

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT FINANSÓW I BANKO

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji
na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów
i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce
w latach 1994 - 1997

Warszawa

maj

1999 r.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	5
3. Uwagi i wnioski	9
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	10
1. Charakterystyka stanu prawnego	10
1.1. Przepisy regulujące ogólne zasady tworzenia banków	11
1.2. Tryb wydawania zgody na utworzenie banku i prowadzenie działalności dewizowej przez bank	13
2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne kontrolowanej działalności	16
3. Istotne ustalenia kontroli	18
3.1. Banki tworzone przez osoby zagraniczne	18
3.1.1. Wydawanie licencji bankowych	18
3.1.2. Nadawanie upoważnień do prowadzenia działalności dewizowej	24
3.1.3. Podejmowanie działalności operacyjnej	27
3.2. Tworzenie banków regionalnych	29
3.3. Banki tworzone za granicą przez podmioty polskie	35
3.4. Otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych	38
3.5. Nadzór nad działalnością nowo utworzonych banków i przedstawicielstw banków zagranicznych	39
III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	42

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: P/98/050

Temat kontroli: Wydawanie licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 -1997.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy w drugim półroczu 1998 r. kontrolę działalności Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów w zakresie wydawania licencji¹ na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997.²

Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wydawania decyzji zezwalających na :

- tworzenie banków w Polsce przez podmioty zagraniczne i krajowe;
- tworzenie banków za granicą przez podmioty polskie lub wniesienie polskiego kapitału do banku zagranicznego;
- wykonywanie czynności obrotu dewizowego przez nowo tworzone banki ze 100% udziałem osób zagranicznych;
- podejmowanie działalności operacyjnej przez nowo utworzone banki;

¹ W obowiązujących w badanym okresie przepisach dotyczących banków nie występowało pojęcie „wydawania licencji”. W przedmiotowym zakresie posługiwano się najczęściej terminem „wyrażania zgody”. Termin „licencjonowanie” występuje natomiast w literaturze przedmiotu oraz w regulacjach Unii Europejskiej.

² Przyczyną ograniczenia okresu objętego kontrolą do końca 1997 r. było wejście w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. nowych przepisów regulujących licencjonowanie działalności bankowej.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

- otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce.

Ponadto ocenie poddano sprawowany przez Prezesa NBP nadzór nad działalnością nowo utworzonych banków i przedstawicielstw banków zagranicznych.

Jednostką koordynującą kontrolę i wykonującą czynności kontrolne w Narodowym Banku Polskim oraz w Ministerstwie Finansów był Departament Finansów i Bankowości.

Ocena prawidłowości wydawania licencji na tworzenie banków była jednym z celów kontroli przeprowadzonej przez NIK na przełomie 1993 i 1994 roku. Przeprowadzona kontrola dotyczyła realizacji przez Ministra Finansów funkcji reprezentanta Skarbu Państwa wobec banków z udziałem kapitału państwowego.³ Badaniami objęto lata 1989 - 1993.

Powyższa kontrola wykazała m.in., że w procedurze udzielania licencji na działalność banków nie przestrzegano w latach 1989 - 1991 postanowień kodeksu postępowania administracyjnego, obligującego Ministra Finansów do zajmowania stanowiska w formie postanowienia. Stosownych uzgodnień pomiędzy Ministrem Finansów i Prezesem NBP, dotyczących powyższej kwestii, dokonano dopiero w maju 1991 roku. Ponadto krytycznie oceniono fakt, że Minister Finansów nie podjął skutecznych działań mających doprowadzić do dostosowania funkcjonowania sektora bankowego do postanowień znowelizowanej w dniu 9 kwietnia 1992 r. ustawy Prawo bankowe. Znowelizowana ustawa zobowiązywała Prezesa NBP i Ministra Finansów m.in. do wydania przepisów wykonawczych określających szczegółowe wymagania dotyczące wyposażenia banków w kapitał własny. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów stwierdził, iż organem zobligowanym do wydania przedmiotowych przepisów był Prezes NBP.

Na brak zarządzenia określającego wymagania dotyczące wyposażenia banków w kapitał własny, NIK zwracała również uwagę w wystąpieniach do Prezesa NBP po kontrolach przeprowadzonych w tym Banku. Ostatnie wystąpienie w tej sprawie

³ Zob. Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Ministra Finansów funkcji reprezentanta interesów Skarbu Państwa wobec banków. Najwyższa Izba Kontroli. Zespół Finansów i Budżetu. Warszawa, grudzień, 1994 r. Nr ewid. 84/94/32A/93.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

wystosowano w dniu 27 stycznia 1997 r., po przeprowadzeniu kontroli w zakresie wykonywania upoważnień ustawowych do wydawania aktów wykonawczych przez Prezesa NBP.⁴ W odpowiedzi z dnia 25 czerwca 1997 r. Prezes NBP wskazał na niecelowość wydania przedmiotowego zarządzenia ze względu na uregulowanie tych spraw w projekcie nowej ustawy Prawo Bankowe, który w tym czasie został wniesiony pod obrady Sejmu.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

1). W toku kontroli zbadano wszystkie przypadki wydania w latach 1994 - 1997 licencji na tworzenie banków i otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce [s.20,31,36,38]⁵. Stwierdzono, że w tym okresie nie wpłynął do NBP żaden wniosek o otwarciu oddziału banku zagranicznego [s.19]. Zbadane przypadki dotyczyły wydanych decyzji zezwalających na utworzenie:

- 10 banków przez osoby zagraniczne [s.20];
- 8 banków regionalnych zrzeszających banki spółdzielcze [s. 31];
- 33 przedstawicielstw banków zagranicznych [s. 38];

Ponadto zbadano obydwa przypadki wyrażenia zgody na utworzenie banków za granicą przez podmioty polskie oraz jedyny przypadek wyrażenia zgody na wniesienie przez podmiot polski udziału do kapitału banku tworzonego za granicą [s.36].

W świetle ustaleń kontroli działalność Prezesa NBP i Ministra Finansów w powyższym zakresie była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa [s.18-24,29-35,36-38,38-39].

2). Krytycznie należy ocenić fakt, że Prezes NBP nie wydał (w porozumieniu z Ministrem Finansów) zarządzenia określającego szczegółowe wymagania dotyczące m.in. wyposażenia banku we własny kapitał, a zwłaszcza minimum

⁴ Nr kontroli: P 96 004.

⁵ W nawiasach podano strony szczegółowej części niniejszej Informacji, na których znajduje się szersze omówienie poszczególnych ustaleń bądź ocen.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

kapitału własnego banku z udziałem kapitału polskiego i banku z udziałem kapitału zagranicznego. Obowiązek taki wynikał z treści art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe.⁶ W tej sytuacji przy wydawaniu licencji bankowych stosowano w powyższym zakresie szczególne wymagania określone w dokumencie mającym charakter wewnętrznej instrukcji NBP.⁷ [s.19].

- 3). Ustalono, że spośród 10 banków utworzonych przez osoby zagraniczne, upoważnienia do prowadzenia działalności dewizowej (równocześnie z decyzjami licencyjnymi) wydano 7 bankom, tj. wszystkim, które o to wnioskowały [s.25]. W ocenie NIK celowe było uzależnienie wydawania tych upoważnień m.in. od finansowego zaangażowania założycieli powyższych banków w proces sanacji polskich banków (zagraniczni założyciele 9 banków udzielili pomocy 8 bankom krajowym na ogólną kwotę 91 mln zł) oraz od wniesienia kapitału założycielskiego większego o 20% od minimum (stanowiącego równowartość 5 mln ECU) [s.24-25]. Z ustaleń kontroli wynika, że nie we wszystkich przypadkach konsekwentnie wymagano spełnienia tych warunków. I tak, kapitał założycielski 2 banków przewyższał wymagane minimum kapitałowe zaledwie o kilka procent, zamiast o zakładane 20% [s.25]. Poza tym, w niektórych przypadkach nie stwierdzono bezpośredniego związku pomiędzy nadaniem upoważnień dewizowych bankom osób zagranicznych a udzieloną przez ich założycieli pomocą bankom polskim [s.25-27].
- 4). Analiza treści decyzji zezwalających na utworzenie banków przez osoby zagraniczne oraz dokumentacji licencyjnej wykazała, że:
- wniesiony kapitał założycielski każdego banku był nie mniejszy od wymaganej przez NBP równowartości 5 mln ECU; w poszczególnych bankach wahał się od 18 mln zł do 45 mln zł, a łączna kwota tych kapitałów wyniosła ponad 291 mln zł [s. 22];

⁶ Sprawa ta została uregulowana dopiero w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 roku.

⁷ „Informacja o stosowanych przez Narodowy Bank Polski podstawowych zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych”.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

- wszyscy założyciele uzyskali prawo do przekazywania za granicę, bez odrębnego zezwolenia dewizowego, maksymalnej - przewidzianej w ustawie Prawo bankowe - części (100%) wypłacanego im przez banki zysku, pomniejszonego o należny podatek [s.21];
 - poszczególne banki otrzymały prawo do przeznaczenia na pokrycie kosztów organizacji i zakup wyposażenia od 10% do 25% ich kapitału akcyjnego; ustalono, że nie we wszystkich przypadkach ten stosunek procentowy zależał od wysokości deklarowanego kapitału akcyjnego [s.22];
 - w dokumentacji licencyjnej dla 2 banków brak było pokwitowań odbioru decyzji; brak potwierdzenia doręczenia decyzji w formie pokwitowania stanowił zagrożenie dla ewentualnego egzekwowania terminu, w ciągu którego należało wpłacić kapitał założycielski [s.22];
 - w decyzjach zezwalających na utworzenie 2 banków nieprecyzyjnie sformułowano postanowienia zobowiązujące ich założycieli do wpłaty kapitału założycielskiego w zadeklarowanej wysokości [s.22];
 - w przypadku 2 utworzonych przez osoby zagraniczne banków (Ford Bank Polska S.A. i Fiat Bank Polska S.A.) zaakceptowano plany działalności zakładające kredytowanie zakupu samochodów ze środków pochodzących w dużej części z udzielonych tym bankom pożyczek przez ich założycieli, co oznaczało - zdaniem NIK - stworzenie powyższym bankom korzystniejszych warunków działania w porównaniu z bankami osób krajowych [s.24].
- 5). W związku z realizacją ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw celowe było - w ocenie NIK - wyrażenie zgody przez Prezesa NBP i Ministra Finansów na obniżenie wymagań kapitałowych wobec tworzonych banków regionalnych [s. 30]. Stwierdzono, że pomimo zliberalizowania przedmiotowych wymagań, nie powstał w terminie określonym w powyższej ustawie (tzn. do dnia 13 stycznia 1995 r.) żaden z 8 utworzonych banków regionalnych. Główną przyczyną tych opóźnień był brak zdolności ok. 10% banków spółdzielczych do zgromadzenia środków finansowych na kapitał akcyjny banków regionalnych [s.31-32]. W rezultacie do czasu zakończenia kontroli został wniesiony kapitał założycielski w pełnej

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

wysokości tylko w jednym z ośmiu utworzonych banków regionalnych (Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A.) [s.33].

- 6). W toku kontroli nie stwierdzono uchybień w zakresie wydawania przez Prezesa NBP decyzji zezwalających na podejmowanie działalności operacyjnej przez nowo utworzone banki. Do czasu zakończenia kontroli, stosowną zgodę otrzymały - w ustawowo określonym terminie - wszystkie banki (10) utworzone przez osoby zagraniczne. Wyrażenie zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej przez te banki było poprzedzone rzetelną kontrolą stopnia ich przygotowania do takiej działalności [s.27-28]. W ocenie NIK, celowe było również wyrażenie zgody na prowadzenie wszystkich czynności (przewidzianych w decyzjach licencyjnych) przez 5 z 8 banków regionalnych pomimo tego, że tylko do jednego z nich został wniesiony cały kapitał założycielski [s. 35].
- 7). Nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji zezwalających na tworzenie za granicą banków przez podmioty polskie. Podstawą wydania przez Ministra Finansów 3 stosownych licencji były wyniki rzetelnej analizy - przeprowadzonej zarówno w Ministerstwie Finansów, jak i w NBP - w zakresie celowości oraz możliwości realizacji inicjatywy wnioskodawców [s.36-38]. Nieprawidłowości nie stwierdzono także w działalności Prezesa NBP i Ministra Finansów w procesie wydawania decyzji zezwalających na otwarcie 33 przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce [s.38-39].
- 8). Pozytywnie należy ocenić - zdaniem NIK - zakres i formy sprawowanego przez NBP nadzoru nad działalnością utworzonych w badanym okresie banków oraz nad funkcjonowaniem otwartych w tym czasie przedstawicielstw banków zagranicznych. W rezultacie przeprowadzanych przez właściwe komórki organizacyjne NBP kompleksowych i problemowych inspekcji były eliminowane z działalności powyższych podmiotów wykryte nieprawidłowości i uchybienia [s.40-42].

3. Uwagi i wnioski

Wzrostem zaangażowania w polskim systemie bankowym (z 587,7 mln zł na koniec 1995 r. do 2 462,4 mln zł na koniec 1997 r.) i ponad 2-krotny wzrost jego udziału (do 41,5% na koniec 1997 r.) w łącznej wartości kapitału akcyjnego i funduszu statutowego wszystkich banków działających w Polsce (bez banków spółdzielczych). Wzrost ten był również skutkiem utworzenia przez podmioty zagraniczne nowych 10 banków, których kapitał założycielski stanowił 15,5% wartości całkowitego przyrostu kapitału zagranicznego (1 874,7 mln zł). Pozostała część tego przyrostu była rezultatem zwiększania przez banki z udziałem kapitału zagranicznego funduszy własnych oraz zakupu pakietów akcji polskich banków przez podmioty zagraniczne. Nie kwestionując pozytywnych skutków obecności kapitału zagranicznego w polskim systemie bankowym (np. poprawa stopnia dostępności i jakości usług bankowych), należy jednak zauważyć, że dalsze utrzymywanie się powyższej tendencji może w stosunkowo krótkim czasie doprowadzić do zdominowania polskiego sektora bankowego przez podmioty zagraniczne.

*

W świetle wyników kontroli oraz powyższych uwag, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę ochrony - w ramach istniejących uwarunkowań ustawowych oraz dyrektyw Komisji Europejskiej i zobowiązań wynikających z przystąpienia Polski do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) - polskiego systemu bankowego przed negatywnymi skutkami konkurencji banków tworzonych przez osoby zagraniczne. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Prezesa NBP i Ministra Finansów o eliminowanie w decyzjach, statutach i planach działalności banków tworzonych przez osoby zagraniczne takich postanowień i zapisów, których skutkiem byłaby przewaga konkurencyjna nad bankami osób krajowych.

17c

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Niezależnie od wyżej sformułowanego wniosku, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- konsekwentne egzekwowanie obowiązku kwitowania odbioru licencji przez założycieli banków zagranicznych oraz o bardziej precyzyjne formułowanie postanowień w wydawanych decyzjach licencyjnych;
- dalsze kontrolowanie przebiegu gromadzenia (wpłat) kapitału akcyjnego w bankach regionalnych oraz stopnia przygotowania tych banków do prowadzenia działalności operacyjnej w zakresie ustalonym w decyzjach o ich utworzeniu.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowymi aktami prawnymi, regulującymi procesy licencjonowania działalności bankowej w okresie objętym kontrolą były:

- ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe⁸,
- ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim⁹,
- ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰,

⁸ j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, zm. Dz.U. z 1993 r. Nr 6, poz. 29, Nr 28, poz. 127 i Nr 134, poz. 646, z 1994 r. Nr 80, poz. 369 i Nr 121, poz. 591, z 1995 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 10, poz. 61, Nr 75, poz. 357, Nr 406, Nr 106, poz. 496 i Nr 149, poz. 703 oraz z 1997 r. Nr 23, poz. 117, Nr 24, poz. 119, Nr 71, poz. 449, Nr 88, poz. 554, Nr 121, poz. 769 i 770 i Nr 137, poz. 926 (obowiązywała do dnia 31 grudnia 1997 r.). Od dnia 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939).

⁹ Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360; z 1993 r. Nr 6, poz. 29; z 1994 r. Nr 1, poz. 2, Nr 80, poz. 269, Nr 121, poz. 591 i Nr 136, poz. 702; z 1996 r. Nr 106, poz. 496 oraz z 1997 r. Nr 79, poz. 484, Nr 114, poz. 740 i Nr 121, poz. 770 (obowiązywała do 31.12.1997 r.). Od dnia 1 stycznia 1998 r. obowiązuje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938).

¹⁰ Dz. U. Nr 80, poz. 369 zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 142, poz. 704 (art. 3); z 1996 r. Nr 106, poz. 496 (art. 59), z 1997 r. Nr 121, poz. 770 (art. 72) i Nr 140, poz. 939 (art. 188).

125

- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy¹¹,
- ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych¹² (obowiązywała do dnia 31.12.1996 r.) oraz ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych¹³,
- ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze¹⁴,
- ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. Prawo dewizowe¹⁵.

1.1. Przepisy regulujące ogólne zasady tworzenia banków

W okresie objętym kontrolą - zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie Prawo bankowe - banki mogły być tworzone jako banki państwowe, banki spółdzielcze oraz banki w formie spółek akcyjnych. Utworzenie banku państwowego następowało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które mogło być wydane po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP (art 58 ust. 1). Opinia Prezesa NBP nie miała charakteru aktu władczego (wiążącego), ale jej zasięgnięcie było obligatoryjne. Dla utworzenia banku w formie spółki akcyjnej wymagane było zachowanie trybu określonego w przepisach Kodeksu handlowego. Utworzenie banku w formie spółki akcyjnej wymagało uzyskania **zgody** Prezesa NBP, wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów (art. 73).

Bank spółdzielczy tworzony był z zachowaniem trybu określonego przepisami ustawy Prawo spółdzielcze. Utworzenie banku spółdzielczego wymagało uzyskania

¹¹ Dz.U. RP Nr 57, poz. 502; zm. Dz.U. z 1946 r. Nr 57, poz. 321; Dz.U. z 1950 r. Nr 34, poz. 312. Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94; Dz.U. z 1969 r. Nr 13, poz. 95; Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 326; Dz.U. z 1990 r. Nr 17, poz. 98 i Nr 51, poz. 298; Dz.U. z 1991 r. Nr 35, poz. 155 i Nr 94, poz. 418 i Nr 111, poz. 480, Dz.U. z 1994 r. Nr 121, poz. 591; Dz.U. z 1995 r. Nr 96, poz. 478; Dz.U. z 1996 r. Nr 6, poz. 43; Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770 i Nr 118, poz. 754.

¹² Dz.U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511 i z 1995 r. Nr 142, poz. 702.

¹³ Dz.U. Nr 106, poz. 489; Dz.U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770.

¹⁴ j.t. Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, Nr 133, poz. 654; z 1996 r. Nr 5, poz. 32, Nr 24, poz. 110 i Nr 43, poz. 189; z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 121, poz. 770 i Nr 111, poz. 723.

¹⁵ Dz.U. Nr 136, poz. 703, zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 132, poz. 641, Dz.U. z 1997 r. Nr 71, poz. 449.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

zgody Prezesa NBP wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów (art. 62 ustawy Prawo bankowe). Przy tworzeniu banków sektora spółdzielczego należało dodatkowo uwzględnić zasady określone ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta określiła zasady tworzenia, organizacji, działalności oraz zrzeszania się banków spółdzielczych, banków regionalnych zrzeszających banki spółdzielcze oraz banku krajowego, zrzeszającego banki regionalne. Nie była ona stosowana do banków spółdzielczych niezrzeszonych. Zgodnie z tą ustawą do banków spółdzielczych miały natomiast zastosowanie (w zakresie nieuregulowanym w przedmiotowej ustawie oraz w ustawie Prawo bankowe) przepisy ustawy Prawo spółdzielcze.

Banki spółdzielcze mogły zrzeszać się w banki regionalne, a te z kolei mogły zrzeszać się w banku krajowym. Banki regionalne i bank krajowy są bankami działającymi w formie spółek akcyjnych.¹⁶ Podstawą utworzenia banków regionalnych była umowa zrzeszenia. Przystąpienie do banku regionalnego innego akcjonariusza niż bank spółdzielczy, wymagało **zgody** Prezesa NBP (art. 12 ust.1). **Zgody** Prezesa NBP wymagało również pełnienie funkcji banku regionalnego (art. 13 ust.1). Funkcja banku krajowego, została powierzona Bankowi Gospodarki Żywnościowej Spółka Akcyjna (art. 29 ust. 2).

Założycielami banku mogły być osoby prawne i osoby fizyczne. Liczba założycieli nie mogła być mniejsza od trzech, jeżeli założycielami były osoby prawne oraz mniejsza niż dziesięć, jeżeli założycielami były osoby fizyczne. Ograniczenie to nie miało zastosowania do banku, którego założycielem był Skarb Państwa, bank krajowy, bank zagraniczny lub międzynarodowa instytucja bankowa (art. 57 ust. 2 ustawy Prawo bankowe).

Bez względu na formę, w jakiej bank miał funkcjonować (państwowy, spółdzielczy, czy też w formie spółki akcyjnej) jego utworzenie (w myśl art. 80 ustawy Prawo bankowe) wymagało wyposażenia banku w odpowiedni **kapitał własny**, którego wielkość powinna być dostosowana do rodzajów czynności bankowych i do rozmiarów zamierzonej działalności, z tym że jeden założyciel mógł być właścicielem nie więcej niż połowy kapitału banku.¹⁷ Zakaz ten nie dotyczył

¹⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych...

¹⁷ Na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 81 ust. 3 ustawy Prawo bankowe) Prezes NBP został upoważniony do określenia (w porozumieniu z Ministrem Finansów), w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań dotyczących wyposażenia banku w kapitał własny, a w szczególności minimum kapitału własnego banku z udziałem kapitału polskiego i banku z udziałem kapitału zagranicznego.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

banku, którego założycielem był Skarb Państwa, bank krajowy, bank zagraniczny lub międzynarodowa instytucja bankowa (art. 57 ust. 2 w zw. z art. 80 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo bankowe). Poza tym, kapitał własny banku nie mógł pochodzić z pożyczki, kredytu lub w jakikolwiek sposób być obciążony (art. 80 ust. 2 ustawy Prawo bankowe). Wyjątek stanowiły zrzeszone banki spółdzielcze, w których udziały członkowskie mogły być pokryte przez potrącenie odpowiedniej kwoty z przydzielonej członkowi pożyczki lub zaciągniętego w tym banku kredytu (art. 7 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych...). Bank powinien posiadać także pomieszczenia przystosowane do należytego zabezpieczenia przechowywanych wartości lub nadające się do takiego przystosowania.

Odnosnie założycieli oraz osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk kierowniczych przepisy ustawy Prawo bankowe wymagały aby podmioty te dawały rękojmię prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interesy klientów banku, a co najmniej dwie osoby przewidziane do objęcia stanowisk kierowniczych posiadały wykształcenie i doświadczenie zawodowe niezbędne do kierowania bankiem.¹⁸ Ponadto w myśl art. 80 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo bankowe od założycieli żądano przedstawienia planu działalności banku na okres co najmniej trzyletni wskazujący, że działalność ta będzie bezpieczna dla środków pieniężnych gromadzonych w banku.

1.2. Tryb wydawania zgody na utworzenie banku i prowadzenie działalności dewizowej przez bank

Zgodę na utworzenie banku spółdzielczego oraz banku w formie spółki akcyjnej wydawał Prezes NBP, w porozumieniu z Ministrem Finansów (utworzenie banku państwowego wymagało jedynie opinii Prezesa NBP). Zgoda ta wyrażana była w formie decyzji administracyjnej.¹⁹ Postępowanie w sprawie wydania takiej

¹⁸ W praktyce kontrowersje budził stosunek unormowania do przepisu art. 75 ust. 3 ustawy Prawo bankowe, wymagającego uzyskania opinii Prezesa NBP w przedmiocie powołania prezesa banku w formie spółki akcyjnej. Problematyczna była kwestia wiążącego charakteru takiej opinii. Sprawę tę rozstrzygnęła uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1993 r., sygn. akt III CZP 133/93 (OSNC 1994/4/71), zgodnie z którą negatywna opinia Prezesa NBP nie może stanowić przeszkody do powołania prezesa banku.

¹⁹ Wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. ustaw z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim) wcześniejsze uprawnienia decyzyjne Prezesa NBP przejęła Komisja Nadzoru Bankowego.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

decyzji było wszczynane **na wniosek** założycieli, który - w myśl art. 81 ust.1 ustawy Prawo bankowe - powinien być zawierać:

- 1) nazwę i siedzibę banku,
- 2) rodzaje czynności bankowych, do których wykonywania bank miał być upoważniony, oraz dane o zakresie zamierzonej działalności,
- 3) dane dotyczące:
 - a) założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk kierowniczych,
 - b) przygotowanego i przewidzianego do zgromadzenia kapitału, w który bank miał zostać wyposażony.

Do wniosku należało załączyć: projekt statutu banku oraz program działalności banku na okres co najmniej trzyletni (art. 81 ust. 2 ustawy Prawo bankowe).

Na rozpatrzenie wniosku Prezesowi NBP przysługiwał okres 3 miesięcy od daty jego otrzymania lub uzupełnienia. Termin ten mógł być w uzasadnionych przypadkach przedłużony, nie dłużej jednak niż do 6 miesięcy (art. 82 ustawy Prawo bankowe). Po rozpatrzeniu wniosku, Prezes NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów, obowiązany był wydać w ww. terminie decyzję o wyrażeniu zgody na utworzenie banku lub decyzję odmawiającą takiej zgody. Zgodnie z art 83 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, **decyzja Prezesa NBP o wyrażeniu zgody na utworzenie banku** powinna obejmować nazwę banku, siedzibę, określenie czynności bankowych, do których wykonywania bank był upoważniony oraz nazwy (nazwiska) założycieli. Jeżeli bank miał być utworzony przez osoby zagraniczne lub z udziałem kapitału zagranicznego decyzja powinna dodatkowo określić część zysku, którą osoba zagraniczna mogła przekazać za granicę bez odrębnego zezwolenia dewizowego, przy czym część ta nie mogła być niższa niż 15% zysku wypłaconego osobie zagranicznej (art. 83 ust. 3).

Decyzja była wiążąca dla założycieli banku oraz dla banku. Statut banku powinien być zgodny z decyzją, a zmiana statutu w zakresie podanym w decyzji, wymagała zgody Prezesa NBP (art. 83 ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe). Traciła ona moc, jeżeli w okresie roku od jej wydania bank nie podjął działalności (art. 83 ust. 6). Podjęcie działalności operacyjnej przez bank mogło nastąpić dopiero po stwierdzeniu przez Narodowy Bank Polski, że posiada on pomieszczenia przystosowane do należytego zabezpieczenia przechowywanych w banku wartości.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Decyzja odmawiająca wyrażenia zgody na utworzenie banku mogła być wydana tylko w dwóch przypadkach,²⁰ a mianowicie:

- wtedy, gdy nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banków lub
- gdy zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa albo nie gwarantowała bezpieczeństwa dla gromadzonych w banku środków.

W okresie objętym kontrolą, osoby zagraniczne albo działające z udziałem kapitału zagranicznego mogły utworzyć bank w formie spółki akcyjnej (art. 77 ustawy Prawo bankowe). Jeżeli założycielem banku był bank zagraniczny lub międzynarodowa instytucja bankowa, nie stosowało się do niej ograniczeń dotyczących wymaganej liczby założycieli oraz ograniczeń w zakresie wielkości kapitału, będącego w posiadaniu jednego założyciela.

Za zgodą Prezesa NBP, wydaną w formie decyzji w porozumieniu z Ministrem Finansów, mogło również nastąpić otwarcie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oddziału lub przedstawicielstwa banku zagranicznego. Decyzja ta mogła określać, jaka część środków kapitału zagranicznego banku powinna być użyta na operacje finansowe wyłącznie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (art. 86 ustawy Prawo bankowe).

Tworzenie za granicą banków o kapitale polskim lub z udziałem kapitału polskiego wymagało natomiast opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego i zgody Ministra Finansów (art. 85 ustawy Prawo bankowe). Ustawa ta nie określiła natomiast w jakiej formie miało nastąpić wyrażenie przedmiotowej zgody przez Ministra Finansów.

W badanym okresie stosownego upoważnienia wymagało dokonywanie przez bank określonych czynności obrotu dewizowego i związanych z nimi rozliczeń. Upoważnienie to wydawał Prezes NBP na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Wykaz banków, które uzyskały ww. upoważnienie ogłaszał Prezes NBP w drodze obwieszczeń zamieszczanych w Dzienniku Urzędowym Prezesa Narodowego Banku Polskiego, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy Prawo dewizowe. Prezes NBP wykonuje kontrolę dewizową, m.in. w zakresie czynności obrotu dewizowego podejmowanych przez banki w ramach uzyskanych upoważnień do wykonywania tych czynności (art. 22 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo

²⁰ Decyzja odmowna podlegała zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 84 ust. 2).

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

dewizowe). Tryb wykonywania kontroli dewizowej przez Narodowy Bank Polski określiło zarządzenie Prezesa NBP z dnia 21 lipca 1995 roku.²¹

2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą (lata 1994 -1997) były prowadzone prace nad dostosowaniem polskiej gospodarki oraz systemu prawnego do wymogów Unii Europejskiej, w tym przepisów dotyczących zasad licencjonowania banków.²² Potrzeba ich prowadzenia wynikała z przyjętych przez Polskę zobowiązań zawartych w Umowie Stowarzyszeniowej z Unią Europejską (Układ Europejski), która weszła w życie w dniu 1 lutego 1994 r. oraz ze złożenia przez Polskę w dniu 5 kwietnia 1994 r. wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej.

W powyższym Układzie postanowiono, że okres przejściowy, w ciągu którego gospodarka i ustawodawstwo zostaną przygotowane do standardów Unii, przebiegać będzie w dwóch etapach²³ i nie będzie trwać dłużej niż 10 lat. W art. 44 ust. 1 Układu Europejskiego, Polska zobowiązała się m.in. ułatwiać podejmowanie działalności na swoim terytorium przez przedsiębiorstwa i obywateli Wspólnoty. Usługi finansowe zostały uznane za dziedzinę wymagającą szczególnej ochrony

²¹ M.P. Nr 37, poz. 446.

²² Unormowania związane z licencjonowaniem banków zostały uwzględnione w dwóch Dyrektywach Bankowych Unii Europejskiej. W Pierwszej Dyrektywie z dnia 12 grudnia 1977 r. (77/780/EWG) m.in. wprowadzono obowiązek posiadania licencji przez instytucje gromadzące wkłady i udzielające kredytów. Ustanowiono również ogólne zasady uzyskiwania licencji na prowadzenie działalności bankowej, w tym wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych i osobistych przez co najmniej dwóch członków zarządu, przedkładania planu określającego rodzaj projektowanej działalności oraz wymóg ujawnienia tożsamości udziałowców lub członków mających kontrolne pakiety akcji, spełniających warunek rozważnego zarządzania instytucją kredytową. W Drugiej Dyrektywie z dnia 15 grudnia 1989 r. (89/646/EWG) postanowiono m.in. wprowadzić minimalny kapitał instytucji kredytowej w wysokości 5 mln ECU, kontrolę udziałowców (powyżej 10%) instytucji kredytowej przez urząd nadzoru, ograniczenie udziałów instytucji kredytowej w instytucjach poza bankowych do 60% jej funduszy własnych oraz ograniczenie tzw. udziałów kwalifikowanych w pojedynczym podmiocie (powyżej 10% akcji lub udziałów bądź udział umożliwiający wpływ na zarządzanie danym podmiotem) do wysokości nie przekraczającej 15% funduszy własnych instytucji kredytowej. Z limitów tych wyłączone udziały kwalifikowane instytucji kredytowych w innych instytucjach finansowych, w tym w towarzystwach ubezpieczeniowych. Wyniki prowadzonych przez Polskę prac znalazły odzwierciedlenie m.in. w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe. Należy podkreślić, że w praktyce powyższe wymogi NBP stosował przed wejściem w życie przedmiotowej ustawy, tzn. przed 1 stycznia 1998 roku.

²³ Pierwszy etap obejmował okres od wejścia w życie Układu do 1 lutego 1999 r., a drugi - do 1 lutego 2004r.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

i dłuższego, niż 10-letniego okresu przygotowawczego. Na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. powołany został Komitet Integracji Europejskiej (KIE),²⁴ naczelny organ administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich.

Niezależnie od realizacji warunków określonych w Układzie Europejskim, Polska przyjęła zobowiązania wynikające z podpisanego w dniu 11 lipca 1996 r. porozumienia o zaproszeniu Rzeczypospolitej Polskiej do przystąpienia do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).²⁵ W dniu 27 września 1996 r. Sejm uchwalił ustawę o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju²⁶ (wniosek o przyjęcie do OECD został przez Polskę złożony w październiku 1994 r.). Przystąpienie do OECD wiąże się m. in. z koniecznością likwidacji administracyjnych barier wchodzenia banków zagranicznych (z 25 najbardziej uprzemysłowionych krajów) do polskiego systemu bankowego. Tak więc podpisanie przez Polskę Układu Europejskiego oraz umowy z OECD oznaczało m.in. otwarcie polskiego rynku na konkurencję zagranicznych instytucji finansowych. W rezultacie polskie banki stanęły przed koniecznością dostosowania jakości usług bankowych i ich cen do międzynarodowej konkurencji.

Należy podkreślić, że w pierwszym etapie okresu przejściowego przygotowania polskiej gospodarki (w tym systemu bankowego) do standardów obowiązujących w państwach Unii Europejskiej nastąpiło znaczne zwiększenie zaangażowania kapitału zagranicznego w polski system bankowy. Świadczy o tym fakt, że w latach 1994 - 1997 nastąpił - według danych Narodowego Banku Polskiego²⁷ - ponad 4 - krotny wzrost wartości kapitału zagranicznego zaangażowanego w polskim systemie bankowym (z 587,7 mln zł na koniec 1995 r. do 2 462,4 mln zł na koniec 1997 r.) oraz ponad 2-krotny wzrost udziału tego kapitału w łącznej wartości kapitału akcyjnego i funduszu statutowego banków (bez spółdzielczych) działających w Polsce (z 19,2% na koniec 1995 r. do 41,5% na koniec 1997 r.). W tym samym

²⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 494.

²⁵ W pracach zmierzających do uzyskania członkostwa w OECD uczestniczyli również przedstawiciele NBP, a zwłaszcza dotyczących wypracowania stanowiska Polski w odniesieniu do podstawowych uregulowań w zakresie sektora finansowego.

²⁶ Dz.U. Nr 128, poz. 603.

²⁷ Ocena sytuacji ekonomicznej banków w 1997 r. NBP (GINB) kwiecień 1998 r. str. 110-115.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

okresie łączny kapitał akcyjny i fundusz statutowy wszystkich banków zwiększył się natomiast tylko o 94,2% (odpowiednio z 3.054,3 mln zł do 5.930,1 mln zł).

Ponadto przy względnie stałej liczbie banków komercyjnych w Polsce (82 w 1994 r. i 83 w 1997 r.) zmniejszyła się liczba banków z przewagą kapitału polskiego (z 42 w 1994 r. do 39 w 1997 r.), a wzrosła liczba banków z przewagą kapitału zagranicznego (z 11 w 1994 r. do 29 w 1997 r.).²⁸ Spośród 29 banków z przewagą kapitału zagranicznego, które działały w Polsce w 1997 r. (na koniec września 1998 r. takich banków było 31), w 19 z nich udział kapitału zagranicznego wynosił 100%.

Z powyższych danych wynika, że w badanym okresie zwiększało się znaczenie banków z przewagą kapitału zagranicznego w polskim systemie bankowym. Niezależnie od pozytywnego oddziaływania tych banków na rozwój tego systemu (np. podniesienie stopnia dostępności i jakości usług), należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że skutkiem napływu kapitału zagranicznego jest również rosnący wpływ podmiotów zagranicznych na funkcjonowanie polskiej bankowości.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Banki tworzone przez osoby zagraniczne

3.1.1. Wydawanie licencji bankowych

Z ustaleń kontroli wynika, że w procesie wydawania licencji na tworzenie banków przez osoby zagraniczne stosowano - oprócz przepisów rangi ustawowej - szczególne wymagania określone w uzgodnionym z Ministrem Finansów i zatwierdzonym w maju 1993 r. przez Zarząd NBP, dokumencie pn. „*Informacja o stosowanych przez Narodowy Bank Polski zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych*”. Dokument ten był przede wszystkim obowiązującą instrukcją dla wykonawczych komórek organizacyjnych NBP. Stwierdzono, że jego treść była również udostępniana osobom zamierzającym podjąć działalność bankową w Polsce.

²⁸ Pozostałe banki (29 w 1994r. i 15 w 1997r.) były bezpośrednio lub pośrednio własnością Skarbu Państwa albo NBP.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Należy zwrócić uwagę, że już od 1992 r. - zgodnie z treścią art. 81 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe - Prezes NBP miał obowiązek wydania, w porozumieniu z Ministrem Finansów, zarządzenia określającego wymagania dotyczące m.in. wyposażenia banku we własny kapitał, a w szczególności minimum kapitału własnego banku z udziałem kapitału polskiego i banku z udziałem kapitału zagranicznego. Ustalono, że pomimo wcześniejszego wskazania przez NIK potrzeby uregulowania tej sprawy,²⁹ do końca 1997 r. zarządzenie takie nie zostało wydane. W tej sytuacji przy wydawaniu licencji bankowych stosowano szczegółowe wymagania określone w powyższej „Informacji...”, które nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawnych.³⁰

Zgodnie z „Informacją...”, przy wydawaniu licencji m. in. wymagano, aby kapitał założycielski tworzonego banku był nie mniejszy od równowartości 5 mln ECU (obliczonej w złotych, przy zastosowaniu średniego kursu ogłaszanego przez NBP w dniu wydania decyzji) i powinien pochodzić z udokumentowanej sprzedaży walut wymienialnych w banku dewizowym. Ponadto w „Informacji...” określono warunki, jakim powinny odpowiadać dokumenty dołączone do wniosku licencyjnego. Warunki te dotyczyły głównie założycieli, osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk kierowniczych, pochodzenia kapitału, statutu, programu organizacji i planu działalności banku oraz warunków lokalowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1994 - 1997 nie wpłynął do NBP żaden wniosek o zezwolenie na otwarcie oddziału banku zagranicznego w Polsce. Główną przyczyną tego zjawiska było przekonywanie osób zagranicznych (już na etapie wstępnych rozmów) do rezygnacji z zamiaru otwierania oddziałów na rzecz tworzenia odrębnych banków w formie spółki akcyjnej z siedzibą w Polsce.³¹ W związku z powyższym, uzasadnione były - w ocenie NIK - podnoszone przez NBP argumenty, iż tworzenie takich banków według prawa krajowego lepiej - niż otwieranie oddziałów - służy silnemu i długotrwałemu ich zaangażowaniu w budowę stabilnego systemu bankowego w Polsce oraz, że oddziały banków zagranicznych miałyby mniejsze możliwości włączenia się w proces dokapitalizowania banków

²⁹ Zob. str. 3 -4 niniejszej Informacji.

³⁰ Sprawa ta została uregulowana dopiero w nowej ustawie Prawo bankowe (art. 32 ust. 1), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 roku.

³¹ Takie stanowisko było realizacją jednego z kierunków polityki licencyjnej wobec banków zagranicznych przyjętych przez kierownictwa NBP i Ministerstwa Finansów na spotkaniu w dniu 17 marca 1994 roku.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

polskich, ponieważ swą działalność odnoszą do kapitału „banku matki”. Poza tym, na skutek wyliczania tzw. norm ostrożnościowych na podstawie kapitału „banku matki,”oddziały te miałyby stworzone znacznie korzystniejsze warunki konkurencyjne w stosunku do banków polskich.

W okresie objętym kontrolą Prezes NBP, działając w porozumieniu z Ministrem Finansów, wydał decyzje zezwalające na utworzenie w Polsce 10 banków przez osoby zagraniczne. Większość przedmiotowych decyzji (7) wydano na podstawie wniosków złożonych w latach 1994 - 1997, natomiast 3 decyzje wydano po rozpatrzeniu wniosków złożonych w 1993 roku.³² Stwierdzono, że były to wszystkie wnioski, które w badanym okresie złożyły osoby zagraniczne. W świetle ustaleń kontroli, zarówno rozpatrywanie wniosków, jak i wydane na ich podstawie decyzje w sprawie utworzenia tych 10 banków były zgodne z przepisami określonymi w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe

Kontrola wykazała znaczne zróżnicowanie czasu trwania procesu licencyjnego przy tworzeniu banków przez osoby zagraniczne. Czas rozpatrywania wniosków wahał się od 6 do 22 miesięcy. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1.

Lp.	Nazwa utworzonego banku	Data złożenia wniosku	Data wydania decyzji	Nr decyzji	Długość procesu licencyjnego w miesiącach
1	2	3	4	5	6
1	Dresdner Bank Polska S.A. w Warszawie	04.08.1993	08.09.1994	1/94	13
2	Westdeutsche Landesbank Polska S.A. w Warszawie	22.12.1993	10.02.1995	1/95	14
3	Deutsche Bank Polska S.A.	05.05.1994	30.06.1995	2/95	16
4	HYPO-BANK POLSKA S.A. w Warszawie	20.10.1995	17.08.1995	5/95	22
5	Vereinsbank Polska S.A. w Warszawie	16.09.1994	07.12.1995	7/95	14
6	Ford Bank (Polska) S.A. w Warszawie	19.03.1996	17.09.1996	3/96	6
7	Berliner Bank (Polska) S.A. w Warszawie	10.05.1996	31.12.1996	5/96	19
8	Bank of America (Polska) S.A. w Warszawie	28.08.1996	21.08.1997	3/97	12
9	Fiat Bank Polska S.A. w Warszawie	13.06.1997	29.12.1997	4/97	7
10	Volkswagen Bank Polska S.A. w Warszawie	21.05.1997	29.12.1997	5/97	7

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

³² Decyzje te doryczyły utworzenia: Dresdner Bank Polska S.A., Westdeutsche Landesbank Polska S.A. i HYPO-BANK Polska S.A.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Czas postępowania w sprawach o wydanie przedmiotowych licencji zależał przede wszystkim od sprawności założycieli w usuwaniu braków formalnych w złożonych wnioskach. Ponadto na długość tego postępowania miało wpływ - według wyjaśnień dyrektora Biura Licencji Bankowych NBP - wiązanie przyznawania licencji na działalność banków zagranicznych w Polsce (poczynając od 1993 r.) z negocjacjami dotyczącymi redukcji polskiego zadłużenia wobec prywatnych banków zagranicznych (zgrupowanych w tzw. Klubie Londyńskim) oraz z ówczesną kryzysową sytuacją w krajowym sektorze bankowym. Dlatego też wysyłanie założycielom banków odpowiedzi na złożone wnioski (lub pism wskazujących na potrzebę uzupełnienia dokumentów do wydania pozytywnej decyzji) przed upływem maksymalnego (tj. sześciomiesięcznego) terminu,³³ miało - w ocenie kierownictwa NBP - skłaniać wnioskodawców do spełnienia oczekiwań strony polskiej.

W toku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje o wyrażeniu zgody na utworzenie banku przez osoby zagraniczne wyczerpywały dyspozycje art. 83 ustawy Prawo bankowe. W szczególności zaś zawierały one postanowienia odnośnie:

- zadeklarowanej wielkości kapitału własnego banku i obowiązku jego wpłacenia (na rachunek depozytowy w banku krajowym) w ciągu miesiąca od dnia doręczenia decyzji;
- części kapitału założycielskiego, którą bank mógł przeznaczyć (po zarejestrowaniu) na organizację i zakup wyposażenia bezpośrednio przydatnego do działalności bankowej;
- podjęcia działalności najpóźniej w ciągu jednego roku od wydania decyzji, po uzyskaniu na to zgody Prezesa NBP;
- prawa przekazywania przez założyciela banku za granicę (bez odrębnego zezwolenia dewizowego) 100% zysku wypłaconego jemu przez bank,³⁴ pomniejszonego o należny podatek.

³³ Np. założyciele Dresdner Bank Polska S.A. złożyli wniosek o jego utworzenie w dniu 4 sierpnia 1993r., a pierwszą odpowiedź Departamentu Licencji Bankowych NBP otrzymali dopiero 2 lutego 1994 roku. Podobnie długo oczekiwali na pierwszą odpowiedź założyciele HYPO-BANK Polska S.A. oraz Vereinsbank Polska S.A.

³⁴ W art. 83 ust. 3 ustawy Prawo bankowe postanowiono, iż część zysku, którą osoba zagraniczna może przekazać za granicę bez odrębnego zezwolenia dewizowego nie może być niższa niż 15% zysku wypłaconego tej osobie. Oznacza to, że ustawodawca nie określił górnej, lecz dolną granicę przedmiotowej części zysku.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Kontrola wykazała, że wszystkie banki utworzone przez osoby zagraniczne spełniły wymóg, aby ich kapitał założycielski był nie mniejszy od równowartości 5 mln ECU. Banki te wniosły kapitały w wysokości od 18 mln zł (Ford Bank Polska S.A.) do 45 mln zł (Berliner Bank Polska S.A.).³⁵

W wyniku analizy treści decyzji zezwalających na utworzenie banków zagranicznych oraz dokumentów na podstawie których wydano te decyzje m.in. stwierdzono, że w dwóch przypadkach wystąpiły uchybienia w postanowieniach dotyczących kapitału założycielskiego. I tak:

- W wydanej 29 grudnia 1997 r. Decyzji Nr 4/97 w sprawie utworzenia Fiat Bank Polska S.A. w pkt. II postanowiono, iż kapitał założycielski wynosi 33 250 tys. zł (25 000 tys. zł kapitał akcyjny i 8 250 tys. zł kapitał zapasowy). W pkt. X zobowiązano założyciela do wpłaty w zadeklarowanej wysokości jedynie kapitału akcyjnego.
- W wydanej w dniu 17 sierpnia 1995 r. Decyzji Nr 5/95 o wyrażeniu zgody na utworzenie HYPO-BANK POLSKA S.A. w pkt. II postanowiono, że kapitał akcyjny (założycielski) wynosi 30 000 tys. zł i do wpłaty tej kwoty zobowiązano założycieli tego banku. Natomiast w skorygowanym biznes planie, poza kapitałem akcyjnym, założyciel deklarował wniesienie kapitału zapasowego w wysokości 4 000 tys. zł.

W toku kontroli ustalono, że pomimo rozbieżności w powyższych dokumentach, założyciele obu banków wpłacili pełne kwoty kapitału założycielskiego, tj. 33 250 tys. zł w przypadku Fiat Bank Polska S.A. i 34 000 tys. zł w przypadku HYPO-BANK POLSKA S.A.. Stwierdzono również 2 przypadki występowania uchybień formalnych w dokumentacji licencyjnej banków. Uchybienia te polegały na braku pokwitowań odbioru decyzji zezwalającej na utworzenie Deutsche Bank Polska S.A. oraz Bank of America Polska S.A.. W ocenie NIK, brak potwierdzenia doręczenia decyzji w formie pokwitowania mógł m.in. stanowić przeszkodę w egzekwowaniu terminu (miesięcznego), w ciągu którego należało wpłacić kapitał założycielski.

Ponadto analiza treści decyzji licencyjnych wskazała na występowanie znacznego zróżnicowania pod względem przyznawanego bankom prawa do części kapitału akcyjnego, którą mogły przeznaczyć na organizację i zakup wyposażenia. Część ta stanowiła od 10% do 25% tego kapitału.³⁶ Według wyjaśnień dyrektora Departamentu Licencji Bankowych NBP, zróżnicowanie to przede wszystkim wynikało z wysokości deklarowanego kapitału akcyjnego (w przypadku małego kapitału nie należało uszczuplać go poniżej wymaganego minimum), a także

³⁵ W latach 1994 - 1997 podmioty zagraniczne, które utworzyły banki, wniosły do nich kapitał założycielski o łącznej wartości 291,3 mln zł, z czego kapitał niemiecki stanowił 196,9 mln zł.

³⁶ W trzech decyzjach o utworzeniu banku zagranicznego postanowiono, że po zarejestrowaniu, bank może przeznaczyć na pokrycie kosztów organizacji i wyposażenia 10% kapitału, w trzech - 20% i w czterech - 25%.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

z założonych w biznes planie zadań oraz kosztów wynajęcia lokalu i przystosowania go do wymogów NBP. Prowadzona w tym zakresie polityka nie była jednak - w ocenie NIK - konsekwentna. I tak np.: 10% kapitału mógł przeznaczyć na organizację i wyposażenie Vereinsbank Polska S.A., którego kapitał akcyjny wynosił 32 mln zł i Ford Bank Polska S.A. o kapitale w wysokości 18 mln zł. Z kolei, 25% kapitału pozwolono (w decyzji) wydać na organizację i wyposażenie banku Westdeutsche Landesbank Polska S.A. o kapitale wynoszącym 18,18 mln zł i bankowi Volkswagen Bank Polska S.A. z kapitałem 40,7 mln zł.

Ustalono, że wszystkie decyzje Prezesa NBP o wyrażeniu zgody na utworzenie banków przez osoby zagraniczne zostały wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów.³⁷ Minister Finansów zatwierdzał również w formie odrębnej decyzji statut (po uwzględnieniu w nim przez założycieli uwag Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów) każdego z tych banków. W toku kontroli nie stwierdzono przypadku braku zgodności między zakresem działania banku, określonego w decyzji licencyjnej a zakresem przewidzianym w jego statucie.

Kontrola wykazała, że departamenty Ministerstwa Finansów, które opiniowały stosowne wnioski w sprawie wydania licencji na utworzenie przez osoby zagraniczne niektórych banków, zgłaszały krytyczne uwagi co do celowości utworzenia takich banków. Uwagi te dotyczyły przede wszystkim potencjalnych zagrożeń związanych z tworzeniem przedmiotowych banków dla funkcjonowania polskiego sektora bankowego. I tak:

- Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych - ustosunkowując się do możliwości akceptacji wniosku banku Ford Credit Europe plc o pozwolenie na utworzenie Ford Bank Polska S.A. - wyraził m.in. opinię, iż dopuszczanie podmiotów zagranicznych do udziału w kredytowaniu zakupu samochodów w Polsce może wywrzeć niekorzystny wpływ na rolę polskich banków w tej branży i dlatego finansową obsługę rynku samochodowego należałoby pozostawić w gestii tych ostatnich. Sytuację komplikował natomiast - zdaniem Departamentu - fakt przystąpienia Polski do OECD i wynikający z niego obowiązek liberalizacji gospodarki.
- W opinii do projektu decyzji w sprawie utworzenia Westdeutsche Landesbank Polska S.A., Departament Polityki Dewizowej zwrócił uwagę, iż mylące jest zapewnienie wnioskodawcy, że Bank ten nie będzie stanowił bezpośredniej konkurencji dla banków polskich. Podstawą wydania takiej oceny było przyjęcie w biznes planie Banku założenia, że potencjalnymi klientami będą najwięksi polscy eksporterzy, a wśród produktów bankowych - prefinansowanie i finansowanie eksportu (z gwarancjami Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.). Dlatego też - zdaniem Departamentu - „Westdeutsche Landesbank będzie poważnym konkurentem dla takich polskich banków jak Bank Handlowy czy Bank Rozwoju Eksportu”.
- W sporządzonej dla Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów notatce z dnia 6 grudnia 1996 r. - dotyczącej utworzenia Berliner Bank (Polska) S.A. - Departament Polityki Dewizowej zwrócił uwagę, że na dostosowanie się do wymogów międzynarodowych organizacji gospodarczych Polska ma czas do 1999 roku. „Skracanie tego czasu i szybsze dopuszczenie do istnienia silnej konkurencji ze strony banków zagranicznych może doprowadzić do osłabienia

³⁷ Obowiązek taki wynikał z art. 73 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

krajowego systemu bankowego.(...) Chroniąc polski system bankowy przed możliwością negatywnych skutków konkurencji należy dawać czas polskim bankom na dostosowanie się do nowych warunków działania w ramach gospodarki otwartej, co oznacza, iż nowe licencje na prowadzenie działalności na terenie Polski przez banki zagraniczne powinny być wydawane rozważnie,..."

Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą trzy banki,³⁸ spośród dziesięciu utworzonych przez osoby zagraniczne, zakładały - jako jeden z podstawowych celów działalności - obsługę finansową (kredytowanie) zakupu samochodów. W związku z tym, w swoich planach działalności dwa banki zamierzały kredytować zakupy samochodów głównie (w przypadku Ford Bank Polska S.A.), bądź w części (w przypadku Fiat Bank Polska S.A.) ze środków pochodzących z udzielonej pożyczki przez założyciela. W sytuacji gdy od środków przyjętych od innych banków nie odprowadza się - zgodnie z obowiązującymi przepisami³⁹ - do banku centralnego rezerwy obowiązkowej, oznacza to niższe koszty funkcjonowania tych dwóch banków i ich przewagę konkurencyjną nad bankami polskimi.⁴⁰ Należy podkreślić, że te ostatnie kredytuują zakupy samochodów przede wszystkim ze środków pochodzących z depozytów oraz mają mniejsze możliwości korzystnego pozyskiwania pożyczek w bankach zagranicznych.

3.1.2. Nadawanie upoważnień do prowadzenia działalności dewizowej

W okresie objętym kontrolą podstawową zasadą, uzgodnioną między Prezesem NBP a Ministrem Finansów,⁴¹ miało być przyznawanie bankom (w tym bankom zagranicznym) upoważnień do wykonywania czynności obrotu dewizowego nie wcześniej, niż po upływie dwuletniego, a w wyjątkowych przypadkach rocznego okresu prowadzenia działalności operacyjnej. W praktyce przyjęto jednak, że mogą

³⁸ Ford Bank Polska S.A., Fiat Bank Polska S.A. i Volkswagen Bank Polska S.A.

³⁹ Zob. art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim oraz art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

⁴⁰ Potwierdzeniem zasadności tej tezy może być np. założenie w planie działalności Ford Bank Polska S.A. na 1996 r. niższego (o 2 pkt. proc.) oprocentowania kredytów samochodowych od średniego oprocentowania analogicznych kredytów udzielanych przez banki polskie.

⁴¹ W cyt. „Informacji o stosowanych przez Narodowy Bank Polski zasadach dopuszczania do działalności bankowej i nadawania upoważnień dewizowych”.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

być stosowane odstępstwa od tej zasady w sytuacjach spełnienia innych warunków, a mianowicie jeżeli:

- o upoważnienie wnioskował bank ze znacznym udziałem kapitałowym banków zagranicznych lub krajowych, a specyfika jego działania uzasadniałaby wcześniejsze (nawet przed rozpoczęciem działalności operacyjnej) nadanie uprawnień dewizowych;
- kapitał założycielski banku był większy nie mniej niż o 20% od minimum kapitałowego (5 mln ECU) wymaganego przy tworzeniu banków;
- osoby zagraniczne tworzące banki w Polsce angażowały się w proces sanacji polskiego sektora bankowego.⁴²

W związku z przyjęciem powyższych warunków, przyznano w badanym okresie - równocześnie z decyzjami licencyjnymi - upoważnienia dewizowe wszystkim bankom utworzonym przez osoby zagraniczne, które o nie wnioskowały. Stwierdzono, że o nadanie takich upoważnień wystąpili założyciele siedmiu banków zagranicznych, natomiast nie ubiegali się o nie założyciele banków, których podstawowym celem działalności miała być obsługa finansowa rynku samochodowego (tzw. banki samochodowe).

Z ustaleń kontroli wynika, że kapitał założycielski części banków, które uzyskały wraz z licencją upoważnienie dewizowe, nie przewyższał wymaganego w takiej sytuacji minimum kapitałowego. W przypadku dwóch banków kapitały założycielskie tylko w niewielkim stopniu przewyższały to minimum. Na przykład, kapitał założycielski Westdeutsche Landesbank Polska S.A. wynosił 18 180 tys. zł, co oznaczało, że od wymaganego minimum był wyższy zaledwie o 3,3%, zaś kapitał Deutsche Bank Polska S.A. wynosił 20 000 tys. zł, czyli przewyższał wymagane minimum kapitałowe o 4,2%

Odnośnie udziału założycieli banków zagranicznych w sanacji polskiego sektora bankowego nie stwierdzono bezpośredniego związku pomiędzy nadawaniem upoważnień dewizowych tym bankom a udzieloną pomocą polskim bankom. W ocenie NIK, wynika to z faktu, iż podobnej pomocy polskiemu sektorowi bankowemu udzielili zarówno założyciele banków zagranicznych, którzy nie wnioskowali

⁴² Warunek ten został ugodniony przez Prezesa NBP i Ministra Finansów w marcu 1994 roku.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

o nadanie upoważnień dewizowych tworzonym przez nich bankom,⁴³ jak i założyciele, którzy o takie upoważnienia wystąpili. Świadczą o tym dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2.

Lp.	Nazwa utworzonego banku	Założyciel banku	Bank otrzymujący pomoc	Kwota pomocy w mld zł	Forma pomocy	Rok udzielenia pomocy
1	2	3	4	5	6	7
1	Westdeutsche Landesbank Polska S.A.	Westdeutsche Landesbank (Europa) AG Niemcy	Bank Morski S.A. w Szczecinie	7,0	Nabycie 22,6% akcji Banku Morskiego S.A.	1994
2	Deutsche Bank Polska S.A.	Deutsche Bank AG Niemcy	Prosper-Bank S.A. w Warszawie	10,0	Nabycie 8-9-letnich obligacji	1995
3	Hypo-Bank Polska S.A.	Bayerische Hypotheken und Wechsel Bank AG - Niemcy	Wielkopolski Bank Rolniczy S.A. w Poznaniu	10,0	Nabycie 10% akcji banku	1995
4	Vereinsbank Polska S.A.	Bayerische Vereinsbank AG Niemcy	Megabank S.A. w Warszawie	13,0	Nabycie 99% akcji Megabanku S.A. oraz spłata 100% zobowiązań	1995
5	Berliner Bank Polska S.A.	Berliner Bank AG Niemcy	Polsko-Kanadyjski Bank im Św. Stanisława S.A.	12,0	Nabycie 4,47% akcji	1995
6	Bank of America Polska S.A.	Bank of America Stany Zjednoczone	Bank Zachodni S.A. we Wrocławiu	10,0	8-letnia pożyczka oprocentowana 1%, pomoc udzielona w związku z nabyciem przedsiębiorstwa BPR Rolbank S.A.	1997
7	Ford Bank Polska S.A.	Ford Credit Europe Anglia	Wielkopolski Bank Kredytowy S.A.	10,0	6,5 letnia pożyczka oprocentowana 1% (pomoc udzielona w związku z nabyciem oddziału Bydgoskiego Banku Budownictwa S.A.)	1996
8	Fiat Bank Polska S.A.	Fiat Bank GmbH Włochy	Pierwszy Komercyjny Bank S.A. w Lublinie	10,0	8 letnia pożyczka oprocentowana 1% (pomoc udzielona w związku z udziałem tego banku w restrukturyzacji sektora - nabycie przedsiębiorstw bankowych: Banku Budownictwa S.A. w Szczecinie, Bydgoskiego Banku Komunalnego S.A. i Poznańskiego Banku Handlowego „Merkury” S.A.)	1997
9	Volkswagen Bank Polska S.A.	Volkswagen Niemcy	Pierwszy Komercyjny Bank S.A. w Lublinie	10,0	Pożyczka oprocentowana (1%), spłacana po upływie 102 miesięcy.	1997
x	Razem	x	x	91,0	x	x

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

⁴³ Dotyczy to trzech tzw. banków samochodowych.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Z danych prezentowanych w powyższej tabeli wynika również, że pomoc założycieli banków zagranicznych skierowana została do 8 banków krajowych (do jednego przez dwóch założycieli) na ogólną kwotę 91 mln zł. Pomoc ta w 4 przypadkach polegała na nabyciu akcji (w tym jeden przypadek wraz ze spłatą 100% zobowiązań banku), w 4 przypadkach na udzieleniu pożyczki i w jednym przypadku na nabyciu obligacji banku. Poza tym, spośród 7 banków zagranicznych, które otrzymały upoważnienia dewizowe, założyciele jednego z tych banków, tj. BNP - Dresdner Bank Polska S.A.⁴⁴ nie zaangażowali się bezpośrednio w sanację polskiego sektora bankowego. Powodem przyznania temu bankowi upoważnienia dewizowego był - zdaniem NBP, z którym zgodził się Minister Finansów - pozytywny wkład jednego z założycieli banku (Dresdner Bank AG) w negocjacje z tzw. Klubem Londyńskim, które doprowadziły do redukcji polskiego zadłużenia zagranicznego. Należy również podkreślić, że kapitał założycielski przedmiotowego banku nie był zbyt duży, ponieważ wynosił 22 mln zł, a więc nie przewyższał o 20% wymagane minimum kapitałowe.

3.1.3. Podejmowanie działalności operacyjnej

Kontrola wykazała, że do czasu jej zakończenia wszystkie banki utworzone przez podmioty zagraniczne (10) rozpoczęły działalność operacyjną przed upływem jednego roku od daty wydania decyzji o ich utworzeniu.⁴⁵ W okresie objętym kontrolą (lata 1994-1997) stosowną zgodę Prezesa NBP otrzymało 8 banków. Pozostałe 2 banki, które otrzymały licencje w grudniu 1997 r., rozpoczęły działalność w czerwcu i lipcu 1998 r. na podstawie decyzji Komisji Nadzoru Bankowego.⁴⁶

Wyrażenie zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej przez każdy bank było poprzedzone rzetelną i sprawnie przebiegającą kontrolą,⁴⁷ podczas której stosowne komórki organizacyjne NBP sprawdzały m.in. zgodność danych zawartych w dokumentach - stanowiących podstawę wydania zezwolenia na utworzenie banku

⁴⁴ Banque Nationale de Paris z siedzibą w Paryżu oraz Dresdner Bank Aktiengesellschaft z siedzibą we Frankfurcie n/Menam.

⁴⁵ Wymóg taki wynikał z treści art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe.

⁴⁶ Zgodnie z art. 36 i 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

⁴⁷ Zakres tej kontroli wynikał z przyjętych zasad w cyt. „Informacji...”. Uzyskały one rangę ustawową w przepisach nowej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

- ze stanem faktycznym, posiadanie odpowiednio zabezpieczonych pomieszczeń, wewnętrzne regulaminy i instrukcje (konieczne do prowadzenia zamierzonej działalności) oraz przewidziane do stosowania techniki księgowania. Na przykład:

- Westdeutsche Landesbank Polska S. A. złożył w dniu 18 września 1995 r. do Prezesa NBP wniosek o wyrażenie zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej. W związku z tym, w dniu 26 września tego roku pracownicy Departamentu Licencji Bankowych, Departamentu Dewizowego, Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego (GINB) i Oddziału Okręgowego NBP rozpoczęli kontrolę Banku. Kontrola potwierdziła, że zostały spełnione warunki określone w decyzji o utworzeniu Banku, tj. wpłacono na konto Banku Handlowego zadeklarowaną wysokość kapitału, koszty organizacji i wyposażenia Banku stanowiły 11,3% jego kapitału akcyjnego (limit wynosił 25%) oraz został prawidłowo przygotowany lokal do podjęcia przez Bank działalności. Zastrzeżenia zgłoszono natomiast do dokumentacji stanowiącej przepisy wewnętrzne i materiały informacyjno - szkoleniowe. Po uwzględnieniu przez Bank zgłoszonych uwag, w dniu 24 października 1995 r. Pierwszy Zastępca Prezesa NBP wyraził warunkową zgodę na rozpoczęcie z dniem 27 października 1995 r. działalności operacyjnej. Warunek dotyczył uzupełnienia - zgodnie z wytycznymi Departamentu Dewizowego NBP - postanowień instrukcji „Płatności zagraniczne”. W dniu 30 listopada 1995 r. Zarząd Banku poinformował Prezesa NBP, że zostały wykonane zalecenia zawarte w piśmie wyrażającym zgodę na rozpoczęcie działalności operacyjnej.
- Zarząd Ford Bank Polska S.A. wystosował w dniu 9 lipca 1997 r. pismo do Prezesa NBP, iż z dniem 11 sierpnia 1997 r. Bank planuje rozpocząć działalność operacyjną. Do pisma dołączono stosowne dokumenty dotyczące m.in. procedur, instrukcji i regulaminów. Uwagi GINB, dotyczące regulacji wewnętrznych, przekazał Zarządowi Banku w dniu 23 lipca 1997 r. Departament Licencji Bankowych NBP. Dnia 1 sierpnia 1997 r. Zarząd przekazał temu Departamentowi brakujące oraz poprawione procedury. W opinii z dnia 8 sierpnia 1997 r., dotyczącej tych materiałów GINB stwierdził, że chociaż z merytorycznego punktu widzenia aktualne regulacje Banku nie budzą zastrzeżeń, to nadal nie obejmują swym zakresem wszystkich dziedzin działalności określonych w decyzji o utworzeniu Banku. W dniu 6 sierpnia 1997 r. pracownicy NBP (z Departamentu Licencji Bankowych, GINB i Oddziału Okręgowego) przeprowadzili kontrolę Banku, w toku której m.in. stwierdzono, że została dokonana wpłata (16.10.1996r.) kapitału akcyjnego, nie przekroczono 10% limitu kapitału założycielskiego, który mógł być wydatkowany na sfinansowanie kosztów organizacyjnych Banku, lokal umożliwia bezpieczną działalność w zamierzonym zakresie oraz, że istnieje konieczność dokonania korekt (zgodnie z uwagami GINB) w procedurach wewnętrznych Banku i uzupełnienia dokumentacji o brakujące regulaminy. W dniu 12 sierpnia 1997 r. został powiadomiony Zarząd Banku o uwagach GINB, a 14 sierpnia ten ostatni otrzymał skorygowaną wersję zakwestionowanych procedur. W dniu 20 sierpnia 1997 r. Wiceprezes NBP wyraził zgodę na rozpoczęcie z dniem 1 września 1997 r. działalności operacyjnej przez Bank. Jednocześnie zobowiązał Zarząd Banku do przedłożenia w terminie do dnia 30 września 1997 r. brakujących przepisów wewnętrznych dotyczących operacji czekowych i wekslowych, usług leasingowych oraz finansowania obrotu towarowego. Zarząd Banku dostarczył te dokumenty 25 września 1997 roku. GINB nie zgłosił do nich zastrzeżeń.

Należy podkreślić, że stawiane bankom zagranicznym przez NBP wymagania dotyczące spełnienia warunków niezbędnych do podjęcia działalności operacyjnej oraz związane z tym procedury kontrolne przed wydaniem zgody na podjęcie

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

przedmiotowej działalności, spotykały się z krytyką założycieli niektórych banków. I tak w toku kontroli stwierdzono, że w dniu 23 grudnia 1994 r. członek Rady Dresdner Bank AG skierował do Wiceprezesa NBP pismo, w którym m.in. informował, „...że pomimo starań i olbrzymiej ilości dostarczanych dokumentów, różnorodne formalności związane z procesem licencyjnym ciągle się przedłużały, powodując wzrost obciążeń (kosztów) dla Banku.(...)”. W piśmie tym, Wiceprezes NBP został również poproszony o interwencję w celu uzyskania zgody na rozpoczęcie działalności operacyjnej jeszcze w 1994 roku. W dniu 30 grudnia 1994 r. Wiceprezes NBP poinformował Zarząd BNP-Dresdner Bank Polska S.A., że wyraża zgodę na podjęcie przez Bank działalności operacyjnej z dniem 9 stycznia 1995 r., pod warunkiem wcześniejszego usunięcia usterek merytorycznych i formalnych oraz braków w przepisach wewnętrznych Banku, w zakresie podanym przez Departament Licencji Bankowych.

3.2. Tworzenie banków regionalnych

W ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art.13) przewidywano utworzenie 9 banków regionalnych, działających w formie spółek akcyjnych.⁴⁸ Warunki kapitałowe dla tych banków ustalono w międzyresortowym porozumieniu z dnia 6 kwietnia 1995 r., zawartego pomiędzy Prezesem NBP, Ministrem Finansów, Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ), Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Prezesem Agencji Rynku Rolnego (ARR) i Prezesem Zarządu Banku Gospodarki Żywnościowej (BGŻ) S.A.. Zgodnie z powyższą ustawą oraz z ustawą Prawo bankowe, w porozumieniu z dnia 6 kwietnia 1995 r. oraz w podpisanych w późniejszym okresie aneksach do tego porozumienia, a także w dodatkowych wytycznych NBP (z dnia 19 listopada 1994 r., dotyczących wymogów kapitałowych,

⁴⁸ Z siedzibami w Bydgoszczy, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie oraz we Wrocławiu. Jednocześnie postanowiono, że w każdym z regionów działa jeden bank regionalny oraz, że tylko w tym banku może być zrzeszony bank spółdzielczy, którego siedziba znajduje się w danym regionie. Przepis ten nie dotyczył tych banków spółdzielczych, które w dniu 1 czerwca 1994 r. pozostawały w zrzeszeniu Gospodarczego Banku Wielkopolskiego S.A. w Poznaniu, Banku Unii Gospodarczej S.A. w Warszawie i Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego S.A. we Wrocławiu oraz wyraziły wolę pozostania w tych strukturach. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, te trzy banki mogły do dnia 31 października 1994 r. zrzeszyć się w banku krajowym i stać się bankami regionalnymi.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

formalnoprawnych i proceduralnych) m.in. postanowiono, że w przypadku banków regionalnych:

- zostanie obniżony minimalny kapitał akcyjny z powszechnie wymaganej równowartości 5 mln ECU do 10 mln zł;
- NBP zezwoli na wniesienie w gotówce (przed rejestracją banku) 25% kapitału akcyjnego (2,5 mln zł), a pozostałej części w ciągu trzech lat od daty rejestracji;⁴⁹
- Minister Finansów zasili banki regionalne obligacjami restrukturyzacyjnymi (po 5 mln zł) na kapitał rezerwowy;
- ARiMR zakupi od każdego banku wyemitowane przez nie obligacje (po 5 mln zł);
- ARR zasili banki regionalne lokatami (na ogólną kwotę od 7 do 9 mln zł) na warunkach pożyczki podporządkowanej;
- na poczet ich kapitału akcyjnego zostaną wniesione akcje BGŻ S.A. (ca 1 mln zł - stanowiące dotychczas własność banków spółdzielczych)⁵⁰ oraz - w formie aportu rzeczowego BGŻ S.A. - składniki majątkowe (nieruchomości wraz z wyposażeniem dla siedzib tworzonych banków o wartości ca 4 mln zł);
- Prezes NBP będzie korzystał z prawa podwyższenia dopuszczalnego współczynnika zaangażowania kapitałowego banków spółdzielczych w bankach regionalnych (z 25% do 50% funduszy własnych banków spółdzielczych).⁵¹

W świetle wyników kontroli pozytywnie należy ocenić współpracę Prezesa NBP z Ministrem Finansów w procesie tworzenia banków regionalnych. Współpraca ta

⁴⁹ Zgodnie z art. 311 § 3 Kodeksu handlowego wpłata wkładu gotówkowego na kapitał akcyjny spółki przed rejestracją powinna wynosić co najmniej 1/4 sumy nominalnej.

⁵⁰ W myśl art. 36 ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych...

⁵¹ Zgodnie z art. 35 ust. 2 i 3 ustawy Prawo bankowe.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

była niezbędna, zwłaszcza przy określeniu zdolności ekonomicznej banków spółdzielczych do dokonania deklarowanych wpłat na kapitał akcyjny banków regionalnych. W związku z tym, Prezes NBP zwracał się do Ministra Finansów o przeprowadzenie przez izby skarbowe badań dotyczących m.in. sytuacji finansowej banków spółdzielczych. Z badań tych wynikało, że przeciętnie ok. 10% banków spółdzielczych może mieć trudności ze zgromadzeniem środków finansowych deklarowanych do przekazania w okresie trzech lat na kapitał akcyjny banków regionalnych. Na przykład:

- W związku z postępowaniem licencyjnym dotyczącym utworzenia Mazowieckiego Banku Regionalnego S.A. w Warszawie przez 159 banków spółdzielczych, Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych Ministerstwa Finansów wystąpił w czerwcu 1996 r. do Izby Skarbowych w 7 województwach o ocenę zdolności ekonomicznej założycieli tworzonego banku do dokonania deklarowanych wpłat na kapitał akcyjny (w kontekście ich wywiązywania się z zobowiązań wobec budżetu państwa). I tak, w odpowiedzi Izby Skarbowej w Łodzi stwierdzono, że spośród 4 banków spółdzielczych z terenu tego województwa trzy banki wykazały stratę netto za 1995 r. oraz dwa banki - za 4 miesiące 1996 roku. Izba Skarbowa w Piotrkowie Trybunalskim poinformowała, że za okres styczeń - kwiecień 1996 r. spośród 33 banków stratę wykazywało 12 banków. Izba Skarbowa w Płocku ustaliła, że spośród 28 banków spółdzielczych tylko 1 bank poniósł w 1995 r. stratę brutto. Za 1995 r. straty brutto wykazało również 5 banków na 28 z terenu woj. radomskiego i 2 na 19 z terenu woj. skierniewickiego.
- Przy badaniu zdolności ekonomicznej 59 banków spółdzielczych do dokonania wpłat na kapitał akcyjny Dolnośląskiego Banku Regionalnego S.A. we Wrocławiu, właściwe terytorialnie izby skarbowe poinformowały Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych Ministerstwa Finansów, iż m.in. spośród 5 banków spółdzielczych z terenu woj. jeleniogórskiego 1 wykazywał straty (za 11 miesięcy 1996 r.), na 13 banków z woj. legnickiego poniosły straty 2 banki, a na 9 banków z woj. zielonogórskiego straty wykazywały 4 banki

Kontrola wykazała, że pomimo braku zdolności części banków spółdzielczych do zgromadzenia środków finansowych na kapitał akcyjny banków regionalnych, Minister Finansów zaakceptował wszystkie (8) wnioski Prezesa NBP o utworzenie tych banków. Minister uznał, iż uzdrowienie sytuacji finansowej banków spółdzielczych będzie bardziej realne po utworzeniu banków regionalnych. Należy jednak podkreślić, że nawet przy zliberalizowanych warunkach tworzenia banków regionalnych, nie powstał w terminie określonym w ustawie o restrukturyzacji banków spółdzielczych ...⁵² żaden bank regionalny. Jak wynika z informacji zawartych w tabeli 3, opóźnienia w tworzeniu przedmiotowych banków były znaczne

⁵² Tzn. do dnia 13 stycznia 1995 roku.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

i wynosiły od 7 miesięcy (w przypadku Lubelskiego Banku Regionalnego S.A.) do dwóch i więcej lat (w przypadku Dolnośląskiego Banku Regionalnego S.A. i Rzeszowskiego Banku Regionalnego S.A.)

Tabela 3.

Nazwa i siedziba utworzonego banku	Data złożenia wniosku	Data wydania decyzji	Nr decyzji	Długość procesu licencyjnego (w miesiącach)	Data wpisu do rejestru
1	2	3	4	5	6
Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. w Olsztynie	05.05.1994	26.07.1995	3/95	15	11.10.1995
Lubelski Bank Regionalny S.A. w Lublinie	21.12.1994	26.07.1995	4/95	7	31.10.1995
Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny S.A. w Bydgoszczy	19.12.1994	06.11.1995	6/95	11	15.04.1996
Małopolski Bank Regionalny S.A. w Krakowie	16.12.1994	22.01.1996	1/96	14	11.04.1996
Mazowiecki Bank Regionalny S.A. w Warszawie	30.12.1994	18.06.1996	2/96	18	15.07.1996
Bałtycki Bank Regionalny S.A. w Koszalinie	29.12.1994	03.12.1996	4/96	24	14.04.1997
Dolnośląski Bank Regionalny S.A. we Wrocławiu	28.12.1994	03.02.1997	1/97	25	25.04.1997
Rzeszowski Bank Regionalny S.A. w Rzeszowie	03.01.1995	26.04.1997	2/97	28	1. 09.1997

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

Ustalono, że podstawową przyczyną stwierdzonych opóźnień były trudności banków spółdzielczych w zgromadzeniu środków finansowych na kapitał akcyjny banków regionalnych. W tej sytuacji założyciele np. Rzeszowskiego Banku Regionalnego S.A. nie zadeklarowali nawet wymaganego (obniżonego) wkładu pieniężnego na kapitał akcyjny (10 mln zł). Zgoda Prezesa NBP na utworzenie tego banku została wydana na podstawie postanowień dwóch aneksów (z 13.02.1997 r. i 31.10.1997 r.) do porozumienia z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie ustalenia warunków kapitałowych dla nowo tworzonych banków regionalnych.⁵³

⁵³ Zgodnie z treścią aneksu z dnia 13 lutego 1997 r. Minister Finansów zwiększył z 5 do 7 mln zł kwotę obligacji restrukturyzacyjnych, które zobowiązał się przekazać na kapitał zapasowy każdego z banków regionalnych w ciągu jednego miesiąca od dnia zarejestrowania i przed rozpoczęciem działalności, jednak nie wcześniej niż po spełnieniu warunków wymienionych w art. 52 ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 18, poz. 427). W aneksie z dnia 31 października 1997 r. postanowiono natomiast, że wartość kapitału założycielskiego, wnoszonego w formie gotówki, mogła być zmniejszona o różnicę w wartości nominalnej przekazanych obligacji (2 mln zł).

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Z określonych w powyższych aneksach warunków skorzystał Rzeszowski Bank Regionalny. Stąd też w decyzji o jego utworzeniu, wkłady pieniężne wniesione przez akcjonariuszy zostały określone na kwotę 8 001 400 zł. W pozostałych bankach regionalnych wkłady pieniężne założycieli przekroczyły 10 mln zł. Niektóre dane o wielkości kapitałów założycielskich utworzonych banków regionalnych - według stanu na koniec czerwca 1998 r. - zawiera tabela 4

Tabela 4.

W tys. zł.

Nazwa banku	Kapitał założycielski (akcyjny)				Wkład pieniężny wniesiony przed rejestracją	Kapitał subskrybowany (nie wpłacony)
	ogółem	w tym wkłady				
		pieniężne	niepieniężne			
			akcje BGZ	małatek BGZ		
1	2	3	4	5	6	7
Bałtycki Bank Regionalny S.A. w Koszalinie	15.863,3	10.056,5	469,1	5.337,7	2.516,2	3.728,4
Dolnośląski Bank Regionalny S.A. we Wrocławiu	14.551,0	10.017,9	362,7	4.170,4	2.505,5	5.711,8
Lubelski Bank Regionalny S.A. w Lublinie	15.382,8	10.330,1	1.192,0	3.860,7	3.485,8	1.400,75
Małopolski Bank Regionalny S.A. w Krakowie	15.790,0	10.143,1	1.562,9	4.084,0	2.656,6	2.388,53
Mazowiecki Bank Regionalny S.A. w Warszawie	16.142,2	10.046,2	912,9	5.183,1	2.984,7	2.673,95
Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny w Bydgoszczy	14.827,7	10.087,2	746,2	3.994,3	2.602,4	2.474,20
Rzeszowski Bank Regionalny S.A. w Rzeszowie	11.720,4	8.001,4	285,9	3.443,1	2.673,2	x ⁵⁴
Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. w Olsztynie	15.396,1	10.141,9	895,5	4.358,7	2.597,2	0

Źródło: Wyniki kontroli w NBP i Ministerstwie Finansów.

⁵⁴ Rzeszowski Bank Regionalny S.A. w pierwszym półroczu 1998 r. nie podjął jeszcze działalności operacyjnej i nie składał stosownej sprawozdawczości do NBP.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Wyniki kontroli wskazują, że m.in. na skutek opóźnień w tworzeniu banków regionalnych nie została zrealizowana część postanowień porozumienia z dnia 6 kwietnia 1995 r. dotycząca dofinansowania banków regionalnych. I tak, ARR tylko do dwóch najwcześniej utworzonych banków regionalnych (Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. i Lubelski Bank Regionalny S.A.) wniosła lokaty na warunkach pożyczki podporządkowanej. W przypadku pozostałych banków uznała zaś, że jej zobowiązanie wygasło z powodu upływu terminu jego realizacji.⁵⁵ Poza tym, że zobowiązań podjętych w powyższym porozumieniu nie wywiązała się Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która nie zakupiła w badanym okresie emitowanych przez banki regionalne obligacji oprocentowanych w wysokości 1,0% rocznie.⁵⁶

W toku kontroli ustalono, że w celu umożliwienia wniesienia we właściwym czasie zadeklarowanych wpłat na kapitał akcyjny banków regionalnych, banki spółdzielcze występowały do Prezesa NBP o zgodę na przekroczenie granicy 25% zaangażowania ich funduszy własnych w przedmiotowy kapitał. Zgodę taką uzyskiwały te banki spółdzielcze, które nie posiadały niepokrytych strat z lat ubiegłych, ich kapitał własny przewyższał niepokrytą stratę lub ujemny wynik finansowy oraz jeżeli realizowały program naprawczy. I tak, w przypadku 4 najpóźniej utworzonych banków regionalnych⁵⁷ Prezes NBP zezwolił (na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo bankowe) na podwyższenie normy koncentracji wierzytelności przez ok. 42% banków spółdzielczych, tj. przez 137 spośród 326 założycieli tych 4 banków.

W decyzjach Prezesa NBP zezwalających na utworzenie banku regionalnego m.in. postanowiono, że przed uzyskaniem zgody na podjęcie działalności, bank może - z wyjątkiem operacji kasowych - wykonywać czynności niezbędne dla restrukturyzacji wierzytelności banków spółdzielczych. Poza tym ustalono, że wszystkie banki regionalne otrzymały zezwolenia Prezesa NBP na prowadzenie działalności operacyjnej przed upływem jednego roku od daty wydania decyzji o utworzeniu tych banków, co było zgodne z przepisami art. 83 ust. 6 ustawy Prawo bankowe. Jednak tylko w 2 przypadkach (Mazowiecki Bank Regionalny S.A.

⁵⁵ ARR miała dokonać w bankach regionalnych lokat na warunkach pożyczki podporządkowanej nie później niż w listopadzie 1995 roku.

⁵⁶ Przyczyny i skutki nie wykonania tych zobowiązań są przedmiotem kontroli Departamentu Finansów i Bankowości NIK w ramach realizowanego w IV kwartale 1998 r. i w I kwartale 1999 r. tematu pn. „Funkcjonowanie i restrukturyzacja Banku Gospodarki Żywnościowej S.A.”

⁵⁷ Mazowiecki Bank Regionalny S.A., Bałtycki Bank Regionalny S.A., Rzeszowski Bank Regionalny S.A. i Dolnośląski Bank Regionalny S.A.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

i Bałtycki Bank Regionalny S.A.) pierwotne zezwolenie obejmowało również zgodę na podjęcie działalności kasowej. Najczęściej NBP uzasadniał to brakiem w przedmiotowych bankach pomieszczeń przystosowanych do należytego zabezpieczenia przechowywanych wartości.

Stwierdzono, że do sierpnia 1998 r. już 5 z 8 banków regionalnych uzyskało zgodę NBP na prowadzenie wszystkich czynności przewidzianych w decyzjach o ich utworzeniu.⁵⁸ W związku z tym należy podkreślić, że zgodnie z dodatkowymi wytycznymi NBP z dnia 19 listopada 1994 r. rozszerzanie zakresu zezwolenia na wykonywanie przez bank regionalny czynności związanych z pełnieniem funkcji banku zrzeszającego banki spółdzielcze miało następować w miarę uzupełniania kapitału. Kontrola natomiast wykazała, że cały kapitał założycielski został wniesiony tylko w jednym banku regionalnym (Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A.). Należy jednak odkreślić, że z punktu widzenia organizacyjnych warunków funkcjonowania przedmiotowych banków, odstępstwo NBP od powyższego wymogu (wcześniej ustalonego) należy ocenić - zdaniem NIK - jako celowe.

3.3. Banki tworzone za granicą przez podmioty polskie

W okresie objętym kontrolą, utworzenie za granicą banku o kapitale polskim lub z udziałem kapitału polskiego wymagało opinii Prezesa NBP i zgody Ministra Finansów.⁵⁹ Ustalono, że z inicjatywy Ministerstwa Finansów został przyjęty przez NBP tryb postępowania przy tworzeniu tych banków, zgodnie z którym wraz z projektem decyzji Ministra Finansów przekazywano do NBP całość stosownej dokumentacji.⁶⁰ Zgoda na utworzenie banku miała być wydana tylko w przypadku wyjaśnienia wszystkich zgłoszonych przez NBP i Ministerstwo Finansów wątpliwości.

⁵⁸ Zgodę taką otrzymały: Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. (w dniu 24.04.1996r.), Lubelski Bank Regionalny S.A. (7.11.1996r.), Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny S.A. (14.07.1997r.), Małopolski Bank Regionalny S.A. (23.12.1997r.) i Dolnośląski Bank Regionalny S.A. (17.08.1998r.).

⁵⁹ Art. 85 ustawy Prawo bankowe.

⁶⁰ Dokumentację tą stanowiły: podanie z listem intencyjnym, projekt statutu, przewidywany bilans oraz rachunek strat i zysków. W przyjętych do wiadomości przez NBP propozycjach Ministerstwa Finansów określono także jakie informacje winno zawierać pismo założycieli banku, co w szczególności powinien zawierać statut banku oraz jakie należy dostarczyć przepisy według ustawodawstwa państwa, na terenie którego ma być tworzony bank.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

W latach 1994 - 1997 do Ministra Finansów wpłynęły dwa wnioski o wyrażenie zgody na utworzenie za granicą banku o kapitale polskim i jeden wniosek o zgodę na wniesienie kapitału przez podmiot polski do banku tworzonego za granicą. Stwierdzono, że Minister Finansów zezwolił wszystkim wnioskodawcom - po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa NBP - na realizację ich zamierzeń. Podstawą wydania każdej decyzji były wyniki rzetelnej analizy - prowadzonej zarówno w Ministerstwie Finansów, jak i w NBP - w zakresie celowości i możliwości realizacji inicjatywy wnioskodawców. I tak:

- W dniu 1 sierpnia 1996 r. Bank Depozytowo-Kredytowy S.A. w Lublinie (BDK S.A.), Wschodnie Towarzystwo Inwestycyjne Sp. z o.o. w Lublinie i „Drukbank” Zakład Poligraficzny Sp. z o.o. w Zamościu wystąpiły do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z wnioskiem o wyrażenie zgody na założenie banku na terytorium Ukrainy z siedzibą w Łucku. Wraz z wnioskiem przedłożono m.in. umowę wspólników, projekt statutu banku oraz uzasadnienie ekonomiczne prowadzenia działalności w Łucku. Opiniując powyższy wniosek, Departament Polityki Dewizowej Ministerstwa Finansów zwrócił uwagę na potrzebę maksymalnego zabezpieczenia w dokumentach założycielskich banku możliwości zwrotu kapitałów polskich (ze względu na bardzo duże ryzyko inwestycyjne na Ukrainie) oraz na potrzebę wyjaśnienia źródeł i podmiotowej struktury kapitałów przeznaczonych na utworzenie banku. Ponadto zgłosił zastrzeżenie do kandydatury na stanowisko prezesa banku (ze względu na brak doświadczenia w kierowaniu bankami). W dniach 26 i 31 sierpnia 1996 r. BDK S.A. złożył stosowne uzupełnienia do wniosku i wyjaśnienia do uwag. W dniu 29 sierpnia 1996 r. Wiceprezes NBP - po zapoznaniu się z uwagami departamentów: Licencji Bankowych, Dewizowego, Prawnego oraz GINB - przekazał Ministrowi Finansów opinię, w której nie zgłosił zastrzeżeń w sprawie utworzenia tego banku. W opinii tej podkreślono, iż zaangażowanie kapitałowe BDK S.A. nie spowoduje przekroczenia limitu ustanowionego w art. 35 ustawy Prawo bankowe i nie będzie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa środków zdeponowanych w banku. W dniu 6 września 1996 r. Minister Finansów wydał zgodę na utworzenie Banku Depozytowo-Kredytowego Ltd w Łucku, z kapitałem założycielskim o równowartości 5 mln ECU, a w dniu 20 września 1996 r. Prezes NBP wydał decyzję dewizową zezwalającą na nabycie 100% akcji Banku oraz przekazanie za granicę waluty wymiernej na nabycie tych akcji.
- W piśmie z dnia 13 grudnia 1996 r. Bank Handlowy S.A. w Warszawie zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów o wyrażenie zgody na utworzenie w Federacji Rosyjskiej „banku - córki” pn. „Bank Handlowy Vostok S.A.” z siedzibą w Moskwie ze 100% kapitałem (w kwocie 8 mln ECU) Banku Handlowego S.A. W związku z tym 21 grudnia 1996 r. Ministerstwo Finansów przekazało do NBP kopię wniosku wraz z załącznikami, z prośbą o opinię w tej sprawie. Po przekazaniu przez Bank Handlowy S.A. dodatkowych informacji dotyczących wniosku, GINB w piśmie (z dnia 10 lutego 1997 r.) do Departamentu Licencji Bankowych stwierdził, że w świetle osiągniętych przez Bank wyników finansowych oraz przestrzegania obowiązujących norm oszczędnościowych nie zgłasza zastrzeżeń do wydania przez NBP pozytywnej opinii dotyczącej utworzenia w Federacji Rosyjskiej „banku-córki” przez Bank Handlowy S.A.. Na tej podstawie Wiceprezes NBP przekazał w dniu 14 lutego 1997 r. Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów opinię, w której poinformował, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej inicjatywy. Jednocześnie przypomniał o konieczności otrzymania przez Bank indywidualnego zezwolenia dewizowego na dokonanie inwestycji bezpośredniej w postaci przekazania równowartości 8 mln ECU. Należy podkreślić, że Departament Polityki Dewizowej Ministerstwa Finansów - opiniując przedmiotowy wniosek - zaproponował rozważenie

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

celowości wniesienia w pierwszym okresie mniejszego kapitału (np. 5 mln ECU) oraz jego podwyższenia po pewnym okresie działalności. Propozycja ta nie została podtrzymana przez Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych. W dniu 10 marca 1997 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wydał - z upoważnienia Ministra - decyzję wyrażającą zgodę na utworzenie Banku Handlowego Vostok S.A. w Moskwie, z kapitałem założycielskim o równowartości 8 mln ECU, wniesionym w 100% przez Bank Handlowy S.A. Do czasu zakończenia kontroli nie została jednak zakończona procedura związana z uzyskaniem zezwolenia Centralnego Banku Rosji na utworzenie przedmiotowego Banku.

- W dniu 21 lipca 1994 r. Kredyt Bank S.A. zwrócił się do Departamentu Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych o wyrażenie przez Ministra Finansów zgody na wniesienie udziału do tworzonego banku ukraińskiego pn. Kiev International Bank z siedzibą w Kijowie. Przewidywana wielkość udziałów miała stanowić kwotę nie większą niż równowartość 700 tys. USD, co stanowiłoby 10% udział w kapitale akcyjnym tworzonego banku, a Kredyt Bank S.A. odgrywałby m.in. rolę eksperta w procedurach organizacyjnych dotyczących tworzenia i funkcjonowania banków w Europie Wschodniej. Był to pierwszy tego typu wniosek, który wpłynął do Ministerstwa. W dniu 25 lipca 1994 r. Wiceprezes NBP przekazał pozytywną opinię w przedmiotowej sprawie zaznaczając, że planowana inwestycja nie spowoduje przekroczenia limitu koncentracji określonego w art. 35 ust. 2 ustawy-Prawo bankowe i nie będzie stanowiła zagrożenia dla bezpieczeństwa środków zdeponowanych w Kredyt Bank S.A. W związku z tym 10 sierpnia 1994 r. Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych Ministerstwa Finansów wezwał Kredyt Bank S.A. do uiszczenia opłaty skarbowej oraz o uzupełnienie wniosku. W rezultacie Kredyt Bank S.A. skierował w dniu 29 września 1994 r., tym razem do Ministra Finansów, ponowny o identycznej treści wniosek, do którego dołączył m.in. stosowne przepisy obowiązujące na Ukrainie. Departament Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych ponownie zzywał (17 października 1994 r.) Kredyt Bank S.A. do uiszczenia opłaty skarbowej i uzupełnienia wniosku o materiały niezbędne do wydania decyzji.⁶¹ Materiały te Kredyt Bank S.A. przedłożył dopiero 22 sierpnia 1995 roku. Wobec braku zastrzeżeń do planowanego przedsięwzięcia Departamentu Polityki Dewizowej, decyzją z dnia 28 września 1995 r. Minister Finansów wyraził zgodę na wniesienie przez Kredyt Bank S.A. 10% udziału w kapitale tworzonego Kiev International Bank. Należy podkreślić, że powyższa inwestycja kapitałowa nie wymagała indywidualnego zezwolenia dewizowego, ponieważ przeznaczona na ten cel kwota mieściła się w ramach ogólnego zezwolenia dewizowego. Zezwolenia takiego wymagał natomiast zakup kolejnej emisji akcji utworzonego Banku, bowiem łączna wartość inwestycji Kredyt Bank S.A. przekroczyła równowartość 1 mln ECU. Stosowna decyzja została wydana 30 kwietnia 1998 roku.

Z powyższych ustaleń wynika, że w procesie wydawania licencji na tworzenie za granicą banków o kapitale polskim oraz w procesie wnoszenia przez podmiot polski udziału do kapitału banku tworzonego za granicą nie zostały naruszone - w ocenie NIK - przepisy ustaw: Prawo bankowe i Prawo dewizowe. Wyniki kontroli nie dają także podstaw do kwestionowania pozytywnego zaopiniowania zainicjowanych przedsięwzięć przez Prezesa NBP, jak też wydania

⁶¹ Dotyczyły one: prawnego umocowania powołania i wystawiania dokumentów przez grupę inicjującą umowę spółki, projektu statutu, zasad podziału zysku, tworzenia funduszy własnych i ich przeznaczenia oraz danych personalnych osób przewidzianych do objęcia stanowisk kierowniczych.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

przez Ministra Finansów decyzji wyrażających zgodę na realizację tych przedsięwzięć.

3.4. Otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych

Przepis art. 86 obowiązującej do końca 1997 r. ustawy Prawo bankowe m.in. stanowił, iż otwarcie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przedstawicielstwa zagranicznego banku mogło nastąpić za zgodą Prezesa NBP, wydaną w formie decyzji w porozumieniu z Ministrem Finansów. W cyt. wcześniej „Informacji...” przyjęto, iż przedstawicielstwo banku zagranicznego ma ułatwiać nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów gospodarczych pomiędzy reprezentowanym bankiem zagranicznym a klientami i instytucjami działającymi w Polsce. Jednocześnie zaznaczono, że nie jest ono uprawnione do wykonywania jakiejkolwiek działalności gospodarczej na terenie Polski (zwłaszcza do wykonywania czynności bankowych), nie może zaciągać żadnych zobowiązań nie dotyczących jego funkcjonowania ani też świadczyć usług w interesie innego niż ten bank podmiotu. Ponadto określono treść wniosku o otwarcie przedstawicielstwa oraz wymagane dokumenty przy składaniu wniosku zastrzegając, że przy jego rozpatrywaniu NBP może żądać dodatkowych informacji i dokumentów.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą do NBP wpłynęły 32 wnioski o wyrażenie zgody na otwarcie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce. W okresie tym Prezes NBP wydał - w porozumieniu z Ministrem Finansów - 33 decyzje zezwalające na otwarcie takich przedstawicielstw.⁶² Najwięcej takich decyzji (10) zostało wydanych w 1996 roku.⁶³ Nie stwierdzono natomiast przypadku wydania decyzji odmownej.

Do czasu zakończenia kontroli, spośród 33 otwartych w latach 1994 - 1997 przedstawicielstw banków zagranicznych, 5 przedstawicielstw zamknęło swoją działalność.⁶⁴ Analiza pozostałych (28) zezwoleń wykazała, że we wszystkich

⁶² Jedna decyzja (dotycząca przedstawicielstwa Berliner Bank AG) została wydana na podstawie wniosku złożonego w 1993 roku.

⁶³ Po 7 decyzji wydano w 1994 i w 1995 r. oraz 9 decyzji w 1997 roku.

⁶⁴ Były to przedstawicielstwa następujących banków: Zakarpatskij Akcjonernyj Komercyjnyj Bank w Użgorodzie (24.06.1996 r.), Kommierczeskij Bank MONTAŻSPIECBANK w Moskwie (31.12.1997 r.), Bank Austria w Wiedniu (31.12.1997 r.), Vereins und Westbank AG w Hamburgu (1.06.1996 r.) i Industrial Bank of Korea w Seulu (20.06.1998 r.).

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

decyzjach zawarto postanowienia zgodne z warunkami określonymi w „Informacji...”. Jednocześnie w decyzjach tych zamieszczono zastrzeżenie, że rozszerzenie zakresu działalności przedstawicielstwa wymaga odrębnego zezwolenia. Ponadto stwierdzono, że w 26 na 28 zbadanych decyzji przyjęto konstrukcję automatycznego przedłużania terminu ważności zezwolenia.⁶⁵

Przeprowadzona kontrola w Ministerstwie Finansów wykazała, że tylko w 5 na 28 zbadanych przypadków departamenty opiniujące stosowne wnioski zgłosiły swoje uwagi.⁶⁶ Ponadto stwierdzono, że przekazywana przez NBP do Ministerstwa Finansów dokumentacja dotycząca wydawania zezwoleń na prowadzenie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce we wszystkich zbadanych przypadkach obejmowała wymagane dokumenty przy składaniu wniosku. Niezależnie od dokumentów ogólnie wymaganych, zawierała ona również dodatkowe dokumenty, które NBP mógł żądać od wnioskodawców (np. statuty banków, roczne sprawozdania, zgody organów nadzoru na otwarcie przedstawicielstw itp.).

W związku z powyższymi ustaleniami, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Prezesa NBP i Ministra Finansów w zakresie wydawania decyzji zezwalających w badanym okresie na otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce i nie wnosi zastrzeżeń odnośnie legalności i celowości wydania tych decyzji.

3.5. Nadzór nad działalnością nowo utworzonych banków i przedstawicielstw banków zagranicznych

Z ustaleń kontroli wynika, że poza kontrolami przed rozpoczęciem działalności operacyjnej przez nowo utworzone banki, NBP przeprowadzał także kompleksowe i problemowe inspekcje prowadzonej przez te banki działalności. Przy sporządzaniu planu inspekcji Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego uwzględniał przede wszystkim poziom ryzyka, wielkość banku i charakter prowadzonej działalności.

⁶⁵ Termin ten ulegał przedłużeniu na następne okresy roczne, jeżeli nie później niż 3 miesiące przed jego upływem lub któregośkolwiek następnego roku Prezes NBP nie powiadomił przedstawicielstwa, że termin ważności zezwolenia nie zostaje przedłużony.

⁶⁶ Uwagi zgłaszały departamenty: Systemu Bankowego i Instytucji Finansowych oraz Polityki Dewizowej. Dotyczyły one otwarcia przedstawicielstw następujących banków: „BIEŁWNIESZEKONOMBANK”, LandesBank Berlin Girozentrale, „Bielarusbank”, Banco Atlantico i Komercon banka a.s..

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Inspekcje zarządzano, jeżeli analiza np. przesyłanej sprawozdawczości i badań biegłych rewidentów wskazywała na występowanie niepokojących zjawisk w sytuacji ekonomiczno-finansowej danego banku.⁶⁷

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w nowo utworzonych przez osoby zagraniczne bankach dwie inspekcje kompleksowe i jedną inspekcję problemową. Inspekcje te dotyczyły głównie przestrzegania warunków określonych w decyzjach Prezesa NBP i Ministra Finansów, a stwierdzone uchybienia stawały się poinspekcyjnymi zaleceniami Prezesa NBP. Ustalone w toku tych inspekcji uchybienia dotyczyły prowadzenia w języku angielskim rachunkowości (Dresdner Bank Polska S.A.) oraz naruszeń uregulowań wewnętrznych, mogących mieć ujemny wpływ na ryzyko związane z prowadzoną działalnością kredytową (Dresdner Bank Polska S.A. i Deutsche Bank Polska S.A.).

Kontrole NBP w zakresie obrotu dewizowego banków prowadzone były na podstawie opracowanych przez Departament Zagraniczny półrocznych planów, w których uwzględniano wnioski m.in. GINB i Departamentu Licencji Bankowych. Z reguły w planach tych ujmowano banki, które uzyskały upoważnienia dewizowe i funkcjonowały minimum rok od uzyskania zgody na podjęcie działalności operacyjnej. Spośród 7 banków zagranicznych, które w badanym okresie uzyskały upoważnienia dewizowe, w 3 bankach przeprowadzono stosowne kontrole dewizowe.⁶⁸ Wykazały one m.in. niedopełnienie obowiązku sprawowania kontroli dewizowej wynikającego z art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1993 r. Prawo dewizowe (w związku z art. 2 ust. 1 pkt 16 oraz w związku z art. 8 tej ustawy), naruszenie postanowień zarządzenia Prezesa NBP z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie ustalenia norm dopuszczalnego ryzyka walutowego w działalności banków⁶⁹ oraz niedopełnienie postanowień zarządzenia Prezesa NBP z dnia 1 października 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę.⁷⁰

⁶⁷ Od 1997 r. NBP dokonywał w okresach kwartalnych pełnej oceny ekonomiczno-finansowej każdego banku indywidualnie na tle grupy rówieśniczej.

⁶⁸ Dresdner Bank Polska S.A., Westdeutsche Landesbank Polska S.A. i Deutsche Bank Polska S.A. W zakresie wykonywania czynności obrotu dewizowego w badanym okresie, skontrolowano ogółem 10 banków.

⁶⁹ Dz. Urz. NBP 1993.4.7.

⁷⁰ Dz. Urz. NBP 1992. 9.20.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

Do wszystkich skontrolowanych banków w powyższym zakresie zostały wystosowane przez NBP zalecenia pokontrolne, w których zobowiązano je do podjęcia stosownych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. W odpowiedzi zarządy tych banków poinformowały NBP o podjętych działaniach naprawczych zapewniających przestrzeganie norm regulujących zasady obrotu dewizowego i czynności związanych z tym obrotem.

W badanym okresie NBP przeprowadził również jedną inspekcję kompleksową i pięć inspekcji problemowych w 4 nowo utworzonych bankach regionalnych.⁷¹ W trzech z pięciu inspekcji problemowych nie stwierdzono uchybień. W toku pozostałych inspekcji stwierdzono zaś błędne klasyfikowanie i sporządzanie sprawozdawczości (w 1 banku), braki w procedurach, niedociągnięcia w kontroli wewnętrznej i rewizji oraz w systemie informacji zarządczej (w 1 banku), ryzyko zaangażowania branżowego (w 2 bankach) oraz niepełne zarządzanie ryzykiem płynności i ryzykiem stopy procentowej (w 1 banku). Według wyjaśnień dyrektora Biura Inspekcji GINB, każdy bank regionalny był objęty - od momentu rozpoczęcia działalności - kontrolą, polegającą na ocenie jego działalności finansowej wynikającej z analizy miesięcznej sprawozdawczości, bieżącej korespondencji i badań biegłych rewidentów. Ponadto w bankach regionalnych były wykonywane audyty przez firmy wyłonione w ramach przetargu organizowanego przez Biuro PHARE przy udziale przedstawicieli NBP.

Niezależnie od powyższych kontroli w nowo utworzonych bankach przez osoby zagraniczne oraz w bankach regionalnych, NBP przeprowadził w okresie od 1995 r. do końca pierwszego kwartału 1998 r. 37 inspekcji w przedstawicielstwach banków zagranicznych. Przedmiotem tych inspekcji był zakres prowadzonej działalności oraz dokumentowanie operacji finansowych. Stwierdzone w toku inspekcji uchybienia polegały m.in. na prowadzeniu w języku angielskim ewidencji księgowej, wystawianiu rachunków na osoby fizyczne zamiast na przedstawicielstwo oraz na braku własnego rachunku bankowego, z którego finansowano bieżącą działalność. Oprócz przeprowadzonych inspekcji, działalność przedstawicielstw była oceniana w okresach półrocznych na podstawie sprawozdawczości przedkładanej do GINB.⁷²

⁷¹ Lubelski Bank Regionalny S.A. (2 inspekcje problemowe), Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny S.A. (inspekcja problemowa), Małopolski Bank Regionalny S.A. (inspekcja problemowa) i Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. (inspekcja problemowa oraz kompleksowa).

⁷² Sprawozdawczość ta uwzględniała dane o stanie majątkowym przedstawicielstwa, jego wydatkach i kosztach oraz - w części opisowej - informacje o zmianach organizacyjnych w ciągu minionego okresu.

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

W świetle powyższych ustaleń należy - zdaniem NIK - pozytywnie ocenić zarówno zakres, jak i formy sprawowanego przez NBP nadzoru nad działalnością utworzonych w latach 1994 - 1997 banków i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce. W wyniku przeprowadzanych problemowych i kompleksowych inspekcji były eliminowane z działalności tych podmiotów wykryte nieprawidłowości i uchybienia. Istotne znaczenie dla skuteczności sprawowanego przez NBP nadzoru nad funkcjonowaniem banków miało również dokonywanie bieżącej i okresowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej każdego z tych banków.

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Po zakończeniu czynności kontrolnych w Narodowym Banku Polskim oraz w Ministerstwie Finansów i podpisaniu (bez zastrzeżeń) protokołów kontroli przez Prezesa NBP i Ministra Finansów, zostały przekazane tym adresatom stosowne wystąpienia pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa NBP m.in. stwierdzono, że w świetle wyników kontroli jego działalność w zakresie wydawania w latach 1994 - 1997 licencji na tworzenie banków, otwierania przedstawicielstw banków zagranicznych, wydawania upoważnień dewizowych oraz decyzji zezwalających na podjęcie działalności operacyjnej przez nowo utworzone banki była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Pozytywnie oceniono również rolę NBP w tworzeniu banków regionalnych oraz nadzór nad działalnością nowo utworzonych banków i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce, a w polityce licencyjnej - uzależnienie tworzenia banków przez osoby zagraniczne od ich udziału w sanowaniu polskiego sektora bankowego.

Jednocześnie zwrócono uwagę na przypadki nieprecyzyjnego formułowania postanowień dotyczących kapitału założycielskiego w niektórych decyzjach i na uchybienia formalne w dokumentacji licencyjnej. Krytycznie oceniono także przypadki odstępstw od uzgodnionych z Ministrem Finansów warunków nadawania upoważnień dewizowych bankom tworzonym przez osoby zagraniczne oraz wyrażenie zgody na finansowanie podstawowej działalności przez dwa takie banki ze

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

środków pochodzących w całości, bądź w części z udzielonej pożyczki przez założyciela.

Ponadto w przedmiotowym wystąpieniu zasygnalizowano, iż w wyniku tworzenia nowych banków przez osoby zagraniczne i zwiększania przez te banki funduszy własnych oraz zakupu przez inwestorów zagranicznych znaczących pakietów akcji polskich banków, nastąpił w okresie objętym kontrolą ponad 4-krotny wzrost wartości kapitału zagranicznego, zaangażowanego w polskim sektorze bankowym oraz ponad 2-krotny wzrost udziału tego kapitału (do ponad 40%) w łącznej wartości kapitału akcyjnego banków działających w Polsce. Podkreślono, że w sytuacji występowania opóźnień w procesie prywatyzacji i konsolidacji polskich banków, skutkiem wysokiej dynamiki napływu kapitału zagranicznego może być przejęcie przez ten kapitał kontroli nad większością banków polskich. W związku z tym, pod adresem Prezesa NBP sformułowano m.in. wniosek o rozważenie (w porozumieniu z Ministrem Finansów) celowości dokonania stosownych korekt w polityce licencjonowania banków tworzonych przez osoby zagraniczne oraz przyznawania im upoważnień dewizowych. Tak zmodyfikowaną politykę należałoby realizować do czasu zakończenia prywatyzacji i konsolidacji polskich banków.

W odpowiedzi z dnia 19 lutego 1999 r. Pierwszy Zastępca Prezesa NBP m.in. poinformował, iż w toku postępowania licencyjnego nie były stosowane żadne inne przesłanki, poza wynikającymi z ustawy Prawo bankowe. W uzgodnionej z Ministrem Finansów praktyce licencjonowania działalności bankowej stosowano zasadę równego traktowania inwestorów, niezależnie od kraju pochodzenia.

Odnosnie stwierdzonych w toku kontroli uchybień w postanowieniach dwóch decyzji (dotyczących kapitału założycielskiego) oraz braku pokwitowań niektórych decyzji zezwalających na utworzenie banków, Prezes NBP wydał polecenie konsekwentnego egzekwowania obowiązku odbierania osobistych pokwitowań, a także precyzyjnego formułowania w decyzjach postanowień dotyczących obowiązku wpłaty poszczególnych części kapitału założycielskiego.

Ustosunkowując się do wniosku w sprawie rozważenia celowości dokonania korekt w dotychczasowej polityce licencjonowania banków, Pierwszy Zastępca Prezesa NBP wyraził pogląd, iż na gruncie obowiązującej ustawy Prawo bankowe nie jest możliwa zmiana zasad licencjonowania. Ponadto pozostawałoby to w sprzeczności ze stanowiskiem dotyczącego swobody przepływu kapitału, przedstawionym przez stronę polską Komisji Unii Europejskiej oraz ze zobowiązaniami, jakie przyjęła Polska przystępując do OECD. Identycznie pod tym względem przedstawia się - zdaniem NBP - sytuacja w zakresie przyznawania

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

bankom upoważnień dewizowych. Aktualnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo bankowe oraz ustawy Prawo dewizowe stanowią, iż banki mogą - na podstawie upoważnienia Prezesa NBP - wykonywać określone czynności obrotu dewizowego i związane z nimi rozliczenia. Przepisy te nie określają jednak żadnych warunków uzyskania przedmiotowego upoważnienia.

Wobec powyższego, wnioski banków w sprawie uzyskania upoważnienia do dokonywania poszczególnych czynności obrotu dewizowego rozpatrywane będą każdorazowo na posiedzeniu Zarządu Banku, a decyzja o udzieleniu upoważnienia poprzedzona będzie analizą kondycji finansowej banku, bądź też - w przypadku banków nowopowstających - oceną planowanego zakresu działania, z uwzględnieniem konieczności podejmowania przez dany bank działalności dewizowej w konkretnym terminie. W przypadku banków osób zagranicznych działających w Polsce, upoważnienia do dokonywania czynności obrotu dewizowego będą wydawane po udzieleniu przez Komisję Nadzoru Bankowego zezwolenia na utworzenie banku, jeśli pod adresem danego banku nie zostaną skierowane zastrzeżenia, co do rękojmi bezpiecznego i odpowiedniego wykonywania zakresu działania, na jaki ma uzyskać upoważnienie.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów wskazano, że w świetle wyników kontroli jego działalność w zakresie wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce nie naruszała w badanym okresie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto pozytywnie oceniono współpracę Ministra Finansów z Prezesem NBP przy tworzeniu banków regionalnych, a zwłaszcza pomoc Ministerstwa w określeniu zdolności ekonomicznej banków spółdzielczych do dokonania deklarowanych wpłat na kapitał akcyjny banków regionalnych. Zwrócono jednak uwagę na nieprzekazanie Departamentowi Polityki Dewizowej i Współpracy z Zagranicą do zaopiniowania projektu decyzji Prezesa NBP w sprawie utworzenia Ford Bank Polska S.A. oraz na uchybienia formalne przy wydawaniu zgody na utworzenie Banku Depozytowo-Kredytowego Ltd. w Łucku. Pozostałe uwagi oraz wniosek były identyczne jak w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa NBP.

W odpowiedzi z dnia 30 stycznia 1999 r. na wystąpienie pokontrolne, Minister Finansów m.in. wyjaśnił, iż projekt decyzji o utworzeniu Ford Bank Polska S.A. nie został przekazany do zaopiniowania przez Departament Polityki Dewizowej i Współpracy z Zagranicą ze względu na konieczność maksymalnego skrócenia czasu analizy wniosku. Wynikało to z wywieranej presji przez Społeczny Komitet Wierzycieli Bydgoskiego Banku Budownictwa, któremu groziło ogłoszenie upadłości

INFORMACJA

o wynikach kontroli wydawania licencji na tworzenie banków oraz na otwieranie oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych w Polsce w latach 1994 - 1997

w przypadku zwłoki z wydaniem licencji dla Ford Bank Polska S.A., ponieważ jego założyciele zamierzali udzielić pomocy, której skutkiem miało być przejęcie przez Wielkopolski Bank Kredytowy oddziału BBB S.A.. Poza tym uznano, że można było pominąć zaopiniowanie wniosku przez powyższy Departament, gdyż założyciele Ford Bank Polska S.A. nie występowali o upoważnienie dewizowe. Jednocześnie Minister poinformował Prezesa NIK, iż w odrębnym piśmie przedstawi działania, podjęte na rzecz realizacji wniosku.

W piśmie z dnia 19 lutego 1999 r. Minister Finansów wyjaśnił, że w związku ze zobowiązaniami jakie przyjęła na siebie Polska przystępując do OECD oraz wobec zaleceń Komisji Unii Europejskiej, dotyczących swobody przepływu kapitału, nie wydaje się możliwe wprowadzenie istotnych zmian w polityce licencjonowania banków. Ponadto Minister zaznaczył, że w ramach Komisji Nadzoru Bankowego, której jest członkiem, podejmowane są działania w celu ustalania bieżącej polityki licencyjnej.