy na ryzyko prawne walutowych kredytów mieszkaniowych oraz niższe przychody z tytułu dywidend od podmiotów powiązanych. Banki przeciwdziałały spadkowi zysków przez zwiększenie wyniku z prowizji i opłat oraz ograniczenie kosztów działania. W przypadku banków spółdzielczych skala spadku zysków była niższa niż w bankach komercyjnych i wynikała prawie wyłącznie z obniżenia wyników odsetkowych.

Sektor bankowy dysponował znacznymi nadwyżkami kapitału (ponadbowiązujące wymogi) na pokrywanie ewentualnych przyszłych strat. Nadwyżki te zwiększyły się w 2020 r. do ok. 79 mld zł, przede wszystkim na skutek rozwiązania bufora ryzyka systemowego (ok. 30 mld zł), przeznaczaniu wypracowanego we wcześniejszych latach zysku na zwiększenie

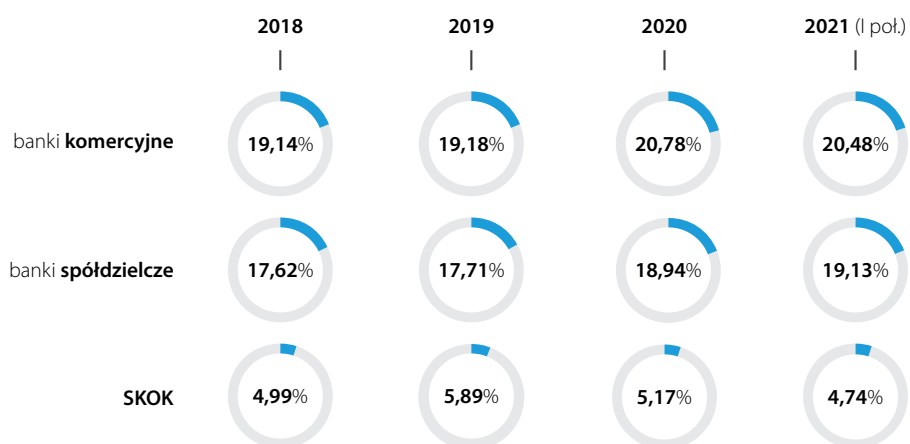
⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. z 2020 r. poz. 687).

kapitału oraz wzrostowi wartości instrumentów dłużnych (głównie obligacji skarbowych). Jednakże nadal występowały pojedyncze instytucje, które funkcjonowały z niskimi współczynnikami kapitałowymi. Narodowy Bank Polski przewiduje⁶⁰, że skutki pandemii będą nadal negatywnie wpływać na sytuację słabszych instytucji, ale nie powinny prowadzić do istotnego wzrostu liczby banków o niedostatecznym wyposażeniu w kapitał. Podobnie kontynuacja trendu tworzenia rezerw na ryzyko prawne mieszkaniowych kredytów walutowych nie powinna stworzyć zagrożenia dla wzrostu liczby banków o niedostatecznym wyposażeniu w kapitał. W krótkim okresie czasu możliwość samodzielnej poprawy sytuacji przez słabsze podmioty w drodze zwiększania kapitałów z zatrzymanych zysków jest ograniczona, podobnie jak pozyskanie kapitału na rynku lub dokapitalizowanie przez inwestora strategicznego. Pozostaje realizacja zobowiązań właścicielskich w zakresie obowiązku dokapitalizowania banku, składanych wobec nadzoru przez obecnych inwestorów, a w ostateczności zastosowanie mechanizmu upadłości lub przymusowej restrukturyzacji.

Infografika nr 7

Współczynnik i wypłacalności banków i SKOK w okresie 2018 r.–I połowa 2021 r.

Współczynniki wypłacalności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Ocena stabilności sektora bankowego

W *Raporcie o stabilności systemu finansowego* opublikowanym w czerwcu 2021 r., według danych na dzień 30 kwietnia 2021 r., Narodowy Bank Polski wskazał między innymi, że:

- ryzyko prawne portfela kredytów hipotecznych w walutach obcych jest wysokie i stało się w ostatnim okresie głównym zagrożeniem dla stabilności systemu finansowego w Polsce. Niepewność dotycząca kosztów związanych z portfelem kredytów walutowych jest bardzo wysoka, a skala tworzenia dalszych odpisów na ryzyko prawne jest uzależniona od skłonności banków i ich klientów do przystępowania do dobrowolnych ugod;

⁶⁰ Raport o stabilności systemu finansowego opublikowany w czerwcu 2021 r.

- straty kredytowe spowodowane pandemią nie powinny istotnie osłabić pozycji kapitałowej banków. Jednakże, ewentualne nałożenie się na nie znacznych odpisów na ryzyko prawne kredytów walutowych mogłoby zagrozić stabilności niektórych z nich. Możliwość samodzielnej poprawy sytuacji banków jest ograniczona z uwagi na niską rentowność sektora;
- obniżenie rentowności sektora bankowego stanowi wyzwanie w dłuższej perspektywie. Spodziewane odpisy na straty kredytowe i odpisy na ryzyko prawne portfela mieszkaniowych kredytów walutowych spowodują pogłębienie spadku zyskowności banków. Ograniczy to ich zdolność do wzmacniania bazy kapitałowej i absorpcji potencjalnych szoków w przyszłości. Jednocześnie, po wybuchu pandemii wycena rynkowa banków znacznie się obniżyła, powodując dalszy wzrost kosztu pozyskania przez nie kapitału zewnętrznego;
- od wybuchu pandemii nastąpiło znaczne spowolnienie akcji kredytowej, które nie było jednak przejawem racjonowania kredytu. Obniżenie dynamiki udzielanych kredytów spowodowane było spadkiem popytu na kredyt. Nastąpiło silne obniżenie kredytów obrotowych dla przedsiębiorstw (zastąpione przez rządowe wsparcie fiskalne) oraz kredytów konsumpcyjnych. Kredyty mieszkaniowe zachowały dynamikę sprzed pandemii;
- powiązania między sektorami rządowym a bankowym nie zmieniły się, pozostając istotne m.in. za sprawą ekspozycji banków na obligacje skarbowe i gwarantowane przez Skarb Państwa. Udział tych papierów w aktywach banków przekracza 22,5% (wobec niecałych 18,5% pod koniec 2019 r.), co zwiększa wrażliwość banków na zmiany cen obligacji.

W związku z powyższym, dla utrzymania stabilności polskiego systemu finansowego Narodowy Banki Polski rekomendował między innymi iż:

Rekomendacje NBP

- banki powinny utrzymać ostrożną politykę kapitałową do czasu pełnego rozpoznania skutków pandemii oraz efektów rozstrzygnięć Sądu Najwyższego dotyczącego kredytów w walutach obcych (w szczególności dotyczy to wypłacania dywidendy i skupowania akcji własnych);
- banki i kredytobiorcy powinni dążyć do pozasądowego rozwiązywania sporów i zawierania ugód w sprawach dotyczących kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Zawieranie takich ugód powinno następować na warunkach ustalonych pomiędzy kredytobiorcą i bankiem. Prowadziłoby to do ograniczenia ryzyka i kosztów związanych z długotrwałymi procesami sądowymi i wpisywało się w rolę banków jako instytucji zaufania publicznego;
- banki powinny kontynuować ostrożną politykę w zakresie kredytowania zakupu nieruchomości, w kontekście rosnącej aktywności na rynku nieruchomości mieszkaniowych;
- w związku z zaprzestaniem opracowywania, z końcem 2021 r., większości wskaźników referencyjnych LIBOR, banki, powinny niezwłocznie dokonać przeglądu umów, w których stosowane są te wskaźniki;

- sytuacja niektórych banków wymaga przeprowadzenia przez nie działań auto-sanacyjnych, w szczególności zapewnienia wiarygodnego i szybkiego wzmocnienia pozycji kapitałowej. Szczególną rolę w tych procesach powinni pełnić inwestorzy strategiczni.

Najważniejsze działania KNF/UKNF

W związku z rozwojem pandemii COVID-19 w 2020 r. organ nadzoru prowadził ciągły monitoring wpływu kryzysu wywołanego pandemią na sytuację poszczególnych banków. Cykliczną analizą objęto środki pomocowe stosowane przez banki, w tym wykorzystanie przez poszczególne banki moratoriów ustawowych i pozaustawowych, podejmowanie innych działań restrukturyzacyjnych oraz wykorzystanie programów gwarancji publicznych. Prowadzony był również bieżący monitoring wpływu rosnącego ryzyka prawnego dotyczącego portfela walutowych kredytów hipotecznych na sytuację poszczególnych banków.

W związku z ogłoszeniem stanu epidemii UKNF podjął decyzję o wydłużeniu czasu na aktualizację planów naprawy przez banki do dnia 31 lipca 2020 r. Jednocześnie UKNF wskazał, że banki powinny w szczególności uwzględnić w scenariuszach testowych wpływ COVID-19, a także wpływ pandemii na opcje naprawy. Ponadto UKNF zobowiązał banki do comiesięcznego raportowania poziomu wskaźników zawartych w planie naprawy.

Czynności nadzorcze nad bankami krajowymi (komercyjnymi i spółdzielczymi) polegały na bieżącym monitorowaniu oraz kwartalnej analizie sytuacji ekonomiczno-finansowej banków, dokonywanej przede wszystkim na podstawie danych zawartych w Raportach Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych, ustaleniach z inspekcji, korespondencji nadzorczej oraz sygnałów od uczestników rynku. W wyniku dokonywanej analizy nadawano kwortalne oceny ryzyka banku w systemie KOBRA. Wyniki tych analiz prezentowane były KNF w kwartalnych i rocznych raportach o sytuacji banków. Oprócz kwartalnej oceny ryzyka, banki objęte były analizą w ramach procesu BION. Na podstawie tej analizy opracowywane były okresowe raporty BION dla banków komercyjnych oraz spółdzielczych.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w związku z pandemią COVID-19, dostrzegając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji rynku finansowego, przygotował, dla podmiotów podlegających nadzorowi KNF, pakiet propozycji mających ułatwić im działanie w zmienionym środowisku rynkowym pod wspólną nazwą #PIN (Pakiet Impulsów Nadzorczych na rzecz Bezpieczeństwa i Rozwoju).

Ponadto Komisja Nadzoru Finansowego wezwała banki komercyjne do wstrzymania się od wypłaty dywidendy w 2020 r. oraz w pierwszym półroczu 2021 r., jak również do niepodejmowania innych działań, w szczególności pozostających poza zakresem bieżącej działalności biznesowej i operacyjnej, mogących skutkować obniżeniem bazy kapitałowej.

W warunkach utrzymującej się niepewności, co do kształtu ostatecznych rozstrzygnięć sądowych w sprawach kredytów walutowych, w grudniu 2020 r. Przewodniczący KNF zaapelował do banków o zawieranie z kre-

dytobiorcami ugód mających na celu wyeliminowanie ryzyka narastania sporów prawnych na tle umów kredytów denominowanych oraz indeksowanych do franka szwajcarskiego.

Największy wpływ na działalność SKOK w 2020 r. miały skutki pandemii COVID-19. Nowa sytuacja rynkowa charakteryzowała się w szczególności obniżoną rentownością, spowodowaną głównie znaczącą obniżką stóp procentowych, pogorszeniem się zdolności kredytowej kredytobiorców oraz pogorszeniem się jakości portfela kredytowego. W warunkach znacznego spadku aktywności gospodarczej koszt ryzyka kredytowego wzrósł, szczególnie w I połowie 2020 r. Istotny wpływ na rentowność kas w 2020 r. miały również konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 11 września 2019 r. w sprawie C-383/18 dotyczącej prawa konsumenta do obniżki całkowitego kosztu kredytu w przypadku wcześniejszej jego spłaty.

W przypadku sektora SKOK KNF sprawowała nadzór analityczny przede wszystkim na podstawie otrzymywanych miesięcznych i kwartalnych sprawozdań, wyników przeprowadzonych kontroli i postępowań, bieżącej korespondencji nadzorczej oraz sygnałów od uczestników rynku. Nadzór wynikający z analizy sprawozdawczości obejmował sporządzanie kwartalnych ocen poziomu ryzyka działalności kas w formie raportów z analizy ryzyka stosownie do przyjętej metodyki (CAEL).

Podejmowane w 2020 r. działania nadzorcze wobec SKOK były nakierowane na monitorowanie bieżącej płynności oraz sytuacji finansowej, poprawę jakości zarządzania, zwłaszcza w zakresie ograniczenia zwiększonego ryzyka kredytowego, poprawę efektywności działania oraz zapewnienie skutecznego funkcjonowania mechanizmów płynnościowo-stabilizacyjnych w sektorze. W sektorze SKOK kontynuowano wsparcie procesów restrukturyzacyjnych, w tym łączeniowych, w celu ochrony depozytów i zmniejszenia ryzyka osłabienia sektora w wyniku problemów podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji. W efekcie sektor uniknął upadłości kas w 2020 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2021 r. poz. 102, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844);
5. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648).
6. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1400, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 328, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 605, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 140, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie kryteriów i sposobu przeprowadzania badania i oceny nadzorczej w bankach (Dz. U. poz. 638, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy (Dz. U. poz. 1112).
16. Zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (M.P. poz. 142).

17. Uchwała nr 312/2012 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF poz. 20, ze zm.).
18. Uchwała nr 9/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością bankową (Dz. Urz. KNF poz. 2).

Publikacje:

1. P. Szczęśniak, *Grupowy plan naprawy dla systemów solidarnościowych banków spółdzielczych*, BFG, Bezpieczny Bank, Nr 1 (74) /2019; dostępna na stronie <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bb1.2019.4.pdf>.
2. M. Borsuk, K. Klupa, *Testy warunków skrajnych jako metoda pomiaru ryzyka banków*, BFG, Bezpieczny Bank, Nr 3 (64) /2016; dostępna na stronie <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bb-364.2.pdf>.
3. A. Jurkowska, *Uwarunkowania regulacyjne prowadzenia działalności przez banki spółdzielcze w Polsce*, BFG, Bezpieczny Bank, Nr 3 (72) 2018; dostępna na stronie <https://www.bfg.pl/wp-content/uploads/bezpieczny-bank-3-18.4.1.pdf>.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Minister Finansów
11. Minister Sprawiedliwości
12. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
13. Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

6.5. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, 25 marca 2022 roku

Sprawa: Informacja o wynikach kontroli
P/21/10 "Nadzór Komisji Nadzoru
Finansowego nad działaniami
naprawczymi wybranych banków i
spółdzielczych kas oszczędnościowo-
kredytowych"

Znak sprawy: FN4.701.4.2022

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 marca 2022 r. (sygn. KBF.430.012.2021) dotyczące informacji o wynikach kontroli P/21/10 „Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych” oraz w związku z przedstawionymi przez Najwyższą Izbę Kontroli wnioskami *de lege ferenda* skierowanymi do Ministra Finansów przedstawiam poniższe stanowisko.

W przedmiocie pierwszego wniosku dotyczącego zmiany statusu prawnego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: "BFG") tj. nadania BFG formy państwowej osoby prawnej należy zauważyć, że BFG posiadał taki przymiot do dnia 1 stycznia 2001 r., czyli na długo przed wdrożeniem do polskiego porządku prawnego dyrektyw DGS¹ i BRRD², w związku z którymi BFG został wyznaczony odpowiednio jako organ gwarantowania depozytów oraz organ przymusowej restrukturyzacji.

Zgodnie z art. 2 i 3 dyrektywy BRRD organem przymusowej restrukturyzacji może być organ administracji publicznej lub organ, któremu powierzono wykonywanie władztwa administracyjnego, czyli np. narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej czy organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Nie ulega więc wątpliwości, że obecne uformowanie statusu prawnego BFG jest zgodne z wiążącym Polskę prawem Unii Europejskiej, a postulowana, istotna zmiana statusu prawnego nie wpłynęłaby pozytywnie na sprawne funkcjonowanie tego niezwykle ważnego dla stabilności krajowego systemu finansowego podmiotu.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych



Ministerstwo
Finansów

ul. Świętokrzyska 12 00-916 Warszawa
tel.: +48 22 694 55 55 • fax: +48 22 694 36 84 • e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

1/2

Jak słusznie zauważono w informacji o wynikach kontroli, BFG przeprowadził skutecznie trzy procesy przymusowej restrukturyzacji, których efektem jest także wytworzenie właściwych procedur i schematów działania wewnątrz samego BFG. Pozwala to na szybką, skuteczną i efektywną interwencję (zgodnie z motywami przywołanej dyrektywy BRRD), co jest niezbędne dla powodzenia procedury przymusowej restrukturyzacji. Bezsprzecznym faktem jest, że działalność podmiotu wykonującego władztwo publiczne jest immanentnie powiązane z jego formą prawną, tym samym zmiana tej formy skutkuje koniecznością reorganizacji oraz korekty stosowanych schematów działania i już przetestowanych w praktyce procesów. Trudno więc znaleźć uzasadnienie dla takiej zmiany.

Ponadto, obecny status prawny BFG zapewnia mu odpowiedni poziom niezależności, w tym od władzy publicznej, co także było intencją europejskiego prawodawcy. Należy zwrócić uwagę m.in. na motyw nr 15 dyrektywy BRRD, tj.:

„Aby zapewnić wymaganą szybkość działania, zagwarantować niezależność od podmiotów gospodarczych i uniknąć konfliktu interesów, państwa członkowskie powinny wyznaczyć organy administracji publicznej lub organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej, do wykonywania funkcji i zadań związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją prowadzoną zgodnie z niniejszą dyrektywą.”.

Konsekwencją takiego uformowania organu właściwego do prowadzenia działań w ramach przymusowej restrukturyzacji jest także zapewnienie takiemu organowi należytej ochrony informacji stanowiących tajemnicę zawodową, które co do zasady są informacjami poufnymi mogącymi w niekorzystny sposób wpływać na ustawowe zadania takiego organu, czyli prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. Prawodawca europejski już w przytoczonym art. 3 dyrektywy BRRD wskazywał na konieczność, aby państwa członkowskie przyjęły wszelkie niezbędne przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji. Kwestia ta jest następnie rozwinięta szeregiem przepisów merytorycznych dyrektywy BRRD.

Odnosząc się do drugiego wniosku dotyczącego nadania ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa Komisji Nadzoru Finansowego w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji planów, należy wskazać, że trwają prace legislacyjne nad odpowiednimi przepisami, które zostały ujęte w projekcie ustawy *o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku* (numer w wykazie prac legislacyjnych: UD235). Projektowane przepisy uwzględniają propozycje zgłoszone przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w piśmie z dnia 12 sierpnia 2021 r. (sygn. DPP-DPPZ02.0211.6.2021.JK).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Podsekretarz Stanu

Piotr Patkowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.012.2021

Warszawa, 25 kwietnia 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli Nadzór Komisji Nadzoru
Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas
oszczędnościowo-kredytowych

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów z dnia 25 marca 2022 r. (pismo FN4.701.4.2022, dalej: Stanowisko) do Informacji o wynikach kontroli *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* (dalej: Informacja).

