RPW/32768/2018 P
Data:2018-03-08

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.007.2018

Warszawa, dnia 7 marca 2018 r.

Pani
Teresa Czerwińska

Minister Finansów

Szanowna Pani Minister

Stosownie do art. 57 i art. 61[a] ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), przesyłam Pani Minister uchwałę **Nr 9/2018** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2017 r. (Nr KBF.410.005.03.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Zapewnienie stabilności sektora bankowego"". Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

Z poważaniem

W zał.:
Uchwała Nr 9/2018

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2018 -03- 08
BMI .....

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Kolegium

Uchwała Nr 9/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 28 lutego 2018 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2018 r. zastrzeżeń z dnia 17 stycznia 2018 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2017 r. (Nr KBF.410.005.03.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Zapewnienie stabilności sektora bankowego" – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 17 stycznia 2018 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 grudnia 2017 r. (Nr KBF.410.005.03.2017), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Zapewnienie stabilności sektora bankowego":

1) **uwzględnia się w całości:**
   - **do fragmentu zdania zamieszczonego w opisie stanu faktycznego, w którym wskazano, że zadania ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie stabilności finansowej przypisano Wydziałowi Sektora Bankowego (zastrzeżenie 2.),**
   - **do zdania zamieszczonego w opisie stanu faktycznego, w którym wskazano, że realizacja zadań Ministra w zakresie nadzoru nad działalnością BFG przypisana została w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów Wydziałowi Sektora Bankowego (zastrzeżenie 3.),**
2) **oddala się w pozostałym zakresie.**

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń wskazanych w pkt. 1, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- **na str. 4, w wierszu 23 od góry, stawia się kropkę po wyrazie: „Finansowej" i skreśla dalszą część zdania, a w to miejsce wpisuje się zdanie w brzmieniu: „Zadania ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie stabilności finansowej również przypisano Wydziałowi Stabilności Finansowej, a także Wydziałowi Sektora Bankowego.",**
- **na str. 9, w wierszu 14 od dołu, po wyrazie: „Finansów" wpisuje się wyrazy: „Wydziałowi Stabilności Finansowej oraz".**

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: Ministerstwo lub MF) kontrolę pn. „Zapewnienie stabilności sektora bankowego". Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 grudnia 2017 r., do którego w piśmie z dnia 17 stycznia 2018 r. z upoważnienia Ministra Finansów Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej: Minister) zgłosił siedem zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło nieprawidłowości polegającej na tym, że ze zwłoką zrealizowano zadanie określone w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym[1], polegające na opracowaniu i przyjęciu procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego (pkt III.1.1., str. 5 wyst. pok.). Nieprawidłowość ta stanowiła element uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II., str. 2 wystąpienia pokontrolnego) oraz oceny cząstkowej (pkt III.1., str. 8 wystąpienia pokontrolnego)

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdził m.in., że realizacją ww. zadania było również uchwalenie w lutym 2016 r. nowego regulaminu Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: KSF). Nowy regulamin przewiduje odrębne rozwiązania dla posiedzeń KSF-K[2] i KSF-M[3] oraz opisuje procedury współdziałania instytucji, które są reprezentowane w KSF. Brak nowej wersji Krajowego Planu Awaryjnego (dalej: KPA) nie powodował luki

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 1934 (dalej: ustawa o nadzorze makroostrożnościowym).
[2] Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie zarządzania kryzysowego.
[3] Komitet Stabilności Finansowej jako organ właściwy w zakresie nadzoru makroostrożnościowego.

w zakresie ww. procedur gdyż obowiązywał nowy regulamin, który zawierał – zdaniem Ministra – wystarczające regulacje w tym zakresie. Ponadto przyjęcie nowego regulaminu wpłynęło na zakres aktualizacji KPA z 2013 r., zawierającego pkt J. - „Zasady prac Komitetu Stabilności Finansowej w sytuacji wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego". W nowej wersji KPA z 2017 r. zrezygnowano z tego zapisu ze względu na obowiązywanie nowego regulaminu. Minister zauważył również, że załączniki nr 1 i 2 do KPA z 2013 r., zawierające dane kontaktowe i telefoniczne do członków KSF oraz osób zaangażowanych w jego prace, były aktualizowane na bieżąco zgodnie z procedurą aktualizacji wskazaną w tym dokumencie.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że z dniem 1 listopada 2015 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, która uchyliła ustawę o Komitecie Stabilności Finansowej, utracił moc Krajowy Plan Awaryjny, przyjęty na posiedzeniu KSF w dniu 30 października 2013 r. Zgodnie bowiem z § 32 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[4] jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy (np. rozporządzenie, czy akt wewnętrzny w formie uchwały), przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej. W tej sytuacji – zdaniem Kolegium NIK – Minister Finansów[5] jako Przewodniczący KSF-K, powinien podjąć działania, aby zapewnić opracowanie i przyjęcie procedur, o których mowa w art. 6 ust 1 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, bezzwłocznie po wejściu w życie ww. ustawy oraz aktualizację KPA w zależności od nowych potrzeb (np. wynikających z uchwalenia ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji[6]). Obowiązek przyjęcia regulaminu KSF wynika z art. 11 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, a opracowania KPA z art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Regulamin KSF określa tryb i sposób działania Komitetu w sytuacji normalnej na rynku finansowym i nie zastąpi KPA, który stanowi regulację szczególną mającą zastosowanie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego. Kolegium NIK nie kwestionuje, że uchwałą KSF z dnia 22 lutego 2016 r. przyjęto regulamin Komitetu Stabilności Finansowej. Regulamin KSF określił co prawda sposób i tryb działania KSF w odniesieniu do zadań z zakresu nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym, jak i zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w systemie finansowym, w tym m.in. sposób i tryb: zwoływania, odbywania posiedzeń KSF-M i KSF-K, podejmowania i publikowania uchwał KSF-M i KSF-K, tworzenia grup roboczych, nie określił jednak procedur współdziałania (procedur, o których mowa w art. 6 ust 1 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, w tym trybu powiadamiania członków KSF-K o zagrożeniu. Z kolei zasady współpracy Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG) na wypadek wystąpienia zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego określa Krajowy Plan Awaryjny uchwalony dopiero

---

[4] Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

[5] Minister właściwy do spraw instytucji finansowych. W okresie od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych był Minister Rozwoju i Finansów.

[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1937 (dalej: ustawa o BFG).

w dniu 9 listopada 2017 r.[7] Plan ten zawiera m.in. procedurę uruchamiania KPA (powiadamiania członków KSF-K o zagrożeniu, zwoływania posiedzenia KSF-K w trybie pilnym), procedurę komunikowania się z podmiotami rynku finansowego i społeczeństwem (komunikowania informacji dotyczących sytuacji kryzysowej). Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK podziela stanowisko zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym, że ze zwłoką zrealizowano zadanie określone w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, dotyczące opracowania i przyjęcia procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, gdyż KPA został przyjęty dopiero ponad dwa lata po wejściu w życie przepisów, na podstawie których powinien być przygotowany.

Zastrzeżenie 2. dotyczyło fragmentu zdania zamieszczonego w opisie stanu faktycznego, w którym wskazano, że zadania ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie stabilności finansowej przypisano Wydziałowi Sektora Bankowego (pkt III.1.1., str. 4 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister podniósł, że zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów wydziałami realizującymi zadania ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie stabilności finansowej są Wydział Stabilności Finansowej oraz Wydział Sektora Bankowego. Jednakże wydziałem wiodącym w tym obszarze jest Wydział Stabilności Finansowej, na co wskazuje m.in. jego nazwa oraz umieszczenie zadania polegającego na zapewnieniu stabilności finansowej krajowego sektora bankowego jako pierwszego wśród jego zadań w regulaminie. Dla Wydziału Sektora Bankowego realizacja zadań w zakresie stabilności finansowej jest zadaniem wtórnym i polega przede wszystkim na przygotowywaniu materiałów potrzebnych Wydziałowi Stabilności Finansowej do oceny sytuacji sektora bankowego.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

W wystąpieniu pokontrolnym nie określono, który z wydziałów wchodzących w skład Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego MF (dalej: FN) jest wydziałem wiodącym, a który wtórnym w obszarze realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności finansowej sektora bankowego. Biorąc jednak pod uwagę stanowisko Ministra, a także opis zadań realizowanych przez Wydział Sektora Bankowego (§ 12 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego FN) oraz Wydział Stabilności Finansowej (§ 13 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego FN)[8], Kolegium NIK uznało za zasadne doprecyzowanie zakwestionowanego stwierdzenia w sposób wskazany w zastrzeżeniu.

Zastrzeżenie 3. dotyczyło zdania zamieszczonego w opisie stanu faktycznego, w którym wskazano, że realizacja zadań Ministra w zakresie nadzoru nad działalnością BFG przypisana została w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów Wydziałowi Sektora Bankowego (pkt III.2., str. 9 wyst. pok.).

---

[7] Uchwała nr 1/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia „Krajowego Planu Awaryjnego".

[8] Vide: akta kontroli str. 472-475.

W **zastrzeżeniu** Minister zwrócił uwagę, że wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów określa dla Wydziału Stabilności Finansowej zadanie, polegające na nadzorze nad działalnością BFG w zakresie przewidzianym ustawą o BFG. Natomiast w przypadku Wydziału Sektora Bankowego regulamin odnosi się do współpracy w przygotowywaniu regulacji prawnych z zakresu rachunkowości BFG. Zdaniem Ministra powołanie się w regulaminie, w części dotyczącej Wydziału Stabilności Finansowej na ustawę o BFG wskazuje, że jest to wydział wiodący w zakresie nadzoru nad BFG.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Kolegium NIK stwierdza, że zakwestionowane sformułowanie stanowi proste przeniesienie do wystąpienia pokontrolnego fragmentu treści § 12 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego FN. W wystąpieniu faktycznie pominięto jednak regulację, zawartą w § 13 pkt 4 tego regulaminu, na co słusznie zwrócił uwagę Minister. W tej sytuacji Kolegium NIK uznało za zasadne uzupełnienie zakwestionowanego zdania w sposób wskazany w zastrzeżeniu.

Zastrzeżenie 4. dotyczyło fragmentu opisu stanu faktycznego, odnoszącego się do kwestii wdrożenia do krajowego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010[9] (pkt III.3.d., str. 12 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister wskazał, że proces wdrażania dyrektywy MCD oficjalnie rozpoczął się w Ministerstwie Finansów w dniu 2 lipca 2014 r., kiedy to projekt założeń ustawy implementującej dyrektywę został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Pierwsze założenia projektu ustawy o kredytach związanych z nieruchomościami zostały przekazane do uzgodnień zewnętrznych w dniu 11 lutego 2015 r. W wyniku zgłoszonej w dniu 22 maja 2015 r. przez Radę Legislacyjną uwagi, że implementacja dyrektywy MCD nie powinna zostać dokonana oddzielną ustawą, ale poprzez zmianę ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim[10], Ministerstwo Finansów zmieniło konstrukcję projektu założeń i w dniu 16 czerwca 2015 r. przekazało założenia projektu ustawy o zmiany ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o działalności instytucji pożyczkowych i pośredników kredytowych do uzgodnień zewnętrznych. Uzgodniony projekt był przedmiotem obrad Komitetu do Spraw Europejskich (dalej: KSE) w dniu 30 września 2015 r. KSE przyjął projekt z uwagami i rekomendował projekt Stałemu Komitetowi Rady Ministrów (dalej: KRM). Ministerstwo Finansów przekazało projekt założeń do KRM w dniu 8 października 2015 r. KRM miał rozpatrzeć projekt w dniu 17 grudnia 2015 r., jednakże Przewodniczący KRM pismem z dnia 16 grudnia 2015 r., z uwagi na pilność sprawy, zwrócił się z prośbą do Ministra Finansów o przygotowanie projektu ustawy na podstawie procedowanego wcześniej projektu założeń oraz zgłoszonych i przyjętych uwag.[11] Zgodnie z powyższą prośbą zaprzestano procedowania projektu założeń i rozpoczęto pilne prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim. Projekt ustawy został przekazany do uzgodnień zewnętrznych w dniu 4 czerwca 2016 r.

[9] Dz. Urz. UE L 60 z dnia 28 lutego 2014 r., str. 34 ze zm. (dalej: dyrektywa MCD)

[10] Dz. U. z 2016 r. poz. 1528 ze zm.

[11] Projekt założeń został wycofany z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów decyzją przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 17 maja 2016 r.

W trakcie prac legislacyjnych zmieniony został tytuł projektu na projekt ustawy o kredycie hipotecznym. Mając powyższe na uwadze Minister wniósł o uzupełnienie opisu implementacji dyrektywy MCD o przedstawione informacje.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że w zastrzeżeniu Minister nie zakwestionował ustaleń kontroli, z których wynika, iż przepisy dyrektywy MCD powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 21 marca 2016 r., a wdrożone zostały z opóźnieniem, ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami[12]. Biorąc pod uwagę daty publikacji rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy (lipiec-październik 2017 r.) pełna implementacja dyrektywy była opóźniona o 20 miesięcy. Przyczyny opóźnienia, które wskazał Minister nie zostały przedstawione kontrolerowi w trakcie kontroli, a do zastrzeżeń nie została dołączona żadna dokumentacja potwierdzająca przedstawione w nich okoliczności. Kolegium NIK podkreśla, że badania kontrolne dotyczące zaangażowania Ministerstwa Finansów w prace nad implementacją tej i innych dyrektyw zostały przeprowadzone na podstawie danych udostępnionych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. Przyjęcie takiego trybu postępowania wynikało z odpowiedzi Dyrektora Departament Rozwoju Rynku Finansowego (dalej: Dyrektor) na pismo kontrolera o udostępnienie kompletu dokumentacji procesu legislacyjnego, wdrażającego dwie inne dyrektywy.[13] Dyrektor w piśmie FN2.0811.1.2017 z dnia 30 października 2017 r. poinformował kontrolującego, że „Dokumenty z poszczególnych faz przygotowania projektów ustaw, w tym również oceny oraz uzasadnienia znajdują się na stronie internetowej BIP RCL, natomiast ostatecznie wersje ustaw w wersji przekazanej do Parlamentu na stronach Sejmu." oraz, że „Informacje z przebiegu legislacyjnego aktów prawnych, zarówno aktualnie procedowanych jak i zakończonych, znajdują się na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Dane zawarte na wspomnianej stronie pozwalają na prześledzenie przebiegu procesu legislacyjnego oraz zmian w projekcie aktu, uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji (...)".[14] Wskazane przez Dyrektora źródło informacji wykorzystano do analizy procesu legislacyjnego wszystkich aktów prawnych, których przygotowanie było badane w trakcie kontroli. Badanie to zostało udokumentowane notatką służbową.[15] Proces legislacyjny, obejmujący przygotowanie ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami został opisany w wystąpieniu pokontrolnym na podstawie informacji dostępnych na stronie RCL[16], która nie zawiera danych przedstawionych przez Ministra. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę że nie ma możliwości zweryfikowania informacji przedstawionych w zastrzeżeniu, Kolegium NIK uznało za niezasadne dokonywanie postulowanych przez Ministra zmian w treści wystąpienia pokontrolnego.

---

[12] Dz. U. poz. 819.
[13] Vide: akta kontroli str. 682.
[14] Vide: akta kontroli str. 685 i 689.
[15] Vide: akta kontroli str. 773-792.
[16] Pod adresem: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286052/katalog/12355934.

Zastrzeżenie 5. dotyczyło nieprawidłowości polegającej na występowaniu opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektyw unijnych do prawa krajowego, co stwarzało zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania sektora bankowego. (pkt III.3., str. 14-15 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdził, że ramy przymusowej restrukturyzacji, wynikające z dyrektywy BRR[17], ustanowiły nowe zasady działania w przypadku instytucji finansowych znajdujących się na progu upadłości. Zostały one stworzone już po kryzysie finansowym z 2008 r., korzystając z doświadczeń krajów, które najbardziej ucierpiały w jego wyniku. Polski system finansowy charakteryzował się stabilnością zarówno podczas kryzysu, jak i podczas implementowania dyrektywy BRR. W tym czasie w Polsce funkcjonowały krajowe ramy działania w przypadku instytucji znajdujących się na progu upadłości. Przytoczony w wystąpieniu pokontrolnym fragment z raportu Narodowego Banku Polskiego, nie wskazuje – zdaniem Ministra – na ryzyko dla stabilnego funkcjonowania sektora bankowego, a jedynie na usprawnienie mechanizmów wczesnej interwencji i zarządzania kryzysowego. Ponadto w ocenie zgłaszającego zastrzeżenia, przywołanie sprawy Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: SK Bank) jako jedynego argumentu wskazującego na wystąpienie zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, które nastąpiło w związku z opóźnieniem w implementacji dyrektywy BRR, nie wydaje się zasadne. Minister przywołał wyniki kontroli NIK nr 1/16/001/KBF, poświęconej sprawowaniu przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad SK Bankiem w latach 2013-2015, wskazując że działania prowadzone przez KNF były nie w pełni rzetelne oraz nieskuteczne w zakresie realizacji celu nadzoru bankowego. W wynikach ww. kontroli, wskazane zostało, że Komisja Nadzoru Finansowego stwierdziła nieprawidłowości w banku już we wrześniu 2014 r., a w styczniu 2015 r. zaleciła bankowi opracowanie programu postępowania naprawczego. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że termin implementacji większości przepisów dyrektywy BRR mijał dopiero 31 grudnia 2014 r., więc nieprawidłowości w prowadzonej przez bank działalności musiały pojawić się dużo wcześniej. W ww. wystąpieniu pokontrolnym nie pojawia się także aspekt ryzyka związanego z brakiem implementacji dyrektywy BRR. Minister podkreślił również, że przed implementacją CRD IV[18] do polskiego porządku prawnego nie miała miejsca tzw. luka legislacyjna i w tym zakresie istniały odpowiednie krajowe normy prawne regulujące funkcjonowanie sektora bankowego. Mimo że Polska nie implementowała w terminie dyrektywy CRD IV (ze względu na bardzo krótki termin implementacji – jedynie 6. miesięczny) nie występowało w Polsce zagrożenie dla stabilności sektora bankowego.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Odnosząc się do argumentów Ministra stwierdzić należy, że niekwestionowane jest występowanie opóźnień w procesie implementacji dyrektyw unijnych do prawa krajowego w zakresie funkcjonowania sektora bankowego,

---

[17] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L173 z dnia 12 czerwca 2014 r., str. 190 ze zm.).

[18] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L176 z dnia 27 czerwca 2013 r., str. 338 ze zm.)

zaś ustawa o NIK nakłada na kontrolerów m.in. obowiązek wskazania skutków stwierdzonych nieprawidłowości. Pomimo tego, że Kolegium NIK podziela stanowisko Ministra, iż w związku z omawianym opóźnieniem nie nastąpiła utrata stabilności sektora bankowego, to odróżnić należy pojęcie utraty stabilności przez sektor bankowy od pojęcia zagrożenia dla stabilnego funkcjonowania banków, użytego w wystąpieniu pokontrolnym. Pojęcie zagrożenia należy rozpatrywać w kategoriach utrzymywania się ryzyk dla stabilności sektora bankowego. Nie można zgodzić się z opinią, że brak odpowiedniej transpozycji unijnych przepisów dotyczących sektora bankowego nie niósł żadnych zagrożeń/ryzyk dla jego funkcjonowania, szczególnie w przypadku braku narzędzi reagowania w sytuacjach kryzysowych. Jak zauważył Minister ramy przymusowej restrukturyzacji, wynikające z dyrektywy BRR, zostały stworzone po kryzysie finansowym z 2008 r. na bazie doświadczeń krajów, które najbardziej ucierpiały w jego wyniku. Ich brak stanowił zatem ryzyko znacznie groźniejszych perturbacji dla sektora bankowego, niż gdyby ten mechanizm był dostępny. Zagrożenia te utrzymywały się, gdy implementacja dyrektywy BRR była odwlekana. Analogiczne spostrzeżenia są związane z nieterminowym wdrożeniem dyrektywy CRD IV[19]. Należy przy tym zauważyć, że zgłaszający zastrzeżenia poza podniesieniem braku – w jego ocenie – tzw. luki legislacyjnej, nie podał żadnych argumentów na poparcie tej tezy. Zagrożenia dla stabilności sektora bankowego, związane z nieterminowym wdrożeniem dyrektywy BRR wynikały także z kosztów, jakie ponosił sektor bankowy. Przy braku mechanizmów przewidzianych dyrektywą, system bankowy narażony był na wyższe koszty upadłości banków, niż gdyby takie mechanizmy istniały. Kwestia upadłości SK Banku została podniesiona w wystąpieniu pokontrolnym jako uzasadnienie tej tezy, a przytoczony fragment z raportu Narodowego Banku Polskiego[20] miał na celu uwypuklenie, że nie jest to jedynie teza NIK. W raporcie tym (poza fragmentami zacytowanymi w wystąpieniu pokontrolnym) Narodowy Bank Polski wskazał, że „W przypadku kryzysu SK Banku zrealizowała się najdroższa metoda »wyprowadzenia« banku z rynku, tj. poprzez upadłość. Wynikało to z braku możliwości zastosowania innych rozwiązań. Poszukiwania sposobu restrukturyzacji musiały być ograniczone jedynie do metody polegającej na przejęciu całkowitym przez inny bank (które *de facto* okazało się nieopłacalne dla potencjalnych podmiotów przejmujących) i w ostateczności zakończyły się niepowodzeniem. Koszty upadłości SK Banku poniosła reszta banków i jego nieubezpieczeni wierzyciele. Wypłata depozytów gwarantowanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny pochłonęła ponad 2 mld zł. Środki te zostały wypłacone z Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych[21]. FOŚG utrzymywany jest w bilansach wszystkich banków w formie skarbowych papierów wartościowych lub bonów pieniężnych NBP, które należało spieniężyć i wpłacić odpowiednie kwoty do BFG. Stanowiło to dla banków bezpośredni koszt i wpłynęło negatywnie na wyniki finansowe IV kwartału 2015 r. Pozostałe zobowiązania banku – w kwocie ponad 490 mln zł – obejmowały zobowiązania wobec właścicieli rachunków; na których zgromadzono kwoty przekraczające równowartość 100 tys. euro (w tym między innymi jednostek samorządu terytorialnego, posiadaczy mieszkaniowych rachunków powierniczych oraz pośrednio ich klientów), a także wobec właścicieli długu podporządkowanego oraz inne

[19] Celem dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR, których przepisy uzupełniają się wzajemnie, było wzmocnienie bezpieczeństwa systemu finansowego, zarówno na poziomie całego systemu, jak i indywidualnych podmiotów tworzących ten system - patrz uzasadnienie do projektu ustawy dostępnego na stronie:
http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp7nF3595

[20] Raport o stabilności systemu finansowego – luty 2016, str. 55.

[21] Dalej: FOŚG.

zobowiązania. Taki bieg wypadków wynikał z braku w polskim porządku prawnym narzędzi, które używane są w procesie likwidacji i uporządkowanej restrukturyzacji, nazywanym anglojęzycznym określeniem resolution. Upadłość i wypłata depozytów gwarantowanych jest najdroższą formą zakończenia sytuacji kryzysowej w banku. Mechanizm resolution jest – co do zasady – tańszym sposobem ponieważ pozwala na odpowiednio wczesną interwencję i przeprowadzenie restrukturyzacji banku z wykorzystaniem wielu metod, tj.: poprzez jego całkowite przejęcie, przejęcie częściowe, utworzenie banku pomostowego, lub kombinację tych metod. Jednocześnie zakłada on umorzenie i konwersję instrumentów dłużnych na kapitał lub pokrycie strat.". Kolegium NIK zwraca uwagę, że w wystąpieniu pokontrolnym została zacytowana dalsza – podsumowująca – część tego raportu, iż „doświadczenia związane z próbami ratowania SK Banku potwierdziły konieczność jak najszybszego wprowadzenia do porządku prawnego w Polsce przepisów dyrektywy w sprawie naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (ang. Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD).".

Obciążenia, jakie zmuszone były ponieść banki na zgromadzenie w BFG środków na sfinansowanie wypłaty gwarantowanych depozytów po upadłości SK Banku, obniżyły pulę środków w ich dyspozycji, możliwą do wykorzystania przy stabilizowaniu ich sytuacji w razie perturbacji na rynku finansowym. Obniżyły zatem odporność banków na negatywne scenariusze. W związku z tym, zdaniem Kolegium NIK, tezę o zagrożeniu dla stabilnego funkcjonowania sektora bankowego, rozumianego jako utrzymywanie się ryzyk wyższych niż gdyby omawiane rozwiązania zostały wdrożone, należy uznać za uzasadnioną.

Kolegium NIK podkreśla również, że wpływ opóźnień w implementacji przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego z zakresu funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności nie był przedmiotem kontroli NIK nr 1/16/001 – Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015, stąd brak odniesień do tej kwestii w wystąpieniu pokontrolnym, na które powołał się Minister. Przytoczone przez zgłaszającego zastrzeżenia daty działań nadzorczych, podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (stwierdzenie nieprawidłowości w SK Banku we wrześniu 2014 r. i zalecenie opracowania programu postępowania naprawczego w styczniu 2015 r.) nie oznaczają, że gdyby dyrektywa była wdrożona na czas, to nie można by było skorzystać z rozwiązań nią przewidzianych. Upadłość SK Banku została bowiem ogłoszona w grudniu 2015 r. Przy terminowym wdrożeniu dyrektywy, do końca 2014 r., możliwe byłoby skorzystanie z przewidzianych w niej rozwiązań, gdyż upadłość Banku nastąpiła dopiero rok później.

Zastrzeżenie 6. dotyczyło fragmentu opisu stanu faktycznego, w którym wskazano, że na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji brakowało niektórych notatek dla Ministra w sprawie podpisania rozporządzeń Ministra Rozwoju i Finansów: z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie planu naprawy banku oraz grupowego planu naprawy[22], z dnia 6 października 2016 r. w sprawie zatwierdzania metod wyznaczania składek na obowiązkowy

[22] Dz. U. poz. 1112.

system gwarantowania depozytów w bankach i oddziałach banków zagranicznych oraz ich udostępniania[23] oraz z dnia 18 lipca 2016 r. w sprawie wzoru arkusza informacyjnego dla deponentów[24] (pkt III.3., str. 13 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister wyjaśnił, że powyższe braki były efektem okresowego zwiększenia ilości pracy w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów, odpowiedzialnym za publikowanie ww. notatek, co skutkowało niewprowadzeniem ich do wspomnianego systemu informatycznego w czasie procedowania projektów rozporządzeń. W dniu 8 stycznia 2018 r., w ramach podjętych działań naprawczych, brakujące dokumenty zostały zamieszczone w systemie „Rządowy Proces Legislacyjny". Jednocześnie Minister podał, że Departament Prawny Ministerstwa zapewnił, iż dołoży starań podczas wykonywania czynności z zakresu zamieszczaniu dokumentów na stronie Rządowego Centrum Legislacji, tak aby ograniczyć możliwość pojawienia się podobnych uchybień w przyszłości.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK mając na uwadze, że stanowisko Ministra zaprezentowane w niniejszym zastrzeżeniu nie ma charakteru polemicznego, a stanowi jedynie wyjaśnienie przyczyn, które legły u podstaw opisanych w wystąpieniu pokontrolnym braków, uznało za niezasadne dokonywanie jakichkolwiek zmian w treści wystąpienia.

Zastrzeżenie 7. dotyczyło uwagi odnoszącej się do nieprzeprowadzenia, w okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Finansów audytu i kontroli zagadnień związanych z działalnością legislacyjną w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności (pkt III.3., str. 15 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister podtrzymał stanowisko Biura Kontroli, że ujęte w planach działania kontroli wynikają z przeprowadzanych analiz, w tym także ryzyk zidentyfikowanych przez audyt wewnętrzny na potrzeby corocznego sporządzenia planu audytu. Przeprowadzane w latach ubiegłych analizy ryzyka, dokonywane także przy udziale Kierownictwa Ministerstwa Finansów, nie wykazywały istotnych ryzyk w zakresie ww. zagadnienia, co miało także wpływ na planowanie działalności kontrolnej, która zgodnie z przyjętymi standardami, prowadzona jest w pierwszej kolejności w obszarach, dla których zidentyfikowano ryzyko wysokie. Planując działalność kontrolną na 2018 r., uwzględniono w pierwszej kolejności cele z Planu działalności Ministra Rozwoju i Finansów na 2018 r. oraz priorytety Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów. Przy wyborze obszarów i zagadnień do objęcia kontrolą kierowano się także analizą informacji zawartych m.in. w wynikach kontroli i audytów wewnętrznych, postępowań wyjaśniających, wynikach kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w ubiegłych latach, skargach i sygnałach obywateli złożonych w 2017 roku.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Z zaprezentowanego w zastrzeżeniu stanowiska wynika, że Minister nie uwzględni argumentów NIK przemawiających za zmianą podejścia do istotności ryzyka związanego z nieterminowym wdrażaniem przepisów unijnych do polskiego prawodawstwa regulującego funkcjonowanie sektora bankowego, a co za tym idzie nie dokona zmiany kryteriów wyboru obszarów i zagadnień do objęcia kontrolą lub audytem wewnętrznym. Zdaniem

---

[23] Dz. U. poz. 1690.
[24] Dz. U. poz. 1110.

Kolegium NIK stanowisko takie nie może być jednak podstawą do zmiany treści wystąpienia pokontrolnego. NIK sformułowała bowiem swoją ocenę biorąc pod uwagę skalę i skutki opóźnień wynikających z nieterminowego wdrażania przepisów unijnych.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.
Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JARDSZ

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
1

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK