

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW**

**KBF-41022-1-2002**

**Nr ewid. 150/2003/P02046/KBF**

## **INFORMACJA**

**o wynikach kontroli**

**realizacji ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych,  
ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających**

## SPIS TREŚCI

	<b>str.</b>
<b>I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....</b>	<b>1</b>
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI.....	1
2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	2
3. UWAGI I WNIOSKI .....	8
<b>II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....</b>	<b>9</b>
1. ANALIZA STANU PRAWNEGO .....	9
2. CHARAKTERYSTYKA UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNYCH W ZAKRESIE KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	18
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	21
3.1. <i>Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych,             ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających dotyczących BGŻ S.A. ....</i>	<i>21</i>
3.2. <i>Prace związane z przygotowaniem do udostępnienia akcji pracowniczych             BGŻ S.A. ....</i>	<i>29</i>
3.3. <i>Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o bankach spółdzielczych             należących do kompetencji Prezesa NBP lub Komisji Nadzoru Bankowego .....</i>	<i>31</i>
3.4. <i>Realizacja zadań wynikających z ustawy o bankach spółdzielczych przez Bankowy             Fundusz Gwarancyjny .....</i>	<i>34</i>
<b>III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE ORAZ DZIAŁANIA PODJĘTE     PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI .....</b>	<b>44</b>

## **I. CZĘŚĆ OGÓLNA**

### **1. Charakterystyka kontroli**

Kontrola nr P/02/046 „Realizacja ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się oraz bankach zrzeszających” została przeprowadzona w okresie od 4 września do 29 listopada 2002 r. z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup>.

Celem kontroli było dokonanie oceny stanu wdrożenia ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r., o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>2</sup>, a w szczególności dokonanie oceny stanu wdrażania ustawowych rozwiązań dotyczących sektora bankowości spółdzielczej.

Podstawowa tematyka kontroli obejmowała następujące zagadnienia:

- prawidłowość realizacji przez organy i podmioty zobowiązane do wdrożenia ustawy zadań wynikających z jej przepisów;
- identyfikacja tych zadań ustawowych, które nie zostały wykonane oraz wyjaśnienie przyczyn odstąpienia od ich realizacji;
- zgodność z przepisami ustawy rozliczenia oraz przekazania do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego środków z tytułu umorzenia niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem obligacji restrukturyzacyjnych;
- prawidłowość utworzenia przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych i wykorzystania środków tego funduszu na pomoc dla banków spółdzielczych.

Kontrola została przeprowadzona w: Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. (BGŻ S.A.), Narodowym Banku Polski (NBP), Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP)

---

<sup>1</sup> Podstawę przeprowadzenia kontroli stanowił przepis art. 2 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.)

<sup>2</sup> DzU nr 119, poz. 1252

oraz Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (BFG). Badaniami kontrolnymi został objęty okres od początku roku 2000 do końca listopada 2002 r.

Zagadnienia dotyczące restrukturyzacji sektora banków spółdzielczych były tematem trzech wcześniejszych kontroli NIK. I tak:

- w I połowie 1996 r. (na zlecenie Prezydium Sejmu) przeprowadzono kontrolę Nr A 9548 „Wdrożenie ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ”;
- w IV kwartale 1998 r. (na wniosek grupy posłów) zrealizowano kontrolę Nr P/98/213 „Funkcjonowanie i restrukturyzacji Banku Gospodarki Żywnościowej S.A.”;
- w IV kwartale 2001 r. w Centrali BGŻ S.A. przeprowadzono kontrolę doraźną, przedmiotem której były inwestycje kapitałowe oraz wdrażanie przepisów ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się oraz bankach zrzeszających.

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

Wyniki kontroli NIK dają podstawę do stwierdzenia, że w ciągu dwóch lat od wejścia w życie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się oraz bankach zrzeszających - nie w pełni zostały wykorzystane możliwości zmian w sektorze banków spółdzielczych jakie stworzyła ta ustawa. W szczególności niepowodzeniem zakończyły się prace prowadzone w celu realizacji postanowień ustawy, umożliwiających przejęcie przez banki spółdzielcze kontroli nad BGŻ S.A. Większościowy udziałowiec BGŻ S.A. (Skarb Państwa) podjął decyzję o zmianie strategii rozwoju tego Banku, która ma być realizowana w oparciu o wprowadzenie jego akcji do obrotu publicznego. Nie udało się również dotychczas doprowadzić do udostępnienia akcji BGŻ S.A. osobom uprawnionym do ich otrzymania.

Natomiast pozytywnie należy ocenić wykorzystanie przez banki spółdzielcze możliwości bardziej swobodnego, w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji, wyboru modelu funkcjonowania. W efekcie tego, w wyniku trwania procesu łączenia

i zrzeszania się banków spółdzielczych następuje koncentracja tej grupy banków i wzmocnienie ich możliwości konkurencyjnych. W ocenie NIK, prawidłowo zostało zrealizowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny zadanie utworzenia funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych, którego środki wspomagają proces łączenia się banków spółdzielczych. Również NBP i Komisja Nadzoru Bankowego prawidłowo wywiązywały się z zadań określonych w omawianej ustawie.

2.1. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (zwana dalej „ustawą o bankach spółdzielczych”) stworzyła prawną możliwość (art. 18) przejęcia kontroli nad BGŻ S.A. przez banki spółdzielcze (tzw. „strategia uspołdzielczenia BGŻ S.A.”)<sup>3</sup>. BGŻ S.A. podjął w I półroczu 2001 r. działania, które miały umożliwić realizację tego celu. W szczególności Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy tego Banku w styczniu 2001 r. podjęło stosowne uchwały, a Zarząd Banku opracował i z dotrzymaniem ustawowego terminu – w dniu 21 maja 2001 r. przedłożył Komisji Nadzoru Bankowego do zatwierdzenia projekt umowy zrzeszenia. Zdaniem Izby, działania BGŻ S.A. podjęte w tym czasie w celu realizacji „strategii uspołdzielczenia” należy ocenić pozytywnie. (str. 21-22)

2.2. Komisja Nadzoru Bankowego nie podjęła decyzji o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia, złożonego przez BGŻ S.A. Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2001 r. Komisja przesunęła termin zatwierdzenia projektu do dnia 28 lutego 2002 r. Decyzja taka została podjęta, pomimo to, że projekt umowy zrzeszenia nie zawierał postanowień sprzecznych z przepisami prawa lub stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach zrzeszenia, a BGŻ S.A. spełniał formalne warunki kapitałowe, określone w ustawie o bankach spółdzielczych (fundusze własne Banku były zgodne z kryteriami określonymi w art. 2 pkt 2 ustawy o bankach spółdzielczych).

Taki sposób postępowania Komisja Nadzoru Bankowego uzasadniła tym, że BGŻ S.A. realizował program postępowania naprawczego od 1995 r. i pomimo

znacznej pomocy ze środków publicznych, Bank nie osiągnął zaplanowanego wzrostu funduszy własnych, jak i nie uzyskał odpowiedniej struktury i jakości aktywów.

Komisja zaleciła, aby Zarząd BGŻ S.A. do dnia 31 października 2001 r. zwołał WZA w celu podjęcia uchwały o podwyższeniu funduszy własnych Banku łącznie o 1,6 mld zł w ciągu 1,5 roku. W ocenie NIK powyższa decyzja KNB, przy jednoczesnym braku poparcia WZA banków regionalnych dla połączenia się z BGŻ S.A., a także braku w tym czasie stanowiska Ministra Skarbu Państwa co do dalszego kierunku rozwoju tego Banku, miały istotne znaczenie dla zahamowania w II półroczu 2001 r. prac nad realizacją „strategii uspołdzielczenia”. (str. 23)

O rezygnacji z realizacji koncepcji „uspołdzielczenia BGŻ S.A.” ostatecznie zadecydowała zmiana strategii Rządu i Ministra Skarbu Państwa wobec tego Banku. W efekcie w dniu 23 maja 2002 r. Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy BGŻ S.A. uchyliło uchwały podjęte w styczniu 2001 r., a w dniu 3 lipca 2002 r., po rozpatrzeniu stosownego wniosku Zarządu BGŻ S.A., Komisja Nadzoru Bankowego umorzyła postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia. Działania te oznaczały definitywne zaprzestanie realizacji „strategii uspołdzielczenia BGŻ S.A.”. (str. 24-25)

- 2.3. Nie negując zasadności podjętej przez KNB uchwały zalecającej zwiększenie funduszy własnych BGŻ S.A., w ocenie NIK, w dacie jej podejmowania nie istniały realne możliwości spełnienia przez BGŻ S.A. tego wymogu w terminach wyznaczonych przez Komisję. W III kwartale 2001 r. przy wydatnej pomocy Skarbu Państwa fundusze własne Banku zostały zwiększone łącznie o 578,2 mln zł. Jednak, zdaniem NIK, w związku z pogarszaniem się wyników finansowych BGŻ S.A.<sup>4</sup> dalsze, zakładane w programie przyjętym przez Radę Nadzorczą, zwiększenie w latach 2003 i 2004 funduszy własnych Banku o kwotę

---

<sup>3</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 10-11

<sup>4</sup> Za 2002 r. Bank poniósł na swojej działalności stratę netto 339,2 mln zł.

1 mld zł w drodze wprowadzenia jego akcji do publicznego obrotu, może być trudne do zrealizowania. (str. 28-29)

2.4. Ustawa o bankach spółdzielczych przyznała Komisji Nadzoru Bankowego kompetencje do podejmowania decyzji w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia umów zrzeszenia banków spółdzielczych oraz decyzji w sprawie wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na powołanie osoby wybranej przez radę nadzorczą na stanowisko prezesa banku spółdzielczego. W okresie objętym kontrolą do KNB wpłynęło 7 wniosków o zatwierdzenie projektów umów zrzeszenia, z których 3 zostały zatwierdzone, 1 rozpatrzony odmownie, a w przypadku 3 wniosków postępowanie zostało umorzone. Ponadto Prezes NBP w ramach ustawowego upoważnienia wydał 349 zezwoleń na wykonywanie przez banki spółdzielcze czynności obrotu dewizowego. W ocenie NIK, powyższe kompetencje KNB realizowane były w sposób prawidłowy. (str. 31-34)

2.5. Nie zostało dotychczas zrealizowane postanowienie przepisu art. 42 ust. 1 ustawy o bankach spółdzielczych, zgodnie z którym Minister Skarbu Państwa powinien w terminie do 28 stycznia 2002 r. przekazać uprawnionym osobom, 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa. Dopiero w dniu 11 stycznia 2002 r. Minister Skarbu Państwa wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu podziału 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa pomiędzy osoby uprawnione<sup>5</sup>. Przyczyną opóźnienia uniemożliwiającego dotrzymanie ustawowego terminu przekazania akcji był nieprecyzyjny przepis art. 2 ust. 4 ustawy - definiujący osoby uprawnione. Nowelizacji tego przepisu dokonano w ustawie z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>6</sup>. Konieczność uwzględnienia w treści powyższego rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa rozszerzonego przez ustawę kręgu osób uprawnionych spowodowała, że prace legislacyjne nad tym aktem wykonawczym uległy wydłużeniu. Pozytywnie natomiast należy ocenić

---

<sup>5</sup> DzU z 2002 r. nr 8, poz. 76

<sup>6</sup> DzU z 2001 r. nr 111, poz. 1195

prorowadzone przez BGŻ S.A. prace przygotowawcze w celu opracowania listy osób uprawnionych do otrzymania akcji. Na koniec grudnia 2002 r. listy osób uprawnionych do otrzymania akcji sporządzono w 722 z 736 jednostek organizacyjnych BGŻ S.A., a prace nad stworzeniem pełnej listy były kontynuowane. (str. 29-31)

2.6. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających powierzyła BFG zadanie udzielania bankom spółdzielczym, ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (zwanego dalej Funduszem lub FRBS) zwrotnej pomocy finansowej na cele związane z realizacją przez te banki procesu łączenia się oraz realizacją inwestycji tych banków. W ocenie NIK, Fundusz został utworzony zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami, a jego środki były wykorzystywane wyłącznie na cele wskazane w ustawie. (str. 33)

2.6.1. Źródłem finansowania zadań przypisanych utworzonemu w BFG funduszowi restrukturyzacji banków spółdzielczych są otrzymane w I półroczu 2001 r., zgodnie z ustawą o bankach spółdzielczych, środki w łącznej kwocie 123.409,7 tys. zł, w tym 119.350,9 tys. zł stanowiły środki z tytułu umorzenia obligacji restrukturyzacyjnych serii D, niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem. NIK pozytywnie ocenia wysokość, terminowość i sposób przekazania tych środków przez BGŻ S.A. i 6 banków regionalnych. (str. 35)

2.6.2. Przed rozpoczęciem udzielania pożyczek z FRBS, został przez Radę BFG zatwierdzony dokument „Zasady udzielania pomocy z FRBS”, który określił formy tryb i warunki udzielania pożyczek z Funduszu. Zarząd BFG przygotował również szczegółową instrukcję, określającą tryb rozpatrywania wniosków złożonych przez banki spółdzielcze. Ponadto określona przez Radę BFG wysokość oprocentowania pożyczek z FRBS spełniała ustawowy wymóg, aby ich oprocentowanie było korzystniejsze od pożyczek udzielanych przez BFG z funduszu pomocowego bankom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

W ocenie NIK, BFG prawidłowo przygotował się do udzielania pożyczek w ramach FRBS. (str. 36)

2.6.3. W trakcie kontroli szczegółowemu badaniu poddano sposób rozpatrywania wszystkich wniosków o pożyczki z FRBS, które wpłynęły do BFG w okresie do dnia 12 września 2002 r. W ocenie NIK, wnioski te rozpatrywane były zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi. Efektem tej działalności było udzielenie i podpisanie umów pożyczek z 79 bankami. W 5 przypadkach, pomimo pozytywnej decyzji Zarządu BFG w sprawie przyznania pożyczki, wnioskodawcy zrezygnowali z przyznanych im pożyczek i odstąpili od podpisania umowy, a 1 wniosek rozpatrzono negatywnie ze względu na złą sytuację ekonomiczną pożyczkobiorcy. W wyniku analizy złożonych wniosków pod kątem zgodności przeznaczenia środków z celami określonymi w art. 35 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych oraz wysokości wydatkowanych kwot, BFG dokonał zmniejszenia o 16,3 mln zł kwoty przyznanych pożyczek, w stosunku do łącznej kwoty pożyczek wnioskowanej przez banki spółdzielcze. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości i opóźnień w przebiegu spłat udzielonych pożyczek. (str. 36-40)

2.6.4. Łączna wysokość znajdujących się na FRBS środków, które zostały przekazane do BFG wyniosła 123,4 mln zł. Według stanu na koniec września 2002 r., wykorzystanie środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych oscyluje w granicach 60% i jest znacznie niższe od wstępnych szacunków BFG, określających zapotrzebowanie na te środki na kwotę około 180 mln zł. Według stanu na koniec września 2002 r., wysokość wolnych środków wynosiła 51,6 mln zł. Podkreślić przy tym należy, że przychody z lokowania tych środków, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, stanowią dochód BFG (w okresie od maja 2001 r. do października 2002 r. przychody z tego tytułu można oszacować na kwotę 12,5 mln zł). W tej sytuacji beneficjentem przychodów pochodzących z lokat środków o charakterze publicznym jest niepaństwowa osoba prawna, jaką jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny. (str. 41-44)

### 3. Uwagi i wnioski

Dotychczasowe prace prowadzone zarówno przez BGŻ S.A. jak i Ministerstwo Skarbu Państwa nie doprowadziły do zmiany charakteru tego banku i określenia szczegółowego harmonogramu działań, które należy zrealizować w celu zapewnienia dalszego jego rozwoju. W związku z tym jako szczególnie istotne należy uznać wdrażanie przyjętego w dniu 23 października 2002 r. przez Radę Nadzorczą programu rozwoju BGŻ S.A. jako uniwersalnego banku komercyjnego, z uwzględnieniem programu zwiększenia funduszy własnych. Jednak nowa formuła działania tego Banku, powinna zawierać również elementy kontynuowania współpracy z rozwijającym się sektorem bankowości spółdzielczej. W związku z przyjęciem nowego kierunku zmian statusu BGŻ S.A. należy również w ramach nowelizacji ustawy o bankach spółdzielczych rozważyć skreślenie dotychczasowych przepisów stwarzających podstawy do uspołdzielczenia BGŻ S.A.

Natomiast stosunkowo niski poziom wykorzystania środków administrowanego przez BFG funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych wskazuje na potrzebę rozważenia możliwości rozszerzenia katalogu przedsięwzięć, na które mogą być udzielane pożyczki z Funduszu (np. na cele inwestycyjne w imieniu i na rzecz banków zrzeszających) oraz zniesienia niektórych ograniczeń nakładanych na banki w przypadku korzystania z tych środków (np. uchylenie zakazu wypłaty dywidendy przez banki korzystające z pomocy).

Ponadto w świetle ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa za celowe rozważenie możliwości nowelizacji art. 34 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających tak, aby przepis ten umożliwiał powiększanie stanu wyodrębnionych środków przeznaczonych na udzielanie pomocy bankom spółdzielczym o przychody z tytułu lokowania niewykorzystanych środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych. Rozwiązanie takie pozwoliłoby na utrzymanie realnej wartości środków przeznaczonych na realizację powyższego celu.

Odnotowana poprawa wskaźników ekonomiczno-finansowych banków spółdzielczych i obserwowany rozwój tego sektora bankowości, w celu zwiększenia ich konkurencyjności uzasadnia rozważenie rozszerzenia zakresu czynności bankowych, które będą mogły wykonywać te banki oraz zmniejszenia restrykcyjności przepisów odnośnie ograniczenia terenu działania tych banków.

## **II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA**

### **1. Analiza stanu prawnego**

1.1. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o bankach spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających weszła w życie 28 stycznia 2001 r.<sup>7</sup>

Z dniem wejścia w życie tej ustawy utraciła moc (z wyjątkiem art. 33 i 39 ust. 1-5) ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>8</sup>.

Omawiana ustawa o bankach spółdzielczych określiła zasady organizacji działalności oraz zrzeszania się banków zrzeszających banki spółdzielcze.

Przepisy ustawy (z wyjątkiem art. 12 dotyczącego składu, powołania i odwołania członków zarządu banku spółdzielczego) nie mają zastosowania do banków spółdzielczych, których fundusze własne odpowiadają wysokości kapitału założycielskiego wymaganego zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy - Prawo bankowe<sup>9</sup>, chyba że zrzeszone są na zasadach określonych w tej ustawie lub na podstawie umowy zrzeszenia z bankami regionalnymi, zawartej na podstawie przepisów ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 1 ust. 2 ustawy o bankach spółdzielczych).

W ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych przepisy dotyczące banków spółdzielczych zostały zamieszczone w rozdziale 2 (art. 3-15). Art. 4 ustawy

---

<sup>7</sup> Patrz przypis 2

<sup>8</sup> DzU z 1994 r. nr 80, poz. 369 ze zm.

<sup>9</sup> Wnoszony kapitał nie może być niższy od równowartości 5.000.000 EUR obliczony w złotych według kursu ogłoszanego przez NBP obowiązującego w dniu wydania decyzji zezwalającej na utworzenie Banku

stanowi, że „bank spółdzielczy jest obowiązany zrzeszyć się z bankiem zrzeszającym na zasadach określonych w art. 16”.

Ustawa wprowadziła szereg nowych rozwiązań dotyczących działalności banków spółdzielczych i w szczególności należy wskazać następujące jej postanowienia:

- 1) bank spółdzielczy, za zgodą banku zrzeszającego, z którym zawarł umowę zrzeszenia, może wprawdzie prowadzić działalność także na terenie powiatów sąsiadujących z terenem określonym w art. 5 ust. 1 (powiat, na którym znajduje się jego siedziba oraz powiaty, w których w dniu wejścia w życie znajdują się jego placówki wykonujące czynności bankowe), ale już prowadzenie działalności na terenie powiatów innych niż sąsiadujące wymaga zgody Komisji Nadzoru Bankowego (art. 5 ust. 2);
- 2) prezesa zarządu banku spółdzielczego powołuje i odwołuje rada nadzorcza, przy czym powołanie następuje za zgodą KNB w trybie przewidzianym w art. 22 ustawy – Prawo bankowe (art. 12). Powołanie i odwołanie prezesa i członków zarządu banku zrzeszającego następuje na zasadach określonych w art. 22 ustawy – Prawo bankowe (art. 20).

Ustawa określiła katalog czynności bankowych, które bank spółdzielczy może wykonywać, po uzyskaniu wymaganego w ustawie – Prawo bankowe zezwolenia KNB (art. 6).

W ustawie o bankach spółdzielczych przepisy dotyczące banków zrzeszających oraz zasady zrzeszania się banków spółdzielczych zostały zamieszczone w rozdziale 3 (art. 16-22). Ust. 1 przywołanego wcześniej art. 16 stanowi, że „Banki spółdzielcze zrzeszają się na podstawie umowy zrzeszenia z jednym bankiem zrzeszającym. Bank spółdzielczy zobowiązany jest do posiadania lub nabycia w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy co najmniej jednej akcji banku zrzeszającego. Bank zrzeszający zapewni bankowi spółdzielczemu możliwość nabycia co najmniej jednej akcji”.

W art. 16 określone zostały kompetencje Komisji Nadzoru Bankowego w zakresie umowy zrzeczenia:

- ust. 2. „Bank zraszający zawiera z bankiem spółdzielczym umowę, o której mowa w ust. 1, według jednolitego wzoru dla danego zrzeczenia, zatwierdzonego przez Komisję Nadzoru Bankowego”;
- ust. 3 „Komisja Nadzoru Bankowego podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia projektu umowy, o którym mowa w ust. 2, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu. Komisja Nadzoru Bankowego odmawia zatwierdzenia projektu, jeżeli umowa naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w bankach zrzeczenia środków. Każda zmiana umowy wymaga zgody Komisji Nadzoru Bankowego”.

W rozdziale tym przepisem art. 18 zostały stworzone możliwości prawne tzw. „uspółdzielczenia BGŻ S.A.”. Artykuł ten stanowi m.in., że: „W przypadku, gdy BGŻ S.A. będzie bankiem zraszającym, a banki spółdzielcze zrzeszone w BGŻ S.A. zwiększą swój udział w kapitale akcyjnym BGŻ S.A. do 51% ogólnej liczby akcji, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zwróci się do BGŻ S.A. z wnioskiem o umorzenie akcji Skarbu Państwa, a BGŻ S.A. akcje umorzy według ich wartości nominalnej w ten sposób, że udział Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym BGŻ S.A. ograniczony zostanie do poziomu nie większego niż 24% ogółu akcji”.

Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa złoży wniosek, o którym wyżej mowa w okresie 3 miesięcy od osiągnięcia przez banki spółdzielcze zrzeszone w BGŻ S.A. 51% ogólnej liczby akcji”.

Przepisy dotyczące zasad łączenia i zrzeczania się oraz współdziałania banków zraszających zostały zamieszczone w rozdziale 4 (art. 23-25). Banki zraszające mogą się łączyć tylko z innymi bankami zraszającymi w trybie przeniesienia majątku banku na bank zraszający w zamian za akcje. Połączenie się banku zraszającego z innym bankiem niż bank zraszający wymaga zgody Komisji

Nadzoru Bankowego. Komisja Nadzoru Bankowego może odmówić wyrażenia zgody, jeżeli jest możliwe połączenie banku z innym bankiem zrzeszającym.

W ustawie o bankach spółdzielczych przepisy dotyczące udostępniania akcji BGŻ S.A. osobom uprawnionym zostały zamieszczone art. 42. Zgodnie z ww. przepisem „minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przekaze nieodpłatnie uprawnionym osobom 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu podziału akcji pomiędzy uprawnione osoby. Ustalając zasady podziału akcji, minister uwzględni w podziale staż pracy i zajmowane przez pracownika stanowisko.

W stosunku do treści ustawy opublikowanej w grudniu 2000 r. wprowadzono dwie nowelizacje:

1) W dniu 7 stycznia 2002 r. w wyniku zmiany ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (opublikowanej 6 października 2001 r.)<sup>10</sup>, rozszerzony został krąg osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnie akcji BGŻ S.A. o pracowników, którzy przepracowali łącznie co najmniej 3 lata w banku regionalnym utworzonym na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ oraz o Zmianie niektórych ustaw. Nowe brzmienie otrzymał pkt 4, art. 2 ustawy o bankach spółdzielczych.

Ponadto art. 8 ustawy o bankach spółdzielczych otrzymał brzmienie:

„1. Za zgodą banku zrzeszającego, banki spółdzielcze mogą wykonywać czynności o których mowa w art. 6 pkt 1 i 3-8 ustawy Prawo bankowe.

2. Zgody banku zrzeszającego nie wymaga obejmowanie lub nabywanie akcji lub praw z akcji lub udziałów banków.”

---

<sup>10</sup> DzU z 2001 r. nr 111, poz. 1195

2) W dniu 1 października 2002 r. w wyniku zmiany ustawy – Prawo dewizowe oraz o zmianie innych ustaw (ogłoszonej dnia 5 września 2002 r.)<sup>11</sup> art. 7 ustawy o bankach spółdzielczych otrzymał brzmienie: „za zgodą banku zrzeczającego banki spółdzielcze mogą wykonywać czynności bankowe, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 7 i 10 ustawy – Prawo bankowe”.

Ponadto trwają w Sejmie prace nad gruntowną nowelizacją ustawy w związku z wnioskiem rządowym z dnia 31 lipca 2002 r., będącym realizacją strategii gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość-Rozwój-Praca” (druk nr 784) wnioskiem grupy posłów z 11 września 2002 r. (druk 988). Poza ww. ustawą uregulowania istotne dla problematyki przeprowadzonej kontroli zawierają następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>12</sup>,
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>13</sup>,
- ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym<sup>14</sup>,
- ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej (obowiązywała do dnia 28 stycznia 2001 r. – nadal obowiązują art. 33 i 39 ust. 1-5)<sup>15</sup>,
- ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>16</sup>,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2001 r. w sprawie określenia warunków i trybu rozliczania podlegających umorzeniu niewykorzystanych obligacji restrukturyzacyjnych serii „D”<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> DzU z 2002 r. nr 141, poz. 1178

<sup>12</sup> DzU nr 140, poz. 939 ze zm.

<sup>13</sup> DzU nr 140, poz. 938 ze zm.

<sup>14</sup> DzU z 2000 r. nr 9, poz. 131 ze zm.

<sup>15</sup> DzU nr 80, poz. 369 ze zm.

<sup>16</sup> DzU nr 18, poz. 82 ze zm.

<sup>17</sup> DzU nr 16, poz. 176

1.2. W ustawie Prawo bankowe - ustawa o bankach spółdzielczych wprowadziła zmiany stanowiące, iż:

- 1) kontrola wewnętrzna w bankach spółdzielczych zrzeszonych w bankach zrzeszających może być wykonywana przez bank zrzeszający na zasadach określonych w umowie zrzeszenia (art. 10 Prawo bankowego);
- 2) bank spółdzielczy może być utworzony, z zachowaniem trybu określonego przepisami ustawy – Prawo spółdzielcze, na podstawie zezwolenia KNB, wydanego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych na wniosek założycieli, z uwzględnieniem przepisów ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych (art. 20 ust. 1);
- 3) KNB może zaliczyć do funduszy uzupełniających banków spółdzielczych określoną część dodatkowej kwoty odpowiedzialności członków, nie więcej niż 50% kwoty, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o bankach spółdzielczych (art. 127 ust. 4).

Ponadto w prawie bankowym zostały określone ramy czasowe zwiększania funduszy własnych banku spółdzielczego, który zrzeszył się z bankiem zrzeszającym w art. 172 ust. 3 Prawa bankowego. Istotnym dla tematyki kontroli jest art. 138 ust. 1 Prawa bankowego uprawniający Komisję Nadzoru Bankowego w ramach nadzoru zalecenia bankowi m.in. zwiększenie funduszy własnych.

1.3. Przepisowi art. 38 ust. 3 ustawy o Narodowym Banku Polskim - ustawą o bankach spółdzielczych nadano brzmienie: „Banki spółdzielcze utrzymują rezerwy obowiązkowe w banku zrzeszającym, z którym są zrzeszone. Bank zrzeszający utrzymuje rezerwę obowiązkową zrzeszonych banków spółdzielczych na swoim rachunku w Narodowym Banku Polskim w kwocie odpowiadającej rezerwom obowiązkowym zrzeszonych w nich banków i własnym rezerwom obowiązkowym”.

1.4. Ustawa o bankach spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających wprowadziła zmiany w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

wynikające z nowych zasad funkcjonowania banków spółdzielczych i banków zrzeszających. Istotną zmianą jest powierzenie dokonywania obowiązkowych opłat rocznych na rzecz Funduszu należnych od banków spółdzielczych, zrzeszonych w bankach zrzeszających, bankom zrzeszającym działającym w ich imieniu. Stosowny przepis został dodany do art. 13 ust. 3 ustawy.

Banki zrzeszające zostały również zobowiązane do dokonywania w imieniu banków spółdzielczych wpłat środków przeznaczonych na wpłatę środków gwarantowanych w wysokości określonej zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o BFG. Wynika to z rozszerzenia przepisu art. 29 ust. 1 ustawy o zapis, że wpłaty, do których zobowiązane są banki spółdzielcze – zrzeszone w bankach zrzeszających – wnoszą w imieniu tych banków, banki zrzeszające.

Ponadto ustawa o bankach spółdzielczych ustaliła, że:

W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych - administrowany przed dniem jej wejścia w życie przez BGŻ S.A. Fundusz Rozwoju Banków Spółdzielczych przejęty z państwowo-spółdzielczego Banku Gospodarki Żywnościowej zostaje zlikwidowany, a jego środki podlegają przekazaniu do Bankowego Funduszu Gwarancyjnych według następujących zasad:

- 1) środki, które w dniu wejścia w życie ustawy znajdowały się na rachunku BGŻ S.A., zostaną wraz z należnymi odsetkami przekazane do BFG z przeznaczeniem na wsparcie procesów łączenia się banków spółdzielczych oraz realizowane w tych bankach przedsięwzięcia inwestycyjne,
- 2) należności Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych z tytułu pożyczek udzielonych bankom spółdzielczym niespłacone do dnia wejścia w życie ustawy zostaną umorzone (art. 32).

Art. 33 ustawy o bankach spółdzielczych stanowi m.in., iż nieprzekazane przez BGŻ S.A. obligacje restrukturyzacyjne serii D oraz obligacje, które nie zostały wykorzystane, zgodnie z ich przeznaczeniem, na restrukturyzację wierzytelności zrzeszonych banków spółdzielczych, podlegają z dniem wejścia w życie ustawy

umorzeniu. Wyplacone z budzetu panstwa srodki z tytulou wykupu umorzonych obligacji wraz z wyplaconymi odsetkami przeznacza sie na udzielanie pomocy finansowej wspierajacej procesy laczenia bankow spoldzielczych oraz realizowane w tych bankach przedsiwzięcia inwestycyjne. Srodki z tytulou wykupu obligacji wraz z odsetkami podlegaja przekazaniu do BFG w terminie 3 miesiacey od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis art. 33 ust. 1 ma odpowiednie zastosowanie do otrzymanych przez BGŻ S.A. obligacji restrukturyzacyjnych serii D, w części stanowiącej równowartość nieprzekazanej w formie wkładów niepieniężnych na rzecz banków wymienionych w ust. 1, części majątku BGŻ S.A. W przypadku odstąpienia przez bank zraszajacy od restrukturyzacji wierzytelności banku spoldzielczego, przekazaniu podlegaja do BFG rowniez srodki wyplacone z budzetu panstwa z tytulou wykupu obligacji wraz z wyplaconymi odsetkami przeznaczonymi na restrukturyzacje wierzytelności, od której prowadzenia bank zraszajacy odstapil, a przekazane obligacje podlegaja w tej części umorzeniu.

Przekazane BFG srodki stanowią źródło finansowania Funduszu w rozumieniu art. 15 ustawy o BFG i są gromadzone na funduszu restrukturyzacji banków spoldzielczych wyodrębnionym jako fundusz własny (art. 34).

Zgodnie z art. 35 ustawy, BFG w granicach srodkow i na cele określone w art. 32 pkt 1 i art. 33 ust. 1, 3 i 4 może udzielac bankom spoldzielczym, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności, zwrotnej pomocy finansowej na warunkach korzystniejszych niż ogólnie stosowane dla banków spoldzielczych. Pomoc finansowa może być udzielona, jeżeli według BFG, sytuacja banku pozwala na uznanie braku zagrożenia spłaty pożyczki, a ponadto bank ustanowi odpowiednie zabezpieczenia przewidziane w Kodeksie cywilnym lub w innych ustawach.

Powyższa pomoc finansowa może być udzielona na finansowanie laczenia się banków spoldzielczych oraz realizację inwestycji tych bankow, a w szczególności na:

a) unifikację programow i sprzetu informatycznego,

- b) ujednoczenie technologii bankowej,
- c) ujednoczenie procedur finansowo-księgowych,
- d) unifikację oferty produktów i usług bankowych,
- e) nabycie akcji banku zrzeszającego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Formy, tryb oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy w tym zasady oprocentowania, pobierania prowizji i zabezpieczenia spłaty, określa Rada Funduszu. Bank spółdzielczy w okresie korzystania z pomocy nie wypłaca dywidendy, przeznaczający nadwyżki bilansowe na zwiększanie funduszy własnych. Udzielając pomocy BFG może zastrzec dla banku obowiązek przekazywania określonych przez Fundusz informacji oraz poddanie działalności banku kontroli w zakresie celowości wykorzystania udzielonej pożyczki (art. 36).

Pomoc finansowa, z zachowaniem ww. warunków, może być udzielona także bankom spółdzielczym, które dokonały połączenia z innymi bankami w okresie 3 lat przed dniem wejścia w życie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych. Ta pomoc może być udzielona do wysokości nie wyższej, niż odpowiadająca kosztom działalności banku w związku z dokonanym połączeniem (art. 37).

1.5. Na podstawie art. 33 ust. 6 ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych Minister Finansów wydał w dniu 27 lutego 2001 r. rozporządzenie w sprawie określenia warunków i trybu rozliczenia podlegających umorzeniu niewykorzystanych obligacji restrukturyzacyjnych serii „D”<sup>18</sup>.

Umorzeniu podlegają obligacje restrukturyzacyjne niewykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem na restrukturyzację wierzytelności zrzeszonych banków spółdzielczych oraz obligacji będących w posiadaniu BGŻ S.A. w części stanowiącej równowartość nieprzekazanego w formie wkładów niepieniężnych majątku BGŻ S.A. (łącznie 101.768 obligacji). Ponadto umorzeniu podlega 6.222 obligacji

---

<sup>18</sup> Patrz przypis 17

przekazanych przez BGŻ S.A. 6 bankom regionalnym, które nie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem przez te banki. Rozporządzenie określa kwoty, które BGŻ S.A. i banki regionalne muszą przekazać na rachunek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Kwoty te (łącznie 119.350.954,87 zł) ww. podmioty otrzymały z budżetu państwa z tytułu obsługi tych obligacji (raty kapitałowe i odsetki).

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

Na koniec 2000 r., tj. w chwili uchwalenia przez Sejm ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszeniu się i bankach zrzeszających funkcjonowało 11 banków regionalnych (łącznie było w nich zrzeszonych 679 banków spółdzielczych), w tym 8 banków utworzonych na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ, zrzeszających łącznie 458 banków spółdzielczych. Na koniec 2001 r. 641 banków spółdzielczych było zgrupowanych w 10 strukturach zrzeszających oraz poza tymi strukturami działał spółdzielczy Bank Rozwoju „Samopomoc Chłopska” w Warszawie.

W latach 2000-2001, głównie w wyniku upadłości oraz procesu łączenia się banków spółdzielczych, ich liczba zmniejszyła się o 139, w tym o 101 w 2000 r. i o 38 w 2001 r. Szczegółowe dane o zmianach ilości banków spółdzielczych w latach 2000-2001, w rozbiciu na poszczególne zrzeszenia przedstawia poniższa tabela.

Ilość banków spółdzielczych zrzeszonych w				
Lp.	Bank regionalny lub zrzeszający	Stan na dzień:		
		31.12.1999 r.	31.12.2000 r.	31.12.2001 r.
1	2	3	4	5
1.	Gospodarczym Banku Wielkopolski S.A. w Poznaniu	88	79	104
2.	Gospodarczym Banku Południowo-Zachodnim S.A. we Wrocławiu	86	88	87
3.	Banku Unii Gospodarczej S.A. w Warszawie	65	54	53
4.	Warmińsko-Mazurskim Banku Regionalnym S.A. w Olsztynie	57	54	53
5.	Lubelskim Banku Regionalnym S.A. w Lublinie	117	86	78
6.	Bałtyckim Banku Regionalnym S.A. w Koszalinie	39	31	-
7.	Pomorsko-Kujawskim Banku Regionalnym S.A. w Bydgoszczy	57	51	50
8.	Dolnośląskim Banku Regionalnym S.A. we Wrocławiu	31	28	28
9.	Małopolskim Banku Regionalnym S.A. w Krakowie	114	101	87
10.	Rzeszowskim Banku Regionalnym S.A. w Rzeszowie	44	39	34
11.	Mazowieckim Banku Regionalnym S.A. w Warszawie	82	68	67
	<b>Razem</b>	<b>780</b>	<b>679</b>	<b>641</b>

Poz. 1-3 banki zrzeszające w formie spółek akcyjnych, powstałe przed wejściem w życie ustawy o restrukturyzacji BGŻ i b.s.

Poz. 4-11 banki regionalne działające w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r.

Źródło: Ocena sytuacji ekonomicznej banków w 2000 r. oraz 2001 r., NBP-GINB marzec 2001 r. str. 146, oraz Narodowy Bank Polski – GINB czerwiec 2002 r.

Wszystkie banki regionalne i zrzeszające otrzymały, zgodnie z ustawą o bankach spółdzielczych, możliwość stania się bankami zrzeszającymi (ponadto możliwość taką otrzymał Bank Gospodarki Żywnościowej S.A.) na podstawie przepisów ww. ustawy.

Niewątpliwie istotnym uwarunkowaniem ekonomicznym dla prawidłowego wdrożenia ustawy jest nałożony na banki spółdzielcze zrzeszone w bankach zrzeszających, przepisem art. 27 ustawy, obowiązek zwiększenia funduszy własnych do poziomu:

- równowartości 300 tys. EUR do 31 grudnia 2001 r.,
- równowartości 500 tys. EUR do 31 grudnia 2005 r.,

- równowartości 1.000 tys. EUR do 31 grudnia 2010 r.

Według danych GINB, na koniec 2000 r. (ustawa została ogłoszona w dniu 28 grudnia 2000 r.), warunki posiadania funduszy własnych w wysokości 300 tys. EUR nie spełniało 149 banków spółdzielczych (21,9%), natomiast na koniec 2001 r. – 44 banki spółdzielcze (6,9%).

Zgodnie z przepisem art. 29 ustawy, bank zrzeszający musi docelowo (do 31 grudnia 2006 r.) posiadać fundusze własne na poziomie 20 mln EUR, w tym w okresie przejściowym zwiększyć je do poziomu niższego niż:

- równowartość 1,0 mln EUR – w okresie 6 m-cy od dnia wejścia w życie ustawy,
- równowartość 15 mln EUR – do 31 grudnia 2003 r.

Spośród 11 banków regionalnych i zrzeszających na 31 grudnia 2001 r. – 4 banki miały fundusze własne poniżej 10 mln zł, natomiast 7 banków oraz BGŻ S.A. fundusze własne powyżej tej kwoty.

Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. w okresie prac legislacyjnych Sejmu nad ustawą o bankach spółdzielczych oraz w pierwszym roku funkcjonowania ustawy uzyskiwał dodatnie wyniki finansowe. Wysokość zysku brutto za 2000 r. i 2001 r. wynosiła odpowiednio 20,1 mln zł i 148,6 mln zł, natomiast zysk netto odpowiednio 100,0 mln zł i 78,5 mln zł. Należy jednak podkreślić, że Bank uzyskiwał te wyniki podobnie jak w latach poprzednich, głównie dzięki uzyskanym przychodom z odsetek od obligacji restrukturyzacyjnych. Ponadto Bank od kilku lat realizował program naprawczy, który faktycznie nie został skończony (nie uzyskano zakładanych celów). To było m.in. powodem, że Komisja Nadzoru Bankowego w sierpniu 2001 r. zobligowała organy statutowe Banku do podjęcia działań dla zwiększenia funduszy własnych Banku.

W 2002 r. nastąpiło znaczne pogorszenie wyników finansowych Banku, a na koniec roku wynik finansowy zamknął się stratą w wysokości 339,2 mln zł. Na wynik ten znacząco wpłynęła konieczność utworzenia rezerw celowych m.in. na nietrafione inwestycje kapitałowe (głównie dotyczy to zakupu akcji Szeptel S.A.).

### **3. Istotne ustalenia kontroli**

#### **3.1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających dotyczących BGŻ S.A.**

Ustawa o bankach spółdzielczych stwarzała możliwość przejęcia kontroli nad BGŻ S.A. przez banki spółdzielcze (tzw. „strategia uspołdzielczania” BGŻ S.A.). Było to możliwe po wcześniejszym uzyskaniu przez BGŻ S.A. statusu banku zrzeszającego oraz zwiększeniu przez zrzeszone w nim banki spółdzielcze udziału w kapitale zakładowym do 51% ogólnej liczby jego akcji. Po spełnieniu tego warunku, na podstawie art. 18 tej ustawy, Minister Skarbu Państwa miał prawo zwrócić się do Zarządu BGŻ S.A. z wnioskiem o umorzenie części akcji Skarbu Państwa, tak aby jego udział wyniósł 24%.

Pomimo podjętych prac, nie udało się doprowadzić do realizacji strategii zakładającej przejęcie kontroli nad BGŻ S.A. przez banki spółdzielcze. Zdecydowało o tym m.in. niewystarczające zainteresowanie banków spółdzielczych zrzeszeniem się z BGŻ S.A., a także brak możliwości finansowych banków (zainteresowanych zrzeszeniem) do zwiększenia swoich udziałów do poziomu 51%. W tej sytuacji, jako ograniczające możliwość realizacji procesu uspołdzielczania BGŻ S.A. należało uznać dokapitalizowanie tego Banku dokonane przez Skarb Państwa (zrealizowane w wyniku wykonania zalecenia Komisji Nadzoru Bankowego). Natomiast przyjęcie przez Radę Ministrów nowej strategii prywatyzacji BGŻ S.A., zakładającej iż stanie on się uniwersalnym bankiem komercyjnym, sprywatyzowanym poprzez ofertę publiczną jego akcji, ostatecznie oznaczało rezygnację z możliwości uspołdzielczenia BGŻ S.A.

##### **3.1.1. Realizacja strategii uspołdzielczenia BGŻ S.A.**

Realizując strategię uspołdzielczania, NWZA BGŻ S.A. podjęło w dniu 31 stycznia 2001 r. uchwałę nr 7 w sprawie podwyższenia kapitału akcyjnego w drodze emisji akcji imiennych serii C. W uchwale postanowiono, iż podwyższa się kapitał akcyjny o kwotę nie niższą niż 245.400 zł i nie wyższą niż 6.689.100 zł, przy cenie emisyjnej akcji 62 zł oraz wartości nominalnej 1 zł. Ofertę objęcia akcji skierowano do 299 banków spółdzielczych. Z oferty BGŻ S.A. skorzystało 176 banków

spółdzielczych, które objęły 159.129 akcji serii C oraz 2 banki regionalne, które objęły 88.200 akcji (Mazowiecki Bank Regionalny S.A. –64.000 akcji i Dolnośląski Bank Regionalny S.A. – 24.200 akcji). Łącznie z tytułu objęcia przez ww. banki 247.329 akcji, kapitał akcyjny Banku został podwyższony o 247.329 zł.

Ponadto NWZA podjęło uchwałę nr 8 w sprawie sposobu zwiększenia funduszy własnych BGŻ S.A. z udziałem spółdzielczego sektora bankowego. W uchwale zawarto zapis zobowiązujący Zarząd BGŻ S.A. do podjęcia działań zmierzających do tego, aby w możliwie najkrótszym czasie zrealizować koncepcję dokapitalizowania i prywatyzacji BGŻ S.A. z udziałem spółdzielczego sektora bankowego.

Taki kierunek działań został również wyznaczony w uchwale NWZA nr 10 w sprawie intencji połączenia się BGŻ S.A. z bankami regionalnymi. Uchwałą tą Zarząd BGŻ S.A. został zobowiązany do złożenia wszystkim bankom zrzeszającym banki spółdzielcze, propozycji połączenia się z BGŻ S.A., w trybie przewidzianym art. 23 ustawy o bankach spółdzielczych. Spośród 8 banków regionalnych (powiązanych z BGŻ S.A. tymczasowymi umowami zrzeszenia), trzy wyraziły wolę (przekazały listy intencyjne i stosowne uchwały zarządów) połączenia się z BGŻ S.A. Jednak dla realizacji zamiarów połączenia z bankami regionalnymi, wymagane było uzyskanie poparcia tej koncepcji na WZA tych banków, przez akcjonariuszy reprezentujących 75% głosów. Powyższy wymóg nie został spełniony, gdyż:

- w Pomorsko-Kujawskim Banku Regionalnym S.A. w Bydgoszczy za połączeniem oddano 48,8% głosów,
- w Mazowieckim Banku Regionalnym S.A. w Warszawie za połączeniem oddano 60,5% głosów,
- w Dolnośląskim Banku Regionalnym S.A. we Wrocławiu za połączeniem oddano 72,3% głosów.

W związku z powyższym „uspółdzielczenie” BGŻ S.A., poprzez połączenie z bankami regionalnymi nie mogło zostać zrealizowane.

W tym samym czasie w celu wykorzystania możliwości dokapitalizowania i prywatyzacji z udziałem spółdzielczego sektora bankowego, BGŻ S.A. - zgodnie

z wymogiem art. 16 ust. 2 ustawy o bankach spółdzielczych - podjął prace w celu przygotowania projektu umowy zrzeczenia. W ich efekcie w dniu 1 lutego 2001 r. BGŻ S.A. przekazał do Komisji Nadzoru Bankowego projekt umowy zrzeczenia wraz ze stosownymi załącznikami. Bank dotrzymał ustawowego terminu opracowania tego dokumentu. Przepis art. 29 ustawy o bankach spółdzielczych stanowi bowiem, że bank zrzeszający obowiązany jest ww. projekt przedstawić Komisji Nadzoru Bankowego w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 28 kwietnia 2001 r. Zgodnie z uwagami GINB oraz uzgodnieniami z bezpośrednich konsultacji, do projektu umowy wprowadzono poprawki. Wersja ta została przekazana do Komisji Nadzoru Bankowego w dniu 21 maja 2001 r. W ocenie NIK, działania BGŻ S.A. podjęte w celu opracowania projektu umowy zrzeczenia należy ocenić pozytywnie.

### **3.1.2. Zmiana koncepcji rozwoju BGŻ S.A.**

Pomimo prowadzenia prac opisanych w pkt. 3.1.1., w II połowie 2001 r. miały miejsce zdarzenia, które doprowadziły do zahamowania realizacji prac mających doprowadzić do „uspółdzielczenia” BGŻ S.A. i w konsekwencji, do zmiany koncepcji rozwoju tego Banku.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - okolicznością, która miała istotny wpływ na zahamowanie prac nad „uspółdzielczeniem” BGŻ S.A. było to, iż KNB nie podjęła decyzji w sprawie zatwierdzenia (lub odmowy zatwierdzenia) projektu umowy zrzeczenia BGŻ S.A., do czego obligował Komisję przepis art. 16 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych. Powyższy przepis nie przewidywał możliwości przesunięcia terminu zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia. Tymczasem KNB wydała w dniu 6 sierpnia 2001 r. postanowienie w którym przesunęła termin wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia do dnia 28 lutego 2002 r. W uzasadnieniu do ww. postanowienia Komisja Nadzoru Bankowego wskazała m.in., że BGŻ S.A. realizował program postępowania naprawczego od 1995 r. i pomimo znacznej pomocy ze środków publicznych, Bank nie osiągnął zaplanowanego wzrostu funduszy własnych, jak i nie uzyskał odpowiedniej struktury jakości aktywów. Ponadto w tym samym dniu KNB w kolejnej uchwale zażądała od Zarządu BGŻ S.A. zwołania i odbycia najpóźniej do dnia 31 października 2001 r. Nadzwyczajnego Walnego

Zgromadzenia Akcjonariuszy. Celem zwołania tego NWZA miało być m.in. podjęcie uchwały o zwiększeniu funduszy własnych Banku do poziomu gwarantującego bezpieczne jego funkcjonowanie (zwiększenie o 0,6 mld zł w okresie nie dłuższym niż 6 m-cy od daty podjęcia uchwały przez NWZA oraz dodatkowo o 1,0 mld zł w okresie kolejnych 12 m-cy od dnia wzrostu funduszy dokonanych w ww. trybie). Swoją decyzję KNB uzasadniła m.in. tym, że pomimo realizowania od 1995 r. programu postępowania naprawczego Bank nie osiągnął zaplanowanego wzrostu funduszy własnych oraz odpowiedniej struktury i jakości aktywów.

W ocenie NIK, zalecenie zwiększenia funduszy własnych było uzasadnione, zwłaszcza z punktu widzenia zapewnienia możliwości rozwoju i zachowania możliwości konkurencyjności z innymi bankami. Należy jednak wskazać, że w dacie podejmowania powyższej uchwały brak było podstaw do jednoznacznego uznania, że istnieją realne możliwości spełnienia przez akcjonariuszy BGŻ S.A. tego warunku. W szczególności Skarb Państwa, będący większościowym akcjonariuszem, nie miał w tym czasie planów przekazania na ten cel środków w oczekiwanej przez KNB wysokości. Ponadto należy podkreślić, iż KNB wstrzymała decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia, pomimo spełnienia przez BGŻ S.A. formalnych warunków określonych w ustawie o bankach spółdzielczych. Fundusze własne Banku były zgodne z kryteriami ustalonymi w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o bankach spółdzielczych (co najmniej czterokrotność sumy określonej art. 32 ust. 1 ustawy Prawo bankowe), spełnione były również wymogi GINB odnośnie współczynnika wypłacalności.

Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem GINB, powyższy projekt umowy nie zawierał postanowień sprzecznych z przepisami prawa lub stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa środków zgromadzonych w bankach zrzeczenia.

Konsekwencją przyjęcia do realizacji powyższej uchwały, było przygotowanie i przedłożenie przez Zarząd Banku projektu uchwały uchylającej poprzednią uchwałę WZA z dnia 31 stycznia 2001 r. o zwiększeniu funduszy własnych BGŻ S.A. z udziałem spółdzielczego sektora bankowego. Obradujące w dniach 30 października

2001 r. i 28 listopada 2001 r., NWZA BGŻ S.A. nie rozparzyło tego projektu, przychylając się do wniosku przedstawiciela Skarbu Państwa, większościowego akcjonariusza, który nie miał jeszcze sprecyzowanego poglądu co do kierunku dalszego rozwoju Banku.

Kolejnym działaniem, świadczącym o zahamowaniu prac nad wdrażaniem ustawy o bankach spółdzielczych, był wniosek Prezesa Zarządu BGŻ S.A. do Komisji Nadzoru Bankowego (zgłoszony 5 lutego 2002 r.) o zawieszenie postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeczenia BGŻ S.A. W uzasadnieniu wniosku zaznaczono m.in., że z dostępnych Bankowi informacji, szczególnie opublikowanej „Strategii Gospodarczej Rządu”, wynika, że Skarb Państwa rozważa obecnie wdrożenie strategii rozwoju Banku, w tym zwiększenie jego funduszy własnych, bez udziału szeroko rozumianego spółdzielczego sektora bankowego<sup>19</sup>. Komisja Nadzoru Bankowego decyzją z dnia 7 lutego 2002 r. zawiesiła postępowanie w tej sprawie.

W I kwartale 2002 r. Zarząd Banku rozpoczął przygotowania do zwołania kolejnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy BGŻ S.A. Jednym z podstawowych dokumentów sporządzonych na to Zgromadzenie, było opracowanie pod nazwą „Strategiczne kierunki działania BGŻ S.A. na lata 2002-2006”, w którym na podstawie dokonanych analiz, wskazano na brak możliwości „uspółdzielczenia” Banku. Dokument ten został zatwierdzony przez Zarząd Banku i Radę Nadzorczą.

Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy BGŻ S.A. w dniu 23 maja 2002 r. podjęło uchwały, którymi przesądziło ostatecznie o zaprzestaniu prac zmierzających do „uspółdzielczenia” Banku. I tak:

- została uchylona uchwała nr 8 NWZA BGŻ S.A. z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie sposobu zwiększenia funduszy własnych BGŻ S.A. z udziałem spółdzielczego sektora bankowego,

---

<sup>19</sup> Stanowisko takie zostało zaprezentowane w piśmie z dnia 4 lutego 2001 r. Podsekretarza stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa I. Sitarskiego do Prezesa Zarządu BGŻ S.A.. Ww. zwrócił się również o rozważenie możliwości wycofania z Komisji Nadzoru Bankowego wniosku o zatwierdzenie projektu umowy zrzeczenia.

- podjęto uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego (akcyjnego) Banku, w drodze emisji akcji imiennych serii D, które w całości zostaną objęte przez Skarb Państwa, w zamian za wkłady niepieniężne,
- podjęto uchwały o zmianach w statucie (m.in. zwiększono uprawnienia Skarbu Państwa).

Prezes Zarządu BGŻ S.A., pismem z dnia 5 czerwca 2002 r., zwrócił się do Komisji Nadzoru Bankowego o wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia. Komisja Nadzoru Bankowego uchwałą z dnia 3 lipca 2002 r. postępowanie umorzyła.

Powyższe działania, zmierzające do odstąpienia od koncepcji „uspółdzielczenia” BGŻ S.A., uzyskały akceptację Zarządu i Rady Banku, natomiast o ich realizacji zadecydował większościowy akcjonariusz Banku – Skarb Państwa. Na gruncie poczynionych ustaleń należy stwierdzić, iż odstąpienie od „strategii uspółdzielczania” jest definitywne.

Jednym z negatywnych skutków tego stanu jest znaczący spadek depozytów sektora bankowości spółdzielczej w BGŻ S.A. Podczas gdy bezpośrednio po uchwaleniu przez Sejm ustawy o bankach spółdzielczych depozyty te stanowiły 1.735,9 mln zł, to na dzień 30 września 2002 r. wynosiły już tylko 687,2 mln zł. W ocenie NIK, brak stabilnej koncepcji dotyczącej określenia charakteru funkcjonowania BGŻ S.A. nie wpływał pozytywnie na możliwości rozwoju samego Banku.

Natomiast brak konsekwencji w realizacji przyjętych założeń uniemożliwił środowisku banków spółdzielczych wiarygodne prognozowanie ich dalszego rozwoju w oparciu o współpracę z BGŻ S.A. w ramach realizacji „strategii uspółdzielczania”. Pomimo tego, od wejścia w życie ustawy o bankach spółdzielczych, następuje systematyczna poprawa wskaźników ekonomiczno-finansowych banków spółdzielczych. Porównanie wybranych wskaźników dla banków spółdzielczych w stosunku do współczynników osiągniętych przez cały sektor bankowy prezentuje poniższa tabela:

w mln zł

Lp.	Wyszczególnienie	31.12.2000 r.			31.12.2001 r.			30.06.2002 r.		
		Banki spółdz.	Sektor bankowy ogółem	% 3:4	Banki spółdz.	Sektor bankowy ogółem	% 6:7	Banki spółdz.	Sektor bankowy ogółem	% 9:10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Suma bilansowa	18.047,7	430.448,2	4,19	21.508,7	477.371,3	4,51	22.410,0	476.760,7	4,70
2.	Suma funduszy podstawowych i uzupełniających	1.599,2	35.451,3	4,51	1.926,7	41.581,9	4,60	2.227,6	45.915,4	4,85
3.	Kredyty dla podmiotów niefinansowych netto	9.595,2	176.421,6	5,44	10.722,8	185.511,5	5,78	11.930,6	189.319,8	6,30
4.	Depozyty gospodarstw domowych	10.193,6	189.587,9	5,38	12.931,9	213.194,1	5,84	14.564,4	223.978,2	6,50
5.	Straty ogółem	22,0	1.957,8	1,12	19,8	1.080,4	1,83	16,1	1.496,1	1,07
6.	Zysk netto	490,0	6.533,6	7,50	509,5	6.503,9	7,83	280,0	2.604,6	10,75
7.	Współczynnik wypłacalności %	12,8	12,9	x	13,8	15,0	x	13,9		x
8.	Należności zagrożone – udział % w należnościach ogółem od podmiotów niefinansowych	4,4	14,7	x	6,1	17,6	x	6,5	20,1	x

Źródło: Narodowy Bank Polski – GINB – Ocena sytuacji Ekonomicznej Banków w 2001 r. – marzec 2002 r.  
NBP – GINB - Sytuacja finansowa banków w I półroczu 2002 r. – synteza, październik 2002 r.

Z powyższych wielkości wynika, że w relacji do danych sektora bankowego ogółem wzrósł udział banków spółdzielczych w takich pozycjach jak: suma bilansowa, fundusze własne, kredyty, depozyty i zysk netto.

Sektor banków spółdzielczych rozwijał się w badanym okresie szybciej niż sektor banków komercyjnych. I tak, według stanu na 30 czerwca 2002 r.:

- aktywa banków spółdzielczych wzrosły o 0,9 mld zł (4,2%) w stosunku do końca 2001 r. oraz o 3,3 mld zł w stosunku do grudnia 2000 r. (do 22,4 mld zł) i stanowiły 4,7% aktywów sektora bankowego (o 0,51 pkt. proc. więcej niż na koniec 2000 r.). Dynamikę powyższą uzyskano dzięki zwiększeniu kredytów i pożyczek, głównie dla sektora nieuspołecznionego;
- portfel kredytowy banków spółdzielczych charakteryzuje się wyższą jakością niż komercyjnych. W I półroczu 2002 r. udział należności zagrożonych w należnościach kredytowych ogółem wynosił 6,5%. Dla porównania, wskaźnik ten w bankach komercyjnych wynosił w tym czasie 21,0%. Przeciętny współczynnik wypłacalności banków spółdzielczych wyniósł 13,9% i był o 1,1 pkt.

proc. wyższy w porównaniu ze stanem w chwili wejścia w życie ustawy o bankach spółdzielczych.

### **3.1.3. Podwyższanie funduszy własnych Banku**

Realizując zalecenia Komisji Nadzoru Bankowego, zawarte w uchwale nr 74 z dnia 6 sierpnia 2001 r., zobowiązujące BGŻ do zwiększenia funduszy własnych, Skarb Państwa zwiększył swój udział w kapitale zakładowym BGŻ S.A. W efekcie w III kwartale 2002 r. fundusze własne Banku zwiększone zostały o 578,2 mln zł, w tym:

- o 199,7 mln zł w wyniku emisji akcji pokrytych należącymi do Skarbu Państwa akcjami spółek Orbis S.A. i Telekomunikacja Polska S.A.,
- o 300 mln zł w wyniku zaliczenia do funduszy własnych pożyczki podporządkowanej otrzymanej ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- o 78,5 mln zł z zysku netto za 2001 r. przeznaczonego na kapitał zapasowy.

Po uwzględnieniu tych zmian, stan funduszy własnych Banku i zobowiązań podporządkowanych od października 2002 r. wynosi 1.425,2 mln zł. W ocenie NIK, powyższe dokapitalizowanie BGŻ S.A. stanowiło dodatkową barierę dla założonego w ustawie o bankach spółdzielczych scenariusza „uspółdzielczenia” tego Banku, ze względu na fakt, iż zmiana ta podwyższała wymogi kapitałowe w stosunku do banków spółdzielczych zainteresowanych potencjalnie w realizacji „strategii uspółdzielczenia”.

Rada Ministrów w dniu 4 czerwca 2002 r. przyjęła „Zarys strategii wobec banków z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa na tle sektora bankowego w Polsce”. Dokument ten określa, że BGŻ S.A. powinien stać się uniwersalnym bankiem komercyjnym, sprywatyzowanym poprzez wprowadzenie jego akcji do obrotu publicznego.

Przyjęty w dniu 23 października 2002 r. przez Radę Nadzorczą Banku – „Program Rozwoju BGŻ S.A. jako uniwersalnego banku komercyjnego, z uwzględnieniem programu zwiększenia funduszy własnych Banku” przewiduje uzyskanie wzrostu tych funduszy o 1 mld zł poprzez wprowadzenie akcji Banku do

publicznego obrotu w dwóch etapach w 2003 i 2004 r. Zdaniem NIK, przy obecnych wynikach finansowych Banku mogą wystąpić trudności w osiągnięciu tego celu. W 2002 r. nastąpiło znaczne pogorszenie wyników ekonomiczno-finansowych Banku. Za 3 kwartały 2002 r. wynik finansowy brutto Banku zamknął się stratą w wysokości 68.813,5 tys. zł. Dla porównania w analogicznym okresie 2001 r. Bank uzyskał dodatni wynik finansowy brutto – 129.657,7 tys. zł. Strata netto Banku za 3 kwartały 2002 r. wyniosła 79.590,2 tys. zł. Podstawową przyczyną ujemnego wyniku finansowego brutto (127,9 mln zł) we wrześniu 2002 r. były działania podjęte przez Zarząd Banku dla urealnienia wartości aktywów i rachunku wyników BGŻ S.A. W tym miesiącu utworzono rezerwy na łączną kwotę 134,6 mln zł, w tym na inwestycje kapitałowe Banku – 60,7 mln zł, z tego na akcje Szeptel S.A. w wysokości 26,2 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli przeprowadzonej w Centrali Banku w IV kwartale 2001 r. wskazała na istotne nieprawidłowości w zakresie inwestycji kapitałowych Banku. Szczególnie dotyczy to znacznego zaangażowania w akcje Szeptel S.A. Zdaniem NIK, w świetle powyższych faktów uzasadnione było wystąpienie Zarządu i Rady Nadzorczej Banku w dniu 29 października 2002 r. do przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie przesunięcia terminów podwyższenia funduszy własnych do wysokości zgodnej z uchwałą KNB. Wymaga podkreślenia, że na koniec 2002 r. BGŻ S.A. poniósł stratę netto na działalności w wysokości 339,2 mln zł.

### **3.2. Prace związane z przygotowaniem do udostępnienia akcji pracowniczych BGŻ S.A.**

Dotychczas nie zostało wykonane zadanie określone w art. 42 ust. 1 ustawy o bankach spółdzielczych, gdyż Minister Skarbu Państwa nie przekazał nieodpłatnie uprawnionym osobom 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa. Termin realizacji tego zadania upłynął 28 stycznia 2002 r.

BGŻ S.A. podjął prace przygotowawcze i na bieżąco współpracował z Ministerstwem Skarbu Państwa. Bank opracował stosowną procedurę oraz przygotował program informatyczny służący do tworzenia baz osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, który został przekazany w dniu 29 marca 2002 r. do

736 jednostek (664 banków spółdzielczych, 9 banków regionalnych i zrzeszających, 63 jednostek organizacyjnych BGŻ S.A.).

Według stanu na 20 grudnia 2002 r., listy osób uprawnionych zostały przekazane do BGŻ S.A. łącznie przez 722 jednostki organizacyjne BGŻ S.A., banki spółdzielcze oraz były banki regionalne, w których uprawnionych do nieodpłatnego otrzymania akcji było 34.715 osób. NIK pozytywnie oceniła działania prowadzone w tym zakresie przez BGŻ S.A.

Zgodnie z art. 42 ustawy o bankach spółdzielczych, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, Minister Skarbu Państwa powinien przekazać uprawnionym osobom 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa oraz określić szczegółowe zasady i tryb podziału tych akcji. Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane dopiero w dniu 11 stycznia 2002 r. Przyczyną opóźnienia, uniemożliwiającego dotrzymanie ustawowego terminu przekazania akcji, był nieprecyzyjny przepis art. 2 pkt 4 ustawy, definiujący osoby uprawnione.

Jeszcze w styczniu 2001 r. ówczesne Biuro do Spraw Udostępniania Akcji przygotowało projekt rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowych zasad podziału 15% akcji BGŻ S.A. stanowiących własność Skarbu Państwa pomiędzy osoby uprawnione, który po zaopiniowaniu przez Departament Prawny w MSP w kwietniu został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

Jednak w związku – ze zgłoszeniem do tego projektu w trakcie uzgodnień wielu poprawek i zmian – do maja 2001 r. nie powstała ostateczna wersja rozporządzenia. W tej sytuacji Biuro zgłosiło propozycję dokonania nowelizacji ustawy o bankach spółdzielczych w zakresie wydłużenia terminu przekazania akcji osobom uprawnionym, a także w zakresie liczby udostępnianych akcji oraz doprecyzowania delegacji dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do wydania rozporządzenia.

W dniu 23 sierpnia 2001 r. Sejm dokonał nowelizacji ww. ustawy, rozszerzając krąg osób uprawnionych o pracowników banków regionalnych, przy równoczesnym zachowaniu 12-miesięcznego terminu przeznaczonego na przekazanie akcji

podmiotom uprawnionym. Ze względu na konieczność uwzględnienia w treści rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa nowych podmiotów objętych procedurą udostępniania akcji, a także z uwagi na fakt, że nowelizacja ustawy została ogłoszona dopiero 6 października 2001 r. (DzU nr 111, poz. 1195), a w życie weszła 7 stycznia 2002 r. - prace legislacyjne nad rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa uległy wydłużeniu. Ostatecznie rozporządzenie to zostało wydane w dniu 11 stycznia 2002 r.

### **3.3. Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy o bankach spółdzielczych należących do kompetencji Prezesa NBP lub Komisji Nadzoru Bankowego**

Ustawa o bankach spółdzielczych przyznała Komisji Nadzoru Bankowego kompetencje do podejmowania decyzji w sprawie zatwierdzania umów zrzeszenia banków spółdzielczych oraz decyzji w sprawie wyrażania zgody na powołanie osoby wybranej przez radę nadzorczą na stanowisko prezesa banku spółdzielczego. Natomiast Prezes NBP został upoważniony do wydawania zezwoleń na wykonywanie przez banki spółdzielcze czynności obrotu dewizowego. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację powyższych zadań. Ocenę tę uzasadniają poniższe ustalenia kontroli.

3.3.1. Ustawa o bankach spółdzielczych przepisem w art. 29 zobowiązała banki mające pełnić rolę banków zrzeszających - do przedstawienia Komisji Nadzoru Bankowego projektu umowy zrzeszenia, w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 28 kwietnia 2001 r. Wszystkie banki, które zamierzały zostać bankami zrzeszającymi złożyły projekty umów zrzeszenia w terminie ustawowym, w tym:

- a) Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni S.A. - złożył projekt w dniu 28 lutego 2001 r. Ten projekt umowy zrzeszenia został uznany przez KNB za wzór dla całego zrzeszenia tzw. Grupy G-6 (Banku Polskiej Spółdzielczości S.A.), w której skład weszły następujące banki:
- Rzeszowski Bank Regionalny S.A.,
  - Lubelski Bank Regionalny S.A.,
  - Bank Unii Gospodarczej S.A.,
  - Małopolski Bank Regionalny S.A.,

- Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A.;
- b) Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. złożył projekt umowy w dniu 25 kwietnia 2001 r. W dniu 24 kwietnia 2001 r. GBW S.A. połączył się z Bałtyckim Bankiem Regionalnym S.A., którego fundusze własne nie odpowiadały wysokości przewidzianej dla banku zrzeszającego;
- c) Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny S.A. złożył projekt umowy zrzeszenia w dniu 27 kwietnia 2001 r.;
- d) Bank Gospodarki Żywnościowej S.A. złożył projekt w dniu 1 lutego 2001 r.;
- e) Mazowiecki Bank Regionalny S.A. złożył projekt w dniu 24 kwietnia 2001 r.;
- f) Dolnośląski Bank Regionalny S.A. złożył projekt w dniu 20 kwietnia 2001 r.;
- g) Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. złożył projekt – w dniu 25 kwietnia 2001 r., mimo że uczestniczył w pracach związanych w utworzeniem Banku Polskiej Spółdzielczości S.A.

W terminie zgodnym z art. 16 ust. 3 (6 m-cy od otrzymania projektu) KNB wydała decyzje, którymi zatwierdziła projekty umów zrzeszenia:

- Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. – w dniu 6 czerwca 2001 r.,
- Gospodarczego Banku Wielkopolskiego S.A. – dniu 6 sierpnia 2001 r.,
- Mazowieckiego Banku Regionalnego S.A. – w dniu 6 sierpnia 2001 r.

Komisja odmówiła zatwierdzenia projektu umowy zrzeszenia Dolnośląskiego Banku Regionalnego S.A. (decyzją z dnia 17 września 2001 r.) w związku z niespełnieniem przez ten bank warunków w zakresie wysokości funduszy własnych.

Ponadto umorzone zostały postępowania w sprawie umów zrzeszenia: Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego S.A., z uwagi na połączenie tego banku z GBW S.A. oraz Warmińsko-Mazurskiego Banku Regionalnego S.A., w związku z wejściem tego banku do grupy Banku Polskiej Spółdzielczości S.A.

3.3.2. Przepis art. 7 ustawy o bankach spółdzielczych umożliwił bankom spółdzielczym wykonywanie określonych czynności obrotu dewizowego po uzyskaniu upoważnienia Prezesa NBP o którym mowa w art. 99 ustawy Prawo bankowe, jeżeli banki te dawały rękojmię należytego i bezpiecznego wykonywania tych czynności oraz jeżeli sytuacja finansowa banku nie zagrażała bezpieczeństwu zgromadzonych w nim środków.

Prezes NBP do dnia 30 września 2002 r. wydał zgodę na dokonywanie czynności obrotu dewizowego:

- 314 bankom spółdzielczym - w zakresie określonych czynności obrotu dewizowego, realizowanego w krajowych środkach płatniczych,
- 35 bankom spółdzielczym - w zakresie określonych czynności obrotu dewizowego, realizowanych zarówno w krajowych środkach płatniczych, jak i w wartościach dewizowych.

W przypadku wniosków 7 banków spółdzielczych GINB wniósł zastrzeżenia, będące podstawą przedłużenia terminu rozpatrzenia ww. wniosków. Zastrzeżenia te związane były z:

- trudną sytuacją ekonomiczno-finansową banku,
- negatywnymi ustaleniami przeprowadzonych w tych bankach inspekcji,
- faktem niespełnienia przez bank minimalnego wymogu funduszy własnych,
- wszczęciem postępowania naprawczego banku,
- brakiem możliwości zagwarantowania bezpieczeństwa zgromadzonych w banku środków.

W ocenie NIK, Prezes NBP prawidłowo wykonywał kompetencje w zakresie wydawania upoważnień na prowadzone przez banki spółdzielcze określonych czynności obrotu dewizowego.

3.3.3. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o bankach spółdzielczych prezesa zarządu banku spółdzielczego powołuje i odwołuje rada nadzorcza, przy czym powołanie następuje po uzyskaniu zgody Komisji Nadzoru Bankowego w trybie przewidzianym w art. 22 ustawy – Prawo bankowe. Z wnioskiem o wyrażenie

zgody występuje rada nadzorcza banku spółdzielczego. W okresie od wejścia w życie ustawy Komisja Nadzoru Bankowego podjęła 201 uchwał wyrażających zgodę na powołanie prezesa banku spółdzielczego oraz 1 uchwałę o niewyrażeniu takiej zgody. Powodem braku zgody były przyczyny formalno-prawne. Kandydat na stanowisko prezesa banku spółdzielczego nie spełniał wymogów, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo bankowe, tj. nie posiadał wykształcenia i doświadczenia zawodowego niezbędnego do kierowania bankiem spółdzielczym. W szczególności kandydat ten nie posiadał stosownego stażu pracy na stanowisku kierowniczym w bankowości lub stażu pracy w innych instytucjach finansowych, a w konsekwencji, zdaniem KNB, nie dawał rękojmi prowadzenia działalności w sposób należyście zabezpieczający interes klientów tego banku.

#### **3.4. Realizacja zadań wynikających z ustawy o bankach spółdzielczych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny**

Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających powierzyła BFG zadanie udzielania bankom spółdzielczym ze środków funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych (zwanego dalej Funduszem lub FRBS) zwrotnej pomocy finansowej na cele związane z realizacją przez te banki procesu łączenia się oraz z realizacją inwestycji tych banków.

W ocenie NIK, Fundusz został utworzony zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami, a jego środki były wykorzystywane wyłącznie na cele wskazane w ustawie.

BFG dostosował obowiązujący plan kont do potrzeb ewidencji związanej z obsługą FRBS. Wszystkie dokonywane operacje związane z wpływem środków, udzielaniem pożyczek oraz ich spłatą znajdowały odzwierciedlenie w zapisach księgowych, a księgowość w zakresie związanym z działalnością Funduszu, prowadzona była zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości Bankowego Funduszy Gwarancyjnego.

### 3.4.1. Przekazanie do BFG środków na utworzenie FRBS

Źródłem finansowania zadań przypisanych utworzonemu w BFG funduszowi restrukturyzacji banków spółdzielczych są środki w łącznej wysokości 123.409,7 tys. zł, przekazane do BFG z tytułu umorzenia obligacji restrukturyzacyjnych serii D (dotyczy BGŻ S.A. i 6 banków regionalnych), środki z tytułu odstąpienia od restrukturyzacji części wierzytelności banków spółdzielczych (zrzeszonych w Warmińsko-Mazurskim Banku Regionalnym S.A. w Olsztynie) oraz środki z likwidacji Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych (funduszem administrował BGŻ S.A.). W ocenie NIK, przekazanie do BFG środków z tytułu umorzenia obligacji restrukturyzacyjnych serii D oraz z tytułu odstąpienia od wierzytelności banków spółdzielczych nastąpiło w terminie zgodnym z art. 33 ust. 2 ustawy o bankach spółdzielczych. Rozliczenie podlegających umorzeniu niewykorzystanych obligacji restrukturyzacyjnych serii D nastąpiło zgodnie z warunkami i trybem określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2001 r.<sup>20</sup> Przekazanie do BFG środków z likwidacji Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych nastąpiło w terminie zgodnym z przepisem art. 32 ustawy o bankach spółdzielczych. Zestawienie banków przekazujących ww. środki, przekazywanych kwot oraz dat przekazania prezentuje tabela umieszczona poniżej.

Lp.	Nazwa banku przekazującego środki	Kwota rat i odsetek otrzymanych przez BFG w zł	Data wpływu środków do BFG
Środki z tytułu obsługi umorzonych obligacji serii D			
1	Dolnośląski Bank Regionalny S.A. we Wrocławiu	8.841,64	25.04.2001 r.
2	Lubelski Bank Regionalny S.A. w Lublinie	9.946,83	25.04.2001 r.
3	Małopolski Bank Regionalny S.A. w Krakowie	110.520,37	27.04.2001 r.
4	Rzeszowski Bank Regionalny S.A. w Rzeszowie	152.518,11	27.04.2001 r.
5	Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny S.A. w Bydgoszczy	5.583.791,51	27.04.2001 r.
6	Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny S.A. w Olsztynie	755.959,37	27.04.2001 r.
Banki Regionalne łącznie		6.876.577,83	x
7	Bank Gospodarki Żywnościowej S.A.	112.474.377,04	26.04.2001 r.

<sup>20</sup> patrz przypis 17

Lp.	Nazwa banku przekazującego środki	Kwota rat i odsetek otrzymanych przez BFG w zł	Data wpływu środków do BFG
Razem środki z tytułu umorzonych obligacji serii D		119.350.954,87	x
Środki z Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych			
8	BGŻ S.A.	4.031.815,68	27.02.2001 r.
Środki uzyskane z odstąpienia po dniu wejścia w życie ustawy od restrukturyzacji wierzytelności zrzeszonych banków spółdzielczych			
9	Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny w Olsztynie	26.918,32	04.02.2002 r.
Razem środki otrzymane przez BFG		123.409.688,87	

Źródło: wyniki kontroli NIK w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

### 3.4.2. Przygotowanie przez BFG zasad prowadzenia działalności FRBS

Środki, które posłużyły do utworzenia FRBS, zostały przekazane do BFG w kwietniu 2001 r. Jednak udzielania pożyczek z Funduszu, rozpoczęto dopiero pod koniec października 2001 r. W okresie tym BFG przeprowadził m.in. szerokie konsultacje ze środowiskiem banków spółdzielczych w celu oszacowania zapotrzebowania na tego rodzaju pomoc oraz przygotował zasady organizacyjno-prawne jej udzielania. W efekcie tych prac, Rada BFG zatwierdziła „Zasady udzielania pomocy z FRBS”, w których zostały określone formy, tryb i warunki, na jakich BFG udziela pożyczek z Funduszu. Ponadto Zarząd BFG przygotował instrukcję określającą tryb rozpatrywania wniosków składanych przez banki spółdzielcze. Powyższe dokumenty zobowiązywały, przed udzieleniem pożyczki ze środków FRBS, do dokonania analizy formalnej wniosku obejmującej ocenę kompletności dokumentów przesłanych przez bank spółdzielczy, a także sporządzenia oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej tego banku oraz oceny prognozy finansowej, oceny kosztów i nakładów jakie będą poniesione w związku z łączeniem się banków oraz ocenę proponowanych zabezpieczeń udzielanej pożyczki. W ocenie NIK, przyjęte zasady rozpatrywania wniosków o udzielenie pożyczek z środków FRBS pozwalały na dokonanie pełnej analizy spełniania przez wnioskujące banki warunków ustawowych przesłanek warunkujących możliwość udzielenia pomocy w tej formie.

Ponadto BFG, określając oprocentowanie pożyczek z FRBS w wysokości 0,1 stopy redyskontowej weksli ustalonej przez Radę Polityki Pieniężnej, spełnia

ustawowy wymóg udzielania pomocy finansowej z Funduszu na warunkach korzystniejszych, niż ogólnie stosowane dla banków spółdzielczych. Obowiązujące od dnia 26 czerwca 2002 r. warunki udzielania pomocy finansowej bankom spółdzielczym z funduszu pomocowego,<sup>21</sup> dopuszczają udzielanie pożyczek oprocentowanych w wysokości 0,1 stopy redyskontowej weksli ustalonej przez RPP. Tym niemniej, zdaniem NIK, warunki udzielania pomocy z FRBS są nadal korzystniejsze od ogólnych zasad udzielania pożyczek z funduszu pomocowego. Zgodnie bowiem z zaleceniem Rady Funduszu, najniższe oprocentowanie (0,1 stopy redyskontowej weksli) udzielanych pożyczek z funduszu pomocowego, może być stosowane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, szczególnie w odniesieniu do banków o strategicznym znaczeniu dla sektora bankowego.

### **3.4.3. Rozpatrywanie wniosków banków spółdzielczych o udzielenie pożyczek z Funduszu Rozwoju Banków Spółdzielczych**

3.4.3.1. W ocenie Izby, w procesie rozpatrywania wniosków o udzielenie pożyczki z FRBS, BFG przestrzegał wszystkich ustalonych kryteriów oraz dokonywał kompleksowej i dogłębnej analizy sytuacji finansowej banków. W efekcie przestrzegany był wymóg określony w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o bankach spółdzielczych. Przepisy te stanowią, że pomoc z FRBS udzielana może być bankom spółdzielczym, w których nie występuje niebezpieczeństwo niewypłacalności oraz gdy sytuacja banku pozwala na uznanie braku zagrożenia spłaty pożyczki. W wyniku prowadzonych analiz BFG w przypadku jednego z banków wnioskujących o udzielenie pomocy z FRBS prawidłowo, zdaniem NIK, ocenił, iż nie spełnia on ustawowych wymogów obowiązujących w tym zakresie.

W toku kontroli szczegółowemu badaniu poddano sposób rozpatrywania wszystkich wniosków o pożyczki, które wpłynęły do BFG w okresie do dnia 12 września 2002 r. Efektem prowadzonej przez BFG działalności w tym zakresie było udzielenie i podpisanie umów pożyczek z 79 bankami. W 5 przypadkach, pomimo

---

<sup>21</sup> Uchwała Rady BFG z 1997 r. nr 35/97 w sprawie wprowadzenia „Zasad, form, warunków i trybu udzielania zwrotnej pomocy finansowej podmiotom objętym obowiązkowym systemem gwarantowania środków

pozytywnej decyzji Zarządu BFG w sprawie przyznania pożyczki, wnioskodawcy zrezygnowali z przyznanych im pożyczek i odstąpili od podpisania umowy, 1 wniosek rozpatrzono negatywnie ze względu na złą sytuację ekonomiczną banku, 1 wniosek był w trakcie rozpatrywania, a 1 wniosek został odrzucony ze względu wadliwą interpretację przepisów przez BFG (w wyniku zgłoszenia odwołania przez wnioskujących i po zasięgnięciu opinii zewnętrznego eksperta, BFG wznowił procedurę rozpatrywania wniosku).

Zgodnie z zasadami określonymi przez Radę BFG wnioski, które wpłynęły do końca sierpnia 2001 r. powinny być zostać rozpatrzone do końca 2001 r. Takie uregulowanie miało służyć zapewnieniu sprawiedliwego podziału środków Funduszu, w przypadku zgłoszenia przez banki spółdzielcze, łącznego zapotrzebowania większego od kwoty, którą zasilono FRBS. Natomiast wnioski, które wpłynęły do BFG po dniu 31 sierpnia 2001 r. miały być rozpatrywane według zasad, które Rada BFG miała określić do końca pierwszego kwartału 2002 r. Wszystkie wnioski, które wpłynęły do końca 2001 r., BFG rozpatrzył w terminie określonym w zasadach.

Pięć wniosków, które wpłynęły po 31 sierpnia 2001 r., zostało rozpatrzone przez Zarząd BFG na zasadach, które odnosiły się do wniosków złożonych do 31 sierpnia 2001 r. W ocenie NIK, powyższe odstępstwo od zasad nie wpłynęło negatywnie na sam proces przyznawania pożyczek z FRBS, gdyż kwota wnioskowanej pomocy był znacznie niższa od ówczesnego stanu środków na rachunku FRBS, a przedmiotowe wnioski zostały rozpatrzone w oparciu o określone w uchwale Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z dnia 8 maja 2001 r. oraz za jej wiedzą i zgodą. Przyjęta w dniu 13 grudnia 2001 r. zmiana zasad, pozwalała na rozpatrywanie wniosków według kolejności wpływu, z uwzględnieniem stopnia wykorzystania środków FRBS.

3.4.3.2. BFG w marcu 2001 r. oszacował wstępnie, iż zapotrzebowanie ze strony banków spółdzielczych (sprawa była konsultowana z ówczesnymi zrzeczeniami banków spółdzielczych) wyniesie około 180,0 mln zł, to jest blisko 150% środków

---

pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych” zmieniona w dniu 26 czerwca 2002 r. Przed zmianą obowiązywało oprocentowanie w skali 0,2-0,4 stopy redyskontowej weksli, po zmianie 0,1-0,4.

będących w dyspozycji BFG. Do dnia 12 września 2002 r. banki spółdzielcze złożyły wnioski o pożyczki na łączną kwotę 109,4 mln zł.

Ustawa o bankach spółdzielczych w art. 35 ust. 3 ustanowiła, iż pomoc finansowa z FRBS może być udzielana na finansowanie łączenia się banków spółdzielczych oraz realizację inwestycji tych banków, a w szczególności na:

- unifikację programów i sprzętu informatycznego,
- ujednoczenia technologii bankowej,
- ujednoczenia procedur finansowo-księgowych,
- unifikację oferty produktów i usług bankowych,
- nabycie akcji banku zrzeszającego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o bankach spółdzielczych (żaden z banków nie występował o udzielenie pożyczki na ten cel).

W związku z tymi ograniczeniami, BFG rozpatrując wnioski banków o udzielenie pożyczki z FRBS, dokonywał weryfikacji wnioskowanych kwot, pod kątem pokrycia wysokości przyznanej pożyczki w wydatkach poniesionych przez bank na ww. cele.

W toku kontroli stwierdzono, że weryfikacja ta spowodowała, iż kwoty udzielanych pożyczek były redukowane w stosunku do wnioskowanych wielkości. W przypadku 38 banków kwota udzielonej pożyczki nie była pomniejszana w wyniku weryfikacji. W pozostałych 51 przypadkach skala omawianej redukcji wahała się od 1% do 95%. W 22 przypadkach była wyższa niż 10%, ale nie przekroczyła 46%. Trzy największe redukcje wynosiły 95%, 61% i 53%. W efekcie, BFG uznał zasadność złożonych wniosków na kwotę 93,1 mln zł, co stanowiło zmniejszenie o 16,3 mln zł w stosunku do łącznej kwoty pożyczek wnioskowanej przez banki spółdzielcze.

W strukturze nakładów na podstawie których banki spółdzielcze otrzymywały pożyczki z FRBS – 50,7% stanowiły nakłady inwestycyjne związane z połączeniem banków. Wielkość oraz strukturę nakładów stanowiących podstawę udzielenia pożyczek prezentuje poniższa tabela.

w tys. zł

Lp.	Przeznaczenie (cel) pożyczki	Łączne nakłady (kwoty pożyczek <sup>xxx</sup> )	Struktura nakładów (kol. 3) %	Nakłady poniesione w chwili składania wniosku o pożyczkę <sup>xxxx</sup>	Stosunek nakładów poniesionych do kwot pożyczek (5:3) w %
1	2	3	4	5	6
1.	Nakłady na unifikację programów i sprzętu informatycznego	37.415,5	43,85	22.366,6	59,8
2.	Nakłady na ujednoczenie technologii bankowej	2.243,5	2,63	1.692,8	75,5
3.	Nakłady na ujednoczenie procedur finansowo-księgowych	613,4	0,72	188,4	30,7
4.	Nakłady na unifikację produktów i usług bankowych	116,0	0,14	116,0	100
5.	Nakłady inwestycyjne związane z połączeniem banków <sup>x)</sup>	43.294,7	50,74	28.304,9	65,4
6.	Pozostałe nakłady <sup>xx)</sup>	1.641,9	1,89	1.609,5	98,0
7.	Razem poz. 1-6	85.325,0	100,0	54.278,2	63,6

x) - w tej grupie mieściły się: koszty remontów i modernizacji, modernizacji sieci elektrycznych, budowy, itp.

xx) - w tej grupie nakładów mieściły się: koszty opłat sądowych i notarialnych, zakup pieczęci i stempli, itp.

xxx) w kolumnie wykazano kwoty łączne pożyczek, które są sumą nakładów poniesionych przez banki (na cele określone we wnioskach o pożyczki) w chwili składania wniosków oraz nakłady planowane jeszcze do poniesienia

xxxx) nakłady poniesione na realizację zadania w chwili składania wniosku o pożyczkę

Źródło: ustalenia kontroli NIK w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym

Najwyższa Izba Kontroli jako prawidłowy oceniła sposób dokonywania weryfikacji kosztów łączenia banków spółdzielczych oraz analizy planowanych nakładów bezpośrednio związanych z tym procesem. Analiza omawianych kosztów stanowiła podstawę do określenia kwoty udzielanych pożyczek. W świetle ustaleń kontroli Izba stwierdziła ponadto, iż stosowane przez BFG formy zabezpieczenia udzielnych pożyczek, były zgodne z obowiązującymi w tej mierze przepisami i w sposób właściwy zabezpieczały interes FRBS.

Ustalenia kontroli wykazały także, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny w pełni wykorzystuje swoje uprawnienie do prowadzenia monitoringu sytuacji finansowej banków spółdzielczych korzystających z pomocy FRBS oraz celowości wykorzystania udzielonej pożyczki. Sposób wykorzystania środków oraz realizacja postanowień umów pożyczek były przedmiotem prowadzonych przez BFG kontroli w bankach korzystających z pomocy udzielonej z FRBS. Ponadto sytuację ekonomiczną banków

badano na podstawie ich sprawozdań finansowych. Takie uprawnienia BFG uwzględnione zostały w obowiązującym wzorze umowy pożyczkowej.

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych były przedmiotem bieżącej analizy prowadzonej zarówno przez Zarząd jak i Radę Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w przebiegu spłat pożyczek. Na pozytywną ocenę zasługują działania BFG polegające na monitowaniu dłużników (banków spółdzielczych korzystających z pomocy FRBS), w przypadku zaistnienia opóźnienia w spłacie pożyczki (w praktyce opóźnienia w spłacie nie przekraczały kilku dni).

#### **3.4.4. Stopień wykorzystania środków FRBS**

W okresie od sierpnia do końca 2001 r. wypłacono z Funduszu pożyczki w kwocie łącznej 71.700 tys. zł, a stan wolnych środków FRBS na dzień 31 grudnia 2001 r. wynosił 51.682,8 tys. zł.

W okresie dziewięciu miesięcy 2002 r. wypłacono pożyczki w kwocie 13.625 tys. zł. Po uwzględnieniu spłat przez pożyczkobiorców rat kapitałowych w wysokości 13.528,2 tys. zł, stan FRBS na koniec miesiąca września 2002 r. wynosił 51.612,9 tys. zł. Łączne wykorzystanie środków FRBS oscylowało w granicach 60%.

Wśród identyfikowanych przez BFG zasadniczych powodów stosunkowo niskiego zainteresowania pożyczkami z FRBS są ograniczenia ustawowe, w tym te które dotyczą warunków jakie muszą spełniać banki ubiegające się o środki z FRBS. Dotyczy to m.in. zakazu wypłacania dywidendy w okresie korzystania z pomocy udzielonej z FRBS.

Wyjaśnienia Zarządu oraz Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wskazują na fakt, iż szansa na pełniejsze wykorzystanie środków FRBS wiąże się z koniecznością posiadania przez banki spółdzielcze w 2005 r. funduszy własnych na poziomie 500 tys. EUR. Ten wymóg ustawowy może wpłynąć na intensyfikację procesu łączenia banków spółdzielczych, a co z tym idzie, na zwiększenie

zapotrzebowania na pomoc z FRBS. Ponadto, na zwiększenie zainteresowania tą pomocą, wpłynąć może również nowelizacja ustawy o bankach spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, która przewiduje możliwość przeznaczania przez banki korzystające z pomocy Funduszu 10% nadwyżki bilansowej na dywidendę, z przeznaczeniem pozostałej części nadwyżki na zwiększenie funduszu zasobowego (takie rozwiązanie przewiduje projekt rządowy nowelizacji ustawy). W ocenie NIK, istotnym działaniem, które wpływać może na zwiększenie zainteresowania środkami FRBS, może być także prowadzenie przez BFG akcji informacyjnej wskazującej korzyści płynące z korzystania ze środków FRBS (dla łączących się banków), w tym głównie pod kątem wypełniania przez banki spółdzielcze obowiązku utrzymywania zwiększonych funduszy własnych.

Natomiast Przewodniczący Krajowego Związku Banków Spółdzielczych w przedłożonej kontrolerom NIK informacji przekazał opinię środowiska spółdzielczego, dotyczącą współpracy banków spółdzielczych z Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, wskazując na istotne okoliczności utrudniające korzystanie ze środków FRBS. Oprócz wyżej przywołanej sprawy konieczności przeznaczenia części nadwyżki bilansowej banków spółdzielczych korzystających z pomocy Funduszu na dywidendę, Przewodniczący zwrócił uwagę na:

- skomplikowaną procedurę rozpatrywania wniosków, obszerny zakres żądanych informacji oraz dużą ilość niezbędnych dokumentów nie adekwatną do kwot udzielanej pomocy;
- częsty brak w bankach spółdzielczych odpowiednio przeszkolonej kadry, która jest w stanie sprostać skomplikowanym wymogom proceduralnym;
- ograniczoną liczbę banków uprawnionych do skorzystania ze środków ww. Funduszu, gdyż z pomocy mogą korzystać jedynie banki, które dokonały połączeń w okresie najwyżej trzech lat przed dniem wejścia w życie ustawy o bankach spółdzielczych. Tymczasem znaczna część banków spółdzielczych, które przeprowadziły procesy łączeniowe przed 28 stycznia 2001 r. odczuwa skutki poniesionych kosztów do chwili obecnej;

- zbyt wąski katalog przedsięwzięć na które mogą być udzielane pożyczki z Funduszu Restrukturyzacji Banków Spółdzielczych. Zdaniem banków, katalog ten winien ulec poszerzeniu m.in. o cele inwestycyjne realizowane w imieniu i na rzecz banków zrzeszających;
- nadmierne rozbudowanie procedur sprawozdawczych, do których zobowiązane są banki spółdzielcze korzystające z pomocy FRBS. Zdaniem banków, konieczne jest m.in. odejście od obowiązku składania sprawozdań kwartalnych na rzecz półrocznych lub rocznych, albo wprowadzenie zamiast obowiązku sporządzania odrębnych sprawozdań, zobowiązanie banków do przekazywania do BFG (w okresie korzystania z pomocy) sprawozdawczości miesięcznej kierowanej do GINB. NIK nie przeprowadzała kontroli w bankach spółdzielczych, jednak z analizy ustaleń kontroli w BFG oraz przedkładanej dokumentacji wynika, że powyższe okoliczności nie pozostają bez wpływu na zainteresowanie banków spółdzielczych pożyczkami z FRBS.

W związku z tym, iż środki FRBS znalazły się na rachunku BFG już w kwietniu 2001 r., a udzielanie pożyczek rozpoczęto w październiku 2001 r. oraz w związku z faktem, iż około 40% środków FRBS pozostaje niewykorzystanych, BFG uzyskuje przychody z tytułu lokowania wolnych środków FRBS. Ponadto BFG otrzymuje przychody z tytułu rat odsetkowych oraz prowizji (od udzielonych pożyczek), które zgodnie z ustawą o BFG, wpływają bezpośrednio na rachunek zysków i strat BFG. Nadwyżka bilansowa powiększa fundusze statutowy oraz zapasowy w częściach określonych uchwałą Rady.

Ze względu na niemożność odróżnienia środków FRBS od pozostałych funduszy BFG (FRBS znajduje się wraz z innymi funduszami BFG na wspólnym rachunku), przychody z tytułu lokat mogły być jedynie oszacowane. Według szacunku przeprowadzonego przez BFG, w okresie od maja 2001 do końca października 2002 r., uzyskał on około 12,5 mln zł przychodów z tego tytułu (9.916 tys. zł w 2001 r. oraz 2.544,4 tys. zł w 2002 r.). W ocenie NIK przyjęte rozwiązanie powoduje, iż niewykorzystywane środki (o charakterze publicznym) są i były przeznaczane na

lokaty, których wyłącznym beneficjentem pozostaje niepaństwowa osoba prawna. Przy tym należy uwzględnić fakt, iż BFG wprawdzie ponosi koszty obsługi FRBS (m.in. koszty kontroli, korespondencji oraz koszty osobowe), jednak przychody z tytułu oprocentowania pożyczek oraz pobieranych prowizji także stanowią przychód BFG. Taka konstrukcja, w ocenie Izby, powoduje, że wartość środków FRBS, bazująca jedynie na środkach uzyskiwanych przez BFG z tytułu spłaty przez pożyczkobiorców rat kapitałowych, bez dodatkowego zasilania zewnętrznego, bez rat odsetkowych, pobranych prowizji oraz przychodów z tytułu opisanych powyżej lokat, będzie realnie maleć. Dlatego zdaniem NIK, wskazane byłoby rozważenie możliwości przeznaczenia części przychodów uzyskanych z tytułu lokowania wolnych środków FRBS na zwiększenie tego funduszu, z przeznaczeniem na cele, na jakie został utworzony.

### **III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE ORAZ DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

Postępowanie kontrolne zostało przeprowadzone przez Departament Budżetu i Finansów NIK w Ministerstwie Skarbu Państwa, w Narodowym Banku Polski, Centrali Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. oraz w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

W trakcie kontroli w BFG, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od Przewodniczącego Krajowego Związku Banków Spółdzielczych.

Sporządzone (po zakończeniu czynności kontrolnych) protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń przez kierowników jednostek kontrolowanych. Na podstawie ustaleń opisanych w tych protokołach wystosowano do kierowników tych jednostek wystąpienia pokontrolne. Żaden z kierowników kontrolowanych podmiotów nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 61 ustawy o NIK i nie zgłosił zastrzeżeń do otrzymanego wystąpienia pokontrolnego.

Po kontroli w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym wnioskowano o rozważenie celowości przeprowadzenia dodatkowej akcji informacyjnej wśród banków spółdzielczych dotyczących korzyści płynących z możliwości korzystania z pomocy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego udzielanej w formie pożyczki z funduszu restrukturyzacji banków spółdzielczych.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Centrali Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. sformułowano wnioski dotyczące:

- pełnej realizacji programu rozwoju BGŻ S.A. jako uniwersalnego banku komercyjnego z uwzględnieniem programu zwiększenia funduszy własnych Banku,
- przygotowania alternatywnego sposobu zwiększenia funduszy własnych Banku uwzględniającego ewentualne niepowodzenie w zakresie dokapitalizowania Banku poprzez ofertę publiczną jego akcji,
- kontynuowania współpracy z sektorem bankowości spółdzielczej, mimo formalnego odstąpienia od założeń przejęcia przez ten sektor większości akcji Banku.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego powiadomiła Izbę, że BFG w I kwartale 2003 r. zamierza poinformować wszystkie banki spółdzielcze i zrzeszające o efektach pomocy finansowej Funduszu wspierającej procesy łączeniowe. Ponadto w odpowiedzi zaznaczono, że:

- zwrócona zostanie uwaga na możliwość uzyskania dodatkowej pomocy przez banki, które realizując procesy łączeniowe poniosły wyższe koszty i nakłady, niż udokumentowały we wcześniejszych wnioskach,
- BFG w latach 2001-2002 udzielił łącznie 84 pożyczek na kwotę 103.762 tys. zł. Uwzględniając dokonane spłaty pożyczek, kwota funduszu restrukturyzacji wyniosła 45.272 tys. zł i nie istnieją obawy odmowy udzielenia pomocy finansowej na udokumentowane koszty i planowane nakłady związane z łączeniem banków,
- zdaniem Funduszu termin przeprowadzenia akcji informacyjnej powinien być zbliżony z terminem nowelizacji ustawy o bankach spółdzielczych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Zarządu BGŻ S.A. poinformował, iż:

- Bank podjął już działania w celu podwyższenia funduszy własnych do poziomu wskazanego przez Komisję Nadzoru Bankowego. Jednocześnie KNB po rozpatrzeniu wniosku BGŻ S.A. zmieniła uchwałę Nr 74/KNB z dnia 6 sierpnia obligując Bank do zwiększenia funduszy własnych o 500 mln zł w terminie do 30 czerwca 2004 r. oraz o kolejne 500 mln zł w terminie do 30 czerwca 2005 r.;

- przyczyn spadku poziomu środków lokowanych w BGŻ S.A. należy upatrywać w zmianie przepisów, które zmieniły strukturę bankowości spółdzielczej z trójstopniowej w dwustopniową. Banki zrzeszające sukcesywnie zaczęły przenosić środki ze swoich rachunków do NBP. Następował systematyczny spadek środków lokowanych przez banki spółdzielcze, było to wynikiem uzyskania przez te banki możliwości lokowania swoich środków na rynku międzybankowym, zaprzestaniu stosowania przez BGŻ S.A. preferencyjnych stawek procentowych, a także konkurencyjności prowadzonej działalności (BGŻ S.A., posiadając możliwość uzyskania statusu banku zrzeszającego, stał się konkurencyjny w tym zakresie dla tworzących się nowych zrzeszeń);
- będzie podejmował kolejne działania w celu kontynuowania oraz dalszego rozwoju współpracy BGŻ S.A. z bankami sektora spółdzielczego. W dniu 15 stycznia powstał w Banku Departament Współpracy z Sektorem Bankowości Spółdzielczej, którego zadaniem ma być koordynowanie, inicjowanie oraz organizowanie całokształtu współpracy z bankami zrzeszającymi i spółdzielczymi. Współpraca może odbywać się w tych obszarach, które będą przynosiły wymierne efekty zarówno dla BGŻ S.A., jak też dla sektora bankowości spółdzielczej, w szczególności w obszarach: rynek międzybankowy, dewizowe operacje rozliczeniowe, tworzenie konsorcjów kredytowych, działalność w zakresie wydawania kart bankomatowych oraz włączenie bankomatów do systemu zarządzania BGŻ S.A., finansowe wspieranie rolnictwa środkami budżetowymi oraz środkami Unii Europejskiej.