1. Przede wszystkim stanowczo nie zgadzam się z zawartym na str. 2 Stanowiska stwierdzeniem, jakoby Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK lub Izba) w Informacji zaprezentowała ustalenie oraz zawarła ocenę, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: BFG lub Fundusz) przeprowadził skutecznie trzy procesy przymusowej restrukturyzacji. W żadnym miejscu wystąpienia pokontrolnego z kontroli P/21/010 ani Informacji tego rodzaju ustalenie i ocena nie zostały sformułowane. Zwracam uwagę, że działalność BFG dotycząca procesu przymusowej restrukturyzacji nie była oceniana przez NIK w ramach kontroli *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, realizowanej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF). Przeciwnie, w Rozdziale 2 Informacji *Ocena Ogólna*, NIK w sposób jednoznaczny stwierdziła, że zweryfikowanie zgodności z prawem i rzetelności procesu przymusowej restrukturyzacji nie było podczas kontroli P/21/010 w UKNF możliwe, ze względu na to, że Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) oświadczyła, iż nie posiada informacji na temat działań podejmowanych przez BFG w procesie przymusowej restrukturyzacji. NIK wskazała także, że BFG odmówił przekazania, wnioskowanej przez kontrolerów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, dokumentacji oraz zakwestionował podstawę prawną przeprowadzenia przez Izbę kontroli działań Funduszu dotyczących przymusowej restrukturyzacji.
2. Minister Finansów, odnosząc się do zgłoszonego przez NIK wniosku *de lege ferenda o przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej*, podniósł iż zgodnie z art. 2 i 3 dyrektywy BRRD¹ organem przymusowej restrukturyzacji może być organ administracji publicznej lub organ, któremu powierzono wykonywanie

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 190, ze zm.).

władztwa administracyjnego, czyli np. narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej czy organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Minister Finansów wyraził pogląd, że obecne uformowanie statusu prawnego BFG jest zgodne z obowiązującym w Polsce prawem Unii Europejskiej, a postulowana zmiana statusu prawnego nie wpłynęłaby pozytywnie na sprawne funkcjonowanie Funduszu.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Finansów w przedmiotowej kwestii. W ocenie NIK, przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej nie spowoduje wystąpienia stanu niezgodności z przepisami dyrektywy BRRD. Art. 3 ust. 3 tej dyrektywy nakłada wprowadzić na kraje członkowskie obowiązek, by w ramach właściwych organów, narodowych banków centralnych, właściwych ministerstw lub innych organów, funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były operacyjnie niezależne od funkcji nadzoru lub innych funkcji odpowiedniego organu, jednakże nie wprowadza ograniczeń odnośnie niezależnej kontroli podmiotów odpowiedzialnych za przymusową restrukturyzację. Ponadto podnoszony przez Ministra Finansów motyw 15 dyrektywy BRRD stanowi o unikaniu konfliktu interesów i gwarancji niezależności od podmiotów gospodarczych. Jednocześnie, w kontekście wniosku NIK o przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej, co umożliwi kontrolę działalności Funduszu na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, Izba nie widzi zagrożenia dla zapewnienia należytej ochrony informacji stanowiących tajemnicę zawodową Funduszu. Wskazać bowiem należy, iż przekazanie NIK informacji stanowiących tajemnicę zawodową nie oznacza, że tracą one walor poufności. W myśl art. 10 i art. 35a ust. 4 ustawy o NIK akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład, w tym wystąpienia pokontrolne, mogą być udostępniane osobom spoza NIK, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Co więcej w kontekście tajemnicy zawodowej BFG, art. 320 ust. 11 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842, ze zm.) wprost stanowi, iż osoby, podmioty i organy, inne niż wymienione w ust. 1, które zapoznały się z informacjami stanowiącymi tajemnicę zawodową, w szczególności w przypadkach, o których mowa w ust. 4 i 8, są obowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej, o ile z przepisów odrębnych nie wynika obowiązek dalszego udzielania tych informacji. W Informacji NIK zwróciła uwagę, że ustawodawca, od 1 stycznia 2022 r. włączył BFG do sektora finansów publicznych. Uzasadnił to koniecznością zmniejszenia różnic w zakresie metodologii unijnej i polskiej dotyczącej sektora finansów publicznych, a tym samym obliczania deficytu i długu publicznego. BFG od kilku lat jest częścią sektora finansów publicznych według metodologii unijnej, ponieważ w 2014 r. został uznany za jednostkę spełniającą kryteria funkcjonalne, powodujące zaliczenie go do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Popieram stanowisko zawarte w uzasadnieniu do wniosku *de lege ferenda o przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej*, iż skoro według metodologii unijnej BFG jest zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a ma przy tym osobowość prawną i bez wątpienia wykonuje zadania o charakterze państwowym, to przywrócenie mu statusu państwowej osoby prawnej powinno być tego logiczną konsekwencją. Zwracam uwagę także na fakt, że Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów czy UKNF, a zatem wymienione w art. 3 ust. 3 dyrektywy BRRD podmioty, które mogą być organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji², są kontrolowane przez NIK na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Stąd wyrażone w uzasadnieniu do wniosku *de lege ferenda* domniemanie, iż głównym powodem utrzymywania aktualnego statusu prawnego BFG jest chęć ograniczenia kontroli NIK w tej jednostce.

3. Minister Finansów, odnosząc się do wniosku *de lege ferenda o nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów*, poinformował, że trwają prace legislacyjne nad odpowiednimi przepisami, które zostały ujęte w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (numer w wykazie prac legislacyjnych: UD235). Minister poinformował także, że projektowane przepisy uwzględniają propozycje zgłoszone przez UKNF w piśmie z dnia 12 sierpnia 2021 r. (sygn. DPPDPPZ02.0211.6.2021.JK).

² Jak wskazał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, w piśmie FN2.054.8.2020 z dnia 12 maja 2020 r. skierowanym do Marszałka Senatu, na podstawie informacji udostępnionej przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w zakresie ram prawnych systemu administracyjnego obejmującego podmioty pełniące funkcję organów przymusowej restrukturyzacji w państwach Unii Europejskiej (dalej: UE) można zauważyć, że funkcja ta w większości przypadków jest realizowana przez instytucję odpowiedzialną za nadzór nad bankami lub bank centralny (23 z 27 państw członkowskich UE).

Pragnę zauważyć, iż o przedmiotowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku jest mowa w Informacji, tj. w uzasadnieniu do przedmiotowego wniosku *de lege ferenda*, w którym zaznaczono m.in., iż potrzebę nadania pewnych ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy widzi także UKNF, który w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego ww. projektu ustawy (projekt nr UD235 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) zgłosił dodatkowe uwagi, w tym m.in. dotyczące zmiany ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz. U. z 2022 r. poz. 456), której przepisy mają się odwoływać do wewnętrznych planów naprawy. Niemniej ze strony internetowej Rządowego Centrum Legislacji, według stanu na koniec marca 2022 r., nie wynika, aby przedmiotowy projekt, w tym w zakresie ewentualnych regulacji dotyczących wewnętrznych planów naprawy, został przyjęty przez Radę Ministrów.


PRZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

6.7. Stanowisko KNF do informacji o wynikach kontroli

UKNFURZĄD
KOMISJI
NADZORU
FINANSOWEGO**Jacek Jastrzębski**Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego

DBS-DBSZ5.092.2.2022.PH

Warszawa, 29 marca 2022 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 08.03.2022 r. (wpływ do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 15.03.2022 r.), znak: KBF.430.012.2021, działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) poniżej przekazuję stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej też: Urząd, UKNF, organ nadzoru) do informacji o wynikach kontroli P/21/10 „Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych” (dalej: „informacja o wynikach kontroli”).

UKNF przyjmuje sformułowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej też: NIK) ocenę ogólną kontroli P/21/10, w której stwierdzono, że działania organu nadzoru były na ogół zgodne z przepisami i regulacjami wewnętrznymi. Pozytywny obraz wyników przedmiotowej kontroli wzmacnia odstąpienie przez NIK od sformułowania wniosków pokontrolnych¹. Niemniej, przedstawione w informacji o wynikach kontroli pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności (str. 16) w prowadzonym nadzorze, z uwagi na pominięcie istotnych faktów, które zostały przekazane NIK w trakcie kontroli, a następnie również w zastrzeżeniach do jej wyników (pismo z dnia 12.11.2021 r., znak: DBS_DBSZ5.092.16.2021.PH), skłaniają Urząd do ponownego przekazania wyjaśnień, które w ocenie UKNF pozwolą na przedstawienie rzeczywistego obrazu stanu faktycznego kontrolowanych spraw w świetle całości uzyskanego w toku kontroli materiału dowodowego.

¹ Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 17 stycznia 2022 r. oraz w wyniku sprostowania oczywistych omyłek pisarskich dokonanego w dniu 18 stycznia 2022 r.: „W związku z tym, że zidentyfikowane podczas kontroli nieprawidłowości nie miały charakteru systemowego i tym samym nie wpływają na skuteczność wykonywanego przez Komisję i jej Urząd nadzoru w przyszłych okresach, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych”.

I. Pojedyncze nieprawidłowości pod względem rzetelności

Podkreślenia wymaga, że w ocenie NIK zidentyfikowane nieprawidłowości, o charakterze indywidualnym, nie miały charakteru systemowego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że pojedyncze zidentyfikowane nieprawidłowości odnoszą się do zaledwie 3 spośród blisko 600 nadzorowanych podmiotów (banki komercyjne, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe).

1. Pomimo zidentyfikowanej niskiej jakości portfela kredytowego KNF nie skierowała do jednego z banków zaleceń po ocenie BION.

W ocenie UKNF, NIK nie uwzględnił całokształtu sytuacji Banku, która miała wpływ na niepodjęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej też: KNF, Komisja) wskazanego działania. Odnosząc się do powyższej uwagi NIK, pragniemy wskazać, że w okresie podlegającym badaniu NIK, do Banku zostały skierowane łącznie 62 zalecenia KNF, w tym 48 po inspekcji kompleksowej, 11 w wyniku przeprowadzonych procesów Badania i Oceny Nadzorczej (dalej: BION) i 3 odrębne zalecenia w toku nadzoru analitycznego.

