

# **Najwyższa Izba Kontroli**

---

---

**Departament Finansów i Bankowości**

**DFB – 41009/99**

**Nr ew. 178/2000/P99022/DFB**

## **INFORMACJA**

**o wynikach kontroli**

**funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego**

---

---

**Warszawa**

**grudzień**

**2000 r.**

## **SPIS TREŚCI**

<b>I. CZĘŚĆ OGÓLNA</b>	<b>3</b>
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	3
3. Uwagi i wnioski	8
<b>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA</b>	<b>12</b>
1. Charakterystyka stanu prawnego	12
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności	19
3. Istotne ustalenia kontroli	22
3.1. Realizacja wypłat środków gwarantowanych przez Fundusz	22
3.1.1. Wielkości wypłat środków gwarantowanych w latach 1995-1999	22
3.1.2. Niedostępność wkładów	25
3.1.3. Wypłaty środków gwarantowanych dokonywane bezpośrednio przez BFG	28
3.2. Umowny system gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych	29
3.3. Udzielanie pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania	29
3.3.1. Rozpatrywanie wniosków dotyczących udzielenia pomocy finansowej	29
3.3.2. Opiniowanie przez Komisję Nadzoru Bankowego planów wykorzystania pomocy BFG	32
3.3.3. Udzielanie pożyczek przez BFG	33
3.3.4. System finansowania działalności pomocowej Funduszu	37
3.4. Obrót wierzytelnościami banków zagrożonych niewypłacalnością	39
3.5. Gospodarka finansowa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	40
3.6. Zakup siedziby przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny	46
3.7. Stosowanie przez BFG niektórych aktów prawnych	52
3.8. Nadzór Ministra Finansów nad działalnością BFG	55
3.9. Dostosowywanie ustawy o BFG do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej	56
<b>III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI</b>	<b>57</b>

## **I. Część ogólna**

### **1. Charakterystyka kontroli**

Kontrolę funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (oznaczenie P/99022) Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy.

Kontrola została przeprowadzona w IV kwartale 1999 r. i I kwartale 2000 r.

Celem kontroli było zbadanie i ocena funkcjonowania systemu obowiązkowego gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, w tym działalności Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w okresie od jego powstania w 1995 roku do końca 1999 roku.

Tematyka kontroli dotyczyła:

- wykonywania przez Fundusz ustawowych zadań w zakresie wypłaty środków gwarantowanych;
- udzielania przez Fundusz pomocy finansowej bankom;
- gromadzenia i wykorzystania środków finansowych na realizację zadań ustawowych Funduszu;
- gromadzenia i analizowania przez Fundusz informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania depozytów;
- realizacji zadań Komisji Nadzoru Bankowego oraz Prezesa NBP w zakresie opiniowania programów naprawczych oraz planów wykorzystania pomocy dla uzdrowienia gospodarki finansowej banku;
- sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością Funduszu;
- działań Ministerstwa Finansów podejmowanych w celu zapewnienia harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, w zakresie gwarantowania depozytów bankowych.

Kontrola została przeprowadzona w:

- Bankowym Funduszu Gwarancyjnym,
- Ministerstwie Finansów,
- Narodowym Banku Polskim.

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała wcześniej kontroli w zakresie funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów bankowych.

### **2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności**

2.1. Według bilansu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego na dzień 31 grudnia 1999 r., aktywa tego Funduszu miały łączną wartość około 2 mld zł (1.959.300.581,39 zł)<sup>1</sup>. Głównymi źródłami ich finansowania były: fundusz statutowy o wartości 421,5 mln zł, fundusz zapasowy o wartości 70 mln zł oraz fundusz pomocowy o wartości 1.302,9 mln zł. W okresie objętym kontrolą BFG pozyskiwał środki finansowe głównie z: wpłat Ministra Finansów i Narodowego Banku Polskiego – po 50 mln zł, wpłat Narodowego Banku Polskiego z tytułu pomniejszenia obowiązkowych opłat rocznych banków – 225,4 mln zł, obowiązkowych opłat rocznych podmiotów objętych systemem gwarantowania (banków) – łącznie 1.077,6 mln zł oraz nieopodatkowanej nadwyżki bilansowej Funduszu (zysku), która za lata 1995-1998 osiągnęła łącznie wartość 391,5 mln zł.<sup>2</sup> (szerzej str. 40 do 42)

W ocenie NIK, tak szybki i praktycznie pozbawiony ograniczeń wzrost majątku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, odbywający się głównie kosztem banku centralnego, banków komercyjnych i spółdzielczych oraz budżetu państwa (a pośrednio również kosztem wszystkich osób korzystających z usług sektora bankowego), wymaga wprowadzenia ustawowych zmian w zakresie zasad finansowania działalności BFG. (szerzej str. 8 do 10)

2.2. W okresie objętym kontrolą Fundusz wypłacił deponentom środki gwarantowane w łącznej wysokości 173,8 mln zł, w tym 141,9 mln zł (81,6%) z tworzonego przez banki funduszu ochrony środków gwarantowanych. Pozostała część wypłat, tj. 31,9 mln zł (18,4%), została sfinansowana ze środków płynnych upadłych banków oraz ze środków odzyskanych z mas upadłości. (szerzej str. 22 do 25)

W ocenie NIK, okres jaki mijał od chwili niedostępności wkładu (z powodu zawieszenia lub upadłości banku) do momentu wypłaty deponentom środków gwarantowanych – był zbyt długi w okresie objętym kontrolą. Jak wykazały wyniki kontroli, przyczyny wydłużenia okresu niedostępności wkładów w głównej mierze leżały poza Funduszem. Czas realizacji gwarancji wydłużał się przede wszystkim z powodu procedury poprzedzającej ogłoszenie upadłości banku przez sąd oraz z powodu składania przez syndyków dodatkowych wyjaśnień dotyczących przedłożonej BFG listy deponentów, lub z powodu odmowy przyjęcia listy przez Zarząd Funduszu i skierowania jej do korekty. Ilość dni od zawieszenia banku do przekazania przez Fundusz środków na wypłatę kwot gwarantowanych wyniosła np. 350 dni średnio w 1998 r. oraz 855 dni w 1999 roku. (szerzej str. 17, 25 do 28)

---

<sup>1</sup> W trakcie posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej Legislacji Europejskiej Senatu RP w dniu 29 listopada 2000 r., Prezes Zarządu BFG poinformował, iż majątek Funduszu w chwili obecnej osiągnął już wartość około 3 mld zł.

<sup>2</sup> Uchwalając w dniu 9 listopada 2000 r. ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się, bankach zrzeszających oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm RP zdecydował o kolejnym zasileniu BFG środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Na mocy art. 34 ust. 2 tej ustawy, podlegają przekazaniu do BFG środki wypłacone przez budżet z tytułu wykupu (wraz z odsetkami) tzw. obligacji restrukturyzacyjnych serii D, niewykorzystanych przez BGŻ S.A. i niektóre banki regionalne na cele związane z restrukturyzacją spółdzielczego sektora bankowego.

2.3. W ramach działalności pomocowej, do końca 1999 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny udzielił bankom 65 pożyczek o łącznej wartości 976,1 mln zł. Z tego 45 pożyczek (189,4 mln zł) otrzymały banki spółdzielcze, oraz 20 pożyczek (786,7 mln zł) banki komercyjne. Na przejęcie banków lub połączenie z innymi bankami Fundusz udzielił 32. pożyczki (440,0 mln zł), a na samodzielną sanację 33 pożyczki (536,1 mln zł).

Łącznie 36,97% (358,5 mln zł) pomocy udzielonej przez BFG do końca 1999 r., wykorzystał jeden z banków komercyjnych, w związku z przejęciem trzech banków zagrożonych niewypłacalnością.

Wyniki kontroli wskazują, iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny, udzielając pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania, w większości zbadanych przypadków, działał zgodnie z ustawą o BFG. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter jednostkowy. (szerzej str. 34 do 35) Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż udzielanie pomocy finansowej bankom zagrożonym niewypłacalnością ogranicza ryzyko ich upadłości i konieczność wypłaty znacznych kwot depozytów gwarantowanych. (szerzej str. 36)

2.4. W latach 1995-1999 gromadzone przez BFG środki funduszu pomocowego znacznie przewyższały wartość pomocy udzielanej bankom. Ustalając corocznie stawki obowiązkowych opłat rocznych, stanowiących główne źródło finansowania funduszu pomocowego, władze BFG kierowały się zasadą, zgodnie z którą część funduszu pomocowego powinna stanowić rezerwę m.in. na nieprzewidziane wypłaty kwot gwarantowanych. Do końca 1999 r. nie wystąpiła jednak ani razu potrzeba skorzystania ze środków funduszu pomocowego na wypłatę kwot gwarantowanych. Na koniec 1999 r. niewykorzystane środki funduszu pomocowego wyniosły 376,9 mln zł. Kwota ta była bezpośrednim obciążeniem dla banków, pośrednio natomiast ograniczyła wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz z tytułu wpłat odpowiedniej części zysku przez Narodowy Bank Polski. (szerzej str. 37 do 39)

2.5. W 1995 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny rozpoczynał działalność z funduszem statutowym wynoszącym 100 mln zł, na który złożyły się wpłaty Ministra Finansów oraz Narodowego Banku Polskiego (po 50 mln zł). W latach 1995-1999 BFG, zgodnie ze stosownymi postanowieniami ustawy o BFG, m.in. w celu stworzenia bezpiecznych podstaw finansowych dla prowadzenia działalności statutowej, przeznaczał całą nadwyżkę finansową na podwyższenie funduszy własnych. Według stanu na koniec 1999 r. fundusz statutowy BFG osiągnął wartość 421,5 mln zł, natomiast jego fundusz zapasowy 70 mln zł. Uzasadnieniem podwyższenia poziomu funduszu statutowego był również fakt, iż stanowi on źródło finansowania rzeczowego majątku trwałego BFG. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę rolę

funduszy własnych BFG – m.in. jako funduszy rezerwowych – tak znaczne zwiększenie ich wartości było dotychczas celowe (szerzej str. 40 do 42)

2.6. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia sposób prowadzenia przez BFG działań związanych z pozyskaniem docelowej siedziby Funduszu. Zastrzeżenia Izby dotyczą również zasadności poniesienia bardzo wysokich kosztów na zakup budynku przy ul. Ks. I. J. Skorupki 4 w Warszawie. I tak:

- w 1995 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny zwrócił się do Urzędu Rady Ministrów z wnioskiem o przydział lokalu, w którym Fundusz miałby swoją siedzibę. Urząd Rady Ministrów, odpowiadając na wniosek BFG w sprawie przydziału lokalu biurowego nie zakwestionował prawa Funduszu do ubiegania się o taki lokal, lecz zaproponował zgłoszenie potrzeb lokalowych BFG Kierownikowi Urzędu Rejonowego, posiadającemu odpowiednie kompetencje. Władze Funduszu nie wystąpiły jednak do Kierownika Urzędu Rejonowego z wnioskiem o przydział odpowiedniego lokalu biurowego;
- zakup nowej siedziby Funduszu został przeprowadzony bez przetargu. Spośród zebranych przez BFG propozycji sprzedaży nieruchomości, wybrano ofertę dotyczącą sprzedaży realizowanego „pod klucz” budynku biurowego klasy „A”, położonego w centrum Warszawy przy ul. Ks. Skorupki 4, co wiązało się z koniecznością poniesienia odpowiednio wysokich kosztów z tytułu takiej lokalizacji;
- faktyczny koszt zakupu powyższego budynku (łącznie z gruntem) wyniósł 77,7 mln zł (z VAT)<sup>3</sup>. Za samo prawo wieczystego użytkowania gruntu o powierzchni 860 m<sup>2</sup> Fundusz zapłacił cenę (8.896.975 zł) o 168% wyższą od ceny (3.319.170 zł) zapłaconej za tę dzierżawę Gminie Warszawa Centrum – 16 miesięcy wcześniej – przez dewelopera. Oznacza to, że za prawo użytkowania wieczystego 1 m<sup>2</sup> gruntu BFG zapłacił 2.674 USD (10.345 zł). (szerzej str. 46 do 52)
- do czasu zakończenia kontroli, BFG nie wynajął wolnych powierzchni biurowych (1.075 m<sup>2</sup>) w siedzibie Funduszu, stanowiących 27% całkowitej powierzchni użytkowej biurowca. Trudności BFG z wynajęciem wolnej powierzchni związane były z niekorzystnym dla Funduszu postanowieniem umowy kupna, dotyczącym rękojmi do budynku. (szerzej str. 51)

2.7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny przy dokonywaniu zakupów nie stosował zasad postępowania określonych w przepisach ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344 ze zm.).

Niezgodne z obowiązującymi przepisami były również działania BFG, polegające na tym, iż Fundusz nie przekazywał Ministrowi Finansów kwartalnych informacji określonych w art. 34 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 484 ze zm.), do których przedkładania - zdaniem NIK - jest zobligowany;

Ponadto, BFG nie dokonał zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO) do rejestracji gromadzonych i przetwarzanych danych osobowych

---

<sup>3</sup> Z porównania kosztów zakupu omawianej siedziby BFG przy ul. Ks. I. J. Skorupki 4 w Warszawie z kosztami zakupu siedziby przez Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU) przy ul. Dominikańskiej w Warszawie wynika, że cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku (łącznie z gruntem) zapłacona przez BFG stanowiła 194,6% ceny zapłaconej przez PUNU (informacje dotyczące kosztów zakupu siedziby PUNU pochodzą z wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. w części 20 – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń).

deponentów, wobec których Fundusz wypełnia ustawowy obowiązek realizacji wypłat środków gwarantowanych. W dniu 20 czerwca 2000 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych złożył w Prokuraturze Rejonowej Warszawa Śródmieście zawiadomienie o popełnieniu, przez osoby sprawujące zarząd Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, przestępstwa określonego w art. 53<sup>4</sup> ustawy o ochronie danych osobowych, polegającego na zaniechaniu wykonania obowiązku zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. (szerzej str. 52 do 54)

- 2.8. Na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 r. BFG otrzymał 1,5 mln USD, pochodzących z odsetek Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego, na pokrycie wydatków organizacyjnych i wsparcie działalności. Z ustaleń kontroli wynika, iż Fundusz wykorzystał otrzymane środki zgodnie z przeznaczeniem, jednak w przekazywanych Ministrowi Finansów sprawozdaniach Funduszu o wydatkowaniu przedmiotowych środków występowały nieścisłości. I tak, analiza kwot wynikających z rachunków oraz wydatków wykazanych w sprawozdaniu dla Ministra Finansów za okres od marca 1996 r. do stycznia 1997 r. wykazała różnicę w wysokości 37.389,89 zł. (szerzej str. 45 do 46)
- 2.9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła dotychczasowe działania Ministerstwa Finansów, mające na celu m.in. dostosowanie polskiego ustawodawstwa w zakresie gwarantowania depozytów bankowych do analogicznych uregulowań obowiązujących w Unii Europejskiej. Dzięki zmianom wprowadzonym w ustawie o BFG, określona została ścieżka dojścia do minimalnego poziomu gwarancji (20.000 EURO), jaki obowiązuje w krajach Unii Europejskiej. Krytycznie należy natomiast ocenić opóźnienia w przygotowaniu projektów aktów wykonawczych do ustawy o BFG<sup>5</sup>. (szerzej str. 56)
- 2.10. W toku kontroli ustalono, iż Minister Finansów praktycznie nie wykonywał w badanym okresie ustawowego obowiązku nadzoru nad działalnością BFG. Świadczy o tym fakt, że od początku działalności Funduszu Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło ani jednej kontroli, chociażby w celu zweryfikowania rzetelności sporządzania przez BFG rocznych sprawozdań z jego działalności. Należy przy tym podkreślić, że do tych sprawozdań Ministerstwo Finansów przygotowywało projekty stanowiska Rządu, które wraz ze sprawozdaniami były przedkładane Sejmowi RP do rozpatrzenia. W ocenie NIK – trudno bowiem uznać jako bezpośredni nadzór nad działalnością BFG, udział przedstawicieli

---

<sup>4</sup> Art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, iż „Kto będąc do tego obowiązany nie zgłasza do rejestracji zbioru danych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”

<sup>5</sup> Na przykład 2,5 - letnie opóźnienie wystąpiło w procesie przygotowania przez Ministra Finansów (w uzgodnieniu z Prezesem NBP) projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu obrotu przez Fundusz wierzytelnościami.

Ministra Finansów, obok przedstawicieli innych podmiotów w Radzie Funduszu. (szerzej str. 55 do 55)

- 2.11. W trakcie kontroli w Narodowym Banku Polskim nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji przez NBP ustawowych zadań związanych z funkcjonowaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Analiza wybranych opinii NBP – będących warunkiem udzielenia pomocy przez BFG – wykazała, iż zasadniczą przyczyną opóźnień w ich wydaniu było słabe przygotowanie (przez banki spółdzielcze), programów naprawczych oraz potrzeba ich uzupełniania, aktualizowania i opiniowania. (szerzej str. 32 do 33)
- 2.12. Od chwili rozpoczęcia wykonywania czynności kontrolnych, BFG kwestionował uprawnienia Izby do kontroli Funduszu w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, kierując w tej sprawie wystąpienia do Prezesa NIK, Ministra Finansów oraz skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powyższe działania zmierzały przede wszystkim do ograniczenia zakresu prowadzonej kontroli. Prezes NIK nie znalazł jednak podstaw do uwzględnienia wniosku jednostki kontrolowanej, a Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Funduszu, jako nie mieszczącą się w zakresie kompetencji tego Sądu. (szerzej str. 57 do 60)

### **3. Uwagi i wnioski**

- 3.1. W świetle ustaleń kontroli, dotychczasowa praktyka działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wskazuje na pozytywne efekty funkcjonowania systemu gwarancyjnego. Wyniki przeprowadzonej kontroli dają podstawę do generalnie pozytywnej oceny działalności BFG w zakresie wypłat środków gwarantowanych klientom upadłych banków oraz udzielania pomocy finansowej bankom zagrożonym niewypłacalnością. Zdaniem Izby, istnieje jednak konieczność nowelizacji ustawy o BFG, w celu zmiany systemu finansowania działalności Funduszu. Obecny system – w długim okresie - umożliwia praktycznie nieograniczone gromadzenie przez BFG środków finansowych pochodzących z opłat obowiązkowych banków, z oprocentowania papierów wartościowych, w które inwestowane są środki Funduszu oraz z odsetek i prowizji od pożyczek udzielanych przez BFG. Ustawa nie określa granicy gromadzenia przez BFG środków funduszu statutowego, funduszu rezerwowego oraz gromadzonego w poszczególnych latach i niewykorzystanego funduszu pomocowego.

W ocenie NIK, środki finansowe pozyskane z sektora bankowego powinny być przekazywane do dyspozycji Funduszu dopiero po podjęciu przez Zarząd Funduszu uchwały o wypłacie kwot gwarantowanych lub uchwały o udzieleniu pomocy konkretnemu bankowi.

W odniesieniu do funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG) – z którego finansowana jest wypłata depozytów w przypadku upadłości banków – od początku

działalności BFG obowiązuje wspomniana zasada, zgodnie z którą do czasu podjęcia przez Zarząd Funduszu uchwały o wypłacie kwot gwarantowanych dla deponentów upadłego banku, środki FOŚG pozostają własnością banków i przynoszą im dochody odsetkowe. Dla banków, kosztem uzyskania przychodu w przypadku FOŚG – jest tylko ta jego część, która zostaje przekazana na wypłatę środków gwarantowanych, na podstawie ww. uchwały Zarządu Funduszu.

Zdaniem NIK, działalność pomocowa BFG powinna być finansowana na podobnych zasadach jak działalność gwarancyjna. Obecny sposób finansowania działalności pomocowej opiera się na obowiązkowych opłatach rocznych banków (stanowiących w całości koszt uzyskania przychodu) oraz środkach pochodzących ze spłat wcześniej udzielonych pożyczek. Dodatkowo fundusz pomocowy pełni rolę funduszu rezerwowego dla wypłat środków gwarantowanych, gdyby środki FOŚG okazały się niewystarczające. Precyzyjne prognozowanie wysokości obowiązkowych opłat rocznych banków, zapewniającej niezbędne środki dla realizacji zadań statutowych jest utrudnione, ze względu na możliwość wystąpienia nieprzewidzianych zjawisk w sektorze bankowym, jak również ze względu na sposób zbierania opłat – raz w roku<sup>6</sup>. W konsekwencji obecny system sprawia, iż z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań BFG – bezpieczniejszym rozwiązaniem jest zawyżenie zapotrzebowania Funduszu na środki finansowe (stworzenie rezerwy na nieprzewidziane wydatki), niż jego zaniżenie, które grozić może np. brakiem środków na udzielenie pożyczki bankowi zagrożonemu niewypłacalnością, który w efekcie upadnie. W praktyce mamy więc do czynienia z rosnącą kwotą niewykorzystanych środków funduszu pomocowego, które na koniec 1999 r. osiągnęły wartość 376,9 mln zł.

Utrzymywanie niewykorzystanych rezerw funduszu pomocowego odbywa się również kosztem budżetu państwa. Wpłaty banków na fundusz pomocowy (obowiązkowe opłaty roczne) obniżają bowiem podstawę naliczenia podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto, wpłaty Narodowego Banku Polskiego na fundusz pomocowy (40% opłat rocznych od 1999 r. oraz 50% opłat od 2001 r.) obniżają wynik finansowy NBP, który prawie w całości jest dochodem budżetu państwa.

Maksymalny poziom stawki procentowej, według której banki tworzą FOŚG (tj. rezerwę środków na ewentualne wypłaty kwot gwarantowanych przez BFG), wynosi 0,4% zgromadzonych depozytów. W ocenie NIK, obecny sposób tworzenia FOŚG nie zapewnia

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o BFG, wysokość stawek obowiązkowych opłat rocznych na kolejny rok określa i przekazuje podmiotom objętym systemem gwarantowania Rada Funduszu, nie później niż do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym opłata ma być wniesiona. Podmioty objęte systemem gwarantowania obowiązane są do wnoszenia opłaty w terminach określonych przez Fundusz, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku.

wystarczających środków na wypłatę kwot gwarantowanych w przypadku upadłości któregośkolwiek z większych banków co może w efekcie spowodować konieczność finansowania wypłat depozytów gwarantowanych z kredytu NBP lub dotacji budżetu państwa<sup>7</sup>. W 2000 r. FOŚG utworzony na bazie maksymalnej stawki 0,4% wyniósł 935,7 mln zł<sup>8</sup>. Kwota ta byłaby niewystarczająca np. na wypłatę 1,2 mld zł depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości Pierwszego Komercyjnego Banku S.A. w Lublinie. Z tego też względu – w ocenie NIK – istnieje potrzeba kumulowania z roku na rok pewnej części FOŚG, dzięki czemu tworzona byłaby rezerwa (fundusz rezerwowy) na sytuacje kryzysowe lub na wypadek upadłości większego banku.

W przypadku tworzenia przedmiotowej rezerwy przez BFG, maksymalny - docelowy jej poziom, powinna – zdaniem NIK – określać ustawa (np. jako pewien % depozytów sektora bankowego). Przedmiotowy fundusz mogłyby zasilać dotychczas zgromadzone i niewykorzystane przez BFG środki finansowe, spłaty udzielonych pożyczek (wraz z odsetkami) oraz dochody z oprocentowania papierów wartościowych, stanowiących pokrycie funduszu rezerwowego. Do czasu osiągnięcia maksymalnego pułapu przewidzianego ustawą, fundusz byłby zasilany wpłatami odpowiedniej części kumulowanego FOŚG oraz nadwyżką bilansową BFG. Środki funduszu rezerwowego przekraczające poziom przewidziany ustawą, powinny być w całości przekazywane przez BFG bankom, proporcjonalnie do ich udziału w tworzeniu funduszu rezerwowego. W określonych przypadkach, fundusz pomocowy mógłby zostać uzupełniony środkami z opisanego wyżej funduszu rezerwowego.

Zdaniem Izby, wymaga również rozważenia zasadność pobierania oprocentowania oraz prowizji od pomocy finansowej udzielanej bankom przez Fundusz. W przypadku pożyczek, dzięki rezygnacji z procentu oraz prowizji, możliwe byłoby osiągnięcie większych efektów pomocy dzięki zaangażowaniu mniejszych kwot, co w efekcie ograniczyłoby obciążenie finansowe banków finansujących działalność pomocową<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Odnosi się to do sytuacji gdyby np. niewystarczające okazały się również środki z funduszy własnych BFG oraz ewentualnie uzyskane w wyniku podwyższenia obciążeń sektora bankowego zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o BFG.

<sup>8</sup> Zgodnie z informacją opublikowaną przez BFG w materiale „Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w pierwszym pięcioleciu (1995-2000)”

<sup>9</sup> Stosując uproszczenie wyliczeń można podać następujący przykład: przy rentowności bonów skarbowych wynoszącej 10% i pomocy (pożyczce) z BFG w wysokości 10 mln zł oprocentowanej 5%, roczny dochód banku dzięki uzyskanej pomocy zainwestowanej w bony skarbowe, wyniesie 500 tys. zł. Rezygnując z oprocentowania, wystarczające będzie udzielenie pożyczki w wysokości 5 mln zł – tj. o połowę mniejszej, dla osiągnięcia efektu pomocy w postaci dochodu równego 500 tys. zł.

3.2. Kontrola wykazała, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny w zasadzie prawidłowo realizował powierzone mu zadania związane z gwarantowaniem depozytów bankowych oraz z udzielaniem pomocy finansowej bankom. Nieprawidłowości dotyczyły natomiast gospodarowania powierzonym władzom Funduszu majątkiem oraz przestrzegania przepisów niektórych aktów normatywnych. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz podniesienia efektywności funkcjonowania BFG władze Funduszu powinny zdaniem NIK:

- 1) przeprowadzić renegocjację niekorzystnych dla BFG postanowień w umowach z firmami WI Sp. z o.o. oraz B+B Sp. z o.o., które umożliwiają wykonawcy prac adaptacyjnych określanie ceny (kosztów) usługi na poziomie znacznie odbiegającym od cen rynkowych;
- 2) stosować, przy udzielaniu zamówień, procedury przewidziane w ustawie o zamówieniach publicznych;
- 3) przedłożyć GIODO do zarejestrowania zbioru danych osobowych gromadzone i przetwarzane przez Fundusz, w tym listy deponentów;
- 4) przekazywać Ministrowi Finansów kwartalne sprawozdania o wysokości poręczeń i gwarancji udzielonych przez BFG;

W świetle wyników kontroli celowe jest - w ocenie NIK – podjęcie stosownych działań zmierzających do nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz statutu Funduszu, których efektem byłoby określenie trybu i form wykonywania przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością BFG.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje również za celowe podjęcie przez NBP odpowiednich działań, których skutkiem byłaby dalsza poprawa sprawności opracowywania przez GINB projektów opinii w sprawie wniosków banków spółdzielczych o uzyskanie pomocy z BFG.

## **II. Część szczegółowa**

### **1. Charakterystyka stanu prawnego**

1.1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny został utworzony i działa na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>10</sup> Do zadań Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania zgromadzonych środków pieniężnych (art. 4 ust. 1 ustawy o BFG) należy:

- określanie na dany rok wysokości środków wyodrębnionych przez banki na fundusz ochrony środków gwarantowanych,
- wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania środków pieniężnych na zasadach określonych w ustawie,
- gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania,
- nadzór nad umownym systemem gwarantowania środków pieniężnych.

Do zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania (art. 4 ust. 2) należy:

- udzielanie zwrotnej pomocy finansowej w przypadku powstania niebezpieczeństwa niewypłacalności bądź na nabycie akcji lub udziałów banków,
- nabywanie wierzycielności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności,
- kontrola nad prawidłowością wykorzystania udzielonej zwrotnej pomocy,
- określanie wysokości obowiązkowych opłat rocznych na rzecz BFG, wnoszonych przez banki,
- kontrola realizacji programów postępowania naprawczego przez banki.

1.2. Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest - zdaniem NIK - państwową osobą prawną<sup>11</sup>. Aczkolwiek kwestia ta nie została w sposób jednoznaczny określona w ustawie o BFG, to powyższa konstatacja wynika z analizy przepisów tej ustawy. Jako główne argumenty świadczące, iż BFG jest państwową osobą prawną należałoby wskazać następujące fakty:

- został on utworzony w drodze (specjalnej) ustawy i na jej mocy została Funduszowi nadana osobowość prawna (art. 3 ust. 2 ustawy o BFG),
- Funduszowi zostały w ustawie przypisane zadania o charakterze publicznym (odpowiadające zadaniom państwa) i został on wyposażony w pewne kompetencje władcze i nadzorcze wobec podmiotów objętych systemem gwarantowania,
- organy państwowe mają bezpośredni wpływ na stanowienie aktów wewnętrznych Funduszu (statutu i regulaminu) oraz na powoływanie i odwoływanie przewodniczącego Rady Funduszu, a także części jej członków,

---

<sup>10</sup> Tekst jednolity - Dz. U. z 2000 r. Nr 9, poz. 131 ze zm..

<sup>11</sup> Taki pogląd w powyższej kwestii zaprezentowano w kilku publikacjach m.in. „*Komentarzu do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*” aut. M.Grzybowski, M.Safjana i innych (Wydawnictwo KIK, Warszawa 1998 r., str. 44), „*Polskie prawo bankowe*” aut. L.Górala, M.Karlikowskiej i K.Koperkiewich-Mordel (Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000 r., str. 208).

- nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje - w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem - Minister Finansów (art. 3 ust. 5), zaś sprawozdanie z działalności Funduszu przedstawia Sejmowi do rozpatrzenia Rada Ministrów. Odrzucenie przez Sejm sprawozdania BFG „*jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wszystkich członków organów Funduszu*” (art. 17 ust. 4).

Szczegółowe zadania Funduszu<sup>12</sup>, organizację oraz zasady gospodarki finansowej określa statut Funduszu nadany - zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 3 ust. 4 ustawy o BFG - przez Radę Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego<sup>13</sup>.

1.3. Organami Funduszu są obecnie: dziesięcioosobowa Rada Funduszu (Przewodniczący powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na uzgodniony wniosek Ministra Finansów i Prezesa NBP oraz po 3 członków powoływanych przez Ministra Finansów, Prezesa NBP i Związek Banków Polskich) i pięcioosobowy Zarząd Funduszu wyłaniany przez Radę (art. 5 i 9)<sup>14</sup>. Kadencja Rady trwa 4 lata, a Zarządu 3 lata.

Rada Funduszu sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością Funduszu (art. 7 ustawy o BFG)<sup>15</sup>. Zarząd Funduszu kieruje Funduszem i reprezentuje go na zewnątrz, a jego zadania określono w art. 10 ustawy o BFG<sup>16</sup>.

1.4. Źródłami finansowania Funduszu, zgodnie z art. 15 ustawy o BFG, są:

- obowiązkowe opłaty roczne wnoszone przez podmioty objęte systemem gwarantowania,
- kwoty przekazane z funduszu ochrony środków gwarantowanych pochodzące z wpłat podmiotów objętych systemem gwarantowania dokonywanych, zgodnie z uchwałą Zarządu Funduszu, na wyodrębniony rachunek specjalny Funduszu w NBP,
- dochody z oprocentowania pożyczek udzielanych przez Fundusz oraz dochody z oprocentowania papierów wartościowych posiadanych przez BFG,
- środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej,
- środki z dotacji udzielonych, na wniosek Funduszu, z budżetu państwa, na zasadach określonych w prawie budżetowym,
- środki z kredytu udzielonego przez NBP na uzgodnionych z Funduszem warunkach,
- inne dochody.

Wpłaty banków na fundusz pomocowy oraz fundusz ochrony środków gwarantowanych noszą cechy danin publicznych - obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy (ponadto są one, tak jak podatki bezzwrotne,

---

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o BFG Rada Ministrów, na uzgodniony wniosek Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów, może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe zadania Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania oraz tryb ich wykonania.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm.).

<sup>14</sup> Osoby pełniące funkcje w organach Funduszu nie mogą pełnić funkcji w organach lub być pracownikami banków (zrzeszeń regionalnych banków spółdzielczych).

<sup>15</sup> Tryb działania Rady Funduszu określono, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 2 ustawy o BFG, rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia regulaminu Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.U. Nr 73, poz. 466).

<sup>16</sup> Do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych Funduszu upoważnieni są dwaj członkowie Zarządu Funduszu, działający łącznie (art. 11). Rada Funduszu i Zarząd Funduszu wykonują swoje funkcje przy pomocy Biura Funduszu, którego strukturę organizacyjną oraz zasady działania określa Zarząd Funduszu w uzgodnieniu z Radą Funduszu.

przymusowe i nieodpłatne). Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>17</sup> w art. 3 zalicza daniny publiczne do dochodów publicznych, które z kolei mieszczą się w pojęciu środków publicznych. Do środków publicznych należy zaliczyć również m.in. środki z dotacji udzielonych Funduszowi oraz uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej (art. 3 ust. 1 pkt. 2 i art. 61 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do sektora finansów publicznych zalicza się państwowe osoby prawne oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub w części.

Wielkość wnoszonej przez podmioty objęte systemem gwarantowania na rzecz Funduszu obowiązkowej opłaty rocznej określają przepisy art. 13 i 14 ustawy o BFG. Wysokość wspomnianej wyżej opłaty, zgodnie z art. 13 ust. 3a i 3b ustawy o BFG ulega pomniejszeniu: o 30% od dnia 1 stycznia 1998 r., o 40% od dnia 1 stycznia 1999 r. i o 50% od dnia 1 stycznia 2001 r. (kwotę wynikającą z pomniejszenia wnosi NBP). Wniesiona obowiązkowa opłata roczna stanowi (dla banków) koszt uzyskania przychodu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>18</sup>.

Do dnia 21 maja 1999 r., tj. do wejścia w życie nowelizacji ustawy o BFG, Prezes NBP<sup>19</sup> był upoważniony do określenia szczególnych zasad rachunkowości BFG. Po nowelizacji wspomnianej ustawy (art. 17 ust. 6) do wydania stosownego aktu wykonawczego upoważniony został minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Bankowego. To upoważnienie zostało wykonane przez Ministra Finansów w dniu 25 października 1999 r.<sup>20</sup> Koszty działalności biura Funduszu oraz inne wydatki związane z wykonywaniem zadań Funduszu pokrywane są ze środków, o których mowa w art. 15 pkt. 1 i pkt. 3-7 ustawy o BFG (m.in. z obowiązkowej opłaty rocznej, dochodów z oprocentowania kredytów i papierów wartościowych, z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, kredytu z NBP).<sup>21</sup>

Fundusz może nabywać jedynie papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane w pełni przez Skarb Państwa lub NBP. Środki Funduszu są gromadzone na rachunkach bieżących, wyodrębnionych i rachunkach lokat terminowych w NBP.<sup>22</sup>

Roczne sprawozdanie finansowe Fundusz sporządza do dnia 31 marca każdego roku za poprzedni rok obrotowy i podlega ono badaniu przez uprawniony, w trybie odrębnych przepisów, podmiot wybrany w drodze przetargu

---

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.

<sup>19</sup> Zarządzenie Prezesa NBP z dnia 5 lipca 1995 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (M.P. Nr 35, poz. 418 ze zm.).

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 1999 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (Dz.U. Nr 90, poz. 1006).

<sup>21</sup> Nadwyżka bilansowa Funduszu w danym roku powiększa jego fundusze własne.

<sup>22</sup> Stanowi o tym art. 16 ust. 4 ustawy o BFG oraz art. 51 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. Nr 140, poz. 938 ze zm.). Fundusz może także posiadać rachunki w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. Fundusz może uczestniczyć w obrocie skarbowymi papierami wartościowymi także za pośrednictwem biura maklerskiego i posiadać rachunek bankowy do przeprowadzania tych rozliczeń.

przez Prezesa NBP, po zasięgnięciu opinii Rady Funduszu (art. 17)<sup>23</sup>. Bankowy Fundusz Gwarancyjny zwolniony jest od podatku dochodowego od osób prawnych (art. 18).

1.5. Fundusz realizując zadania w zakresie udzielania pomocy<sup>24</sup> podmiotom objętym systemem gwarantowania może m.in. udzielać pożyczek, gwarancji lub poręczeń na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych przez banki<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 20 ustawy o BFG udzielenie przez Fundusz pomocy może nastąpić po spełnieniu następujących warunków:

- uznanie przez Zarząd Funduszu przedstawionych przez ubiegający się bank, wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego jego działalności (w przypadku wniosku o udzielenie pomocy na przejęcie banku, połączenie się banków lub zakup akcji innego banku - wyników badania sprawozdań finansowych obu banków),
- przedstawienie Zarządowi Funduszu przez podmiot objęty systemem gwarantowania pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania uzdrawiającego lub o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji innego banku,
- przedstawienie Zarządowi Funduszu przez bank ubiegający się o pomoc pozytywnej opinii Komisji Nadzoru Bankowego o programie postępowania naprawczego,
- wykazanie, że wysokość wnioskowanych przez podmiot objęty systemem gwarantowania pożyczek, gwarancji, poręczeń oraz środków wydatkowanych przez Fundusz na wykup wierzytelności byłaby nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym banku (w przypadkach wniosku o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem - nie wyższa niż suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym),
- wykorzystanie dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego.

1.6. Zgodnie z art. 168 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, w sprawach nieuregulowanych przepisami wspomnianej ustawy, do postępowania w przedmiocie upadłości banku stosuje się przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. - Prawo upadłościowe<sup>26</sup>.

1.7. Celem obowiązkowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych jest zapewnienie deponentom wypłaty środków zgromadzonych na

---

<sup>23</sup> W terminie do dnia 31 maja każdego roku sprawozdanie z działalności Funduszu i załączone do niego sprawozdanie finansowe, wraz z wynikami badania biegłego rewidenta za rok poprzedni Rada Ministrów przedstawia Sejmowi do rozpatrzenia. Odrzucenie przez Sejm sprawozdania z działalności Funduszu za rok poprzedni jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wszystkich członków organów Funduszu, z zastrzeżeniem, że pełnią oni swoje funkcje do czasu powołania nowych członków organów Funduszu (nie dotyczy to członków organów Funduszu, których kadencji nie obejmuje sprawozdanie).

<sup>24</sup> Środki uzyskane przez te podmioty w wyniku udzielenia przez Fundusz pożyczek, gwarancji lub poręczeń mogą być przeznaczone tylko na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zakup udziałów albo akcji banku przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy (art. 19 ustawy o BFG).

<sup>25</sup> Do gwarancji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące gwarancji udzielanych przez banki.

<sup>26</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512 ze zm.

tych rachunkach, do wysokości określonej ustawą, w przypadku utraty przez podmiot objęty systemem gwarantowania możliwości ich zwrotu (art. 21 ustawy o BFG)<sup>27</sup>. Wspomniana ustawa o BFG w art. 2 pkt. 1 oraz w art. 2a definiuje kto w jej rozumieniu jest deponentem.

Pierwotnie, obowiązkowy system gwarantowania środków pieniężnych obejmował środki gwarantowane do wysokości (łącznie z odsetkami naliczonymi do dnia spełnienia warunków gwarancji) w złotych 1.000 EURO w 100% wartości środków gwarantowanych, oraz przekraczające równowartość w złotych 1.000 EURO, a nie przekraczające równowartości w złotych 3.000 EURO - w 90% wartości środków gwarantowanych<sup>28</sup>. Następnie górna granica kwoty środków gwarantowanych w 90% uległa podwyższeniu do równowartości (w złotych): od dnia 1 lipca 1997 r. - 4.000 EURO, od dnia 1 stycznia 1998 r. - 5.000 EURO, od dnia 1 stycznia 1999 r. - 8.000 EURO i od dnia 1 stycznia 2000 r. - 11.000 EURO. Te wielkości w kolejnych latach będą nadal wzrastać aż do osiągnięcia równowartości 20.000 EURO w 2003 roku.<sup>29</sup>

Wymienione wyżej kwoty określają maksymalną wysokość roszczeń deponenta w stosunku do Funduszu, niezależnie od tego, w jakiej wysokości i na ilu rachunkach posiadał deponent środki pieniężne w danym banku (roszczenia z tytułu gwarancji przedawniają się po upływie 5 lat od dnia spełnienia warunków gwarancji)<sup>30</sup>. Deponent nie traci prawa do dochodzenia swych roszczeń od banku ponad kwotę gwarantowaną przez ustawę.

Podmioty objęte systemem gwarantowania (banki) obowiązane są tworzyć fundusz ochrony środków gwarantowanych na zaspokojenie roszczeń deponentów w przypadku spełnienia warunków gwarancji przez którykolwiek podmiot objęty tym systemem, a ich wysokość określa art. 25 ustawy o BFG<sup>31</sup>. Fundusz ochrony

---

<sup>27</sup> Podmiotami stosunku gwarancji są Fundusz i deponent a przedmiotem gwarancji jest wierzytelność deponenta, w związku z którą z dniem spełnienia warunków gwarancji nabywa on w stosunku do Funduszu, na warunkach określonych w ustawie, uprawnienie do świadczenia pieniężnego. To świadczenie pieniężne płatne jest według terminarza wypłat ustalonego w trybie przewidzianym w art. 28 ust. 3 ustawy o BFG - nie później niż w 30 dni od otrzymania przez syndyka masy upadłości banku kwoty przekazanej przez Fundusz na wypłatę środków gwarantowanych.

<sup>28</sup> Objęcie środków pieniężnych na rachunkach bankowych obowiązkowym systemem gwarantowania następuje w stosunku do środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych - w dniu wejścia w życie ustawy a w stosunku do środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych po dniu wejścia w życie ustawy - w dniu wpłaty na rachunek bankowy (art. 23 ust. 1).

<sup>29</sup> Kwota środków gwarantowanych w 90% ich wartości wzrasta do:

- równowartości w złotych 15.000 EURO - od dnia 1 stycznia 2001 r.,
- równowartości w złotych 17.000 EURO - od dnia 1 stycznia 2002 r.,
- równowartości w złotych 20.000 EURO - od dnia 1 stycznia 2003 r.

<sup>30</sup> Do wyliczenia wartości EURO w złotych przyjmuje się kurs średni Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z tabelą kursową ogłaszaną przez Narodowy Bank Polski, obowiązującą w dniu spełnienia warunku gwarancji.

<sup>31</sup> Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych w kolejnym roku jest ustalana nie później niż do końca poprzedniego roku kalendarzowego, jako iloczyn stawki w wysokości do 0,4% i sumy środków pieniężnych zgromadzonych w banku (zrzeszeniu regionalnym) na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej stosownie do art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 140, poz. 938 ze zm.), za październik (z tym, że wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych w odniesieniu do banków: PKO BP, Pekao S.A., BGŻ S.A. do dnia 31 grudnia 1999 r. ustalana jest jako iloczyn połowy stawki i sumy środków pieniężnych wymienionych wyżej - z tym, iż wspomniane banki w przypadku przejęcia innych banków były obowiązane do tworzenia na rok 1999 fundusz ochrony środków gwarantowanych od łącznej sumy środków pieniężnych łączących się banków, z zastosowaniem połowy stawki wyłącznie do sumy własnych środków pieniężnych przed przejęciem).

środków gwarantowanych jest zwiększany lub zmniejszany w dniu 1 lipca każdego roku, odpowiednio do wysokości sumy stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej za kwiecień każdego roku.<sup>32</sup>

1.8. Tryb realizacji wypłaty środków gwarantowanych rozpoczyna się w ten sposób, że syndyk masy upadłości jest obowiązany, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia upadłości banku, ustalić na podstawie ksiąg banku i przedstawić w formie pisemnej Funduszowi listę deponentów oraz inne dokumenty wymienione w art. 27 ust. 1 ustawy o BFG<sup>33</sup>.

Zarząd Funduszu, w terminie 14 dni, sprawdza pod względem zgodności z ustawą przedstawioną przez syndyka masy upadłości listę deponentów oraz wyliczenie kwot środków gwarantowanych. W przypadku powstania uzasadnionych wątpliwości co do podanej przez syndyka masy upadłości wysokości wydatków, Zarząd Funduszu zwraca się do sędziego-komisarza o zatwierdzenie wydatków w trybie art. 99 Prawa upadłościowego, co nie wstrzymuje powzięcia przez Zarząd Funduszu uchwały o przekazaniu kwot na wypłatę środków gwarantowanych. Jeżeli Zarząd Funduszu stwierdzi, że lista deponentów nie spełnia wymogów przewidzianych w ustawie, odmawia jej przyjęcia i zwraca ją syndykowi masy upadłości, o czym niezwłocznie powiadamia sędziego-komisarza (syndyk masy upadłości jest obowiązany do usunięcia braków wskazanych przez Zarząd Funduszu - w terminie nie dłuższym niż 7 dni).

---

<sup>32</sup> Banki są obowiązane lokować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych w skarbowych papierach wartościowych i bonach pieniężnych NBP oraz deponować je na wyodrębnionym dla każdego banku rachunku depozytowym w NBP lub Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych, a w przypadku braku takiej możliwości - na oprocentowanym rachunku bieżącym w NBP. Banki spółdzielcze obowiązane są deponować aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych zrzeczenia regionalnego na wyodrębnionym rachunku we właściwych dla nich bankach regionalnych (art. 26 ust. 1). Z wyjątkiem banków, o których mowa w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 80, poz. 369 ze zm.) - banków niezrzeszonych spełniających wymagania prawa bankowego.

Banki objęte obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych przekazują Zarządowi Funduszu informacje o sumie wkładów na rachunkach objętych obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych i wysokości funduszu ochrony środków gwarantowanych w terminach do dnia 15 grudnia każdego roku i do dnia 15 czerwca każdego roku (w przypadku banków spółdzielczych ten obowiązek wykonuje właściwy bank zrzeszający).

<sup>33</sup> W przypadku spełnienia warunku gwarancji w dniu np. uprawomocnienia się postanowienia o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości ze względu, że majątek banku nie wystarczy nawet na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego a także gdy nastąpi prawomocne umorzenie postępowania upadłościowego z tego samego względu, a syndyk nie wykonał obowiązków wynikających z ustawy:

- 1) czynności sporządzenia listy deponentów i wypłaty środków gwarantowanych, dokonywane przez syndyka masy upadłości, wykonuje zarząd podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- 2) przepisy dotyczące syndyka stosuje się odpowiednio,
- 3) w razie zaistnienia wątpliwości co do podanych przez zarząd banku wysokości wydatków związanych z wypłatą wynagrodzeń pracownikom i bieżących wydatków, wysokości środków płynnych, Zarząd Funduszu występuje do właściwego dla podmiotu objętego obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych organu rejestrowego,
- 4) Zarząd Funduszu powiadamia właściwy organ rejestrowy o zaistnieniu nieprawidłowości w sporządzeniu listy deponentów przez zarząd tego banku oraz o odmowie jej przyjęcia oraz zwróceniu.

Zarząd Funduszu po przyjęciu listy, nie później niż w ciągu 7 dni, podejmuje i podaje do publicznej wiadomości - w drodze ogłoszenia w piśmie o zasięgu ogólnokrajowym, oraz przekazuje podmiotom objętym systemem gwarantowania - uchwałę o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych (art. 28)<sup>34</sup>. Syndyk masy upadłości jest obowiązany do dokonywania wypłat środków gwarantowanych na warunkach określonych ustawą oraz w uchwale Zarządu Funduszu zgodnie z terminarzem wypłat przez niego sporządzonym i zatwierdzonym przez Zarząd Funduszu<sup>35</sup>.

Środki na wypłatę depozytów, przekazane na podstawie uchwały Zarządu Funduszu syndykowi masy upadłości, nie wchodzi do masy upadłości i nie mogą być wykorzystane przez syndyka na żaden inny cel niż wypłata środków gwarantowanych.

Po ustaleniu listy wierzytelności przez sędziego-komisarza lub po stwierdzeniu wierzytelności prawomocnym orzeczeniem sądu listę deponentów uzupełnia się o wierzytelności deponentów nie objęte listą. W przypadku uzupełnienia listy deponentów, podmioty objęte systemem gwarancji dokonują dodatkowych wpłat na rachunek specjalny Funduszu w Narodowym Banku Polskim (art. 33).<sup>36</sup>

W przypadku gdy wielkość roszczeń z tytułu gwarantowanych środków pieniężnych przekroczy kwotę utworzonych przez banki funduszy, roszczenia te Fundusz pokrywa z innych źródeł, o których mowa w art. 15 ustawy o BFG (art. 34 ust. 1 tej ustawy)<sup>37</sup>.

Z tytułu przekazania środków syndykowi masy upadłości Funduszowi przysługuje roszczenie do masy upadłości o zwrot przekazanych kwot, które podlegają zaspokojeniu w pierwszej kolejności po pokryciu bieżących kosztów postępowania upadłościowego, należności za pracę pracowników banku (zrzeszenia regionalnego) i innych roszczeń tych pracowników, o których mowa w art. 204 § 1 pkt. 1 Prawa upadłościowe (art. 30 ustawy o BFG)<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Dokonywane przez podmioty objęte systemem gwarantowania wpłaty środków przeznaczonych na wypłatę środków gwarantowanych, w wysokości określonej Zarządu BFG, banki obowiązane są wnieść na wyodrębniony rachunek specjalny Funduszu w Narodowym Banku Polskim w terminie 7 dni roboczych od podania do publicznej wiadomości tej uchwały Zarządu w drodze ogłoszenia w piśmie o zasięgu ogólnokrajowym. Te wpłaty pomniejszają fundusz ochrony środków gwarantowanych podmiotu objętego systemem gwarancji, do chwili likwidacji tego funduszu w związku z upadłością banku i przekazania przez Fundusz kwot na wypłatę środków gwarantowanych (art. 29).

<sup>35</sup> Po zakończeniu wypłat syndyk masy upadłości dokonuje rozliczenia wypłaconych kwot i sporządza sprawozdanie, które przekazuje Funduszowi w terminie 21 dni od dnia zakończenia wypłat (w tym terminie syndyk zwraca również Funduszowi kwoty nie wypłacone deponentom oraz odsetki naliczone od kwoty przekazanej przez Fundusz na wypłatę środków gwarantowanych przez bank prowadzący rachunek, na który wpłacono tę kwotę).

<sup>36</sup> Przepisy art. 28 stosuje się odpowiednio, z tym że wypłata należności deponentów następuje w pierwszej kolejności z bieżących wpływów powiększających masę upadłości.

<sup>37</sup> Po wyczerpaniu środków finansowych Funduszu wypłaty na podstawie roszczeń deponentów zaspokajane są ze środków własnych Funduszu tj. funduszu statutowego. Z kolei po wyczerpaniu tych środków Prezes Narodowego Banku Polskiego może udzielić Funduszowi kredytu na uzgodnionych z Funduszem warunkach (art. 34 ust. 3 ustawy o BFG i art. 43 ustawy o NBP). Wysokość kredytu nie może przekroczyć kwoty równej połowie przychodów Funduszu z tytułu opłat rocznych wnoszonych przez podmioty objęte systemem gwarantowania. Jeżeli wyczerpią się i te środki Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Prezesa Narodowego Banku Polskiego, może podwyższyć poziom obciążeń banków stosując stawkę opłaty do wysokości 0,8%.

<sup>38</sup> Na Fundusz przechodzą, z mocy prawa, wierzytelności przysługujące deponentowi w stosunku do masy upadłości, w wysokości kwot wypłaconych z tytułu gwarantowania środków pieniężnych (wyjątkiem jest tu przypadek nabycia przedsiębiorstwa bankowego w trybie art. 165 ust. 3 ustawy - Prawo bankowe gdy na nabywcę nie przechodzą zobowiązania wynikające z wierzytelności Funduszu). Kwoty uzyskane przez Fundusz z masy upadłości przekazywane są w pierwszej kolejności na spłatę kredytu (o ile takowy został

## **2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych kontrolowanej działalności**

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe<sup>39</sup> utrzymała gwarancje Skarbu Państwa wyłącznie dla wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach państwowych oraz w bankach, w których depozyty – przed wejściem w życie wspomnianej ustawy – były objęte takimi gwarancjami.

Na początku 1989 r., oprócz NBP jako banku centralnego, działało w Polsce 13 banków państwowych, prywatny Łódzki Bank Rozwoju S.A. oraz około 1650 banków spółdzielczych. W ciągu trzech kolejnych lat liczba banków komercyjnych zwiększyła się do 82.

Zdecydowaną większość nowopowstałych banków stanowiły podmioty o mieszanej strukturze kapitałowej (państwowo-prywatnej) lub banki całkowicie prywatne, których zobowiązania, m.in. z tytułu wkładów oszczędnościowych, nie były objęte gwarancjami. Ten stan rzeczy podważał zaufanie do nowych banków i relatywnie dawał uprzywilejowanie bankom państwowym oraz tym spośród pozostałych, które rozpoczęły działalność przed 1989 rokiem. Problem ten nasilił się w 1994 roku, kiedy niektóre nowopowstałe banki znalazły się w obliczu niewypłacalności, a nawet upadłości.<sup>40</sup>

Brak powszechnych gwarancji dla środków deponowanych w polskich bankach pogarszał również ich pozycję konkurencyjną w stosunku do banków zagranicznych, w których depozyty objęte były gwarancjami. Ponadto w dniu 30 maja 1994 r. organy wspólnot europejskich przyjęły Dyrektywę 94/19/EWG w sprawie systemów gwarantowania wkładów, stanowiącą w art. 3 ust. 1, iż „Każde państwo członkowskie zapewni wprowadzenie i oficjalne uznanie na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarantowania wkładów. (...) instytucja kredytowa upoważniona do prowadzenia działalności w danym kraju członkowskim (...) nie może przyjmować wkładów, jeżeli nie jest członkiem takiego systemu. (...)”. Określona w Dyrektywie kwota gwarancji wkładów w razie ich niedostępności wynosi 20 000 ECU (EURO). Na okres przejściowy, tj. do 31 grudnia 1999 r. przewidziana została możliwość stosowania niższego poziomu gwarancji, jednak nie niższego niż 15 000 ECU (EURO).

Dla utrzymania zaufania do banków w Polsce konieczne stało się podjęcie prac dla uregulowania kwestii gwarantowania depozytów. Na okres przejściowy w 1994 r., wprowadzono swoiste prowizorium gwarancyjne. Uchwałą Sejmu w sprawie założeń polityki pieniężnej na 1994 r., Prezes NBP został uprawniony do gwarantowania depozytów osób fizycznych do wysokości 1000 ECU w pełnej kwocie depozytu, a w wysokości przekraczającej 1000 ECU do 3000 ECU w kwocie 90% wartości depozytu. To rozwiązanie miało obowiązywać do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych, systemowo regulujących zagadnienie gwarantowania depozytów w bankach.

Wprowadzenie, ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemu gwarantowania depozytów miało na celu:

---

zaciągnięty) oraz uzupełnienie środków Funduszu. Pozostałe kwoty Zarząd Funduszu wykorzystuje jedynie na cele związane z realizacją zadań w zakresie wypłat środków gwarantowanych, a mianowicie wykorzystuje w przypadkach konieczności powiększenia środków przekazanych syndykom na podstawie dotychczas powziętych uchwał i uwzględnia przy podejmowaniu kolejnych uchwał o przekazaniu syndykowi kwot na wypłatę środków gwarantowanych.

<sup>39</sup> T.j. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 ze zm.

<sup>40</sup> Por. Baka W. - Dziś i jutro Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prawo bankowe 1995 nr 3.

- zapewnienie ochrony depozytów osób fizycznych i prawnych, które nie mając możliwości samodzielnej oceny stanu ryzyka finansowego powierzają je bankom, jako instytucjom zaufania publicznego,
- stworzenie systemowych możliwości udzielania pomocy finansowej bankom, które utraciły lub znalazły się w obliczu utraty wypłacalności,
- zapewnienie instytucjonalnych warunków monitorowania rozwoju sytuacji sektora bankowego i sytuacji poszczególnych banków oraz podejmowania odpowiednich inicjatyw dla zapobieżenia mogącym wystąpić niewypłacalnościom.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny rozpoczął działalność w okresie bardzo trudnym dla polskiego systemu bankowego. W 1995 r. 27 banków komercyjnych (33%) oraz 659 banków spółdzielczych (44%) realizowało programy naprawcze, a w odniesieniu do 60 banków ogłoszona została upadłość. Powołane w kwietniu 1995 r. władze Funduszu były zobowiązane m.in. do pozyskania siedziby, zatrudnienia odpowiedniej kadry, opracowania procedur działania oraz pozyskania środków na finansowanie działalności BFG. Jednocześnie konieczne było jak najszybsze opracowanie i wdrożenie procedur związanych z wypłatami środków gwarantowanych dla klientów upadłych banków.

W latach 1996-1997 następowała stopniowa poprawa sytuacji systemu bankowego, której wyrazem była m.in. malejąca liczba banków upadających (łącznie 37) i realizujących programy naprawcze (313 banków na koniec 1997 r.). Wdrażanie tych programów przez znaczną liczbę banków powodowało wzrost zapotrzebowania na pomoc finansową ze strony BFG.

**Tabela nr 1: Banki w latach 1995-1999**

Stan na 31 grudnia

Rok	Liczba banków działających w Polsce		Liczba banków realizujących programy naprawcze		Liczba upadłych banków	
	Komercyjne	Spółdzielcze	Komercyjne	Spółdzielcze	Komercyjne	Spółdzielcze
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
1995	<b>81</b>	<b>1513</b>	<b>27</b>	<b>659</b>	<b>3</b>	<b>57</b>
1996	<b>87</b>	<b>1394</b>	<b>17</b>	<b>458</b>	<b>1</b>	<b>30</b>
1997	<b>88</b>	<b>1296</b>	<b>10</b>	<b>303</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
1998	<b>83</b>	<b>1189</b>	<b>8</b>	<b>214*</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
1999	<b>77</b>	<b>781</b>	<b>7**</b>	<b>147*</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

\* banki podlegające samodzielnej sanacji oraz realizujące zatwierdzone przez KNB programy łączeniowe po przejęciu banków o złej kondycji finansowej.

\*\* spośród 8 banków komercyjnych nie spełniających kryterium (8%) współczynnika wypłacalności na koniec 1999 r., 7 realizuje programy postępowania naprawczego (program postępowania naprawczego 2 banków tworzących grupę został zaakceptowany przez KNB na początku marca 2000 r.), a 1 bank został postawiony w stan upadłości w lutym 2000 roku.

*Źródło: Sprawozdania z działalności BFG za lata 1995-1999, Analiza GINB dotycząca sytuacji ekonomicznej banków w 1999 r.*

W latach 1998 – 1999 upadło łącznie 5 banków. Bardzo intensywnie przebiegały procesy konsolidacji i przejęć, zwłaszcza wśród banków spółdzielczych, dzięki czemu w okresie od stycznia 1998 r. do grudnia 1999 r. ich ilość zmalała o 515 podmiotów (tj. o blisko 40 %). Wyrazem poprawy i stabilizacji sytuacji w sektorze bankowym w latach 1998 – 1999 było również zmniejszenie o połowę liczby banków realizujących programy naprawcze.

### 3. Istotne ustalenia kontroli

#### 3.1. Realizacja wypłat środków gwarantowanych przez Fundusz

##### 3.1.1. Wielkości wypłat środków gwarantowanych w latach 1995-1999

W latach 1995-1999 Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłacił środki gwarantowane dla 166.898 deponentów w łącznej wysokości 173,8 mln zł. Uchwały o przekazaniu kwot na wypłaty środków gwarantowanych dotyczyły 91 upadłych banków, w tym 41 w 1995 r., 36 banków w 1996 r., 7 banków w 1997 r., 6 banków w 1998 r. oraz 1 banku w 1999 roku. W okresie objętym kontrolą największa liczba upadłości banków miała miejsce w 1995 r., w którym Fundusz wypłacił deponentom łącznie 105 mln zł.

Źródłem pokrycia wypłat były środki pochodzące z: funduszy ochrony środków gwarantowanych tworzonych przez banki objęte systemem gwarantowania depozytów, środki odzyskane z mas upadłości innych banków oraz środki płynne, które pozostawały w dyspozycji syndyków upadłych banków. Udział środków z poszczególnych źródeł w realizacji gwarancji, wielkość wypłat środków gwarantowanych oraz stawki Funduszu tych środków w latach 1995 - 1999 przedstawiają dane zamieszczone w tabelach nr 2, 3 i 4.

**Tabela nr 2:** Udział środków z poszczególnych źródeł w realizacji gwarancji (w mln zł).

Lata	Z funduszy ochrony środków gwarantowanych	Ze środków płynnych w dyspozycji syndyków banków realizujących wypłaty	Ze środków odzyskanych przez Fundusz z mas upadłości banków	Łącznie
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1995	85,8	19,2	0	105,0
1996	47,3	3,1	0,4	50,8
1997	4,7	0,6	1,1	6,4
1998	4,1	1,8	2,3	8,2
1999	0,0	2,0	1,4	3,4
<b>Ogółem</b>	<b>141,9</b>	<b>26,7</b>	<b>5,2</b>	<b>173,8</b>

*Źródło: Dokumenty przedłożone w czasie kontroli w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, sprawozdania z działalności BFG za lata 1995-1998*

Największe znaczenie dla pokrycia wypłat środków gwarantowanych miały w tym okresie wpłaty banków z tworzonych przez nie na ten cel funduszy ochrony środków gwarantowanych, a stosunkowo mniejsze pozostałe dwa źródła finansowania.

**Tabela nr 3:** Wielkość wypłat środków gwarantowanych w latach 1995-1999.

Rok	Rodzaj banku	Liczba banków, co do których wpłynęły wnioski do BFG dotyczące wypłaty środków gwarantowanych	Ogólna wielkość zgromadzonych depozytów w upadłych bankach* (w mln. zł)	Zrealizowane wypłaty środków gwarantowanych	
				Liczba wypłat	Kwota wypłat (mln zł)
1	2	3	4	5	6
1995	<b>ogółem</b>	<b>41</b>	<b>249,5</b>	<b>89 939</b>	<b>105,0</b>
	w tym w bankach:				
	- komercyjnych	2	179,6	19 870	50,3
	- spółdzielczych	39	69,9	70 069	54,7
1996	<b>ogółem</b>	<b>36</b>	<b>60,4</b>	<b>59 423</b>	<b>50,8</b>
	w tym w bankach:	(9 z 1995r.)			
	- komercyjnych	-	-	-	-
	- spółdzielczych	36	60,4	59 423	50,8
1997	<b>ogółem</b>	<b>7</b>	<b>9,3</b>	<b>10 534</b>	<b>6,4</b>
	w tym w bankach:	(4 z 1996r.)			
	- komercyjnych	-	-	-	-
	- spółdzielczych	9	9,3	10 534	6,4
1998	<b>ogółem</b>	<b>6</b>	<b>10,6</b>	<b>6 775</b>	<b>8,2</b>
	w tym w bankach:	(2 z 1997r.)			
	- komercyjnych	-	-	-	-
	- spółdzielczych	6	10,6	6.775	8,2
1999	<b>ogółem</b>	<b>1</b>	<b>18,7</b>	<b>318</b>	<b>3,4</b>
	w tym w bankach:				
	- komercyjnych	1	18,7	318	3,4
	- spółdzielczych	-	-	-	-
<b>OGÓLEM 1995-1999</b>		<b>91</b>	<b>348,5</b>	<b>166 989</b>	<b>173,8</b>

\*W bankach co do których Zarząd BFG podjął uchwałę o wypłacie środków gwarantowanych.

Źródło: przedłożone w toku kontroli dokumenty i zestawienia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, oraz sprawozdania z działalności BFG za lata 1995-1998

Wysokość funduszu ochrony środków gwarantowanych ustalana jest jako iloczyn określonej przez Radę Funduszu stawki i sumy środków pieniężnych, zgromadzonych w banku (zrzeszeniu regionalnym) na wszystkich rachunkach, stanowiącej podstawę obliczania kwoty rezerwy obowiązkowej.

Poziom stawki procentowej stosowanej do obliczeń funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG), BFG ustala na podstawie prognozowanych upadłości banków w danym roku oraz notowanego w tych bankach stanu wkładów oszczędnościowych.

**Tabela nr 4:** Stawki funduszu ochrony środków gwarantowanych (FOŚG) w latach 1995 - 1999

Rok	Wysokość stawek FOŚG zgodnie z ustawą o BFG		Określona przez Radę Funduszu stawka FOŚG		Wysokość FOŚG (w mln zł)	Wykorzystanie FOŚG na wypłaty deponentom (w %)
	Dla pozostałych banków	Dla PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A.	Dla pozostałych banków	Dla PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A.		
1	2	3	4	5	6	7
1995	do 0,40 %	do 0,20 %*	0,40 %	0,20 %	225,7	38,0%
1996	do 0,40 %	do 0,20 %	0,40 %	0,20 %	317,1	14,9%
1997	do 0,40%	do 0,20 %	0,18 %	0,12 %	198,8	2,4%
1998	do 0,40 %	połowa stawki dla pozostałych banków	0,10 %	0,05 %	128,3	3,2%
1999	do 0,40 %	połowa stawki dla pozostałych banków	0,16 %	0,08 %	271,6	0,0%

\* Do dnia 31 grudnia 1995 r. stawka 0,2 % obowiązywała również dla banków spółdzielczych.

Źródło: Uchwały Rady Funduszu nr5/95, 16/95, 25/96, 33/97, 33/98, sprawozdania z działalności BFG.

Określenie przez Radę Funduszu stawek FOŚG na poziomie przekraczającym faktyczne potrzeby związane z wypłatami środków gwarantowanych, nie stanowi znaczącego obciążenia finansowego dla banków, gdyż aktywa stanowiące pokrycie funduszu ochrony środków gwarantowanych – inwestowane w odpowiednie papiery wartościowe – przynoszą bankom dochody odsetkowe. Aktywa te są własnością banku do momentu ich konwersji na środki pieniężne i przekazania do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w celu wypłaty depozytów gwarantowanych.<sup>41</sup>

Od maja 1998 r. (tj. od momentu przekazania środków na podstawie uchwały z dnia 24 kwietnia 1998 r. dla deponentów Banku Spółdzielczego w Wądrożu Wielkim) do 31 grudnia 1999 r., BFG dokonując wypłat środków gwarantowanych nie korzystał z utworzonych przez banki funduszy ochrony środków gwarantowanych, dzięki wykorzystaniu środków uzyskanych z mas upadłości banków.

<sup>41</sup> Utrzymywanie przez bank znacznych aktywów finansowych stanowiących pokrycie FOŚG może utrudniać efektywne zarządzanie płynnością, gdyż np. środki te nie mogą być przedmiotem zastawu ani być obciążone w jakikolwiek sposób.

W latach 1995 - 1999 Fundusz odzyskał z mas upadłości banków kwotę 12,4 mln zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 1999 r. na koncie BFG - „środki uzyskane z mas upadłości banków” - znajdowała się kwota 7.222.569,31 zł.

W odpowiedzi na pytania skierowane do banków przez kontrolerów NIK, większość banków wyraziła akceptację dla zwiększenia zakresu gwarancji depozytów – w ramach dostosowywania regulacji prawnych w Polsce do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej – nawet jeśli z tego tytułu wzrosłyby ich obciążenia finansowe.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia związane z realizacją gwarancji miały miejsce głównie w początkowym okresie działalności BFG i dotyczyły wypłat środków gwarantowanych deponentom będącym spółkami cywilnymi. Do września 1995 r. Zarząd Funduszu – podejmując uchwały o przekazaniu kwot na wypłatę środków gwarantowanych – przyjmował, iż deponentami w rozumieniu ustawy o BFG, w przypadku środków zgromadzonych na rachunkach spółek cywilnych, są ich wspólnicy. We wrześniu 1995 r. – przy niezmiennym stanie prawnym – władze Funduszu, zmieniły zasady realizacji wypłat środków gwarantowanych omawianym podmiotom, uznając za deponenta samą spółkę cywilną. Jednocześnie Fundusz nie dokonał – w związku z nowoprzyjętą interpretacją przepisów – kompleksowego skorygowania dotychczasowych wypłat środków gwarantowanych dla spółek cywilnych będących deponentami upadłych banków.

Ponadto wyniki kontroli wskazują, iż w przedkładanych do Sejmu sprawozdaniach z działalności BFG, miały miejsce pewne nieścisłości dotyczące liczby deponentów oraz wielkości kwot nie podjętych przez deponentów. Po utworzeniu komputerowej bazy danych w departamencie Realizacji Gwarancji i Kontroli Wykorzystania Pomocy BFG, okazało się, że w przypadku Banku „Agrobank”, wielkość kwot należnych deponentom, którzy nie podjęli środków gwarantowanych, była mniejsza o 428 tys. zł, a liczba deponentów – o 218, niż wykazywano w sprawozdaniach z działalności BFG za lata 1996-1998.

Opisane wyżej uchybienia nie miały jednak wpływu na ogólnie pozytywną ocenę działalności BFG w zakresie wypłat środków gwarantowanych.

### **3.1.2. Niedostępność wkładów**

Zgodnie z przepisem art. 109 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe – w brzmieniu obowiązującym do nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 lutego 1997 r.<sup>42</sup> – w okresie zawieszenia działalności bank mógł regulować m.in. zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat, rachunków bieżących i kredytu refinansowego, przy czym z pierwszeństwa korzystały zobowiązania wobec osób prawnych i fizycznych nie będących członkami (akcjonariuszami) banku, natomiast regulowanie innych zobowiązań ulegało wstrzymaniu.

---

<sup>42</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i zmianie ustawy Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r., Nr 24, poz. 199), która weszła w życie z dniem 14 kwietnia 1997 r.

Po nowelizacji przepisu art. 109, dokonanej wspomnianą ustawą, w okresie zawieszenia działalności, bank nie mógł dokonywać żadnych czynności, z wyjątkiem czynności związanych z ponoszeniem uzasadnionych kosztów działalności lub zmierzających do zaspokojenia jego roszczeń. Podobnie, powyższa kwestia została uregulowana w art. 159 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.

Z tego też względu, od daty wejścia w życie wspomnianej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 lutego 1997 r., można mówić o prawnej niedostępności wkładów od chwili zawieszenia działalności banku, co faktycznie spowodowało wydłużenie okresu niedostępności depozytów.

**Tabela nr 5:** Średnie terminy realizacji wypłat środków gwarantowanych przez BFG w latach 1995-1999.

Lata	Ilość dni od zawieszenia banku do ogłoszenia upadłości	Ilość dni od złożenia listy deponentów do podjęcia uchwały Zarządu BFG	Ilość dni od upadłości banku do podjęcia uchwały Zarządu BFG	Ilość dni od podjęcia uchwały do przekazania środków	Ilość dni od zawieszenia banku do przekazania przez BFG środków	Ilość dni od upadłości banku do przekazania przez BFG środków
1	2	4	5	6	7	8
1995 <sup>43</sup>	69	51	117	18	184	125
1996	91	23	96	20	207	115
1997	241	62	116	19	376	135
1998	276	24	57	17	350	74
1999*	659	7	191	5	855	196

\* w 1999 r. ogłoszono upadłość 1 banku, tj. Savim Banku - stąd podane w tym wierszu wielkości odnoszą się do długości terminów realizacji gwarancji w tym banku.

Źródło: Wyniki kontroli w BFG

W krajach należących do Unii Europejskiej, dyrektywa 94/19/EWG z dnia 30 maja 1994 r. wprowadziła zalecenie, iż wypłata kwot gwarantowanych powinna nastąpić w ciągu trzech miesięcy od stwierdzenia niezdolności banku do zwrotu depozytu (niedostępności wkładu), i to zarówno z powodu trudności przejściowych (utrata płynności), jak i o poważniejszym charakterze – z możliwością w wyjątkowych okolicznościach dwukrotnego przedłużenia<sup>44</sup>.

Uwzględniając przedstawione wyżej zestawienie średnich terminów realizacji wypłat środków gwarantowanych przez BFG oraz opisane wyżej ustawowe uwarunkowania niedostępności depozytów – czas niedostępności wkładów dla deponentów upadłych banków przekraczał w okresie objętym kontrolą terminy przewidziane w uregulowaniach obowiązujących w krajach Unii Europejskiej.

<sup>43</sup> W 1995 r. wypłata środków gwarantowanych dla deponentów Animex Banku S.A. oraz BS Bolesławiec, została przeprowadzona po podjęciu uchwały Zarządu Funduszu, ze środków płynnych banku, bez wykorzystania FOŚG. Stąd też suma liczb z kolumn 2, 5, 6 nie jest równa ilości dni zawartej w kolumnie 7.

<sup>44</sup> „Prawo bankowe Unii Europejskiej” aut. E.Fojcik-Mastalska (Oficyna Wydawnicza „Unimex”, Wrocław 1996 str. 80-81), „Polski system gwarantowania depozytów bankowych a dyrektywa Unii Europejskiej 94/19/EEC” aut. M.Safjan, M.Grzybowski, K.Borowska („Bezpieczny Bank” z 1998 r. Nr 2/3 str. 115 i nast.).

Wyniki kontroli wskazują, iż okres niedostępności depozytów w bankach – przed wypłatą środków gwarantowanych przez BFG – wynikał głównie z długotrwałej procedury poprzedzającej ogłoszenie upadłości banku przez sąd. Ponadto stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą, czas realizacji gwarancji wydłużał się z powodu składania przez syndyka masy upadłościowej dodatkowych wyjaśnień, dotyczących przedłożonej BFG listy deponentów, lub z powodu odmowy przyjęcia listy przez Zarząd Funduszu i skierowania jej do korekty.

Fundusz nie ma prawa podejmować jakichkolwiek samodzielnych działań w zakresie korekty listy deponentów. Wyjaśnień w tej sprawie udziela podmiot sporządzający listę (syndyk) i te wyjaśnienia są podstawą do podejmowania przez BFG stosownych decyzji co do przyjęcia lub nieprzyjęcia całej listy.

Po uzyskaniu ostatnich wyjaśnień syndyka lub po korekcie listy, Zarząd Funduszu podejmował uchwałę o przekazaniu kwot na wypłatę środków gwarantowanych w terminie wynoszącym średnio 4 dni w 1995 r., 3 dni w 1996 r., 6 dni w 1997 r. i 7 dni w 1998 roku. W 1999 r. uchwała Zarządu Funduszu w sprawie przekazania kwot na wypłatę środków gwarantowanych została podjęta w terminie 7 dni od złożenia listy deponentów.

Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy II Wydział Cywilny, wyrokiem z dnia 20 grudnia 1996 r.<sup>45</sup>, oddalił powództwa deponentów z roszczeniem o zasądzenie odsetek za opóźnienia w realizacji wypłat środków gwarantowanych. W uzasadnieniu tego wyroku sąd stwierdził m.in., iż analiza „procedury dokonywania wypłat, w której bierze udział wiele podmiotów, nasuwa jednoznaczny wniosek, że ustawa nie precyzuje sztywnego terminu wymagalności roszczenia dla deponenta, lecz uzależnia powstanie tego roszczenia od prawidłowości wykonania ustawowych obowiązków przez każdy z podmiotów biorących udział w procesie przekazywania środków gwarantowanych. Teoretycznie rzecz ujmując, w razie niespełnienia przez którykolwiek z ww. podmiotów obowiązków nałożonych ustawą i wykazanie przez deponenta związku przyczynowego między niespełnieniem tychże obowiązków, a opóźnieniem powstałym w wypłacie środków gwarantowanych, powstaje roszczenie o odsetki za opóźnienie na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego (...)”.

Z kolei, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 listopada 1996 r., dotyczącego roszczenia o odsetki z tytułu opóźnienia w wypłacie środków gwarantowanych stwierdził, iż „(...) przepisy ustawy o BFG nie precyzują bliżej terminu wypłaty środków gwarantowanych (...) procedura uruchamiania wypłat na rzecz deponentów jest dość rozbudowana, gdyż składa się z kilku etapów, przy czym uczestniczy w niej wiele podmiotów. O wymagalności więc roszczeń deponentów nie można mówić wcześniej, niż od

---

<sup>45</sup> Sygn. Akt II C 208/96

daty, w której w normalnym porządku rzeczy Fundusz powinien pozyskać środki na zaspokojenie tych roszczeń (...)"

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż główne przyczyny wydłużania się okresu niedostępności wkładów gwarantowanych przez BFG, leżą poza Bankowym Funduszem Gwarancyjnym.

### 3.1.3. Wyплаты środków gwarantowanych dokonywane bezpośrednio przez BFG

W przypadku niepodjęcia środków gwarantowanych w terminach wyznaczonych przez syndyka, do wypłaty tych środków – aż do przedawnienia roszczenia – zobowiązany jest Fundusz.<sup>46</sup> Kwoty wypłat środków gwarantowanych dokonanych bezpośrednio przez BFG w latach 1995-1999 zostały przedstawione w Tabeli nr 6

**Tabela nr 6:** Kwoty wypłat środków gwarantowanych dokonane bezpośrednio przez BFG

Rok	Wypłacono		Pozostało do wypłaty na koniec roku		
	liczba wypłat	kwota w zł	liczba	kwota w zł	średnio 5/4
1	2	3	4	5	6
1995	2	113,16	bd	bd	bd
1996	191 <sup>A</sup>	255959,50	42514	1438788,63	33,8
1997	277	159133,22	52446	1315710,53	25,0
1998	65	44813,64	54167	1330230,04	24,6
1999	110	186985,70	54061	830938,54	15,37
Razem	643	646892,06	X	X	X

A - z czego 22 wypłaty dla spadkobierców 7 deponentów

Źródło: Dokumenty i zestawienia przedłożone w trakcie kontroli BFG

W okresie objętym kontrolą, Fundusz dwukrotnie podejmował akcję powiadamiania deponentów o nie podjęciu środków. Po raz pierwszy akcję tę przeprowadzono w okresie od lutego do grudnia 1997 roku. Łącznie wysłano 946 powiadomień. Koszt powiadomień i związanej z nimi późniejszej korespondencji wyniósł około 3.100 zł. W okresie od 1 lutego do końca 1997 r. Fundusz wypłacił 263 deponentom środki w wysokości 153.220,36 zł.

Po raz drugi, akcja została przeprowadzona w miesiącach sierpień - wrzesień 1999 roku. Wysłano 784 powiadomienia. Koszt powiadomień i związanej z nimi późniejszej korespondencji wyniósł ok. 2.200,00 zł. Na skutek akcji wypłacono 68 deponentom środki

<sup>46</sup> Roszczenia z tytułu gwarancji, zgodnie z art. 22 ust. 5 ustawy o BFG, przedawniają się po upływie 5 lat od spełnienia warunków gwarancji (w pierwotnej wersji ustawy, termin ten był określony na 10 lat).

gwarantowane w wysokości 44.298,75 zł. W obu przypadkach postanowiono wysłać pisma do osób, których należności przekraczają 100 zł.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wypłat środków gwarantowanych dokonywanych bezpośrednio przez BFG.

### **3.2. Umowny system gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych**

Zgodnie z art. 39 ustawy o BFG podmioty objęte systemem gwarantowania, które wywiązują się z obowiązków nałożonych na nie zgodnie z przepisami tej ustawy, mogą w ramach ustawowego systemu gwarantowania środków pieniężnych zobowiązać się do rozszerzenia obowiązku gwarancji środków pieniężnych ponad minimum określone w obowiązkowym systemie gwarantowania środków pieniężnych. Wtedy środki objęte umownym systemem gwarantowania przekazywane są na zaspokajanie roszczeń deponentów po wykorzystaniu środków obowiązkowego systemu gwarantowania. Taka umowa o utworzeniu umownego funduszu gwarantowania środków pieniężnych i zasadach jego działania wymaga, dla swej ważności, zatwierdzenia przez Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (art. 41 ustawy o BFG).

Z ustaleń kontroli wynika, iż niektóre banki podejmowały próby opracowania takich umów, ale prace nad nimi nie wyszły z fazy koncepcyjnych rozważań. Jak dotąd do Funduszu nie wpłynął żaden wniosek o zatwierdzenie umowy o utworzeniu umownego systemu gwarantowania. W związku z tym, do czasu zakończenia kontroli, Rada Funduszu nie zatwierdzała przedmiotowych umów.

### **3.3. Udzielanie pomocy podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania**

#### **3.3.1. Rozpatrywanie wniosków dotyczących udzielenia pomocy finansowej**

W okresie objętym kontrolą, do Funduszu wpłynęło łącznie 176 wniosków i wystąpień banków o udzielenie przez Fundusz pomocy finansowej w formie pożyczki. Liczbę wniosków i wystąpień, jakie wpłynęły do BFG w poszczególnych latach przedstawia Tabela nr 7.

Z ogólnej liczby 176 wniosków i wystąpień – 48 zostało skierowanych przez banki komercyjne, natomiast 128 skierowały do Funduszu banki spółdzielcze. W 1997 r. wpłynął do BFG jedyny, w okresie objętym kontrolą, wniosek o gwarancję.

**Tabela nr 7:** Wnioski i wystąpienia banków do BFG o udzielenie pomocy finansowej skierowane w latach 1995-1999

<b>Rok</b>	<b>Liczba wniosków i wystąpień banków o udzielenie pomocy finansowej</b>
1995	37
1996	33
1997	62
1998	29
1999	15
<b>Razem:</b>	<b>176</b>

*Źródło: Wyniki kontroli w BFG*

W toku kontroli stwierdzono, iż łącznie w 101 przypadkach Fundusz odmówił udzielenia pomocy finansowej, z następujących powodów:

- 1) wystąpienie banku nie mogło być rozpatrzone, gdyż wniosek lub bank nie spełniał wymogów ustawowych<sup>47</sup> (w 73 przypadkach),
- 2) w ocenie Funduszu istniało zbyt duże ryzyko niepowodzenia procesu sanacji lub restrukturyzacji banku (w 9 przypadkach),
- 3) nastąpiła zmiana sposobu sanowania banku (w 7 przypadkach),
- 4) nastąpiło zawieszenie lub ogłoszenie upadłości banku (w 4 przypadkach),
- 5) uznano, że pomoc powinien otrzymać bank proponujący korzystniejszą ofertę (w 4 przypadkach),
- 6) bank zwrócił się o zawieszenie lub wstrzymanie rozpatrywania wniosku (w 3 przypadkach),
- 7) w ocenie Funduszu nie było uzasadnienia ekonomicznego na zwiększenie kwoty pomocy (1 przypadek).

Przeprowadzone w toku kontroli badanie dokumentacji dotyczącej wybranych przypadków odmowy udzielenia pomocy przez BFG – po rozpatrzeniu wniosków banków – nie wykazało nieprawidłowości w tym zakresie. W większości przypadków decyzje były uzasadnione niespełnieniem (przez bank ubiegający się o pomoc), wymagań określonych w art. 20 ustawy o BFG.

Po odmowie udzielenia pomocy przez BFG:

- 1) w 42 przypadkach nastąpiło przejęcie banku lub połączenie z innym bankiem, bądź likwidacja banku w drodze sprzedaży (w 14 przypadkach przejęcie lub połączenie się banków nastąpiło przy wsparciu finansowym BFG),
- 2) w 40 przypadkach bank ubiegający się o pomoc lub bank, który miał zostać przejęty przy pomocy finansowej BFG, funkcjonuje samodzielnie (w 8 przypadkach z pomocą finansową BFG),
- 3) w 17 przypadkach nastąpiło ogłoszenie upadłości banku ubiegającego się o pomoc na samodzielną sanację lub banku, który miał być przejęty przy pomocy finansowej z BFG (w 7 przypadkach upadłość została ogłoszona w 1995 r.),
- 4) w przypadku 2 wystąpień nastąpiła likwidacja banku (były to wystąpienia BS Koszęcin o pożyczkę na połączenie z BS w Pawnokowie).

---

<sup>47</sup> Np. Prezes NBP (lub Komisja Nadzoru Bankowego) nie wydał pozytywnej opinii w związku z wnioskiem danego banku o pomoc BFG.

Wewnętrzne regulacje Funduszu<sup>48</sup>, dotyczące rozpatrywania wniosków banków o udzielenie pomocy finansowej stanowią, iż BFG rozpatruje wnioski banku o udzielenie pomocy finansowej w terminie nie dłuższym niż 30 dni, a w przypadku gdy wymagana jest opinia Rady Funduszu<sup>49</sup>, w terminie nie dłuższym niż 45 dni od daty przedłożenia wniosku wraz z kompletem wymaganych dokumentów i informacji.

W toku kontroli stwierdzono, iż liczba dni pomiędzy datą skierowania przez bank wniosku/wystąpienia o udzielenie pomocy finansowej, a datą podjęcia przez BFG uchwały o udzieleniu pomocy - wynosiła średnio:

160 dni dla wszystkich banków łącznie,  
182 dni dla banków spółdzielczych,  
120 dni dla banków komercyjnych.

Liczba dni pomiędzy datą wpłynięcia wniosku/wystąpienia banku, a datą skorzystania z pomocy, wynosiła średnio:

216 dni dla wszystkich banków łącznie,  
234 dni dla banków spółdzielczych,  
178 dni dla banków komercyjnych.

Liczba dni pomiędzy datą podjęcia uchwały przez BFG, a datą skorzystania z pomocy, wynosiła średnio:

54 dni dla wszystkich banków łącznie,  
51 dni dla banków spółdzielczych,  
62 dni dla banków komercyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że skierowane do BFG wnioski banków w większości przypadków wymagały uzupełnienia bądź skorygowania. Częstą przyczyną wydłużenia okresu rozpatrywania wniosków była również konieczność uzupełnienia bądź wprowadzenia zmian do opracowanego programu postępowania naprawczego. W celu ujednoczenia informacji składanych we wnioskach banków, Fundusz opublikował w Biuletynie BFG wzory formularzy wniosków banków ubiegających się o pomoc finansową.

W odniesieniu do skontrolowanych pożyczek należy stwierdzić, iż generalnie organy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – podejmując decyzje o udzieleniu lub odmowie udzielenia pomocy finansowej – działały zgodnie z ustawą o BFG. Krytyczne uwagi Izby w danym zakresie dotyczyły działań opisanych na stronach 34 - 35 niniejszej Informacji.

---

<sup>48</sup> Uchwała nr 35/97 Rady BFG z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie określenia zasad, form, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

<sup>49</sup> Zgodnie z § 16 uchwały nr 35/97 Rady BFG, jeżeli kwota wnioskowanej pomocy finansowej przekracza równowartość w złotych kwoty 6 mln ECU, Zarząd Funduszu występuje do Rady Funduszu o opinię w sprawie udzielenia pomocy, określając wstępnie swoje stanowisko.

### **3.3.2. Opiniowanie przez Komisję Nadzoru Bankowego planów wykorzystania pomocy BFG**

Bankowy Fundusz Gwarancyjny może udzielić pomocy bankom, które w szczególności przedstawią Zarządowi Funduszu pozytywną opinię Komisji Nadzoru Bankowego<sup>50</sup>, dotyczącą odpowiednio programu postępowania uzdrawiającego, programu postępowania naprawczego, bądź o celowości przejęcia, połączenia się banków lub zakupu akcji (udziałów) innego banku.

W badanym okresie wydano 83 pozytywne oraz 25 negatywnych opinii o programach postępowania naprawczego. W rezultacie wydania pozytywnych opinii, większość wnioskodawców (65) otrzymała zwrotną pomoc finansową z BFG. Dokonana w toku kontroli analiza 4 negatywnych opinii w sprawie przyznania wnioskodawcom pomocy finansowej ze środków BFG (spośród 25 opinii ogółem), nie wykazała przypadków wydania opinii niezasadnych. Główną przyczyną wydania takich opinii było nieprzestrzeganie przez organy zarządzające bankami obowiązujących przepisów ustawy Prawo bankowe, ustawy Prawo spółdzielcze i ustawy o BFG.

Do pozytywnych zjawisk w kontrolowanej działalności należy zaliczyć względnie krótki czas opiniowania omawianych planów (programów) wykorzystania pomocy, które były podstawą do otrzymania pożyczek BFG. W przypadku banków komercyjnych czas ten wynosił przeciętnie ok. 1 miesiąca.

Dłużej natomiast trwała procedura wydawania negatywnych opinii do planów (programów) wykorzystania pomocy BFG, zgłaszanych przez banki spółdzielcze. I tak, w przypadku poddanych analizie wniosków 4 banków spółdzielczych (na ogólną liczbę 12 wniosków banków spółdzielczych rozpatrywanych przez GINB), czas ich opiniowania trwał od 4 do 7 miesięcy.

Ten wydłużony czas opiniowania zbadanych wniosków wynikał m.in. z braku akceptacji programu naprawczego przez bank zrzeszający i konieczności przeprowadzenia przez GINB stosownego postępowania wyjaśniającego, bądź z potrzeby wstępnego opiniowania przedłożonego programu naprawczego przez Oddział Okręgowy NBP. Od 1998 r. wnioski banków spółdzielczych są opiniowane tylko przez Wydziały Terenowe GINB (z pominięciem Oddziałów Okręgowych NBP), co - zdaniem Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego - usprawniło omawiany proces opiniowania.

---

<sup>50</sup> Do dnia 21 maja 1999 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 1999 r. zmieniającej ustawę o BFG (Dz.U. 99.40.399)) odpowiednie opinie wydawał Prezes NBP.

Pozytywny wpływ na czas opiniowania wniosków banków spółdzielczych miało określenie przez Prezesa NBP (w piśmie z dnia 2 kwietnia 1996 r.) zasad, jakimi powinny się być kierować Oddziały Okręgowe NBP, rozpatrujące wnioski tych banków o udzielenie pomocy ze środków BFG. Krytycznie należy natomiast ocenić fakt, iż od momentu określenia tych zasad, nie były one aktualizowane.

Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że GINB, który przedstawia Komisji Nadzoru Bankowego (wcześniej Prezesowi NBP) propozycje opinii do planów wykorzystania pomocy ze środków BFG przez banki komercyjne, nie opracował wewnętrznej instrukcji określającej procedurę postępowania przy opiniowaniu tych planów, przygotowanych przez zainteresowane banki.

### **3.3.3. Udzielanie pożyczek przez BFG**

1. Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłacił bankom 65 pożyczek w łącznej wysokości 976.065,00 tys. zł. z tego:

189.379,00 tys. zł otrzymały banki spółdzielcze (45 pożyczek),  
786.686,00 tys. zł otrzymały banki komercyjne (20 pożyczek).

Na przejęcie banków, lub na połączenie z innymi bankami, Fundusz udzielił 32 pożyczek w łącznej wysokości 440.015 tys. zł, natomiast na samodzielną sanację lub przywrócenie wypłacalności, Fundusz udzielił 33 pożyczek w łącznej wysokości 536.050 tys. zł. Wartość pożyczek udzielonych przez BFG zawiera się w przedziale od 330 tys. do 200 mln zł.

Jeden z banków komercyjnych – w związku z przejęciem trzech banków zagrożonych niewypłacalnością – otrzymał od Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pomoc finansową w łącznej wysokości 358,5 mln zł, co stanowiło 36,97 % łącznej kwoty pomocy udzielonej przez BFG wszystkim bankom do końca 1999 roku.

Ustawa o BFG nie wprowadza ograniczenia co do wartości łącznej kwoty pomocy jaka może zostać udzielona przez BFG jednemu bankowi. Jedyne ograniczenie ustawowe co do kwoty pożyczki udzielanej przez BFG wiąże się z faktem, iż bank ubiegający się o pomoc Funduszu ma obowiązek wykazać, że wysokość wnioskowanej kwoty pomocy byłaby nie wyższa niż kwota obciążeń BFG z tytułu ewentualnej wypłaty środków gwarantowanych<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Zgodnie z art. 20 pkt 3 ustawy o BFG „warunkiem udzielenia przez Fundusz pomocy (...) jest w szczególności wykazanie, że wysokość wnioskowanych przez podmiot objęty systemem gwarantowania pożyczek, gwarancji, poręczeń oraz środków wydatkowanych przez Fundusz na wykup wierzytelności byłaby nie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w tym podmiocie (...), a w przypadkach wniosku o udzielenie pomocy finansowej w celu przejęcia lub połączenia z innym bankiem – nie wyższa niż suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów w banku przejmowanym.”

2. Z przeprowadzonego w toku kontroli badania dokumentacji dotyczącej 10 pożyczek udzielonych przez BFG (o łącznej wartości 743.506.000 zł, tj. 76,2% łącznej kwoty pomocy finansowej udzielonej bankom przez BFG) wynika m.in., że w większości przypadków Fundusz postępował zgodnie z ustawą o BFG. Krytyczne uwagi Izby dotyczyły natomiast następujących działań:

2.1. Zarząd Funduszu, podejmując uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej na samodzielną sanację jednemu z banków komercyjnych - w wysokości 105 mln zł – działał niezgodnie z ustawą o BFG, gdyż przyznał tę pożyczkę pomimo niespełnienia przez ten bank ustawowego warunku udzielenia pomocy, wynikającego z art. 20 pkt 4 ustawy o BFG. Przepis ten zobowiązuje do wykorzystania dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc. Przedstawione przez BFG motywy odstąpienia od wymogu pokrycia strat w tym banku kapitałem akcyjnym wniesionym przez Narodowy Bank Polski, nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Wynika to z faktu, iż ustawodawca wprowadzając wymóg „wykorzystania dotychczasowych funduszy własnych banku na pokrycie strat banku ubiegającego się o pomoc lub przejmowanego”, jako warunek udzielenia pomocy przez BFG, nie przewidział żadnych podmiotowych wyjątków, które pozwalałyby wykorzystać kapitały tylko pewnych grup właścicieli, ani też wyjątków przedmiotowych, czyli wykorzystania niektórych tylko funduszy banku ubiegającego się o pomoc na samodzielną sanację lub przejmowanego.

2.2. Zarząd Funduszu udzielił jednemu z banków komercyjnych pomocy finansowej w formie pożyczki na kwotę 105 mln zł, której głównym celem nie było usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności (pełna sanacja) lecz podtrzymanie działalności tego banku do czasu przejęcia go przez inwestora strategicznego. Działanie takie było w ocenie NIK pozbawione podstaw prawnych gdyż zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o BFG „Środki uzyskane przez podmioty objęte systemem gwarantowania w wyniku udzielenia przez Fundusz pożyczek, gwarancji lub poręczeń, (...) mogą być przeznaczone tylko na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności lub zakup udziałów albo akcji banku przez nowych udziałowców lub akcjonariuszy (...)”.

2.3. W 1999 r. Zarząd Funduszu podjął uchwałę w sprawie udzielenia jednemu z banków komercyjnych pomocy w wysokości 200 mln zł, na przejęcie banku zagrożonego niewypłacalnością.

W umowie dotyczącej kupna akcji banku przejmowanego, stwierdzono, iż „jeżeli w terminie trzech miesięcy od dnia jej wejścia w życie Kupujący nie uzyska pozytywnej decyzji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego o udzieleniu pożyczki na wsparcie Programu Restrukturyzacji, w kwocie nie wyższej niż 200.000.000 zł (...) i nie niższej niż 150.000.000 zł (...) ma on prawo w terminie dwóch tygodni do odstąpienia od Umowy.(...)”.

Ostatecznie transakcja została zrealizowana przy pożyczce z Funduszu w wysokości 200 mln zł, udzielonej na 10 lat (z 5 letnią karencją), oprocentowanej w wysokości 0,4 stopy redyskonta weksli ustalonej przez Radę Polityki Pieniężnej. Z ustaleń kontroli wynika, iż głównym powodem udzielenia pożyczki w maksymalnej wysokości przewidzianej w powyższej Umowie była obawa władz Funduszu, iż przy niższej kwocie pomocy bank przejmujący zrezygnuje z kupna banku zagrożonego niewypłacalnością z powodu nieopłacalności transakcji<sup>52</sup>. Według opinii Zarządu Funduszu, decyzja taka spowodowałaby upadłość banku zagrożonego niewypłacalnością, bowiem skala obciążeń i złożoność procesu przejścia stanowiłyby przeszkodę podjęcia się jego sanacji przez inne banki komercyjne o silnej pozycji na rynku bankowym i dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Bank przejmujący posiadał komplementarną, w stosunku do banku przejmowanego, sieć placówek, pozwalającą na dotarcie do szerszej grupy klientów, w tym także detalicznych.

Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie internetowej banku przejmującego, opisana wyżej transakcja „została uznana w ocenie analityków sektora bankowego jako najtańsze w sektorze pozyskanie nowych placówek”.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła fakt, iż władze Funduszu – podejmując decyzję o wysokości pomocy dla banku przejmującego – nie uwzględniły jego korzyści podatkowych wynikających z opisanej transakcji. Zostały one oszacowane przez Fundusz na 72 mln zł. Nieuwzględnienie chociażby szacunkowych wielkości tych korzyści na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie pomocy, mogło mieć decydujące znaczenie dla określenia ostatecznej kwoty pożyczki. Ocenę taką uzasadnia znacząca wartość przedmiotowych korzyści, oraz rozbieżności co do niezbędnej kwoty pomocy dla banku przejmującego, jakie pojawiły się wśród członków Rady Funduszu przy wydawaniu opinii w sprawie zwiększenia pomocy ze 150 do 200 mln zł. Spośród dziewięciu członków Rady czterech było przeciwnych tej koncepcji. Podwyższenie kwoty pomocy ze 150 do 200 mln zł spowodowało odpowiednio wzrost obciążenia banków finansujących działalność pomocową.

---

<sup>52</sup> Rada Funduszu wydając w dniu 18 lutego 1999 r. pozytywną opinię w sprawie pomocy w wysokości 200 mln zł stwierdziła m.in.: „(...) w okresie ostatnich dwóch miesięcy nastąpiło istotne pogorszenie się warunków nabycia przedsiębiorstwa bankowego ... W porównaniu z prognozami, opracowanymi na podstawie danych sprawozdawczych za 11 miesięcy 1998 roku, strata netto (*tego banku*) za 1998 rok jest wyższa o 7,9 mln zł i wynosi 19,4 mln zł. Przewidywany ujemny wynik (*tego banku*) za I półrocze 1999 roku w wysokości 10,93 mln zł wydaje się zaniżony, bowiem styczeń br. został zamknięty stratą w kwocie 4,9 mln zł. Ujemny wynik za 1998 rok oraz za styczeń br. zwiększy niedobór kapitału niezbędnego do pokrycia straty skumulowanej na dzień nabycia przedsiębiorstwa bankowego i spowoduje wzrost ujemnej „wartości firmy”, a tym samym wzrost odpisów amortyzacyjnych w pięciu kolejnych latach. Również prognozowana przez BFG dochodowość netto pożyczki udzielonej (*przedmiotowemu bankowi*) w 1997 r. będzie niższa o ok. 30 mln zł, z uwagi na obniżenie się rentowności papierów wartościowych. (*Przedmiotowy bank*) poniesie również nie planowane koszty tworzenia rezerw celowych w wysokości ok. 5 mln zł na kredyty konsumpcyjne w sytuacji normalnej, udzielane przez *ten bank* (...)”.

2.4. Pomimo stwierdzonych uchybień, należy zwrócić uwagę na wiele niewątpliwie pozytywnych efektów działania systemu pomocowego wprowadzonego ustawą o BFG. Przykładem może być sanacja Pierwszego Komercyjnego Banku S.A. w Lublinie. Kwota środków gwarantowanych, jaka zostałaby wypłacona uprawnionym deponentom w przypadku upadłości tego Banku, wynosiłaby około 1,2 mld zł<sup>53</sup>. Tymczasem Bank został przejęty dzięki pomocy finansowej BFG wynoszącej łącznie 305 mln zł.

**Tabela nr 8:** Efekty działalności pomocowej BFG w latach 1996-1999.

Rok	Kwota pożyczek (1) w mln zł	Depozyty gwarantowane (2) w mln zł	Proporcja (2) do (1)	„Uratowane” jednostki bankowe	„Uratowane” miejsca pracy w tys.
1996	129,2	162,3	1,3	70	1,4
1997	343,7	1.297,2	3,8	157	3,8
1998	219,1	8.228,8	37,6	186	10,1
1999	284,1	1.343,8	4,7	88	3,5
<b>Razem</b>	<b>976,1</b>	<b>11.032,1</b>	<b>11,3</b>	<b>501</b>	<b>18,8</b>

Źródło: „Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w pierwszym pięcioleciu (1995-2000)” Bankowy Fundusz Gwarancyjny, 2000 r.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w Tabeli nr 8, działalność pomocowa BFG przyczyniła się do uratowania depozytów o wartości ponad 11-krotnie przekraczającej ogólną kwotę udzielonych pożyczek. Pomoc finansowa z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przyczyniła się także do utrzymania wielu miejsc pracy. W bankach, które korzystały z pożyczek BFG zagrożonych było 18,8 tys. miejsc pracy, oraz 501 placówek bankowych. Dotychczas nie upadł żaden bank, któremu Fundusz udzielił pomocy finansowej.

W odpowiedzi na pytania skierowane do banków przez kontrolerów NIK, większość banków, które nie korzystały dotychczas z pomocy BFG, odniosła się krytycznie do udzielania przez Fundusz pomocy bankom zagrożonym niewypłacalnością, argumentując to m.in. tym, iż:

- zabezpieczenie banków przed upadłością może ograniczać przedsiębiorczość zarządów;
- pomoc BFG przenosi skutki błędnych decyzji zarządów, zwłaszcza małych banków, na inne banki;

<sup>53</sup> Stan środków gwarantowanych w PKB S.A. w Lublinie na 31 grudnia 1998 r. wynosił 1.246.349,56 tys. zł.

- należy wprowadzić zakaz udzielania pomocy na samodzielną sanację, natomiast udzielanie pomocy na przejęcie innych banków powinno być ograniczone do pojedynczych przypadków;
- w jednym przypadku wypowiedziano się za całkowitą likwidacją systemu udzielania pomocy wskazując, iż banki zagrożone winny liczyć na przejęcie przez inne silniejsze banki (wprowadzenie systemu pomocy było słuszne w pierwszych latach transformacji);
- obciążenie banków obowiązkową opłatą roczną jest zbyt wysokie.

Banki, które skorzystały z pomocy BFG generalnie pozytywnie oceniły procedurę przyznawania pomocy oraz działania BFG w danym zakresie.

Część banków spółdzielczych, które występowały o udzielenie pomocy przez Fundusz, wskazała na potrzebę zróżnicowania kryteriów oraz zasad udzielania pomocy bankom komercyjnym oraz bankom spółdzielczym, postulując skrócenie oraz uproszczenie procedury ubiegania się o pomoc. Jako barierę w uzyskaniu pomocy z BFG banki wskazywały trudności w uzyskaniu wymaganej ustawą o BFG - pozytywnej opinii NBP oraz problemy ze spełnieniem ustawowego wymogu pokrycia strat.

#### **3.3.4. System finansowania działalności pomocowej Funduszu**

Wskazując na pozytywne efekty działalności systemu pomocowego należy jednak podkreślić, iż udzielanie nawet zwrotnej pomocy przez BFG wiąże się z koniecznością ponoszenia wysokich nakładów finansowych przez system bankowy. Środki przekazane BFG w ramach obowiązkowych opłat rocznych przechodzą bowiem na własność Funduszu, przez co banki nie czerpią z nich korzyści (np. odsetkowych) nawet w sytuacji, gdy środki te nie są wykorzystane przez Fundusz na udzielenie pomocy innym bankom. Ponadto, obecnie obowiązujące zasady finansowania działalności pomocowej BFG w sposób pośredni powodują zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, głównie z powodu znacznego udziału środków NBP w finansowaniu działalności pomocowej BFG.

W latach 1995 - 1999 obowiązkowe opłaty roczne banków na fundusz pomocowy wyniosły łącznie 1,3 mld zł i dziewięciokrotnie przekraczały wypłacone ze środków banków (z FOŚG) depozyty gwarantowane (141,9 mln zł). Opłaty roczne banków stanowią główne źródło finansowania działalności pomocowej BFG. Stawki obowiązkowych opłat rocznych, które obowiązywały w latach 1995 – 1999, przedstawia Tabela nr 9.

**Tabela nr 9:** Stawki obowiązkowych opłat rocznych (OOR) w latach 1995-1999

Rok	Wysokość stawek OOR zgodnie z ustawą o BFG		Określona przez Radę Funduszu stawka OOR		Wysokość OOR łącznie z wpłatami NBP (w mln zł)
	dla banków ogółem (poza PKO BP Pekao S.A. i BGŻ S.A.)	dla PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A.	dla banków ogółem (poza PKO BP Pekao S.A. i BGŻ S.A.)	dla PKO BP, Pekao S.A. i BGŻ S.A.	
1	2	3	4	5	6
1995	do 0,40 % aktywów ważonych ryzykiem	do 0,20 % aktywów ważonych ryzykiem	0,40 %	0,20 %	173,8
1996	do 0,40 % aktywów ważonych ryzykiem	do 0,20 % aktywów ważonych ryzykiem	0,40 %	0,20 %	230,0
1997	do 0,40% aktywów ważonych ryzykiem	do 0,20 % aktywów ważonych ryzykiem	0,40 %	0,20 %	261,2
1998	suma iloczynów: 1. stawki nie przekraczającej 0,4% i sumy aktywów bilansowych oraz gwarancji i poręczeń ważonych ryzykiem, 2. stawki nie przekraczającej 0,2% i sumy ważonych ryzykiem pozostałych zobowiązań pozabilansowych, z wyłączeniem linii kredytów przyrzeczonych.	połowa stawki dla pozostałych banków	1. stawka: 0,28%  2. stawka: 0,14%	1. stawka: 0,14%  2. stawka: 0,07%	299,0
1999	jak wyżej	jak wyżej	1. stawka: 0,24%  2. stawka: 0,12%	1. stawka: 0,12%  2. stawka: 0,06%	339,0

Źródło: Uchwały Rady Funduszu nr5/95, 16/95, 25/96, 33/97, 33/98, sprawozdania z działalności BFG.

W okresie objętym kontrolą wysokość stawek obowiązkowej opłaty rocznej banków określała Rada Funduszu – na wniosek Zarządu Funduszu – zgodnie z kompetencjami zawartymi w art. 7 ust. 2 pkt 5 oraz art. 13 i 14 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o BFG (Dz.U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18 ze zm.). Ustalając corocznie stawki obowiązkowych opłat rocznych, władze BFG kierowały się zasadą, zgodnie z którą, część funduszu pomocowego powinna stanowić rezerwę na nieprzewidziane wypłaty kwot gwarantowanych. Do końca 1999 r. nie wystąpiła jednakże ani razu konieczność wypłaty depozytów gwarantowanych ze środków funduszu pomocowego BFG.

Obowiązkowe opłaty roczne banków uległy pomniejszeniu o 30% od dnia 1 stycznia 1998 r., o 40% od dnia 1 stycznia 1999 r., a od dnia 1 stycznia 2001 r. ulegną pomniejszeniu o 50%. Kwotę z tytułu pomniejszenia – czyli np. 40% łącznej wartości obowiązkowych opłat rocznych banków za 1999 r. – na rzecz Funduszu wpłaca Narodowy Bank Polski.

W latach 1995-1999, wpłacone BFG środki z tytułu opłat obowiązkowych przewyższały faktyczne wydatki Funduszu związane z udzielaniem pomocy finansowej bankom. W ramach przedmiotowej opłaty banki wpłaciły na rzecz BFG: 173,8 mln zł w 1995 r., 230 mln zł w 1996 r., 261,1 mln zł w 1997 r., 299 mln zł w 1998 r. oraz 338,9 mln zł w 1999 roku. W kwotach tych mieszczą się wpłaty Narodowego Banku Polskiego w wysokości 89,8 mln zł w 1998 r. oraz 135,6 mln zł w 1999 roku. Niewykorzystane środki funduszu pomocowego na koniec poszczególnych lat wyniosły zaś odpowiednio: 173,8 mln zł, 274,6 mln zł, 192,0 mln zł, 275,8 mln zł i 376,9 mln zł. Skutkowało to m.in. obniżeniem wielkości podatku dochodowego odprowadzanego przez banki do budżetu państwa<sup>54</sup>. Ponadto, z tytułu wniesienia do BFG opłat przez NBP, uległy obniżeniu wpływy do budżetu państwa z tytułu wpłaty odpowiedniej części zysku Narodowego Banku Polskiego, który prawie w całości jest dochodem budżetu państwa.

### **3.4. Obrót wierzytelnościami banków zagrożonych niewypłacalnością**

Art. 4 ust. 2 pkt. 1a ustawy o BFG stanowi, iż do zadań Funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania należy nabywanie wierzytelności banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności.

Zastrzeżenia NIK budzi 2,5-letnie opóźnienie w procesie przygotowania przez Ministra Finansów (w uzgodnieniu z Prezesem NBP) projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu obrotu przez Fundusz omawianymi wierzytelnościami. Obowiązek wystąpienia przez powyższe organy z wnioskiem o wydanie tego rozporządzenia wynikał z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2a ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. (wprowadzonym po jej nowelizacji z dnia 20 lutego 1997 r.<sup>55</sup>). Do stwierdzonego opóźnienia przyczyniła się w dużym stopniu roczna zwłoka z rozpoczęciem prac nad projektem powyższego rozporządzenia (marzec 1998 r.), a także występujące w toku międzyresortowych uzgodnień, rozbieżności przy ustalaniu ostatecznej wersji projektowanego aktu normatywnego. W rezultacie, projekt rozporządzenia w sprawie obrotu przez Bankowy

---

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o BFG, wniesiona obowiązkowa opłata roczna na rzecz BFG, stanowi koszt uzyskania przychodu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

<sup>55</sup> Dz.U. Nr 24, poz. 119.

Fundusz Gwarancyjny wierzytelnościami nabywanymi od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów dopiero w dniu 16 sierpnia 1999 r., a w dniu 22 września zostało ono podpisane przez Prezesa Rady Ministrów.<sup>56</sup>

Jak wynika z ustaleń kontroli, do 31 grudnia 1999 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie prowadził działalności związanej z obrotem wierzytelnościami banków.

### **3.5. Gospodarka finansowa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego**

1. Zgodnie z bilansem BFG na dzień 31 grudnia 1999r., suma aktywów Funduszu miała wartość 1.959.300.581,39 zł. Główne pozycje aktywów stanowiły: papiery wartościowe – 954.821.691,00 zł, należności od instytucji finansowych – 932.517.264,16 zł, rzeczowy majątek trwały – 70.137.688,24 zł, środki pieniężne 1.404.449,73 zł oraz wartości niematerialne i prawne – 419.488,26 zł. Na ten sam dzień, największe pozycje pasywów miały zaś wartość: fundusz pomocowy – 1.302.976.123,29 zł, fundusz statutowy – 421.525.142,77 zł, fundusz zapasowy – 70.000.000 zł oraz zysk za 1999 r. – 148.761.868,70 zł.
2. Źródłami finansowania działalności bankowego Funduszu Gwarancyjnego są:
  - 1) fundusz statutowy;
  - 2) fundusz pomocowy;
  - 3) środki przekazane BFG przez banki – z utworzonych przez nie funduszy ochrony środków gwarantowanych – w celu realizacji gwarancji na rzecz deponentów;
  - 4) fundusz zapasowy;
  - 5) fundusz z aktualizacji wyceny<sup>57</sup>;
  - 6) dochody z oprocentowania udzielonych bankom pożyczek;
  - 7) dochody z oprocentowania papierów wartościowych oraz środków pieniężnych ulokowanych na rachunkach Funduszu, prowadzonych przez Narodowy Bank Polski;
  - 8) środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej;
  - 9) środki z dotacji budżetu państwa;
  - 10) środki z kredytu udzielonego Funduszowi przez Narodowy Bank Polski.

Uchwalając w dniu 9 listopada 2000 r. ustawę o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się, bankach zrzeszających oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm RP zdecydował o kolejnym zasileniu BFG środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Na mocy art. 34 ust. 2 tej ustawy, podlegają przekazaniu do BFG środki wypłacone przez budżet z tytułu wykupu (wraz z odsetkami) tzw. obligacji restrukturyzacyjnych serii D,

---

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1999 r. w sprawie obrotu przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny wierzytelnościami nabywanymi od banków, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności (Dz.U. Nr 80, poz. 904).

<sup>57</sup> Zgodnie z § 31 ust. 1 Statutu BFG, Fundusz z aktualizacji wyceny służy do ewidencji zmian wartości środków trwałych na skutek aktualizacji ich wyceny, przeprowadzonych w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy.

niewykorzystanych przez BGŻ S.A. i niektóre banki regionalne na cele związane z restrukturyzacją spółdzielczego sektora bankowego. Szacunkowy stan środków podlegających przekazaniu do BFG z tego tytułu wynosi ok. 100 mln zł. W art. 35 omawianej ustawy określono, że powyższe środki stanowią źródło finansowania Funduszu i są gromadzone na funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, wyodrębnionym jako fundusz własny BFG.

W trakcie dotychczasowej działalności BFG nie korzystał ze źródeł finansowania wymienionych w punktach 4, 5, 9 i 10. Zgodnie z art. 45 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, w 1995 r. Minister Finansów oraz Narodowy Bank Polski dokonali wpłat po 50.000.000 zł. na fundusz statutowy BFG. Fundusz statutowy – jako fundusz własny – jest tworzony w celu zapewnienia środków na nabycie rzeczowego majątku trwałego oraz wypłat kwot gwarantowanych po wyczerpaniu innych źródeł finansowania tych wypłat, przewidzianych w art. 15 ustawy o BFG oraz po wyczerpaniu funduszu zapasowego.

Tabela nr 10 przedstawia sposób podziału wyniku finansowego BFG za lata 1995-1998<sup>58</sup>. Należy przy tym podkreślić, że stan funduszu statutowego BFG na koniec 1999 r. wynosił 421,5 mln zł.

**Tabela nr 10:** Podział wyniku finansowego BFG za lata 1995-1998 (mln zł).

<b>Rok</b>	<b>Wynik finansowy</b>	<b>Wynik finansowy przeniesiony na fundusz statutowy</b>	<b>Wynik finansowy przeniesiony na fundusz zapasowy</b>
1995	33,2	33,2	-
1996	55,0	55,0	-
1997	140,2	120,2	20,0
1998	163,1	113,1	50,0
<b>Razem</b>	<b>391,5</b>	<b>321,5</b>	<b>70,0</b>

*Źródło: Sprawozdania z działalności BFG w latach 1995-1999*

Według władz BFG, ze względu na zwiększenie kwot gwarantowanych oraz ostateczne odstąpienie – począwszy od 2000 roku – od gwarantowania depozytów przez Skarb Państwa, konieczne staje się wzmocnienie funduszy własnych BFG w celu stworzenia bezpiecznych podstaw finansowych dla prowadzenia działalności statutowej. Znaczne podwyższenie

---

<sup>58</sup> Zgodnie z § 35 ust. 4 Statutu BFG (Dz.U. z 15.10.1997 r. Nr 126, poz. 808), „Decyzję o sposobie podziału nadwyżki bilansowej, jak i wykorzystaniu funduszu zapasowego na pokrycie straty bilansowej zgodnie z § 30, podejmuje Rada Funduszu w drodze uchwały podjętej na wniosek Zarządu po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów rocznego sprawozdania finansowego.”

poziomu funduszu statutowego, władze Funduszu uzasadniały również tym, iż stanowi on źródło finansowania rzeczowego majątku trwałego BFG.

Fundusz zapasowy tworzony jest w celu zapewnienia środków na pokrycie ewentualnych strat bilansowych, a także na bieżącą realizację zadań statutowych Funduszu po wyczerpaniu ustawowych źródeł ich finansowania. Stan funduszu zapasowego na koniec 1999 r. wynosił 70 mln zł.

Zgromadzony przez BFG fundusz pomocowy do wykorzystania wynosił na koniec 1999 r. 376,9 mln zł<sup>59</sup>.

Uwzględniając rolę funduszy własnych BFG – jako funduszy rezerwowych, oraz fakt iż są one powiększane dzięki nadwyżce bilansowej BFG, należy uznać za uzasadnione dotychczasowe zwiększanie ich wartości. Najwyższa Izba Kontroli uznaje jednak za celowe określenie maksymalnego, dopuszczalnego poziomu do jakiego BFG mógłby kumulować środki stanowiące rezerwę na realizację zadań statutowych.

W odniesieniu do funduszu pomocowego, pojawiają się wątpliwości co do zasadności gromadzenia przez BFG kwot przekraczających faktyczne zapotrzebowanie związane z udzielaniem pomocy bankom. Należy jednak zwrócić uwagę, iż obecny system finansowania działalności statutowej BFG zakłada, iż fundusz pomocowy stanowi odpowiednio rezerwę na ewentualne wypłaty środków gwarantowanych, w sytuacji gdy inne źródła wypłat okażą się niewystarczające.

W konsekwencji obecny system sprawia, iż z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań BFG – bezpieczniejszym rozwiązaniem jest zawyżenie zapotrzebowania Funduszu na środki finansowe (stworzenie rezerwy na nieprzewidziane wydatki), niż jego zaniżenie, które może grozić np. brakiem środków na udzielenie pożyczki bankowi zagrożonemu niewypłacalnością, co może prowadzić do jego upadku. Negatywne skutki obecnego sposobu gromadzenia środków przez BFG (przedstawione m.in. w rozdziale 3.3.4.) wskazują – w ocenie NIK – na konieczność dokonania ustawowej zmiany zasad finansowania działalności Funduszu.

3. W okresie objętym kontrolą, w przychodach Funduszu największy udział miały przychody z tytułu inwestowania środków finansowych w bony skarbowe i bony pieniężne. W kosztach Funduszu największy udział miały koszty rzeczowe oraz wynagrodzenia. W kosztach rzeczowych większość stanowiły czynsze z tytułu najmu i dzierżawy, związane z działalnością Biura Funduszu. Udział kosztów najmu lokali przez Fundusz w kosztach ogółem działalności BFG w latach 1995-1999 wynosił odpowiednio: 27,4 %, 30,3 %, 30,3 %, 27,0 % i 26,6 %.

---

<sup>59</sup> Szersze omówienie zagadnień związanych z gromadzeniem i wykorzystaniem przez BFG funduszu pomocowego zostało zawarte w rozdziale 3.3.5.

Szczegółowe informacje dotyczące gospodarki finansowej BFG w latach 1995 - 1999 przedstawiają Tabele nr 11 – 13, natomiast dane o kształtowaniu się w badanym okresie wielkości i strukturze zatrudnienia – zamieszczono w Tabeli nr 14.

**Tabela nr 11:** Przychody i koszty BFG w latach 1995-1998 (w mln zł).

Kategoria	1995 r.	1996 r.	1997 r.	1998 r.	1999 r.
<b>1. Przychody ogółem</b>	<b>37,3</b>	<b>96,9</b>	<b>156,8</b>	<b>178,3</b>	<b>166,0</b>
w tym:					
- z działalności statutowej	0,0*	4,8	14,4	42,8	43,9
- z tytułu bonów skarbowych	23,5	41,0	87,9	114,4	104,9
- z tytułu bonów pieniężnych	10,1	44,4	44,5	19,9	16,4
- odsetki od rachunków w NBP	3,7	2,7	2,0	1,1	0,8
- z otrzymanych darowizn	-	3,8	-	-	-
- pozostałe przychody	-	0,2	8,0	0,1	-
<b>2. Koszty ogółem</b>	<b>4,1</b>	<b>41,9</b>	<b>16,6</b>	<b>15,2</b>	<b>17,2</b>
w tym:					
- usługi obce	1,0	1,9	1,7	2,5	3,3
- koszty rzeczowe	1,3	3,2	4,1	4,5	5,0
- wynagrodzenia	1,0	3,0	4,1	5,0	6,9
- narzuty na wynagrodzenia	0,4	1,3	1,7	2,1	0,9
- amortyzacja	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0
- rezerwy	-	32,0 <sup>60</sup>	-	-	-
- inne koszty	-	-	4,3	0,2	0,1
<b>3. Nadwyżka bilansowa</b>	<b>33,2</b>	<b>55,0</b>	<b>140,2</b>	<b>163,1</b>	<b>148,8</b>

\* W 1995 r. BFG osiągnął przychód z działalności statutowej w wysokości 7.680 zł.

Źródło: Sprawozdania z działalności BFG za lata 1995-1999

**Tabela nr 12:** Koszty działalności Funduszu, koszty rzeczowe i koszty wynajmu lokali biurowych z przeznaczeniem na siedzibę Funduszu (w zł).

Lp.	Koszty	1995	1996	1997	1998	1999
1.	Koszty BFG razem	4.147.828	41.913.575*	16.619.627	15.181.305	17.178.073
2.	Koszty działalności BFG <sup>61</sup>	3.761.226	9.390.201	11.648.931	14.117.537	16.131.941
3.	Koszty rzeczowe ogółem, w tym:	1.290.435	3.192.975	3.942.602	4.455.942	4.943.387
	Koszty najmu i dzierżawy lokali dla potrzeb Biura Funduszu	1.031.905	2.849.116	3.530.967	3.810.501	4.284.471

\*W tym odpis na rezerwy 32.000 tys. na zobowiązania z tytułu roszczeń spornych.

Źródło: Wyniki kontroli w BFG

<sup>60</sup> W 1996 r. Fundusz utworzył rezerwę celową w wysokości 32 mln zł na ewentualne zobowiązania z tytułu odsetek ustawowych w przypadku rozstrzygnięcia przez sąd – na niekorzyść Funduszu – sporu sądowego o interpretację ustalania podstawy naliczania obowiązkowej opłaty rocznej. W związku z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 1997 r., rozstrzygającym interpretację podstawy naliczania składki rocznej odprowadzanej na rzecz BFG, Fundusz dokonał zwrotu kwoty 73,8 mln zł wraz z odsetkami odpowiadającymi średniej rentowności bonów skarbowych 26 tygodniowych, właściwej dla lat 1995 - 1997.

<sup>61</sup> W skład kosztów działalności BFG wchodzi następujące kategorie: usługi obce, wynagrodzenia, narzuty na wynagrodzenia, koszty rzeczowe, podatki i opłaty, ubezpieczenia.

**Tabela nr 13:** Koszty wynagrodzeń członków Rady Funduszu, Zarządu Funduszu oraz pracowników Biura Funduszu w latach 1995-1999.

Lp.		1995	1996	1997	1998	1999
<b>Rada Funduszu</b>						
1.	Koszty osobowe, w tym:	197.598,00	334.689,00	412.710,00	487.527,00	619.615,00
a)	Wynagrodzenie zasadnicze	197.598,00	334.689,00	412.710,00	487.527,00	619.615,00
2.	Pochodne kosztów wynagrodzeń	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Zarząd Funduszu</b>						
1.	Koszty osobowe, w tym:	331.877,81	775.248,40	891.158,00	1.052.346,70	1.084.264,90
a)	Wynagrodzenie zasadnicze	279.429,81	511.953,60	598.212,00	609.084,20	699.252,80
b)	Premia	52.448,00	170.431,00	190.537,00	211.070,00	287.886,00
c)	Zasiłki chorobowe	0,00	12.655,80	0,00	0,00	19.825,10
d)	Nagrody uznaniowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
e)	Nagrody jubileuszowe	0,00	40.638,00	56.390,00	31.500,00	0,00
f)	Nagrody roczne	0,00	39.570,00	46.019,00	51.405,00	77.301,00
g)	Inne wynagrodzenia	0,00	0,00	0,00	149.287,50	0,00
2.	Pochodne kosztów wynagrodzeń	159.965,11	347.982,11	402.191,02	433.845,00	84.717,34
<b>Biuro Funduszu</b>						
1.	Koszty osobowe, w tym:	513.920,71	1.946.115,40	2.811.561,70	3.508.566,70	5.209.583,68
a)	Wynagrodzenie zasadnicze	410.248,48	1.407.365,40	1.922.871,60	2.338.008,50	3.466.167,10
b)	Premia	33.368,00	316.403,00	486.288,00	654.932,00	1.000.573,00
c)	Zasiłki chorobowe	5.149,23	25.905,80	55.362,10	66.681,80	67.441,98
d)	Nagrody uznaniowe	7.800,00	86.450,00	102.900,00	138.450,00	195.000,00
e)	Nagrody jubileuszowe	4.000,00	22.400,00	57.050,00	24.750,00	129.534,00
f)	Nagrody roczne	0,00	29.499,00	115.688,00	177.577,00	254.662,00
g)	Inne wynagrodzenia	0,00	5.012,20	7.013,00	13.110,40	15.475,60
h)	Honoraria i prace zlecone	53.355,00	53.080,00	64.389,00	95.057,00	80.730,00
2.	Pochodne kosztów wynagrodzeń	219.706,64	913.348,08	1.301.951,29	1.635.049,90	851.676,09

Źródło: Wyniki kontroli w BFG

**Tabela nr 14:** Średnioroczne zatrudnienie w BFG (w osobach i w etatach) na wskazanych stanowiskach w latach 1995-1999 wyniosło:

Rok		Rada Funduszu	Zarząd	Dyrektorzy Z-cy Dyrektorów	Doradcy Prezesa	Pozostali Pracownicy	Ogółem
1995	l. osób	10	4,75	3	4,5	29,88	42,13
	l. etatów		4,75	3	4,5	29,37	41,62
1996	l. osób	10	5	5,92	8,5	56,83	76,25
	l. etatów		5	5,92	8,5	56,06	75,48
1997	l. osób	10	5	8	9,25	67,42	89,67
	l. etatów		5	8	9,25	66,53	88,78
1998	l. osób	10	5,17	7,92	10,92	67,08	91,08
	l. etatów		5,17	7,92	10,92	66,13	90,13
1999	l. osób	10	5	7	10,92	70,92	93,83
	l. etatów		5	7	10,92	69,57	92,48

Źródło: Wyniki kontroli w BFG

Z przedstawionych danych wynika m.in., iż w 1999 r. koszty osobowe Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w przeliczeniu na jedną osobę wyniosły w skali roku: 67.077,15 zł dla ogółu osób zatrudnionych w BFG, 61.961,5 zł dla Rady Funduszu oraz 216.852,98 zł dla Zarządu Funduszu. Dla porównania, w 1999 r. średnie wynagrodzenie brutto pracowników Centrali NBP wyniosło w skali roku 72.816 zł.

4. W dniu 30 stycznia 1996 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie upoważnienia Ministra Finansów do przekazania Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu środków pochodzących z odsetek Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego (PFS). BFG otrzymał 1.500.000 USD na pokrycie wydatków organizacyjnych i wsparcie działalności, w tym na zakup komputerów, oprogramowania oraz sprzętu technicznego, niezbędnych do efektywnego wykonywania nałożonych na BFG ustawowych zadań.

W uzasadnieniu do decyzji o przekazaniu BFG powyższych środków, wskazywano również Funduszowi na celowość wykorzystania części tych środków na pomoc dla banków znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym zwłaszcza na finansowanie kosztów badań audytorskich, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o BFG<sup>62</sup>.

Ustalono, że środki przekazane Funduszowi zostały wykorzystane na działania organizacyjne związane z adaptacją pomieszczeń, nabycie wyposażenia (w tym zakup komputerów, oprogramowania i sprzętu technicznego) oraz szkolenie kadr. W trakcie kontroli Bankowy Fundusz Gwarancyjny wyjaśnił, iż nie informował banków o możliwości otrzymania pomocy ze środków pochodzących z odsetek od PFS na pokrycie lub refundację kosztów badań

<sup>62</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o BFG (w pierwotnym brzmieniu) warunkiem udzielenia przez Fundusz pomocy jest przedstawienie Zarządowi Funduszu przez podmiot objęty systemem gwarantowania wyników przeprowadzonego badania audytorskiego, uznanego przez Zarząd Funduszu.

audytorskich, gdyż świadczenie bankom pomocy na inne cele niż określa to ustawa o BFG<sup>63</sup>, wymagałoby wyznaczenia dodatkowych zadań Funduszowi przez Radę Ministrów w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 3 ustawy o BFG, a decyzje takie nie zostały podjęte.

Kontrola wydatkowania przyznanych przez Radę Ministrów środków pochodzących z odsetek od Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego wykazała, że środki te były wykorzystywane nie tylko na zakup wyposażenia, wymienionego w okresowych sprawozdaniach (kierowanych przez BFG do Ministerstwa Finansów), ale wydatkowano je również na zakup m.in. radioodbiorników samochodowych, autoalarmów, klimatyzacji samochodowych, gazu do klimatyzacji, zestawów głośnomówiących, telefonu komórkowego, ładowarki samochodowej, anten oraz montaż zestawów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła fakt, iż przedstawione w sprawozdaniach dla Ministerstwa Finansów kwoty, dotyczące sposobu wykorzystania omawianych środków różniły się w poszczególnych okresach od kwot na jakie opiewały rachunki, bądź faktury, przedstawione kontrolerom NIK (jako rozliczenie przedmiotowych środków). Przykładowo, analiza kwot z rachunków oraz wydatków wykazanych w sprawozdaniu za okres od marca 1996 r. do stycznia 1997 r. wykazała różnicę w wysokości 37.389,89 zł.

Przekazane przez Fundusz do Ministerstwa Finansów rozliczenie informuje o sfinansowaniu - z wykorzystaniem odsetek od PFS (do dnia 31 stycznia 2000 r.) - wydatków w wysokości 3.888.406,00 zł tj. 1.555.362,40 USD<sup>64</sup>, co stanowi 103,7% przekazanej kwoty. Nadwyżka wynikająca z różnicy między kwotą otrzymaną przez Fundusz i wydatkowaną do 31 stycznia 2000 r., została pokryta z funduszy własnych BFG. Wraz z rozliczeniem Fundusz przekazał Ministerstwu Finansów informację, o skorygowaniu wysokości kwoty końcowej w związku z dwukrotnym ujęciem kilku zakupów dokonanych w styczniu 1997 r., co spowodowało zawyżenie globalnej kwoty wydatków.

### **3.6. Zakup siedziby przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny**

1. Biorąc pod uwagę ponoszone przez BFG wysokie koszty wynajmu lokali oraz postawione przed Funduszem zadania, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako celowe podjęcie przez Fundusz działań związanych z pozyskaniem siedziby. Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast sposobu prowadzenia tych działań przez Zarząd Funduszu oraz zasadności poniesienia tak wysokich kosztów na pozyskanie budynku przy ul. Ks. I. J. Skorupki 4 w Warszawie.

---

<sup>63</sup> Zgodnie z ustawą o BFG działalność pomocowa Funduszu może być prowadzona w trzech formach: pożyczek, gwarancji lub poręczeń (obecnie także w formie wykupu wierzytelności). Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o BFG – obowiązującym w czasie przekazania środków z PFS – środki pomocowe uzyskane przez banki z Funduszu „... mogą być przeznaczone tylko na przywrócenie wypłacalności lub zakup udziałów albo akcji banku przejmowanego ...”.

<sup>64</sup> Według kursu na dzień 20 lutego 1996 r. (2,5zł/1USD), tj. dzień przekazania kwoty z odsetek od Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego na konto BFG.

Od początku działalności do dnia 31 stycznia 2000 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny wynajmował lokale biurowe, z przeznaczeniem na siedzibę BFG, początkowo od PHZ Universal S.A. w budynku przy Al. Jerozolimskich 14 w Warszawie., a następnie – od 1 września 1995 r. – w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie.

Od PHZ Universal S.A. Fundusz wynajmował lokale o łącznej powierzchni 227,0 m<sup>2</sup> za miesięczny czynsz wynoszący równowartość w złotych 30 USD/m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej plus 22% VAT. W Pałacu Kultury i Nauki Fundusz wynajął 2.263 m<sup>265</sup>. na dwóch piętrach za miesięczny czynsz wynoszący równowartość w złotych 30 USD/m<sup>2</sup> (w okresie 1 września – 31 grudnia 1995 r.) oraz 32 USD/m<sup>2</sup> (w okresie od 1 stycznia 1996 r.).

2. W piśmie z dnia 5 czerwca 1995 r. Prezes Zarządu Funduszu wystąpił do Urzędu Rady Ministrów z prośbą o przydział lokalu biurowego (budynku), w obiekcie znajdującym się w zasobach URM, stwierdzając przy tym, iż pełne wykonywanie zadań ustawowych Funduszu wymaga powierzchni lokalowej do 2000 m<sup>2</sup>, przy zatrudnieniu około 100 osób.

Urząd Rady Ministrów, odpowiadając na wniosek BFG w sprawie przydziału lokalu biurowego z zasobów URM – w piśmie z dnia 14 lipca 1995 r. – nie zakwestionował prawa Funduszu do ubiegania się o taki lokal, lecz zaproponował zgłoszenie potrzeb lokalowych BFG Kierownikowi Urzędu Rejonowego, posiadającemu kompetencje w zakresie dysponowania odpowiednimi lokalami biurowymi.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła fakt, iż władze Funduszu – po uzyskaniu przywołanej wyżej odpowiedzi na wniosek skierowany do URM – nie wystąpiły do Kierownika Urzędu Rejonowego z wnioskiem o przydział lokalu biurowego, z przeznaczeniem na siedzibę BFG.

3. Władze Funduszu zdecydowały natomiast o podjęciu działań mających na celu zakupienie docelowej siedziby BFG. W informacji przedstawionej na posiedzeniu Rady Funduszu w dniu 27 marca 1997 r., Zarząd Funduszu określił m.in. następujące kryteria jakie powinny spełniać brane pod uwagę obiekty:

- powierzchnia biurowa około 3-4 tys. m<sup>2</sup>,
- standard wykonania prac w klasie „A”, który charakteryzuje się wysokim poziomem wykończenia wewnątrz, klimatyzacją, podziemnym parkingiem, zaawansowanym technicznie systemem monitorowania oraz ochroną budynku,
- koszty pozyskania 1 m<sup>2</sup> powierzchni budynku „pod klucz” nie powinny przekroczyć średniej wielkości przedziału cen rynkowych.

Ponadto, Rada Funduszu wydała Zarządowi zalecenie w sprawie kontynuowania rozpoznania rynku nieruchomości według kryteriów, którymi były:

- możliwość zakupu lokalu,

---

<sup>65</sup> W aneksie nr 1 do umowy najmu, podpisanym w dniu 25 września 1996 r. zwiększono wynajmowaną powierzchnię o 32 m<sup>2</sup>. W aneksie nr 2, podpisanym w dniu 18 listopada 1996 r. zwiększono wynajmowaną powierzchnię o 49 m<sup>2</sup> (jako II kategorii), za którą ustalono czynsz najmu w wysokości 15 USD/m<sup>2</sup> (równowartość w PLN).

- lokalizacja w centrum miasta,
- funkcjonalność i wysoki standard jakościowy,
- termin przekazania do użytkowania biurowca (stopień rzetelności),
- tania lokalizacja.

Jak wynika z przedłożonych w toku kontroli wyjaśnień, zbierane przez BFG oferty sprzedaży nieruchomości – tak jak i oferty dotyczące wynajmu lokali – pochodziły z informacji dostępnych publicznie, przede wszystkim z informacji prasowych, a następnie po kilku miesiącach poszukiwań – od wyspecjalizowanych firm zajmujących się obrotem nieruchomościami. W wyjaśnieniach podkreślono jednocześnie, że dzięki temu trybowi postępowania, Fundusz uniknął kosztów związanych z obsługą świadczoną przez pośredników w obrocie nieruchomościami. Kwoty żądane z tego tytułu kształtują się na poziomie 2-3% wartości kontraktu.

W związku z poszukiwaniem obiektu na siedzibę, Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie ogłosił przetargu publicznego, jak również nie stosował procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Spośród zebranych przez BFG propozycji sprzedaży nieruchomości<sup>66</sup>, władze Funduszu uznały za najkorzystniejszą ofertę dotyczącą sprzedaży nowo realizowanego projektu budynku biurowego położonego w centrum Warszawy przy ul. Ks. Skorupki 4.

Oferta ceny za 1m<sup>2</sup> powierzchni brutto z wykończeniem „pod klucz” wynosiła 2.950 USD plus podatek VAT. Proponowana powierzchnia biurowa budynku wynosiła około 4000 m<sup>2</sup>, natomiast powierzchnia całkowita 6914 m<sup>2</sup>. Projekt przewidywał klimatyzację, sieć strukturalną, nowoczesny system telekomunikacji, podziemny parking na 45 samochodów oraz realizację na poziomie odpowiadającym klasie „A”.

Projekt budowlany został zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy na mocy decyzji nr 111/98 z dnia 6 kwietnia 1998 r. Rozpoczęcie budowy zakładano nie wcześniej niż latem 1998 roku.

W złożonych kontrolerom NIK wyjaśnieniach, Prezes Zarządu Funduszu stwierdził m.in., iż „Podejmując decyzję o zakupie nieruchomości wraz z budynkiem przy ul. Skorupki 4 przesądzone zostało przyjęcie trybu negocjacyjnego, ponieważ trudno jest zastosować jakiegokolwiek inny tryb postępowania przy wskazaniu konkretnej nieruchomości.”

Aktem Notarialnym Rep. A-5252/98 z dnia 22 lipca 1998 r. BFG zawarł z firmą W... „Przedwstępną umowę o przeniesienie prawa użytkowania wieczystego wraz ze sprzedażą budynku”. Łączna cena nabycia prawa wieczystego użytkowania nieruchomości wraz z prawem własności budynku została określona jako równowartość w złotych kwoty 16.400.000 USD<sup>67</sup>, w tym cena:

---

<sup>66</sup> Na posiedzeniu w dniu 16.04.1998 r. Rada Funduszu zapoznała się z przedłożoną przez Zarząd Funduszu Informacją o działaniach zmierzających do pozyskania docelowej siedziby BFG. Załączone do Informacji zestawienie zawierało 18 propozycji ofert powierzchni i obiektów biurowych oraz kosztów ich pozyskania na potrzeby nowej siedziby BFG.

<sup>67</sup> Odpowiednio powiększonej o podatek VAT

- prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (860 m<sup>2</sup>), stanowiąca równowartość w złotych 2.300.000 USD,
- prawa własności budynku (o powierzchni<sup>68</sup> całkowitej brutto 6.885,8 m<sup>2</sup>, powierzchni całkowitej netto 6.173,4 m<sup>2</sup> oraz powierzchni użytkowej 4.014,8 m<sup>2</sup>), stanowiąca równowartość w złotych 14.000.000 USD,
- praw m.in. z tytułu rękojmi wynikających z umowy o roboty budowlane, stanowiąca równowartość w złotych 100.000 USD.

W art. 5 powyższej umowy ustalono płatności kupującego na poczet ceny w następującym trybie i równowartości:

- 1.150 tys. USD jako zaliczka na poczet ceny płatnej w terminie 7 dni od zawarcia umowy przedwstępnej, pod warunkiem przedłużenia kupującemu nieodwołalnej bezwarunkowej podzielnej gwarancji bankowej na jego rzecz za zobowiązania firmy W... w równowartości w złotych 1.400 tys. USD,
- 2.100 tys. USD wraz z podatkiem od towarów i usług w terminie 7 dni od rozpoczęcia prac budowlanych, lecz nie później niż do 15 sierpnia 1998 r., pod warunkiem ustanowienia przez sprzedającego na nieruchomości hipoteki kaucyjnej w równowartości 18 mln USD,
- 2.100 tys. USD po wykonaniu budynku na tzw. poziomie „0”, które zaplanowano na 15 stycznia 1999 r.,
- 3.360 tys. USD plus VAT, po ukończeniu każdego piętra, przy czym ukończenie ostatniego piętra wraz z dachem (stanu surowego otwartego) zaplanowano na 31 marca 1999 r.,
- 2.100 tys. USD plus VAT po zakończeniu prac stanowiących zamknięcie stanu surowego, co było zaplanowane na 31 maja 1999 r.,
- 2.100 tys. USD plus VAT po zakończeniu prac instalacyjnych i grzewczych, które zaplanowano na 31 lipca 1999 r.,
- 1.400 tys. USD plus VAT po zakończeniu wykonania toalet, posadzek, sufitów i podłóg, które zaplanowano na 31 sierpnia 1999 r.,

---

<sup>68</sup> Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do aktu notarialnego z dnia 22 lipca 1998 r. nr repertorium A-5252/98:

- powierzchnia całkowita brutto – mierzona jest po zewnętrznym obrysie ścian każdej kondygnacji – wliczając w to m.in. 2 kondygnacje garaży podziemnych, powierzchnie użytkowe i powierzchnie ruchu, atrium na 5, 6 i 7 piętrze, przekroje kolumn oraz innych struktur, szyby windowe;
- powierzchnia całkowita netto – oznacza powierzchnię całkowitą budynku brutto pomniejszoną o powierzchnię konstrukcji (elementów nośnych i nienośnych budynku);

- 840 tys. USD plus VAT po zakończeniu pozostałych prac wykończeniowych, które były zaplanowane do 30 września 1999 r.,
- 1.150 tys. USD plus VAT po ostatecznym zakończeniu prac w budynku, i w przyległym terenie, w terminie 7 dni od zawarcia umowy przyrzeczonej, przenoszącej na kupującego prawo użytkowania wieczystego i prawo własności budynku, pod warunkiem przeniesienia na kupującego praw z gwarancji bankowej dotyczącej rękojmi udzielonej sprzedającemu przez firmę B... .

Jako zabezpieczenie należności BFG w stosunku do firmy W... została udzielona gwarancja bankowa w wysokości 1.400.000 USD. Ponadto, Aktem Notarialnym Rep. A-5473/98 z dnia 29 lipca 1998 r. w „Oświadczeniu o ustanowienie hipoteki” S..., działający w imieniu i na rzecz W... oświadczył, że dla zabezpieczenia należności w stosunku do BFG ustanowił na nieruchomości przy ul. Ks. I.J Skorupki 6 hipotekę kaucyjną do kwoty w złotych polskich stanowiących równowartość 18.000.000 USD. Na dzień złożenia oświadczenia stawiający określił wysokość hipoteki na kwotę 62.640.000 zł. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa zawiadomił BFG o wpisaniu w dniu 9 września 1998 r. w księdze wieczystej ww. hipoteki kaucyjnej do kwoty 80 mln zł na rzecz BFG.

Aktem Notarialnym (Rep. A-518/2000) z dnia 19 stycznia 2000 r. zawarto umowę, według której firma W... jako sprzedający, zobowiązała się sprzedać Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu prawo użytkowania wieczystego działki gruntu wraz z budynkiem przy ul. Ks. Skorupki 6 oraz dokonać cesji praw z tytułu rękojmi wynikających z umowy o roboty budowlane i praw wynikających z gwarancji bankowej udzielonej sprzedającemu, zabezpieczającej roszczenia z tytułu rękojmi, na warunkach powołanych w umowie przedwstępnej.

Zgodnie z zestawieniem powierzchni w budynku klasy „A” położonym przy ul. Ks. I.J Skorupki 4 w Warszawie, wykonanym przez geodetę w dniu 14 grudnia 1999 r.:

- powierzchnia całkowita brutto budynku wynosi 7.022,9 m<sup>2</sup>
- powierzchnia całkowita netto budynku wynosi 6.110,7 m<sup>2</sup>
- powierzchnia użytkowa budynku wynosi 3.983,1 m<sup>2</sup>

W ocenie NIK powierzchnia nowej siedziby BFG przewyższa obecne potrzeby lokalowe Funduszu wynikające z charakteru realizowanych zadań oraz ze stanu zatrudnienia na koniec 1999 roku. W ocenie władz Funduszu, przyczyną nabycia większej powierzchni budynku jest zapewnienie możliwości zwiększenia ilości stanowisk pracy przy podjęciu nowych zadań, związanych z nowelizacją ustawy o BFG, ustawy o publicznym obrocie

---

-powierzchnia użytkowa to powierzchnia netto budynku pomniejszona o powierzchnię ogólnych pomieszczeń technicznych, dźwigów, schodów, garaży (garaże liczone odrębnie jako miejsca postojowe). W powierzchni tej uwzględniono powierzchnię użytkową podstawową (biura, sklepy, bank, archiwum, magazyn) i pomocniczą (WC, pomieszczenia socjalne, obsługa) oraz część powierzchni ruchu (korytarze, galerie).

papierami wartościowymi (system odszkodowań dla inwestorów), a także w związku z ustawą o funkcjonowaniu banków spółdzielczych (administracja środkami z obligacji restrukturyzacyjnych).

Faktyczny koszt zakupu budynku (łącznie z gruntem) z przeznaczeniem na siedzibę BFG wyniósł 77.688.836 zł. (z VAT). Wprawdzie po uzyskaniu opinii firm AK EXPERT oraz POLCARGO Sp. z o.o., Fundusz wynegocjował obniżenie ceny kupowanej nieruchomości o 980.000 USD (z 17.380.000 USD do 16.400.000 USD), jednak koszt zakupu 1m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej netto budynku łącznie z gruntem (bez VAT), wyniósł 2.656,5 USD i nadal kształtował się powyżej przedziału średnich cen tego rodzaju nieruchomości w Warszawie, który według opinii firmy AK EXPERT był na poziomie 2000-2500 USD.

Za prawo wieczystego użytkowania działki o powierzchni 860 m<sup>2</sup>, położonej przy ul. Ks. I. J. Skorupki 4 w Warszawie, Fundusz zapłacił firmie W... – cenę o 168% wyższą (8.896.975 zł) od ceny (3.319.170 zł) zapłaconej Gminie Warszawa Centrum – 16 miesięcy wcześniej – za tę działkę, przez ww. firmę. Oznacza to, że za prawo użytkowania wieczystego 1 m<sup>2</sup> gruntu, BFG zapłacił 2.674 USD (10.345 zł). Tymczasem, zgodnie z wyceną przeprowadzoną na zlecenie BFG przez firmę POLCARGO Sp. z o.o., wartość 1 m<sup>2</sup> działki zakupionej przez BFG (wg stanu na dzień 17 lipca 1998 r.) szacowana była na 848 USD (2.931 zł);

4. Do czasu zakończenia kontroli, BFG nie wynajął wolnych powierzchni biurowych na parterze i I piętrze w siedzibie Funduszu (o powierzchni 1.075 m<sup>2</sup>), stanowiących 27% ogółu powierzchni użytkowej biurowca. Należy również podkreślić, że trudności BFG z wynajęciem wolnej powierzchni związane były z niekorzystnym dla Funduszu postanowieniem umowy z W..., dotyczącym rękojmi do budynku. Mimo, że Fundusz zapłacił kwotę 386.825 zł (równowartość 100 tys. USD) za cesję praw z tytułu rękojmi do budynku, to zgodnie z umową nie może sam podjąć prac adaptacyjnych (pod groźbą utraty tych praw), które wykonane być mogą tylko przez lub za zgodą gwaranta. Sytuacja ta utrudniała pozyskanie najemcy, gdyż żądania finansowe gwaranta znacznie przekraczały ceny rynkowe za wykonanie tego typu aranżacji.
5. Krytyczna ocena Najwyższej Izby Kontroli, dotycząca zakupu siedziby BFG przy ul. Ks. I. J. Skorupki 4 w Warszawie, wynika również z dokonanego porównania kosztów opisanej wyżej transakcji z kosztami zakupu siedziby przez Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń (PUNU) przy ul. Dominikańskiej w Warszawie<sup>69</sup>.

Biorąc pod uwagę m.in. porównywalny prestiż BFG i PUNU, ze względu na rodzaje wykonywanych zadań, ogólnokrajowy charakter działania oraz podobny stan zatrudnienia<sup>70</sup> w obu instytucjach - należy stwierdzić, iż w obu przypadkach wymagania co do standardu budynku, jego lokalizacji oraz powierzchni i wyposażenia technicznego powinny być podobne. Tymczasem, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń w III kwartale 1999 r. – z zachowaniem procedur przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych – zakupił siedzibę o powierzchni użytkowej wynoszącej 3.178,91 m<sup>2</sup>, posadowioną na działce o powierzchni 5.369 m<sup>2</sup> za cenę wynoszącą 31.850.000 zł (z VAT), natomiast Bankowy Fundusz Gwarancyjny – w opisanym wcześniej trybie – zakupił siedzibę o powierzchni użytkowej wynoszącej 3.983,1 m<sup>2</sup>, posadowioną na działce o powierzchni 860 m<sup>2</sup> za cenę wynoszącą 77.688.836 zł (z VAT). W rezultacie, cena za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej

---

<sup>69</sup> Informacje dotyczące kosztów zakupu siedziby PUNU pochodzą z wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. w części 20 – Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń.

<sup>70</sup> Według stanu na dzień 15 października 1999 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny zatrudniał 93 pracowników, ponadto funkcje sprawowało 10 członków Rady Funduszu. Stan zatrudnienia w PUNU na koniec 1999 r. wynosił 96 etatów.

budynku (łącznie z gruntem) zapłacona przez BFG stanowiła 194,6% ceny zapłaconej przez PUNU.

### **3.7. Stosowanie przez BFG niektórych aktów prawnych**

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła fakt, iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie stosował w swojej działalności przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344 ze zm.). Wspomniana ustawa wprowadziła obowiązek stosowania przewidzianych w niej procedur, w przypadku finansowania zamówienia w całości lub w części ze środków publicznych przez podmioty zobowiązane do stosowania tej ustawy, do których ustawa zalicza m.in. państwowe jednostki organizacyjne (podmiotem takim jest również państwowa osoba prawna) „wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej”.

W początkowym okresie działalności BFG (tj. do wejścia w życie ustawy o finansach publicznych), mogły powstawać pewne wątpliwości co do obowiązku stosowania przez Fundusz tych procedur. Wynikało to z braku jednoznacznych uregulowań prawnych, pozwalających na rozstrzygnięcie, czy Fundusz należy zaliczyć do kategorii podmiotów wykonujących „zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Biorąc pod uwagę, że za szerokim rozumieniem tego pojęcia wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia z dnia 12 marca 1997 r.<sup>71</sup> oraz brak wydzielenia w BFG gospodarki środkami finansowymi pochodzącymi bezpośrednio z budżetu państwa, NBP lub z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (środki te nie były zgromadzone np. na wydzielonym rachunku bankowym), Fundusz powinien – w ocenie NIK - stosować procedury określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Natomiast od początku 1999 r. obowiązek stosowania przez BFG ustawy o zamówieniach publicznych wynika z art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem „jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych”.

---

<sup>71</sup> Według Trybunału Konstytucyjnego (TK), zadania mające charakter „użyteczności publicznej” należy rozumieć „możliwie najszerzej”, ich realizacja „może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, a nie tylko w formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, określonej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Istotne - zdaniem TK - natomiast jest to, że jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najeczęściej jest dofinansowana ze środków publicznych”(uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. sygn. akt W8/96 opubl. OTK z 1997 r. Nr 1, poz. 15).

Kontrola wykazała, że - wydatkując środki Funduszu - nie stosowano przewidzianego w ustawie o zamówieniach publicznych trybu przetargowego, m.in. w takich przypadkach jak:

- kupno obiektu biurowego wraz działką przy ul. Ks. I. J. Skorupki 6 od firmy W... za łączną kwotę 77.697.401,09 zł;
- najem lokali dla celów prowadzenia statutowej działalności w latach 1995 – 1999. Należy zauważyć, iż roczne koszty wynajmu lokali w tym okresie (od PHZ UNIWERSAL o powierzchni 227 m<sup>2</sup> w 1995 r., a następnie od PKiN o powierzchni 2.263 m<sup>2</sup> - od sierpnia 1995 r.), wynosiły odpowiednio: 1.032 tys. zł, 2.849 tys. zł, 3.531 tys. zł, 3.810 tys. zł i 4.284 tys. zł, a ich udział w kosztach działalności BFG wynosił: 27,4%, 30,3%, 30,3%, 27,0% i 26,6%;
- wykonanie – na podstawie umowy z dnia 1 września 1998 r. – przez P... kompletu dokumentacji technicznej, dotyczącej zmian architektonicznych oraz dodatkowych prac wykończeniowych w zakupionej siedzibie Funduszu. Ponadto, wartość powyższej usługi (równowartość w zł. 90 tys. USD + podatek VAT), nie została przedstawiona w formie kalkulacji przez wykonawcę i nie została zweryfikowana w formie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego przez inspektora nadzoru, powołanego przez BFG;
- zakup w dniu 6 grudnia 1996 r. licencji od firmy S... na oprogramowanie systemu informatycznego do gromadzenia i analizy informacji o bankach. Płatności z tego tytułu w latach 1997 - 2000 wyniosły odpowiednio: 112.918,40 zł, 97.468,14 zł, 159.697,92 zł i 262.285,34 zł, co łącznie stanowiło kwotę 632.369,80 zł. Należy nadmienić, iż firma S... przedłożyła projekt umowy licencyjnej, do którego krytyczne uwagi zgłosili radcowie prawni BFG. Wbrew uzgodnieniu, iż umowa zostanie doprecyzowana w formie aneksu (by pozostawała w zgodności z polskimi przepisami), uzupełniono ją jedynie o dodatkowe zapisy dotyczące szkoleń pracowników BFG oraz prognozowanej ceny licencji w drugim roku jej użytkowania.;
- zakup w dniu 29 października 1998 r. 6 samochodów Toyota Corolla, za łączną kwotę 339.009,52 zł;
- dostarczenie, zainstalowanie oraz uruchomienie – na podstawie umowy z dnia 28 stycznia 2000 r. – w siedzibie Funduszu systemu awaryjnego zasilania (UPS typ DP 360E), za kwotę w wysokości 29.400 USD;
- zawarcie umowy w dniu 14 stycznia 2000 r. na utrzymanie w ciągłej czystości powierzchni wewnętrznych budynku siedziby BFG, jak również terenów zewnętrznych przy obiekcie, na okres 1 roku za cenę 13.323,94 zł (+podatek VAT) miesięcznie.

2. Niezgodne z obowiązującymi przepisami były również działania BFG, które polegały na tym, że:
- Fundusz odmówił przekazywania Ministrowi Finansów kwartalnych informacji określonych w art. 34 ustawy z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 484 ze zm.), do których przedkładania, jako państwowa osoba prawna, był zobligowany;
  - Fundusz nie dokonał zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO) do rejestracji (w trybie art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych), przetwarzanych danych osobowych pomimo, iż gromadzi on i przetwarza dane osobowe deponentów, wobec których wypełnia ustawowy obowiązek realizacji wypłat środków gwarantowanych. Bankowy Fundusz Gwarancyjny gromadzi i przetwarza dane osobowe (listy deponentów) zarówno w celu potwierdzenia faktu wypłaty przez syndyka poszczególnym deponentom środków gwarantowanych, jak i w celu zabezpieczenia roszczenia o wypłatę deponentom środków gwarantowanych, które nie zostały podjęte w wyznaczonych przez syndyka terminach. W tej sytuacji, BFG jest administratorem danych w rozumieniu art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych i nie zachodzi tu – w ocenie NIK - żadna z przesłanek wyłączających Fundusz z obowiązku zgłoszenia tych danych GIODO.

Należy nadmienić, że w odpowiedzi na pytanie kontrolerów NIK, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w piśmie z dnia 21 lutego 2000 r. wyjaśniło (po dokonaniu weryfikacji posiadanych zgłoszeń), iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie zgłosił żadnego zbioru danych do rejestracji. W piśmie z dnia 21 lutego 2000 r. Departament Prawny BFG wyjaśnił natomiast, iż Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest administratorem w rozumieniu art. 7 ust. 4 ustawy o ochronie danych osobowych, a posiadane przez Fundusz zbiory nie podlegają rejestracji.

W dniu 20 czerwca 2000 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych złożył w Prokuraturze Rejonowej Warszawa Śródmieście zawiadomienie o popełnieniu, przez osoby sprawujące zarząd Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, przestępstwa określonego w art. 53<sup>72</sup> ustawy o ochronie danych osobowych, polegającego na zaniechaniu wykonania obowiązku zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

---

<sup>72</sup> Art. 53 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi, iż „Kto będąc do tego obowiązany nie zgłasza do rejestracji zbioru danych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”

### **3.8. Nadzór Ministra Finansów nad działalnością BFG**

W toku kontroli ustalono, że wynikający z art. 3 ust. 5 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością Funduszu praktycznie nie był wykonywany. Świadczy o tym fakt, że od początku działalności Funduszu Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło ani jednej kontroli, chociażby w celu zweryfikowania rzetelności sporządzania przez BFG rocznych sprawozdań z jego działalności. Należy przy tym podkreślić, że do tych sprawozdań Ministerstwo Finansów przygotowywało projekty stanowiska Rządu, które wraz ze sprawozdaniami były przedkładane Sejmowi RP do rozpatrzenia. Wyniki takiej weryfikacji mogłyby mieć – w ocenie NIK - wpływ na treść powyższych projektów stanowiska Rządu do sprawozdań z działalności Funduszu.

W ocenie NIK – organizowanie przez Departament Instytucji Finansowych Ministerstwa Finansów spotkań z członkami Zarządu BFG, dotyczących bieżących spraw Funduszu oraz podejmowanych przez BFG decyzji w zakresie działalności pomocowej i gwarancyjnej, nie można również uznać za wystarczającą formę nadzoru. Należy ponadto zauważyć, iż Ministerstwo Finansów nie posiadało dokumentów świadczących o tym, iż takie spotkania miały miejsce oraz jaki był ich przebieg.

Odnosząc się do prezentowanego w złożonych wyjaśnieniach stanowiska, że ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, ustanawiając nadzór Ministra Finansów nad Funduszem, nie określiła konkretnych instrumentów nadzorczych, krytycznie należy ocenić fakt, iż w badanym okresie Minister Finansów nie występował z inicjatywą stosownych zmian w ustawie, bądź wprowadzenia odpowiednich regulacji w statucie BFG lub regulaminie Rady Funduszu.

Argumentacja, iż nadzór był sprawowany za pośrednictwem pracowników MF, będących członkami Rady Funduszu, jest nie do zaakceptowania, ponieważ gdyby tak miał być wykonywany nadzór Ministra, to należałoby uznać, że taki sam „nadzór” sprawuje Prezes NBP i Związek Banków Polskich (przez powoływanych przez siebie członków Rady). Tymczasem w ustawie o BFG kwestia nadzoru nad Funduszem uregulowana jest w sposób jednoznaczny. Uprawnienie to przysługuje tylko Ministrowi Finansów, który sprawuje nadzór w oparciu o kryterium „legalności i zgodności ze statutem” – i w takim zakresie nadzór ten nie był wykonywany.

Ponadto, wykonywanie nadzoru nad funkcjonowaniem BFG w sposób bezpośredni, dawałoby Ministrowi Finansów możliwość szerszej oceny legalności działania Funduszu, w tym m.in. w zakresie stosowania przez Fundusz procedur ustawy o zamówieniach publicznych, czy też ustawy o ochronie danych osobowych.

### **3.9. Dostosowywanie ustawy o BFG do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej**

Pozytywnie należy ocenić dotychczasowe działania Ministerstwa Finansów zmierzające do dostosowania przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym do zasad obowiązujących w UE, określonych w dyrektywie 94/19/WE. W wyniku kilkukrotnych zmian wspomnianej ustawy, po rozpatrzeniu rządowych projektów nowelizacji przygotowanych przez Ministra Finansów (m.in. we współpracy z NBP i BFG), podwyższono wielkość kwot gwarantowanych do równowartości 11.000 EURO (od dnia 1 stycznia 2000 r.). Przepisy znówelizowanej ustawy o BFG przewidują dalsze zwiększanie (w następnych latach) kwot gwarantowanych do osiągnięcia równowartości w złotych 20.000 EURO (od dnia 1 stycznia 2003 r.). Wspomniana kwota jest minimalną kwotą zalecaną w UE (zgodnie z dyrektywą 94/19/EWG).

W świetle wyników kontroli, jednym z najważniejszych obecnie problemów w zakresie dostosowania do regulacji UE jest kwestia długości okresu niedostępności wkładów (powyższy problem przedstawiono szerzej w rozdziale 3.1.2.). Aktualnie trudno ocenić na ile skutecznym instrumentem dla skrócenia okresu niedostępności wkładów będzie wprowadzenie w art. 160 ust 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, instrukcyjnego terminu zobowiązującego sąd do wydania orzeczenia o ogłoszeniu upadłości banku najpóźniej w terminie miesiąca od wpłynięcia wniosku.

### **III. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

1. Czynności kontrole w BFG rozpoczęto w dniu 19 października 1999 roku. Od początku wspomnianej kontroli, Bankowy Fundusz Gwarancyjny kwestionował uprawnienia kontrolne Izby na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, czemu dawano wyraz w korespondencji kierowanej do Prezesa NIK, Dyrektora Departamentu Finansów i Bankowości NIK, Ministra Finansów oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W piśmie z dnia 19 października 1999 r. Prezesa BFG do Prezesa NIK wskazano na rzekomą niewłaściwość podstawy prawnej przeprowadzanej kontroli podnosząc, iż BFG nie jest państwową osobą prawną. Nadmieniono również, iż BFG dysponuje środkami państwowymi jedynie w kwocie 50 mln. zł wpłaconymi przez Ministra Finansów na fundusz statutowy BFG, oraz równowartością kwoty 1,5 mln. USD z tzw. rezerwy stabilizacyjnej. W piśmie tym wywodzono wniosek, iż kontrola NIK może być prowadzona tylko w zakresie wykorzystania powyższych środków.

W piśmie z dnia 25 października 1999 r. Członek Zarządu Funduszu zwrócił się do Dyrektora Departamentu Finansów i Bankowości o ograniczenie czynności kontrolnych do obszarów nie budzących wątpliwości w związku ze skierowaniem do Prezesa NIK pisma dotyczącego zastosowania niewłaściwej podstawy prawnej dla kontroli rozpoczętej w BFG. Odpowiadając na pismo z dnia 25 października 1999 r., Dyrektor Departamentu Finansów i Bankowości NIK – w piśmie z dnia 26 października 1999 r. – poinformował, iż „(...) w chwili obecnej brak jest podstaw do ograniczenia zakresu prowadzonej kontroli – chyba, że inna decyzja zostanie podjęta w wyniku rozpoznania wspomnianego pisma, skierowanego do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. (...)”

W związku z pismem Prezesa NIK z dnia 15 listopada 1999 r., w którym nie przychyłono się do zawartego w piśmie z dnia 19 października 1999 r. wniosku o ograniczenie zakresu kontroli Izby – Prezes BFG wystosował kolejne pismo z dnia 19 listopada 1999 r., podtrzymujące dotychczasową argumentację co do statusu prawnego BFG oraz dopuszczalności kontroli NIK. W piśmie z dnia 11 stycznia 2000 r. Prezes NIK ponownie nie podzielił podnoszonej przez BFG argumentacji co do wadliwości podstawy prawnej kontroli tego podmiotu.

Pismem z dnia 17 grudnia 1999 r. Prezes BFG wystąpił do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w kwestii podmiotowości prawnej Funduszu. W piśmie z dnia 17 grudnia 1999 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, wskazując na brak wyraźnych uregulowań w tym względzie, nie zajął jednoznacznego stanowiska w powyższej kwestii.

W dniu 15 grudnia 1999 r. Bankowy Fundusz Gwarancyjny wystąpił ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego o stwierdzenie niezgodności kontroli z prawem i orzeczenie o braku uprawnień Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzenia kontroli BFG w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy o NIK i w zakresie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK. Postanowieniem z dnia 19 stycznia 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Funduszu jako nie mieszczącą się w zakresie kompetencji tego Sądu.

Pismem z dnia 24 stycznia 2000 r. skierowanym do Prezesa NIK, Prezes BFG wystąpił o zawieszenie kontroli BFG prowadzonej przez NIK. Jako powód podano trudności organizacyjne w udostępnianiu dokumentacji kontrolerom NIK wynikające z przygotowań do realizacji wypłat środków gwarantowanych w związku z ogłoszeniem upadłości Banku Staropolskiego S.A., przeniesienia BFG do budynku nowej siedziby oraz koniecznością przeprowadzenia badań audytorskich. Prezes NIK nie przychylił się do tego wniosku, o czym poinformowano Prezesa BFG pismem z dnia 1 lutego 2000 roku.

2. W dniu 17 listopada 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawy – Prawo bankowe. W dniu zakończenia prac nad niniejszą informacją ustawa ta jest przedmiotem prac legislacyjnych w Senacie. W powyższej ustawie, zgodnie z przedłożeniem rządowym – obok szeregu korzystnych zmian, zwiększających dotychczasowy zakres ochrony deponentów bankowych oraz dostosowujących system gwarancji depozytów do uregulowań obowiązujących w Unii Europejskiej – przyjęto również rozwiązania budzące istotne zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli.

Rozwiązanie to, zawarte w znowelizowanym art. 44 ustawy o BFG – przesądza o tym, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest państwową osobą prawną. Przyjęcie takiej regulacji, powodującej, że BFG będzie odtąd uznawany za *sui generis* „podmiot prywatny”, a środki gromadzone i wydatkowane przez Fundusz na cele określone ustawą nie będą „środkami publicznymi”. W trakcie prac legislacyjnych Najwyższa Izba Kontroli prezentowała pogląd, że takie „sprywatyzowanie” Funduszu nie jest uzasadnione. Za takim stanowiskiem przemawiają m.in.: charakter realizowanych przez Fundusz zadań i jego rola w systemie bankowym, sposób powoływania jego władz, a także zasady pozyskiwania większości środków finansowych (zbliżone w istocie do pobierania danin publicznych) i zasady dysponowania tymi środkami oraz prawne możliwości kontrolowania ich wydatkowania. Należy też jednoznacznie podkreślić, iż obowiązku „sprywatyzowania” Funduszu nie wymagają międzynarodowoprawne zobowiązania Polski.

Prezentując konsekwentnie powyższe stanowisko w trakcie prac Rady Ministrów nad projektem nowelizacji ustawy o BFG oraz w trakcie debaty w Sejmie i w Senacie – Izba podkreślała również, że uznanie Funduszu za niepaństwową osobę prawną spowoduje w praktyce niemal całkowite wyłączenie kontroli zewnętrznej wobec jego działalności, m.in.

uniemożliwiającej Sejmowi merytoryczne wykonywanie ustawowych uprawnień kontrolnych w stosunku do Funduszu, polegających na rozpatrywaniu corocznych sprawozdań BFG.

Szczegółowe argumenty uzasadniające stanowisko NIK zostały przedstawione w toku prac legislacyjnych m.in. w wystąpieniach kierowanych do:

- Sekretarza Rady Ministrów (pismo z dnia 19 września 2000 r.),
- Przewodniczącego Komisji Prawa Europejskiego Sejmu RP (pisma z dnia 24 października i z dnia 8 listopada 2000 r.),
- Marszałka Sejmu RP (pismo z dnia 8 listopada 2000 r.),
- Prezesa Rady Ministrów (pismo z dnia 15 listopada 2000 r.),
- Marszałka Senatu RP (pismo z dnia 21 listopada 2000 r.).

Ponadto, stanowisko Izby zostało obszernie wyjaśnione i uzasadnione w wystąpieniu Prezesa NIK, wygłoszonym w trakcie posiedzenia plenarnego Sejmu w dniu 16 listopada bieżącego roku.

3. W toku kontroli miały miejsce okoliczności, które utrudniały prowadzenie działań kontrolnych NIK w BFG. Polegały one m.in. na:

- 1) nieprzedkładaniu żądanej dokumentacji lub przedkładaniu dokumentacji niekompletnej. Dotyczyło to np.: zaleceń wydanych przez audytorów badających sprawozdania finansowe Funduszu, o które zwrócili się kontrolerzy NIK. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Finansowego BFG, pismem z dnia 9 listopada 1999 r. poinformował kontrolerów o braku jakichkolwiek zaleceń audytorów. Tymczasem w badanej dokumentacji realizacji gwarancji istniały pisma Funduszu, w których powoływano się na istnienie takich zaleceń, a ponadto w sprawozdaniu z działalności Funduszu za 1995 r. (druku sejmowym nr 1735) znajdowało się pismo biegłego rewidenta zawierające zalecenia dla BFG (Fundusz przekazał zalecenia dopiero po ponowieniu żądania i załączeniu dokumentów potwierdzających ich istnienie);
- 2) odmowie przedłożenia kontrolerom NIK pełnych protokołów z posiedzeń Rady, na których rozpatrywane były wnioski banków o przyznanie pomocy finansowej. Przewodniczący Rady Funduszu poinformował m.in., iż będzie możliwe przedłożenie wybranych protokołów, ale bez fragmentów zawierających informacje uzyskane w trybie art. 38 ustawy o BFG. Część protokołów przekazano w formie wyciągów pozbawionych zapisów dotyczących odpowiednich fragmentów obrad. Dyrektor Sekretariatu Rady odmówił uzupełnienia przedłożonych materiałów, powołując się na zastrzeżenie zawarte w piśmie Przewodniczącego Rady;

- 3) przekazywaniu kontrolerom NIK błędnych zestawień (np. w zakresie wykonania kosztów za lata: 1995 r., 1996 r., 1998 r. oraz poniesionych wydatków przez Fundusz, które zostały sfinansowane z odsetek od Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego);
4. Czynności kontrole w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zakończono w dniu 13 marca 2000 r., przedkładając protokół kontroli. Pismem z dnia 20 marca 2000 r. Zarząd BFG złożył kontrolerom zastrzeżenia do protokołu kontroli podnosząc m.in., iż w przedłożonym protokole brak jest stanowiska kontrolerów w odniesieniu do zamieszczonego w protokole stanu faktycznego. W dniu 23 marca 2000 r. kontrolerzy NIK poinformowali Zarząd BFG (w przekazanym stanowisku) o nieuwzględnieniu zastrzeżeń. W dniu 29 marca 2000 Zarząd BFG ponowił zastrzeżenia w piśmie skierowanym do Dyrektora Departamentu Finansów i Bankowości NIK. Powołana przez Dyrektora Departamentu Komisja odwoławcza rozpatrzyła zgłoszone zastrzeżenia na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia 2000 r., a wydana uchwała została zatwierdzona w trybie art. 56 ust. 4 ustawy o NIK. W dniu 21 czerwca 2000 r. po dokonaniu uzupełnień i zmian (zgodnie z treścią uchwały Komisji odwoławczej), Zarząd BFG podpisał protokół kontroli.
5. Po zakończeniu kontroli Izba skierowała wystąpienia pokontrolne do Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Ministra Finansów oraz Prezesa NBP.

W dniu 10 sierpnia 2000 r. Zarząd Bankowego Funduszu Gwarancyjnego zgłosił zastrzeżenia do wszystkich punktów wystąpienia pokontrolnego, przekazując jednocześnie w załączeniu opinię prawną prof. M. Kuleszy, dotyczącą statusu prawnego BFG. Dodatkowo, w piśmie z dnia 11 września 2000 r., Zarząd Funduszu przesłał do Komisji Odwoławczej pismo zawierające uzupełnienie do zastrzeżeń zgłoszonych w dniu 10 sierpnia 2000 roku.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się m.in. do Zarządu Funduszu z wnioskiem o wystąpienie do przewodniczącego Rady Funduszu w sprawie zwołania posiedzenia Rady w celu omówienia ocen, uwag i wniosków, zawartych w skierowanym do Zarządu wystąpieniu. Rada Funduszu - w piśmie z dnia 8 września 2000 r. skierowanym do NIK – przedstawiła swoje stanowisko w sprawie niektórych kwestii poruszonych w przedmiotowym wystąpieniu. W dniu 4 października 2000 r. Komisja Odwoławcza, po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Zarząd Funduszu podjęła uchwałę, na podstawie której w części zostały uwzględnione zastrzeżenia dotyczące dziewięciu z dwunastu punktów wystąpienia pokontrolnego. W całości zostały oddalone zastrzeżenia dotyczące jednego punktu wystąpienia. Komisja uwzględniła w całości zastrzeżenia dotyczące dwóch punktów wystąpienia pokontrolnego.

Stosowna Uchwała Komisji Odwoławczej została – w trybie art. 56 ustawy o NIK - zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 1 grudnia 2000 r. i przekazana Zarządowi BFG.

Minister Finansów oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego nie zgłosili zastrzeżeń do otrzymanych wystąpień pokontrolnych NIK.

W przekazanej odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Minister Finansów informując o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych podniósł m.in. fakt, iż sprawował nadzór w sposób formalny i metodami pośrednimi, czego nie należy traktować jako zarzutu, gdyż dzięki reprezentacji Ministra Finansów w Radzie BFG, sprawowany jest znacznie głębszy nadzór, niż gdyby takiej reprezentacji nie było. W ten sposób istnieje ciągły wgląd w bieżącą działalność i podejmowane przez Zarząd i Radę decyzje. Potwierdzeniem zgodnej z prawem działalności BFG są przyjmowane corocznie przez Radę Ministrów sprawozdania z działalności BFG. Na tę sytuację mają niewątpliwy wpływ działania Ministra Finansów w Radzie BFG. Jednocześnie w odpowiedzi nadmieniono, iż przyjmując zawarty w wystąpieniu wniosek, Minister Finansów rozważy celowość wprowadzenia do ustawy przepisów określających bardziej szczegółowo tryb i formę wykonywania nadzoru nad działalnością Funduszu.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa NBP - Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała głównie o podjęcie działań, których skutkiem byłaby poprawa sprawności opracowywania przez GINB projektów opinii w sprawie wniosków banków spółdzielczych oraz rozważenie procedur opiniowania planów wykorzystania pomocy ze środków BFG, które byłyby stosowane w odniesieniu do banków komercyjnych.

W przekazanej na wystąpienie pokontrolne odpowiedzi z dnia 13 kwietnia 2000 r., NBP poinformował o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych i podejmowanych staraniach dla przyspieszenia rozpatrywania wniosków banków spółdzielczych. Odnosząc się do kwestii rozważenia procedur opiniowania planów wykorzystania pomocy ze środków BFG, które byłyby stosowane w odniesieniu do banków komercyjnych podniesiono, iż niecelowym byłoby tworzenie takich procedur z uwagi na konieczność indywidualnego podejścia przez analityka do przedkładanych przez banki programów naprawczych. Wskazano również na fakt wprowadzenia nowego systemu sporządzania sprawozdawczości przez banki, która jest przekazywana do NBP, co pozwoliło na uzyskanie znacznie szerszego zakresu informacji na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych banków. Radykalne zmniejszenie liczby banków spółdzielczych realizujących programy naprawcze uzasadnia – w ocenie NBP – odejście od zasady formułowania generalnych, uniwersalnych wymogów dotyczących programów naprawczych na rzecz zindywidualizowanego podejścia do poszczególnych banków, w zależności występujących w nich obszarów ryzyka.

6. W trakcie kontroli zasięgnięto informacji w Departamencie Rejestracji Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na okoliczność nie zgłoszenia do rejestracji przez

Fundusz gromadzonych danych osobowych w zakresie realizacji wypłat środków gwarantowanych. W powyższym zakresie, w dniu 19 czerwca 2000 r., zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez osoby sprawujące zarząd Bankowym Funduszem Gwarancyjnym skierował do prokuratury Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

7. W związku z kontrolą funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, działając na podstawie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, kontrolerzy NIK zwrócili się do:

- 16 banków (I grupa), pokrywających stosunkowo największą część kosztów funkcjonowania systemu pomocy, które z takiej pomocy nie korzystały i nie występowały o nią),
- 36 banków (II grupa), które występowały o udzielenie pomocy BFG

o przedstawienie oceny tej sfery działalności Funduszu oraz wskazanie występujących barier oraz potrzeb zmian w obowiązujących regulacjach w powyższym zakresie.

W związku ze skierowanym zapytaniem, odpowiedzi udzieliło z I grupy 13 banków (wszystkie to banki komercyjne), natomiast z II grupy – 31 banków (z czego 8 banków komercyjnych i 24 banki spółdzielcze). Powyższe opinie i wnioski banków zostały wykorzystane przy opracowaniu zarówno wystąpienia pokontrolnego do BFG, jak również przy opracowywaniu niniejszej informacji.

**Dyrektor**  
**Departamentu Finansów i Bankowości**

*Janusz Maj*

**Akceptuję:**  
**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Jacek Jezierski*

**Zatwierdzam:**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Janusz Wojciechowski*

Warszawa, dnia **4** grudnia 2000

r.