Należy także podkreślić, że zastosowanie narzędzia w ramach działań nadzorczych w postaci wydania zaleceń KNF w każdym przypadku jest analizowane w kontekście działań podejmowanych przez dany podmiot, w tym działań naprawczych, a także z uwzględnieniem specyfiki i organizacji sektora, w którym dany bank funkcjonuje. W procesie wydawania zaleceń uwzględniane są wszelkie dostępne informacje, nie tylko ocena poziomu ryzyka w danym podmiocie.

W przypadku omawianego Banku, tak jak wskazano we wcześniejszej korespondencji z NIK, w procesie BION uwzględniono informacje pozyskane z Banku w ramach korespondencji prowadzonej w toku bieżącego nadzoru analitycznego, z której wynikało, iż Bank podejmuje działania mające na celu ograniczenie ryzyka kredytowego, w tym w zakresie rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych. Jednocześnie Bank planował dalsze działania w tym zakresie. UKNF uznał za właściwe i uzasadnione bieżące monitorowanie efektów podejmowanych przez Bank działań, poprzez zapewnienie przekazywania przez Bank cyklicznych informacji w powyższym zakresie.

W procesie BION uwzględniono także zachodzące zmiany organizacyjne sektora i związany z tym fakt opracowania przez Bank dokumentu systematyzującego proces sanacji, który określał działania naprawcze we wszystkich istotnych obszarach ryzyka. Kierowanie do Banku zaleceń dotyczących podjęcia działań, które były elementem realizowanego już przez Bank sformalizowanego procesu naprawczego, w ocenie UKNF nie znajdowało uzasadnienia.

2. Urząd nie przeprowadził inspekcji w jednym z banków, gdy wyniki wcześniejszych inspekcji wskazywały na poważne zastrzeżenia do jego sytuacji, a bank wykazywał istotny wzrost należności zagrożonych. Pomimo stwierdzenia ostrzegawczego stanu jakości portfela kredytowego, w wyniku korekty zatwierdzonego planu inspekcji został on wyłączony z planu inspekcji.

W trakcie kontroli NIK, UKNF przedstawił wyjaśnienia i argumenty uzasadniające zmianę pierwotnie przyjętego terminu inspekcji kompleksowej w przypadku przedmiotowego Banku. Sytuacja ta była konsekwencją przede wszystkim wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności związanych z działalnością innych nadzorowanych podmiotów, w tym pozyskaniem przez nadzór informacji wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo występowania w tych podmiotach nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu środków gromadzonych na rachunkach bankowych. Konieczność bezzwłocznego przeprowadzenia czynności kontrolnych, które nie były przewidziane w planie, wymagała podjęcia decyzji – m.in. z uwagi na przyjętą alokację czasu inspekcyjnego oraz możliwości kadrowe – o zmianie terminu przeprowadzenia inspekcji w omawianym Banku. W odniesieniu do tego Banku uznano, iż generuje mniejsze ryzyko systemowe. Słuszność takiego podejścia została potwierdzona wynikami dodatkowych (tj. nieuwjętych pierwotnie w planie inspekcyjnym) czynności kontrolnych, które ujawniły występowanie istotnych nieprawidłowości w działalności zbadanych podmiotów i umożliwiły podjęcie odpowiednio wcześniej, adekwatnych działań nadzorczych wobec tych podmiotów.

Podkreślenia wymaga fakt, że w wyniku podejmowanych przez Bank działań także w ramach realizacji zaleceń poinspekcyjnych i wdrożonych przez Bank procesów decyzyjnych i mechanizmów kontrolnych mających na celu ograniczenie ryzyka kredytowego nastąpiło obniżenie wartości należności zagrożonych, a utrzymujący się wysoki udział tych należności w portfelu kredytowym był związany ze spadkiem obliża kredytowego ogółem (także na skutek podjętych przez Bank działań w zakresie zmian w procedurach wewnętrznych dotyczących głównie oceny zdolności kredytowej). Podejmowane przez Bank działania naprawcze, w tym działania podjęte w wyniku realizacji zaleceń poinspekcyjnych w zakresie poprawy systemu zarządzania ryzykiem kredytowym przynoszą wymierne efekty. Trzeba przy tym podkreślić, na co wskazywał UKNF w toku kontroli NIK, że poprawa jakości portfela kredytowego jest procesem złożonym, długotrwałym i zależnym nie tylko od działań wewnętrznych banku, ale i od czynników zewnętrznych.

3. UKNF nie podjął inspekcji sprawdzającej w jednym z banków, celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego, po wcześniejszej kompleksowej kontroli UKNF w tym Banku oraz niezadowolającego stopnia realizacji założeń WPN.

Tak jak wskazywano w toku kontroli NIK, UKNF był w posiadaniu informacji potwierdzających stopień wdrożenia przez Bank zaleceń KNF wydanych po wcześniejszej inspekcji kompleksowej i prawidłowości stosowania przepisów prawa w zakresie wybranych elementów zarządzania ryzykiem kredytowym w tym banku.

Przed wszystkim wskazać należy, że zalecenia wydane przez KNF po wcześniejszej kompleksowej inspekcji UKNF były przez Bank realizowane przez kilkanaście miesięcy po zakończeniu tej inspekcji, a Bank kwartalnie przekazywał sprawozdania zawierające szczegółowe informacje na temat realizacji zaleceń. Jednocześnie w Banku przeprowadzona

została przez firmę audytorską usługa atestacyjna, której celem było wyrażenie wniosku o wystarczającej pewności o tym, czy wybrane elementy systemu zarządzania ryzykiem kredytowym są zgodne z przepisami obowiązującymi Bank. Ocena była dokonywana w zakresie kilku obszarów w działalności Banku, w odniesieniu do których biegły rewident nie wniósł zastrzeżeń. W raporcie z przedmiotowego badania wskazano m.in., na poprawność ewidencji księgowej i sprawozdawczości w ramach przyjętych istotności, a także, że w przypadku zabezpieczeń stanowiących podstawę do obniżenia podstawy tworzenia rezerw celowych, przyjęte metody wyceny zabezpieczeń są zgodne z metodami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Z raportu wynikało też, iż Zarząd Banku opracował, wprowadził oraz aktualizuje pisemne polityki, strategie oraz procedury w zakresie systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej.(...) Podczas przeprowadzonych prac - na podstawie zbadanej próby potwierdzono niezależność procesu zarządzania ryzykiem.

Przedstawiając powyższe należy mieć na uwadze, że przedmiotowa usługa atestacyjna nie była jedynym zewnętrznym badaniem w czasie którego weryfikowana była sytuacja ekonomiczno-finansowa Banku. Poza obligatoryjnymi, rocznymi badaniami sprawozdań finansowych w Banku miały miejsce jeszcze zewnętrzne, śródroczne badania przeprowadzone przez biegłego rewidenta, który na podstawie dokonanych ustaleń również nie zgłosił zastrzeżeń do sytuacji Banku

Podkreślenia wymaga również fakt, że w wyniku podejmowanych przez Bank działań także w ramach realizacji zaleceń pójnspekcyjnych i wdrożonych przez Bank procesów decyzyjnych i mechanizmów kontrolnych mających na celu ograniczenie ryzyka kredytowego nastąpiło istotne obniżenie wartości należności zagrożonych. To pokazuje, że podejmowane przez Bank działania naprawcze, w tym działania podjęte w wyniku realizacji zaleceń pójnspekcyjnych w zakresie poprawy systemu zarządzania ryzykiem kredytowym przyniosły wymierne efekty. Trzeba przy tym podkreślić, na co wskazywał UKNF w toku kontroli NIK, że poprawa jakości portfela kredytowego jest procesem złożonym, długotrwałym i zależnym nie tylko od działań wewnętrznych banku, ale i od czynników zewnętrznych.

4. Urząd nie powołał kuratorów w dwóch bankach, pomimo, że sytuacja finansowa tych podmiotów oraz nieskuteczność podejmowanych przez ich zarządy działań, uzasadniały zastosowanie tego rodzaju środka nadzorczego.

W opinii UKNF, powyższa ocena NIK nie ma oparcia w stanie faktycznym spraw, do których się odnosi, w związku z czym nie może być przyjęta jako uzasadniona. Formułując niniejszą uwagę do rzetelności sprawowanego przez KNF nadzoru, w ocenie UKNF, NIK nie uwzględnił zarówno całości okoliczności, w których funkcjonowały wskazane tutaj Banki, jak również obowiązującego stanu prawnego. Należy ponownie podkreślić, że zgodnie z artykułem 144 ustawy Prawo bankowe uprawnienia, jakie przysługują kuratorowi mają charakter kontrolny – uczestniczenie w posiedzeniach organów banku oraz prawo do uzyskiwania wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania swojej funkcji, a także prawo wniesienia sprzeciwu

wobec uchwał i decyzji zarządu i rady nadzorczej banku. Zgodnie z art. 144 ust. 4 ustawy Prawo bankowe, kurator może także zaskarżyć uchwałę walnego zgromadzenia banku spółdzielczego naruszającą interes banku. Kurator nie jest wyposażony w inne narzędzia pozwalające ingerować w proces zarządzania bankiem, w tym środki finansowe, których zastosowanie mogłoby bezpośrednio przełożyć się na poprawę wskaźników ekonomiczno-finansowych banku. Należy także mieć na względzie, że zastosowanie środka nadzorczego w postaci ustanowienia kuratora wiąże się z określonymi kosztami i nakładami, ponoszonymi przez bank, w którym kurator jest ustanawiany, co również powinno być przez UKNF brane pod uwagę przy rozważaniu celowości i ocenie efektywności zastosowania tego środka. Komisja podejmując określone działania nadzorcze, w tym ustanawiając kuratora, musi brać pod uwagę, czy uwzględniając całokształt sytuacji banku, możliwe będzie osiągnięcie celu, w którym je stosuje.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że za zarządzanie bankiem odpowiada przede wszystkim zarząd, nad którym nadzór sprawuje rada nadzorcza. Do zadań rady nadzorczej zalicza się również nadzór nad wprowadzeniem systemu zarządzania oraz ocena adekwatności i skuteczności tego systemu. Podobnie wygląda sytuacja dotycząca odpowiedzialności w zakresie realizacji działań sanacyjnych, która w całości leży po stronie organów banku.

W przypadku pierwszego z Banków, podejmowanie działań nadzorczych polegających na ustanowieniu kuratora, w ocenie UKNF, nie miało uzasadnienia tym bardziej, że Bank w ramach procesu naprawczego zrealizował główny cel strategiczny, jakim było przystąpienie do systemu ochrony instytucjonalnej (dalej: system ochrony, IPS), a także z uwagi na fakt zatwierdzenia przez IPS wewnętrznego planu naprawy (WPN), co skutkowało tym, iż Bank pozostawał w reżimie sformalizowanych działań naprawczych, a wszystkie kwestie związane z tym procesem należały do wyłącznej kompetencji systemu ochrony. W ramach realizowanego przez Bank procesu naprawczego, tak jak wskazano w korespondencji z NIK – IPS może sprawować kontrolę nad prawidłowością działania władz i organów banku oraz zgodnością z przepisami prawa uchwał podejmowanych przez te organy – co jest zbieżne z zadaniami kuratora. Dodatkowo w ocenie IPS podstawowe cele określone w WPN były realizowane – Bank podejmował właściwe działania restrukturyzacyjne.

W ocenie UKNF, powyższe okoliczności, na które wskazywano także w toku kontroli NIK, w pełni uzasadniały prawidłowość podjętych działań nadzorczych wobec Banku oraz brak występowania ustawowych przesłanek do ustanowienia kuratora.

W przypadku drugiego Banku, w ocenie UKNF, wbrew temu, co wskazuje NIK, ze względu na ustawowe uprawnienia kuratora, wcześniejsze zastosowanie tego środka nadzorczego nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu poprawy sytuacji tego Banku.

Należy wyjaśnić, że uprawnienia kuratora pozwoliłyby na ocenę zgodności działań podejmowanych przez Bank z obowiązującymi przepisami prawa, statutem i jego regulacjami wewnętrznymi, co w głównej mierze zostało dokonane przez nadzór podczas inspekcji

prowadzonych na miejscu przez upoważnionych pracowników UKNF². Dodatkowo, w trakcie inspekcji przeprowadzonej przez pracowników UKNF dokonana została ocena rzeczywistej skuteczności prowadzonych przez Bank działań naprawczych, która ostatecznie była negatywna. W ocenie UKNF, ustanowienie kuratora we wskazanym przez NIK terminie – wobec sytuacji Banku z uwzględnieniem ustawowych kompetencji przypisanych osobie sprawującej tę funkcję – nie przyczyniłoby się do poprawy efektywności działania zarządu. Przy zidentyfikowanym przez Bank niedoborze kapitałowym, katalog możliwych do podjęcia przez zarząd Banku działań był bardzo ograniczony, a samo ustanowienie kuratora nie spowodowałoby jego rozszerzenia.

W ocenie UKNF, przedstawione wyjaśnienia oraz informacje przekazane w toku kontroli NIK, uzasadniają prawidłowość podjętych działań nadzorczych wobec Banku, w tym brak przesłanek do ustanowienia kuratora we wskazanym przez NIK terminie.

5. Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej UKNF nie sporządził Raportów KOBRA za dwa kwartały dla jednego z banków.

Przedstawiona w informacji o wynikach kontroli ocena działań UKNF w ww. zakresie jako nierzetelnych jest nieadekwatna i nie uwzględnia opisu stanu faktycznego przedstawionego przez UKNF w toku kontroli. Ocena ta sugeruje, że UKNF nie podejmował działań nadzorczych w sposób w pełni świadomy i przemyślany, uwzględniając szczególne, indywidualne okoliczności sprawy, co nie znajduje oparcia w stanie faktycznym opisanym w przekazanych wyjaśnieniach.

Dwukrotne przesunięcie kwartalnej aktualizacji oceny BION było przedmiotem wyjaśnień złożonych przez UKNF w trakcie trwania kontroli NIK. Wskazane zostało, że zgodnie z obowiązującą *Metodyką Badania i Oceny Nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych* (dalej: *Metodyka BION*), w procesie BION wykorzystywane są wyniki czynności realizowanych zarówno przez nadzór analityczny, jak i przez nadzór inspekcyjny oraz czynności prowadzonych w ramach procesu licencjonowania. Nadzór inspekcyjny umożliwia zbadanie faktycznego funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej oraz weryfikację poziomu generowanego ryzyka na miejscu w banku. W trakcie czynności kontrolnych weryfikowana jest również, na datę prowadzonych czynności kontrolnych, prawdziwość/rzetelność informacji przekazywanych przez bank dla potrzeb procesu BION, szczególnie w zakresie obszarów objętych czynnościami kontrolnymi.

Zgodnie z *Metodyką* kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków stosowaną w UKNF w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej (dalej: DBK), w przypadku, gdy w banku była przeprowadzana inspekcja, a taka inspekcja została w Banku objętym kontrolą NIK przeprowadzona, za obowiązujące oceny poziomu ryzyka przyjmuje się oceny ustalone w trakcie Podsumowania Ustaień Inspekcji (PUI) lub Podsumowania Ustaień BION (PUB).

² Inspekcja w zakresie jakości aktywów i zarządzania ryzykiem kredytowym. Na podstawie ustaleń inspekcji, biorąc pod uwagę skalę i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, Zarządowi Banku, udzielone zostało upomnienie.

Pismo do banku informujące o aktualizacji ocen BION wysyłane jest po otrzymaniu z Departamentu Inspekcji Bankowych (dalej: DIB) informacji o przekazaniu do banku protokołu zawierającego ustalenia z inspekcji. W przypadku niniejszego Banku informacja o aktualizacji oceny BION została przesłana po przekazaniu Bankowi ostatecznych ustaleń i zaleceń poinspekcyjnych, wraz z upomnieniem (m.in. za brak realizacji zaleceń w terminie przewidzianym w harmonogramie). Pełna ocena ustaleń pokontrolnych, w tym udzielone upomnienie, została ostatecznie zawarta w piśmie przekazującym ocenę końcową BION. Niemniej, już wcześniej przekazana została do Banku aktualizacja oceny BION uwzględniająca wyniki inspekcji problemowej. Zgodnie z Metodyką BION, badanie i ocena nadzorcza ma charakter ciągły, co oznacza, że nowo pozyskane informacje są analizowane i uwzględniane w ocenie danego banku.

Pomimo braku sporządzenia kwartalnej oceny poziomu ryzyka w ramach analizy wskaźnikowej „KOBRA”³, ocena ryzyka dla Banku była przedmiotem bieżącej analizy i decyzji. W dokumencie prezentowanym i zaakceptowanym podczas Podsumowania Ustaleń Inspekcji (PUI) znajduje się „Arkusze oceny BION” informujący o nadanych ocenach dla Banku⁴. W kolejnym kwartale została przeprowadzana analiza poziomów ryzyk, na jakie narażony był Bank. W wyniku tej analizy podtrzymano oceny w obszarach podlegających kwartalnej aktualizacji ocen BION. Bieżąca ocena ryzyka BION była przedmiotem chociażby informacji przekazywanej na posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej wniosku Banku o zatwierdzenie aktualizacji planu naprawy.

Podkreślenia wymaga tu również, że zarówno zgodnie z Metodyką BION, jak i innymi metodykami i procedurami obowiązującymi DBK⁵, w ramach nadzoru analitycznego przeprowadzana jest „kwartalna ocena poziomu ryzyka – badanie ekspozycji na ryzyko na podstawie analizy wskaźnikowej”. To kwartalna analiza i ocena poziomu ryzyka banku jest wymogiem, a nie samo wykorzystanie pomocniczo w tym celu określonego narzędzia informatycznego (w tym przypadku wskazanego narzędzia „KOBRA”).

Należy także wskazać – co przyznał również NIK w ocenie z kontroli P/21/10, – że brak sporządzenia kwartalnej oceny ryzyka w ramach KOBRA nie miał żadnego praktycznego wpływu na działania nadzorcze DBK oraz szerzej na zakres czynności podejmowanych zarówno przez UKNF, jak i Bank zmierzających do uzdrowienia jego sytuacji finansowej. Przy czym, co należy ponownie podkreślić, możliwość niesporządzania kwartalnej oceny ryzyka

³ Nazwa zwyczajowa stosowana w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej określająca narzędzie informatyczne służące do wizualizacji analizy wskaźnikowej oraz ocen nadanych zgodnie z Metodyką kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków stosowaną w DBK.

⁴ Oceny w ww. dokumencie zostały nadane dla wszystkich obszarów ryzyka analizowanych w procesie BION, nie tylko dla poziomu ryzyk podlegających kwartalnej aktualizacji. Przedmiotowy dokument zawiera również uzasadnienie dla pogorszenia wybranych ocen BION (dla ryzyka nadmiernej dźwigni finansowej, ryzyka rynkowego oraz ryzyka stopy procentowej w księdze bankowej) oraz szczegółowy opis/analizę ryzyk występujących w Banku.

⁵ Metodyka kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków stosowana w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej oraz Podręcznik badania i oceny nadzorczej stosowany w Departamencie Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej.

w ramach KOBRA wynika wprost ze wskazanej wyżej Metodyki kwartalnej oceny poziomu ryzyka banków, która daje możliwość aktualizacji kwartalnej oceny ryzyka w ramach działań inspekcyjnych, które w tym przypadku zastępują wskazane tutaj działania analityczne „zza biurka”. Sporządzanie w tym przypadku kwartalnej oceny ryzyka w ramach KOBRA byłoby w takich okolicznościach działaniem nadmiarowym, prowadzącym do bezpodstawnego dublowania działań i tym samym ograniczania zasobów nadzorczych.

W tym kontekście należy zauważyć, iż prezentując ustalenia, zawarte w informacji o wynikach kontroli, NIK wskazuje ogólnie, tj. bez wymieniania jednostek organizacyjnych UKNF, że KNF/UKNF nie przeprowadził, nie podjął, nie powołał itp., albo w dalszej części formułuje je bezosobowo (niepowołanie, niepodjęcie, nieprzeprowadzenie, nieskierowanie). Jedynie w odniesieniu do podnoszonego przez NIK braku Raportów KOBRA dla jednego z banków wskazywany jest Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej. Zapisy takie znajdują się na str. 16 i 40 informacji. W ocenie UKNF za zasadne należy uznać uspoźnienie sposobu prezentowania informacji i odstąpienie od wskazywania jednostki organizacyjnej Urzędu.

II. Wnioski *de lege ferenda*

1. Przywrócenie BFG statusu państwowej osoby prawnej.

Ze względu na fakt, iż kwestia ta pozostaje poza właściwością i kompetencjami UKNF, Urząd nie zajmuje stanowiska w tej sprawie.

2. Dokonanie zmiany ustawy o NIK poprzez dodanie w niej przepisu określającego, iż nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, w tym obowiązku zachowania tajemnicy bankowej przekazanie przez NIK informacji stanowiących taką tajemnicę w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w uzupełnieniu do tego zawiadomienia lub na żądanie prokuratora w związku z toczącym się postępowaniem karnym.

Ze względu na fakt, iż kwestia ta pozostaje poza właściwością i kompetencjami UKNF, Urząd nie zajmuje stanowiska w tej sprawie.

3. Nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów.

WPN – definicja [str. 7]

„Wewnętrzny Plan Naprawy. Nieuregulowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego plan, którego celem jest uzyskanie poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej banku - uczestnika systemu ochrony i w konsekwencji zwiększenie bezpieczeństwa jego funkcjonowania.”

Neiusankcjonowanie WPN w przepisach prawa [Synteza, str. 16]

„NIK zauważa, że wewnętrzne plany naprawy nie są usankcjonowane w przepisach Prawo bankowe (jak ma to miejsce w przypadku planów naprawy - prawa indywidualnych czy też grupowych) ani w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem NIK uzasadnionym jest nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy, sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów celem zwiększenia skuteczności i efektywności nadzoru bankowego.”

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Finansów we współpracy z UKNF [Wnioski , str. 23-24]

„Nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów. Poza grupowymi oraz indywidualnymi planami naprawy, o których mowa w ustawie Prawo bankowe, i które są zatwierdzane przez KNF, w przypadku systemu ochrony funkcjonują także wewnętrzne plany naprawy. UKNF zaznaczył, iż wewnętrzne plany naprawy banków uczestników IPS są jedną z opcji naprawy sytuacji uczestnika określoną w grupowym planie naprawy⁶, a także wewnętrznym środkiem oddziaływania przez jednostkę zarządzającą instytucjonalnym systemem ochrony na uczestnika. Wewnętrzne plany naprawy nie są usankcjonowane w ustawie Prawo bankowe (jak ma to miejsce w przypadku planów naprawy - indywidualnych czy też grupowych), ani w innych powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Realizacja wewnętrznych planów naprawy jest przedmiotem oceny w ramach instytucjonalnych systemów ochrony i wewnętrznym środkiem oddziaływania na uczestnika. Środek ten wykorzystywany jest w ramach realizacji celu funkcjonowania tych systemów ochrony, którym jest zapewnienie płynności i wypłacalności każdego uczestnika systemu ochrony. Nie jest to działanie nadzorcze oceniane przez UKNF i KNF - jest to wewnętrzne rozwiązanie funkcjonujące w instytucjonalnym systemie ochrony. Informacja o ocenie realizacji wewnętrznych planów naprawy jest zawarta w kwartalnych sprawozdaniach składanych do KNF przez jednostkę zarządzającą systemem ochrony. WPN są zatwierdzane i monitorowane przez jednostkę zarządzającą systemem ochrony i mogą dotyczyć zarówno bs jak i banku zrzeszającego, działającego w formie spółki akcyjnej. Jak wskazano w WPN jednego z bs, WPN jest elementem grupowego planu naprawy. Bank uruchamia opcje napraw pozwalające przywrócić pełną zgodność działania banku z wytycznymi określonymi w umowie systemu ochrony i grupowym planie naprawy. WPN jest równocześnie programem osiągnięcia wskaźników będących kryteriami przystąpienia do umowy systemu ochrony. Zdaniem NIK nie powinno ulegać zatem wątpliwości, iż prawidłowa realizacja WPN ma wpływ na sytuację finansową banku jak i systemu ochrony. Zatem ustawowe uregulowanie kwestii dotyczących WPN, w tym udziału KNF w procesie akceptacji jak i monitorowania realizacji tych planów przyczyni się, w ocenie NIK, do zwiększenia skuteczności i efektywności nadzoru bankowego.

⁶ Grupowy plan naprawy zawiera mechanizmy uruchamiania i realizacji działań opisanych w WPN przez banki uczestników

Zaznaczyć przy tym należy, iż potrzebę nadania pewnych ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy widzi także UKNF, który w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku⁷, w załączniku do pisma DPP-DPPZ02.0211.6.2021.JK z dnia 12 sierpnia 2021 r. (Tabela uwag do projektu ustawy UD235) zgłosił dodatkowe uwagi, w tym m.in. dotyczące zmiany ustawy o bs (KNF zaproponowało zmianę art 22j ust 4 i 5 oraz dodanie art. 22ja), której przepisy mają się odwoływać do WPN. Jako uzasadnienie postulowanych zmian ustawy o bs, KNF podniosła m.in., iż dla sprawnego i efektywnego wdrożenia i realizacji WPN niezbędne są środki dyscyplinujące uczestników IPS, tak aby ograniczyć ryzyko problemów systemowych i konieczność uruchamiania grupowego planu naprawy.”

Odnosząc się do stanowiska i argumentacji przedstawionej powyżej przez NIK, należy wziąć pod uwagę kwestie, które KNF podnosił w piśmie z dnia 12 listopada 2021 r. (DBS-DBSZ5.092.16.2021.PH) przekazującym umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK, a także następujące argumenty.

Ustawowy reżim planów naprawy został wprowadzony do polskich przepisów w ustawie Prawo bankowe w związku z implementacją przepisów unijnych (tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (...), dalej: *BRRD*) i jest z nimi zgodny. Rozszerzanie przepisów Prawa bankowego o regulacje dotyczące WPN, które byłyby – analogicznie do planów naprawy i grupowych planów naprawy – zatwierdzane przez organ nadzoru, mogłyby być uznane za niezgodne z *BRRD*.

Dyrektywa rozróżnia dwa typy planów naprawy, tj. indywidualny plan naprawy oraz grupowy plan naprawy, wskazując konkretne uwarunkowania zastosowania tych instytucji przez banki lub grupy banków. Przepisy polskie, zgodnie z celem ww. dyrektywy wprowadziły możliwość sporządzania grupowych planów naprawy (dalej też: GPN) banków należących do instytucjonalnych systemów ochrony (art. 141o Prawa bankowego), a KNF udzieliła zgody na sporządzenie takich grupowych planów naprawy na wniosek banków-uczestników każdego z dwóch funkcjonujących systemów ochrony, a następnie zatwierdziła każdy GPN decyzją. Konstrukcja tych planów zakłada m.in. realizację przez banki-uczestników (które na skutek objęcia ich planem w ramach systemu ochrony nie posiadają co do zasady indywidualnych planów naprawy) w określonych przez GPN sytuacjach, mechanizmów mających na celu realizację opisanego procesu naprawczego, zwanego wewnętrznym planem naprawy. Procesy te nie są i nie mogą być utożsamiane (mimo umownej, operacyjnej nazwy – wewnętrzne plany naprawy) z ustawowym reżimem planów naprawy, o których mowa w przepisach *BRRD* i ustawy – Prawo bankowe, gdyż są one jednym z elementów konstrukcji i działania w ramach

⁷ Nr UD235 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów; <https://leislacia.aoy.01/projekt/12349203>

GPN. Są one uregulowane szczegółowo w sporządzonym i zaakceptowanym GPN danego systemu ochrony i nie ma podstaw, aby utożsamiać je z dualistycznym reżimem planów naprawy, wynikającym z BRRD oraz dokonywać ich regulacji na poziomie ustawowym. Realizacja wewnętrznych planów naprawy jest systemowo regulowana w ramach GPN i nie należy postrzegać WPN jako rodzaju nieregulowanej praktyki w sektorze bankowości spółdzielczej.

Należy również zauważyć, że wprowadzenie w przepisach polskich GPN dla banków-uczestników systemu ochrony jest wyrazem realizacji opcji lokalnej z BRRD w ramach dozwolonego wyjątku z art. 4.8.b BRRD dopuszczającego brak konieczności sporządzania indywidualnego planu naprawy przez banki należące do IPS, ale z zastrzeżeniem spełnienia przez systemy ochrony wymogów BRRD, dotyczących grupowego planu naprawy we współpracy z każdym uczestnikiem, objętym zwolnieniem. Wewnętrzne plany naprawy uczestników, objętych GPN są realizacją powyższego założenia, tj. koniecznym i stałym elementem wpisanym w ogólne zasady funkcjonowania GPN, odzwierciedlającym sytuację jednostkową banku uczestnika, pozwalającym na zapewnienie bezpiecznej współpracy między uczestnikami, w ramach realizacji GPN. Przyjęte przez IPS zasady akceptacji i realizacji WPN jako narzędzia wewnętrznej, spersonalizowanej opcji naprawy dla każdego banku-uczestnika mają na celu i pozwalają na stworzenie odpowiedniego, funkcjonującego spójnie mechanizmu współpracy, wpisanego w GPN, a zatwierdzając GPN, ma więc wpływ i możliwość reakcji nadzorczej na przyjmowane mechanizmy realizacji WPN i grupowy plan naprawy jest zatwierdzany, biorąc pod uwagę konwergencję jego założeń z poszczególnymi mechanizmami, opisanymi w WPN poszczególnych uczestników, objętych GPN.

Zatem, ze względu na konstrukcję przepisów unijnych dot. wczesnej interwencji i planów naprawy, o której mowa powyżej, usankcjonowanie procesu zatwierdzania przez KNF WPN w ustawie Prawo bankowe, jako odrębnego procesu lub instrumentu w ramach wczesnej interwencji byłoby niezgodne z celami przepisów unijnych.

Wskazywany przez NIK cel, którym ma być *zapewnienie skuteczności i efektywności działań nadzorczych KNF nad realizacją działań naprawczych banków będących w systemie ochrony, w tym procesu monitorowania realizacji WPN* jest obecnie realizowany poprzez proces weryfikacji i zatwierdzania przez KNF cyklicznej aktualizacji grupowego planu naprawy, zawierającego mechanizmy uruchamiania i realizacji działań opisanych w WPN przez banki-uczestników. KNF monitoruje wdrożenie GPN, podczas gdy system monitorowania i weryfikowania realizacji wewnętrznego planu naprawy, o ile jest on przez bank-uczestnika wdrażany, należy do kompetencji organów systemu ochrony, jak każdy inny element lub mechanizm grupowego planu naprawy. Zgodnie z reżimem planów naprawy, odpowiedzialność za sporządzenie i wdrożenie planów naprawy i grupowych planów naprawy (w tym prawidłowego funkcjonowania mechanizmów GPN, którego jednym z elementów jest WPN) spoczywa odpowiednio – na zarządzie banku lub organie systemu ochrony. Ponieważ KNF sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem całego systemu ochrony i poszczególnymi jego

uczestnikami w sferze zgodności działania z przepisami prawa, w ocenie UKNF spójny i efektywny model nadzoru jest zapewniony i realizowany.

Obecny model nadzoru w sektorze bankowości spółdzielczej, tj. wykonywanie nadzoru nad wdrożeniem WPN przez IPS, a także sprawowany nadzór publiczny nad uczestnikami systemów ochrony oraz nadzór nad funkcjonowaniem całego systemu ochrony nie ogranicza w żaden sposób możliwości bezpośredniego oddziaływania KNF na poszczególne banki spółdzielcze, w tym skuteczności i efektywności działań nadzorczych KNF nad realizacją działań naprawczych banków będących w systemie ochrony.

Jak było wskazywane przez UKNF w toku kontroli NIK, grupowe plany naprawy funkcjonujące w instytucjonalnych systemach ochrony, określają szereg działań prewencyjnych oraz sanacyjnych na trzech poziomach, tj. na poziomie pojedynczego banku spółdzielczego, poziomie banku zrzeszającego, oraz nadzoru nad zagregowaną sytuacją wszystkich uczestników instytucjonalnego systemu ochrony. O ile uruchomienie grupowego planu naprawy następuje na poziomie banku zrzeszającego oraz na poziomie zagregowanej sytuacji wszystkich uczestników instytucjonalnego systemu ochrony, o tyle w przypadku systemów ochrony, jednostka zarządzająca systemem ochrony posiada szereg środków oddziaływania na pojedynczego uczestnika – bank spółdzielczy i bank zrzeszający. W systemach ochrony funkcjonują określone limity ograniczające ryzyko tych banków, do przestrzegania których zobowiązane są wszystkie banki będące uczestnikami tych systemów. Elementem reagowania na pogarszającą się sytuację banku-uczestnika jest m.in. uruchomienie wewnętrznego planu naprawy, za co odpowiedzialność ponosi system ochrony w ramach reżimu GPN. Ponadto, KNF sprawuje ustawowy nadzór nad funkcjonowaniem systemu ochrony, który również umożliwia stosowanie ostrożnościowego, jak i sankcyjnego podejścia do banku-uczestnika, w którym zweryfikowano problemy związane z jego sytuacją ekonomiczno-finansową, powodujące w niektórych przypadkach zasadność wdrożenia instrumentów WPN.

W związku z powyższym, w opinii UKNF zmiana statusu prawnego mechanizmów wewnętrznych planów naprawy w kierunku *wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania tych planów* nie jest konieczna, ani też uzasadniona w świetle przepisów Prawa bankowego, regulujących reżim planów naprawy.

Wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem WPN może natomiast nastąpić (i jest w opinii UKNF celowe) poprzez wzmocnienie możliwości inicjowania oddziaływania przez IPS ustawowymi instrumentami nadzorczymi na banki-uczestników IPS, realizujących WPN, w zakresie nienaruszającym dyrektywę BRRD. UKNF dostrzegł zasadność uwzględnienia takich możliwości i złożył propozycję legislacyjną co do wprowadzenia przesłanki dot. realizacji WPN do przepisu umożliwiającego zastosowanie instytucji kuratora w banku (proces legislacyjny UD 235, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349203/katalog/12803524#12803524>). Wprowadzenie

dodatkowej przesłanki dla ustanowienia w banku kuratora na wniosek IPS przez KNF niewątpliwie zwiększyłoby nie tylko możliwość oddziaływania na bank uchylający się od przygotowania lub realizacji WPN, jak również wzmocniłoby wskazywaną przez NIK *skuteczność i efektywność nadzoru bankowego*. Skutek taki nastąpiłby w przypadku zrealizowania przez IPS kompetencji do wnioskowania o ustanowienie kuratora przez KNF w ramach kompetencji sankcyjnych jednostki zarządzającej i następnie realizacji kompetencji KNF do zastosowania środka wczesnej interwencji w celu realizacji WPN przez bank, który objęty jest GPN, na podstawie przepisów Prawa bankowego.

W ocenie UKNF, mechanizm naprawczy WPN, funkcjonujący w ramach GPN powinien być uwzględniony w powyższym zakresie w przesłankach stosowania i oddziaływania środków nadzoru, przypisanych IPS. Nie jest natomiast możliwe, ani uzasadnione, uczynienie WPN ustawową instytucją reżimu planów naprawy w ramach rozwiązań implementujących przepisy unijne dotyczące wczesnej interwencji w Prawie bankowym.

Z poważaniem

Jacek Jastrzębski

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska KNF



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.012.2021

Warszawa 8 kwietnia 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do Informacji o wynikach kontroli
Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK), przedstawiam opinię do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 29 marca 2022 r. (pismo DBS-DBSZ.092.2.2022.PH, dalej: Stanowisko) do Informacji o wynikach kontroli *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych* (dalej: Informacja).

1. W pkt I.1 Stanowiska Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF lub Komisja) odniósł się do nieprawidłowości polegającej na tym, że *Pomimo zidentyfikowanej niskiej jakości portfela kredytowego KNF nie skierowała do jednego z banków zaleceń po ocenie BION*. Przede wszystkim Przewodniczący KNF wyraził pogląd, że NIK nie uwzględniła całokształtu sytuacji Banku, która miała wpływ na niepodjęcie przez KNF wskazanego działania.

Nie podzielam zawartego w pkt I.1 Stanowiska poglądu Przewodniczącego KNF. Przewodniczący Komisji przedstawił już analogiczną ocenę w zastrzeżeniach złożonych do wystąpienia pokontrolnego, przedstawiającego ustalenia, oceny i wnioski z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF lub Urząd). Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK (dalej: Zespół Orzekający) w Uchwale z dnia 17 stycznia 2022 r. (dalej: Uchwała) oddalił zastrzeżenie Przewodniczącego KNF w powyższym zakresie, stwierdzając m. in., że: *wobec zidentyfikowania niezadowalającej jakości portfela kredytowego zasadnym było zawarcie w piśmie do Banku, przekazującym ocenę BION, zaleceń ukierunkowanych na podjęcie przez Bank działań zmierzających do poprawy zarządzania ryzykiem kredytowym*. Obecnie w Stanowisku nie zostały przedstawione nowe argumenty.
2. W pkt I.2 Przewodniczący KNF przedstawił stanowisko odnośnie nieprawidłowości polegającej na tym, że *Urząd nie przeprowadził inspekcji w jednym z banków, gdy wyniki wcześniejszych inspekcji wskazywały na poważne zastrzeżenia do jego sytuacji, a bank wykazywał istotny wzrost należności zagrożonych*. Pomimo stwierdzenia ostrzegawczego stanu jakości portfela kredytowego, w wyniku korekty zatwierdzonego planu inspekcji został on wyłączony z planu inspekcji. Przewodniczący KNF wskazał m.in., że sytuacja opisana w nieprawidłowości była konsekwencją przede wszystkim wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności związanych z działalnością innych nadzorowanych podmiotów, w tym pozyskaniem przez nadzór informacji wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo występowania w tych podmiotach nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu środków gromadzonych na rachunkach bankowych.

Pragnę zwrócić uwagę, że powyższe argumenty były przedstawiane w wyjaśnieniach udzielanych podczas kontroli oraz w zastrzeżeniach złożonych do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie Przewodniczącego KNF dotyczące przedmiotowej nieprawidłowości, wskazując m. in., że przeprowadzenie inspekcji w pierwotnie zaplanowanym terminie pozwoliłoby na wcześniejszą i przez to skuteczniejszą interwencję nadzorczą. Obecnie w Stanowisku nie zostały przedstawione nowe argumenty.

3. W pkt 1.3 Przewodniczący Komisji przedstawił stanowisko do nieprawidłowości wskazującej, iż *UKNF nie podjął inspekcji sprawdzającej w jednym z banków, celem zweryfikowania utrzymującego się stanu niskiej jakości portfela kredytowego, po wcześniejszej kompleksowej kontroli UKNF w tym Banku oraz niezadowalającego stopnia realizacji założeń WPN*. Przewodniczący KNF podniósł, że UKNF był w posiadaniu informacji potwierdzających stopień wdrożenia przez Bank zaleceń KNF i prawidłowości stosowania przepisów prawa w zakresie wybranych elementów zarządzania ryzykiem kredytowym w tym Banku. Przewodniczący wskazał także, że w Banku przeprowadzona została przez firmę audytorską usługa atestacyjna, której celem było wyrażenie wniosku o wystarczającej pewności o tym, czy wybrane elementy systemu zarządzania ryzykiem kredytowym są zgodne z obowiązującymi przepisami. Z przywołanych przez Przewodniczącego w Stanowisku ocen obszarów, badanych przez audytora wynika, że audyt wypadł dla Banku pozytywnie. Przewodniczący dodał, że ww. usługa atestacyjna nie była jedynym zewnętrznym badaniem w czasie którego weryfikowana była sytuacja ekonomiczno- finansowa Banku. Poza obligatoryjnymi, rocznymi badaniami sprawozdań finansowych w Banku miały miejsce jeszcze zewnętrzne, śródroczne badania przeprowadzone przez biegłego rewidenta, który na podstawie dokonanych ustaleń również nie zgłosił zastrzeżeń do sytuacji Banku.

Argumenty przedstawione w tym punkcie były wcześniej prezentowane w ramach zastrzeżeń złożonych przez Przewodniczącego Komisji do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie Przewodniczącego KNF dotyczące powyższej nieprawidłowości. Zespół w Uchwale podniósł m. in., że w sytuacji zidentyfikowania wielu i jednocześnie poważnych nieprawidłowości podczas inspekcji wcześniej przeprowadzonej w Banku, działaniem niewystarczającym było ograniczenie aktywności nadzorczej UKNF do oparcia się na ustaleniach audytów biegłego rewidenta, czy też na informacjach przekazywanych przez Bank. Przewodniczący KNF nie przedstawił w Stanowisku nowej argumentacji w przedmiotowej kwestii.

4. W pkt 1.4 Przewodniczący KNF odniósł się do nieprawidłowości polegającej na tym, że *Urząd nie powołał kuratorów w dwóch bankach, pomimo, że sytuacja finansowa tych podmiotów oraz nieskuteczność podejmowanych przez ich zarządy działań, uzasadniały zastosowanie tego rodzaju środka nadzorczego*. Przewodniczący Komisji, podobnie jak w złożonych wcześniej zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, nie zgodził się z oceną NIK zawartą w powyższej nieprawidłowości. Przewodniczący KNF wyraził pogląd, iż formułując powyższą uwagę do rzetelności sprawowanego przez KNF nadzoru, NIK nie uwzględniła zarówno całości okoliczności, w których funkcjonowały wskazane tutaj Banki, jak również obowiązującego stanu prawnego. Przewodniczący KNF w Stanowisku przywołał, wynikające z art. 144 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, ze zm.) uprawnienia, które posiada kurator. Następnie Przewodniczący KNF przedstawił syntetycznie sytuację każdego z banków, których dotyczyła sformułowana przez NIK nieprawidłowość oraz argumenty dlaczego w jego ocenie powołanie kuratora byłoby w przypadku tych podmiotów niecelowe.

Nie podzielam opinii Przewodniczącego Komisji wyrażonej w tym punkcie Stanowiska. Przewodniczący Komisji przedstawił te same argumenty, które prezentował już wcześniej, tj. w ramach wyjaśnień składanych kontrolerom NIK w trakcie kontroli, jak również w złożonych do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżeniach. Były one przedmiotem szczegółowej analizy, w wyniku której Zespół Orzekający oddalił wniesione zastrzeżenia dotyczące kwestii niepowołania kuratora w dwóch Bankach. W szczególności, Zespół w Uchwale podtrzymał stanowisko NIK, że wszczęcie postępowania w sprawie ustanowienia kuratora w jednym z tych Banków nastąpiło z opóźnieniem. Zespół m. in. wskazał, że niezależnie od oceny skuteczności tego instrumentu, ustanowienie kuratora umożliwiłoby lepszą ocenę pracy Zarządu Banku i wsparłoby efektywność jego działań. Zespół stwierdził także słuszność stanowiska NIK w zakresie celowości powołania kuratora w drugim z Banków, wskazując m. in., że wskaźniki obrazujące ryzyko kredytowe nie odnotowały istotnej poprawy oraz, że Bank nie osiągnął zakładanego poziomu kluczowych wskaźników działalności wymaganych umową IPS.

5. W pkt I.5 Przewodniczący Komisji odniósł się do nieprawidłowości polegającej na tym, że *Departament Bankowości Komercyjnej i Specjalistycznej UKNF nie sporządził Raportów KOBRA za dwa kwartały dla jednego z Banków*. Przewodniczący KNF przede wszystkim wyraził opinię, że przedstawiona w Informacji ocena działań UKNF w ww. zakresie jako nierzetelnych jest nieadekwatna i nie uwzględnia opisu stanu faktycznego przedstawionego przez UKNF w toku kontroli. Zdaniem Przewodniczącego KNF ocena ta sugeruje, że UKNF nie podejmował działań nadzorczych w sposób w pełni świadomy i przemyślany, uwzględniając szczególnie, indywidualne okoliczności sprawy, co nie znajduje oparcia w stanie faktycznym opisanym w przekazanych wyjaśnieniach.

Nie mogę zgodzić się z poglądem Przewodniczącego KNF przedstawionym w tym punkcie Stanowiska. Przewodniczący Komisji w całości powtórzył swoją ocenę odnośnie przedmiotowej nieprawidłowości oraz argumentację za nią przemawiającą, przedstawione wcześniej - w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Stanowisko Przewodniczącego KNF w przedmiotowym zakresie było przedmiotem analizy w Najwyższej Izbie Kontroli. W wyniku tej analizy Zespół Orzekający nie znalazł podstaw do uwzględnienia, przedstawionych przez Przewodniczącego Komisji, argumentów. W szczególności Zespół w Uchwale wskazał, że postanowienia Metodyki kwartalnej, na które powołał się Urząd w ramach uzasadnienia złożonego zastrzeżenia, określają sposób formułowania ocen poziomu ryzyka uwzględniający wyniki inspekcji, jednakże nie zwalniają z obowiązku dokonania kwartalnej oceny KOBRA. Zespół wskazał także, że sporządzenie za omawiane dwa kwartały oceny ryzyka w ramach KOBRA dopełniłoby obraz sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku w tamtym okresie, zapewniłoby kontynuację analizy i oceny ryzyka oraz ewentualnie mogło przyspieszyć podejmowanie działań nadzorczych.

W pkt II.3 Przewodniczący Komisji przedstawił stanowisko odnośnie wniosku *de lege ferenda o nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów*. Przewodniczący KNF odnosząc się do powyższego wniosku oraz jego uzasadnienia wykorzystał głównie argumenty, które wcześniej podnosił w piśmie przekazującym umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Przede wszystkim Przewodniczący KNF przedstawił syntetyczną analizę prawną przepisów dotyczących planów naprawy. Zdaniem Przewodniczącego KNF, ze względu na konstrukcję przepisów unijnych dotyczących wczesnej interwencji i planów naprawy, usankcjonowanie procesu zatwierdzania przez KNF wewnętrznego planu naprawy w ustawie Prawo bankowe, jako odrębnego procesu lub instrumentu w ramach wczesnej interwencji byłoby niezgodne z celami przepisów unijnych. Przewodniczący Komisji podkreślił, że skuteczność i efektywność działań nadzorczych KNF nad realizacją działań naprawczych banków będących w systemie ochrony jest zapewniana poprzez proces weryfikacji i zatwierdzania przez KNF cyklicznej aktualizacji grupowego planu naprawy, zawierającego mechanizmy uruchamiania i realizacji działań opisanych w wewnętrznych planach naprawy. Wskazał także, że obecny model nadzoru w sektorze bankowości spółdzielczej, tj. wykonywanie nadzoru nad wdrożeniem WPN przez IPS, a także sprawowany nadzór publiczny nad uczestnikami systemów ochrony oraz nadzór nad funkcjonowaniem całego systemu ochrony nie ogranicza w żaden sposób możliwości bezpośredniego oddziaływania KNF na poszczególne banki spółdzielcze, w tym skuteczności i efektywności działań nadzorczych KNF nad realizacją działań naprawczych banków będących w systemie ochrony. W podsumowaniu stanowiska Przewodniczący Komisji wyraził pogląd, że zmiana statusu prawnego mechanizmów wewnętrznych planów naprawy w kierunku wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa KNF w procesie zatwierdzania tych planów nie jest konieczna, ani uzasadniona w świetle przepisów ustawy Prawo bankowe, regulujących reżim planów naprawy. Jednocześnie zaznaczył, że w zakresie nienaruszającym dyrektywy BRRD wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem WPN może nastąpić (i jest w opinii UKNF celowe) poprzez ustawowe instrumenty nadzorcze na banki-uczestników IPS, realizujące WPN. Propozycja legislacyjna, co do wprowadzenia przesłanki dotyczącej realizacji WPN do przepisu umożliwiającego zastosowanie instytucji kuratora w banku została sformułowana przez UKNF w ramach procesu dotyczącego projektu ustawy nr UD235 z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Odnosząc się do stanowiska Przewodniczącego Komisji w powyższej kwestii wskazuję, iż podtrzymuję zawarty w uzasadnieniu do przedmiotowego wniosku *de lege ferenda* pogląd, iż prawidłowa realizacja WPN ma wpływ na sytuację finansową banku jak i systemu ochrony, a zatem ustawowe uregulowanie kwestii dotyczących WPN, w tym udziału KNF w procesie akceptacji jak i monitorowania realizacji tych planów powinno przyczynić się do zwiększenia skuteczności i efektywności nadzoru

bankowego. Pragnę także wskazać, że Zespół Orzekający uznał za słuszną konstatację NIK w zakresie zasadności prawnego uregulowania kwestii wewnętrznych planów naprawy.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś