



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.005.03.2017
P/17/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/014 – Zapewnienie stabilności sektora bankowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Tomasz Wańkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/66/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. 2. Wiesław Lipski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-919 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 28 września 2016 r. Mateusz Morawiecki - Minister Rozwoju i Finansów; od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Paweł Szałamacha, Minister Finansów; od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Ministra Finansów² (zwanego dalej Ministrem) w okresie objętym kontrolą³ zadań Przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym⁴ (zwanego dalej zarządzaniem kryzysowym), a także zadań związanych z wdrażaniem lub wykonaniem prawa Unii Europejskiej dotyczącego funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ministerstwo Finansów, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (zwanej dalej ustawą o nadzorze makroostrożnościowym), zapewniło obsługę Komitetu Stabilności Finansowej (zwanego dalej Komitetem lub KSF) w sferze zarządzania kryzysowego, określonych w art. 6 ust. 1 tej ustawy. Minister jako Przewodniczący KSF działał zgodnie z ustawą i przyjętym Regulaminem Komitetu Stabilności Finansowej, ale Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że ze zwłoką zrealizowane zostało 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. Krajowy Plan Awaryjny przyjęty został uchwałą nr 1/2017

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, od 28 września 2016 r. - Minister Rozwoju i Finansów.

³ Kontrolą objęty był okres od 1 listopada 2015 r. do 24 listopada 2017 r. oraz działania wcześniejsze związane z działalnością legislacyjną w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności.

⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1934) zarządzanie kryzysowe w systemie finansowym obejmuje działanie na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego w przypadku bezpośredniego zagrożenia tej stabilności. Sektor bankowy jest częścią systemu finansowego.

Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 9 listopada 2017 r., mimo że ustawa weszła w życie z dniem 1 listopada 2015 r. Realizacja pozostałych zadań Ministra, wynikających z ustawy w zakresie dotyczącym sektora bankowego, oceniona została pozytywnie.

NIK stwierdziła duże opóźnienia w działaniach Ministra związanych z wdrażaniem lub wykonywaniem prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym zapewnienia stabilności sektora bankowego. Wszystkie dyrektywy istotne dla bezpieczeństwa i funkcjonowania sektora bankowego implementowane zostały z opóźnieniem nawet do 30 miesięcy. Wynikało to z dużej liczby projektów aktów prawnych⁵ z tego zakresu, przygotowywanych przez Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów, ich złożoności oraz dużej liczby podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym, co wydłużało ten proces. Występowały także opóźnienia w podejmowaniu prac nad przygotowaniem projektów aktów prawnych. Na opóźnienia w transpozycji dyrektyw unijnych do porządku krajowego wpływ miała również długotrwałość procesu legislacyjnego na etapie po przedłożeniu projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów.

Zapewniony był nadzór Ministra nad działalnością Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w zakresie określonym w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁶.

III. Wyniki kontroli

1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym w obszarze sektora bankowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Wykonywanie zadań Przewodniczącego Komitetu Stabilności Finansowej w zakresie dotyczącym zarządzania kryzysowego oraz zapewnienie obsługi tego Komitetu

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym weszła w życie z dniem 1 listopada 2015 r.⁷ Ustawa ta uchyliła ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej⁸ i ustanowiła Komitet Stabilności Finansowej w nowej formule, o której mowa w zaleceniu Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3)⁹. Zgodnie z art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, Komitet jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego, a w jego skład wchodzi: Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Minister Finansów jest przewodniczącym Komitetu w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, określonych w art. 6 ust. 1 ustawy. Zadania te obejmują:

⁵ W kontrolowanym zakresie Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów przygotowywał 44 projekty ustaw i aktów wykonawczych.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1937. Do dnia 9 października 2016 r. w zakresie określonym w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1866, ze zm.).

⁷ Z wyjątkiem przepisów wskazanych w art. 96 ustawy, które weszły w życie: z dniem 1 stycznia 2016 r. (przepisy wymienione w art. 96 pkt 1 ustawy), z dniem 2 października 2015 r. (przepisy wymienione w art. 96 pkt 2 ustawy).

⁸ Dz. U. Nr 209, poz. 1317, ze zm.

⁹ Dz. Urz. UE C 41 z 14.02.2012, str. 1.

- opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego,
- koordynowanie działań członków Komitetu w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji,
- zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań.

W myśl art. 11 ust. 2 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym sposób oraz tryb działania Komitetu określa regulamin przyjmowany w głosowaniu jawnym, jednomyślnie, w obecności wszystkich członków Komitetu. Na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2016 r. Komitet przyjął uchwałą nr 2/2016 regulamin Komitetu Stabilności Finansowej. W regulaminie ustalono, że Komitet w zakresie zadań określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nazywany jest „KSF-K”, a w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (realizacji zadań określonych w art. 5 ustawy) „KSF-M”. W regulaminie określono szczegółowo sposób działania i pracy Komitetu, w tym w szczególności zasady zwoływania posiedzeń, podejmowania uchwał i wydawania komunikatów oraz tworzenia grup roboczych. Obsługę Komitetu w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym w systemie finansowym zapewniał Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów. Zadania obsługi Komitetu przypisane zostały do realizacji w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Wydziałowi Stabilności Finansowej, a zadania ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w zakresie stabilności finansowej Wydziałowi Sektora Bankowego. Wydziały współpracowały przy opracowywaniu materiałów dotyczących sektora bankowego na posiedzenia Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 449-483)

W okresie od listopada 2015 r. do listopada 2017 r. KSF-K odbył 11 posiedzeń. W posiedzeniach uczestniczyli członkowie Komitetu oraz towarzyszący im współpracownicy. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym posiedzenia były zwoływane przez przewodniczącego KSF-K lub na wniosek innego członka Komitetu. Tematyka posiedzeń dotyczyła głównie sytuacji w sektorze banków spółdzielczych, w tym spraw związanych z upadłością Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz sytuacji w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Materiały analityczne na temat zagrożeń w wyżej wymienionych sektorach prezentowali przedstawiciele Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wszystkie protokoły z posiedzeń KSF-K były podpisane przez członków Komitetu, co było zgodne z regulaminem Komitetu.

Na podstawie badania korespondencji wychodzącej z sekretariatu KSF-K stwierdzono, że dokumenty na temat polskiego sektora bankowego, przygotowywane na potrzeby realizacji zadań Komitetu, były przekazywane osobom upoważnionym, określonym w art. 14 ust. 1, 2 i 3 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

(dowód: akta kontroli str. 12-446, 509-510)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym KSF-K powinien opracować i przyjąć procedury współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 1 listopada 2015 r., a procedury, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie przyjęte zostały uchwałą nr 1/2017 Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 9 listopada 2017 r. w formie dokumentu „Krajowy Plan Awaryjny”

(zwanego dalej Planem). Jednocześnie uchwała zniósła „Krajowy Plan Awaryjny”, przyjęty na posiedzeniu KSF w dniu 30 października 2013 r.

Plan określa zadania i kompetencje członków Komitetu oraz zasady współpracy pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów, Komisją Nadzoru Finansowego, Narodowym Bankiem Polskim i Bankowym Funduszem Gwarancyjnym w sytuacji wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności krajowego systemu finansowego. Ponadto zawiera procedury uruchamiania Krajowego Planu Awaryjnego w przypadku wystąpienia zdarzenia mogącego stanowić bezpośrednie zagrożenie dla stabilności tego sektora, komunikowania się z podmiotami rynku finansowego i społeczeństwem, aktualizacji Planu i jego załączników oraz zakres informacji przekazywanych na posiedzenie KSF-K.

(dowód: akta kontroli str. 13, 484-508, 793-796, 812-830)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK stwierdziła, 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. Zdaniem NIK, Minister jako Przewodniczący KSF, powinien podjąć działania, aby zapewnić opracowanie i przyjęcie tych procedur bezzwłocznie po wejściu w życie z dniem 1 listopada 2015 r. przepisów ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, a następnie ich zaktualizowanie po wejściu w życie przepisów ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. W związku z przepisami tych ustaw „Krajowy Plan Awaryjny”, przyjęty na posiedzeniu KSF w dniu 30 października 2013 r., wymagał bowiem aktualizacji. Wniosek taki wynika również z faktu, że ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym uchyliła ustawę o Komitecie Stabilności Finansowej, a więc i przyjęty na jej podstawie „Krajowy Plan Awaryjny”. Biorąc to pod uwagę przez 24 miesiące nie było aktualnego, znajdującego podstawę w obowiązujących przepisach „Krajowego Planu Awaryjnego”.

1.2. Realizacja przez Ministra zadań regulacyjnych wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, w zakresie dotyczącym sektora bankowego

Opis stanu
faktycznego

Przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, odpowiednio zobowiązują bądź uprawniają ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, do wydawania rozporządzeń w sprawie wskaźnika bufora antycyklicznego i wskaźnika bufora ryzyka systemowego, mających wpływ na utrzymanie stabilności sektora bankowego. Zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 1 i art. 50 ust. 9 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, wydając te akty prawne, Minister powinien wziąć pod uwagę rekomendacje Komitetu w zakresie wysokości ustalanych wskaźników kapitałowych.

W okresie objętym kontrolą Minister, na podstawie art. 50 ust. 8 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, określił w drodze rozporządzenia¹⁰ wskaźnik bufora ryzyka systemowego na poziomie 3%. W rozporządzeniu określono, że ma on zastosowanie do wszystkich ekspozycji znajdujących się wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i należy go stosować od dnia 1 stycznia 2018 r. Wydając

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego (Dz. U. poz. 1776).

rozporządzenie Minister uwzględnił rekomendację KSF-M w tym zakresie, przyjętą w uchwale nr 14/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych (zwanej dalej uchwałą nr 14/2017).

Ponadto przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym umożliwiają Ministrowi określenie w drodze rozporządzenia:

- wysokości wskaźnika bufora ryzyka antycyklicznego ustalonego w państwie członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska lub państwie trzecim dla tego państwa członkowskiego, lub tego państwa trzeciego na poziomie powyżej 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko oraz dnia, od którego instytucja stosuje ten wskaźnik (art. 27 ust. 3 ustawy),
- wskaźnika bufora antycyklicznego dla państwa trzeciego, które nie ustaliło lub nie opublikowało tego wskaźnika oraz dnia, od którego instytucja stosuje ten wskaźnik (art. 29 ust. 2 ustawy),
- wskaźnika bufora antycyklicznego dla państwa trzeciego powyżej poziomu ustalonego przez organ właściwy w sprawach nadzoru makroostrożnościowego państwa trzeciego, w przypadku gdy uzna, że wskaźnik bufora antycyklicznego ustalony przez państwo trzecie nie jest wystarczający, aby w należyty sposób chronić instytucje przed ryzykiem nadmiernego wzrostu akcji kredytowej w tym państwie trzecim, albo wskaźnika bufora antycyklicznego dla państwa trzeciego poniżej poziomu ustalonego przez organ właściwy w sprawach nadzoru makroostrożnościowego państwa trzeciego, w przypadku gdy ten wskaźnik wynosi ponad 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko instytucji, które mają ekspozycje kredytowe w tym państwie trzecim, a także dnia, od którego instytucja stosuje ten wskaźnik (art. 30 ust. 2 ustawy),
- wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego ustalonego w państwie członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska dla tego państwa oraz dnia, od którego instytucja stosuje ten wskaźnik (art. 53 ust. 2 ustawy),
- środków służących złagodzeniu zmian natężenia ryzyka, o których mowa w art. 458 ust. 2 lit. d, ust. 5 i 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012¹¹, zwanego dalej rozporządzeniem UE nr 575/2013 lub CRR (art. 63 ustawy),
- środków ustalonych w innym państwie członkowskim, wobec oddziałów instytucji zlokalizowanych w tym państwie, o których mowa w art. 458 rozporządzenia UE nr 575/2013 (art. 64 ust. 2 ustawy).

W okresie objętym kontrolą Minister nie wydał rozporządzeń w sprawie określenia wyżej wymienionych wskaźników i środków służących złagodzeniu zmian natężenia ryzyka, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów KSF-M nie rekomendował ustanowienia tych wielkości, a ich określenie nie jest obligatoryjne.

Zgodnie z art. 83 i 96 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, od dnia 1 stycznia 2016 r. wskaźnik bufora antycyklicznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy, wynosi 0% w okresie do dnia poprzedzającego dzień, od którego instytucja będzie obowiązana stosować wskaźnik określony w przepisach wydanych na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Minister nie wydał dotychczas takiego rozporządzenia, ponieważ KSF-M, na podstawie wyników kwartalnych analiz akcji kredytowej w gospodarce narodowej, rekomendował utrzymanie tego wskaźnika na poziomie 0%. Informacje o wysokości

¹¹ Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 1, ze zm.

wskaźnika bufora antycyklicznego były zamieszczane co kwartał na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 13, 512-520, 682-685, 693-706, 756-772)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez Ministra zadań regulacyjnych wynikających z ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, w zakresie dotyczącym sektora bankowego.

1.3. Realizacja przez Ministra rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą nr 14/2017 KSF-M zarekomendował ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych wypracowanie oraz wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych służących ograniczeniu ryzyka systemowego. Do dnia 24 listopada 2017 r. zrealizowano je w następujący sposób:

- 1) wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach¹². Stanowiło to realizację rekomendacji w sprawie „niezwłocznego zakończenia prac nad rozporządzeniem w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, o której mowa w art. 124 ust. 2 rozporządzenia UE nr 575/2013, w szczególności podwyższenie wagi ryzyka do 150% dla ekspozycji w pełni i całkowicie zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, w przypadku której wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona jest od zmian kursu waluty lub walut innych niż waluty przychodów osiągniętych przez dłużnika”;
- 2) wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 września 2017 r. w sprawie bufora ryzyka systemowego. Stanowiło to realizację rekomendacji „nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% z zastosowaniem do wszystkich ekspozycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 3) wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe¹³. Stanowiło to realizację rekomendacji w sprawie „wypracowania, w uzasadnionych przypadkach, odpowiednich rozwiązań neutralizujących ewentualne nadmierne obciążenia podatkowe dla kredytobiorców i kredytodawców, mogące wystąpić w wyniku restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych, uwzględniając słuszne względy społeczne oraz wpływ na finanse publiczne”;
- 4) w trakcie realizacji jest rekomendacja w sprawie „podwyższenia na podstawie art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013 minimalnej wartości parametru LGD¹⁴ dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej. Wykonanie rekomendacji wymaga nowelizacji ustawy – Prawo bankowe¹⁵ o odpowiednią delegację dla ministra do spraw instytucji finansowych do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 164 rozporządzenia UE nr 575/2013,

¹² Dz. U. poz. 1068.

¹³ Dz. U. poz. 2167.

¹⁴ LGD (Loss Given Default) – strata w wyniku niewypłacalności kredytobiorcy.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876).

a także nowelizacji ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁶ w zakresie ustanowienia ministra jako organu właściwego do wydania aktu na podstawie art. 164 CRR”.

W celu realizacji tej rekomendacji prowadzone są prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw. Przygotowywane są zmiany wprowadzające delegację dla ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do określenia wyższej wartości minimalnej średniej wartości straty z tytułu niewykonania zobowiązania (tzw. parametru LGD) w bankach stosujących zaawansowane metody szacowania wymogów kapitałowych. Po przeprowadzeniu konferencji uzgodnieniowej we wrześniu 2017 r., ze względu na dużą ilość zgłoszonych uwag, przygotowywana jest nowa wersja projektu ustawy. Przewidywany termin rozpoczęcia ponownych uzgodnień i konsultacji to koniec listopada 2017 r.;

- 5) rekomendacja dotycząca „wprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców; zmiany powinny prowadzić do większego wykorzystania środków funduszu na wsparcie kredytobiorców (zarówno walutowych, jak i złotych) w trudnej sytuacji finansowej. Ponadto, środki funduszu mogłyby być wykorzystane na inne formy wspierania procesu dobrowolnej restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych” jest realizowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Został on złożony w dniu 2 sierpnia 2017 r. do Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów przygotował projekt stanowiska Rządu do projektu ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 513, 519-520, 680-681, 793-796, 800-808)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie dotyczącym realizacji przez Ministra wyżej wymienionej rekomendacji.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Ministra zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikających z przepisów ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w obsłudze KSF-K oraz w realizacji zadań regulacyjnych wynikających z tej ustawy i realizacji rekomendacji KSF-M ze stycznia 2017 r., dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych.

NIK stwierdziła, że Komitet z opóźnieniem przyjął procedurę współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, co było zadaniem określonym w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. Zdaniem NIK, odpowiednie procedury w tym zakresie powinny być opracowane i przyjęte bezzwłocznie po wejściu w życie ustawy z dniem 1 listopada 2015 r.

2. Nadzór Ministra nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym

Opis stanu
faktycznego

Obowiązki i uprawnienia ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do sprawowania nadzoru nad Bankowym Funduszem Gwarancyjnym (dalej BFG lub Fundusz) wynikają głównie z:

- art. 14 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej

¹⁶ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 196, ze zm.).

restrukturyzacji (zwanej dalej ustawą o BFG). Przepisy określone w tym artykule zobowiązują Ministra do nadzoru nad działalnością Funduszu na podstawie kryterium legalności i zgodności ze statutem oraz stanowią, iż wydanie przez Fundusz decyzji, która może wywołać bezpośrednie skutki fiskalne lub skutki o charakterze systemowym, wymaga zgody Ministra¹⁷. W przypadku stwierdzenia, że zadania Funduszu są wykonywane z naruszeniem prawa, Minister jest uprawniony do żądania usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie i wnioskowania do Rady Funduszu o odwołanie z pełnionej funkcji członka Zarządu Funduszu odpowiedzialnego za powstałe nieprawidłowości;

- art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o BFG, który stanowi, że członkami Rady Funduszu¹⁸ są trzej przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w tym przewodniczący Rady Funduszu;
- art. 313 ust. 3 ustawy o BFG zobowiązującego Ministra do zaopiniowania sprawozdania z działalności Funduszu za rok poprzedni i załączonego do niego sprawozdania finansowego.

Ponadto zgodnie z:

- art. 3 ust. 4 ustawy o BFG, Minister nadaje Funduszowi w drodze rozporządzenia statut, w którym określa szczegółowo jego zadania, organizację oraz zasady tworzenia i wykorzystywania funduszy własnych, mając na uwadze sprawne działanie Funduszu oraz cele jego działalności,
- art. 9 ust. 2 ustawy o BFG, Minister ustala w drodze rozporządzenia regulamin określający organizację pracy oraz zasady i tryb działania Rady Funduszu,
- art. 30 ustawy o BFG, Minister określa w drodze rozporządzenia między innymi minimalne wymogi dla systemów wyliczania, utrzymywanych w podmiotach objętych systemem gwarantowania.

Realizacja zadań Ministra w zakresie nadzoru nad działalnością BFG przypisana została w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów Wydziałowi Sektora Bankowego.

W ramach wykonywania w kontrolowanym okresie obowiązków i uprawnień nadzorczych Ministra nad BFG:

- delegowano do Rady Funduszu trzech przedstawicieli Ministra Finansów,
- Minister pozytywnie zaopiniował roczne sprawozdania z działalności i sprawozdania finansowe BFG za lata 2015-2016,
- wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu¹⁹,
- wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 września 2016 r. w sprawie wymogów dla systemów wyliczania utrzymywanych w podmiotach objętych systemem gwarantowania²⁰,
- wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu Rady Bankowego Funduszu Gwarancyjnego²¹.

¹⁷ Organy Funduszu przekazują Ministrowi odpisy decyzji, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o BFG (np. decyzji w sprawach umorzenia lub konwersji instrumentów kapitałowych), w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia.

¹⁸ Do zadań Rady Funduszu należy między innymi wykonywanie nadzoru nad działalnością Zarządu Funduszu (art. 8 pkt 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

¹⁹ Dz. U. poz. 203.

²⁰ Dz. U. poz. 1642.

²¹ Dz. U. poz. 2146.

W okresie objętym kontrolą Minister nie udzielał zgód na wydanie przez BFG decyzji wywołujących bezpośrednie skutki fiskalne lub skutki o charakterze systemowym. Nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 14 ust. 4 ustawy o BFG do żądania usunięcia nieprawidłowości oraz wnioskowania do Rady Funduszu o odwołanie z pełnionej funkcji członka Zarządu Funduszu odpowiedzialnego za ich powstanie, gdyż nie było do tego podstaw. Minister nie otrzymywał odpisów decyzji, o których mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o BFG, ponieważ nie były one wydawane.

Minister na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy o BFG otrzymywał kwartalne sprawozdania z działalności Funduszu oraz na podstawie art. 34 ust. 2 tej ustawy otrzymywał z BFG wyniki przeprowadzonych testów efektywności swoich systemów w zakresie możliwości wypłaty środków gwarantowanych w ustawowo określonym terminie i testów warunków skrajnych.

(dowód: akta kontroli str. 707-735, 749-751, 773-792, 796-797, 862-879)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych zadań w zakresie nadzoru nad BFG wynikających z wyżej wymienionej ustawy.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w zakresie realizacji zadań Ministra związanych z nadzorem nad działalnością BFG.

3. Działalność Ministra związana z wdrożeniem i wykonaniem prawa Unii Europejskiej w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 24 regulaminu pracy Rady Ministrów²² członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, jako organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego (np. projektem ustawy, projektem rozporządzenia), jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z obowiązujących przepisów. W przypadku konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej, prace nad projektem dokumentu rządowego powinny być podejmowane w terminie uwzględniającym wymagany termin wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej.

W kontrolowanym zakresie Minister zobowiązany był podjąć prace nad projektami dokumentów rządowych celem wdrożenia między innymi przepisów:

- a) dyrektywy 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE²³ (dyrektywa CRD IV).

Przepisy dyrektywy powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 31 grudnia 2013 r.²⁴, a wdrożone zostały z opóźnieniem 22 miesięcy ustawą o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, która weszła w życie z dniem 1 listopada 2015 r. Biorąc pod uwagę daty publikacji rozporządzeń do ustaw zmienionych wyżej wymienioną ustawą, między innymi aktów wykonawczych do przepisów ustawy Prawo bankowe (do maja 2017 r.), implementacja dyrektywy była opóźniona o 30 miesięcy.

²² Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

²³ Dz. Urz. UE L 176 z 27.06.2013, str. 338, ze zm.

²⁴ Z zastrzeżeniem odstępstw wskazanych w art. 162 dyrektywy CRD IV.

Projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym przygotowany był w maju 2013 r. i procedowany w Ministerstwie Finansów przez 24 miesiące, a następnie przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 9 czerwca 2015 r. Prace nad przygotowaniem do publikacji 13 rozporządzeń Ministra implementujących przepisy dyrektywy CRD IV trwały od pięciu do 15 miesięcy. Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów wyjaśnił, że główną przyczyną opóźnienia we wdrożeniu dyrektywy CRD IV był bardzo krótki sześciomiesięczny termin przewidziany na jej implementację. Wdrożenie przepisów dyrektywy do polskiego prawodawstwa wiązało się z istotnymi zmianami regulacji dotyczących sektora bankowego, w tym między innymi niezbędne było zastąpienie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego rozporządzeniami ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, co wiązało się z koniecznością przygotowania licznych projektów aktów wykonawczych. Ponadto jako przyczynę przewlekłości postępowania na etapie przygotowania poszczególnych projektów aktów prawnych wskazał ich złożoność oraz dużą liczbę podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym, konieczność przeprowadzenia konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania. W związku z odmiennymi stanowiskami zgłaszanymi przez podmioty zewnętrzne konieczne było niejednokrotnie przeprowadzenie ponownych konsultacji zewnętrznych;

- b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej 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 648/2012²⁵ (dyrektywa BRRD).

Przepisy dyrektywy powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 31 grudnia 2014 r.²⁶ Pierwszy projekt ustawy został opracowany w Ministerstwie w lutym 2015 r., procedowany był przez 9 miesięcy, a następnie przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 15 grudnia 2015 r. Przepisy dyrektywy zostały wdrożone z opóźnieniem 21 miesięcy ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, która weszła w życie z dniem 9 października 2016 r.;

- c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów²⁷ (dyrektywa DGSD). Przepisy dyrektywy powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 3 lipca 2015 r., a wdrożone zostały z opóźnieniem 15 miesięcy ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, która weszła w życie z dniem 9 października 2016 r.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego wyjaśnił, że prace nad ustawą implementującą do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy BRRD i DGSD rozpoczęto jeszcze przed zakończeniem prac nad ostatecznym kształtem samych dyrektyw, ale po ich wejściu w życie konieczne było

²⁵ Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 190, ze zm.

²⁶ Z wyjątkiem przepisów tytułu IV rozdział IV sekcja 5 (przepisów dotyczących instrumentu umorzenia lub konwersji długu) dyrektywy BRRD, które państwa członkowskie powinny stosować najpóźniej od dnia 1 stycznia 2016 r.

²⁷ Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 149, ze zm.

dostosowanie opracowanego wcześniej projektu do ostatecznego brzmienia implementowanych przepisów unijnych. Zgodnie z przyjętą koncepcją instytucja odpowiedzialna za funkcjonowanie w Polsce systemu gwarancji depozytów (Bankowy Fundusz Gwarancyjny) miała jednocześnie pełnić rolę organu do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu dyrektywy BRRD, dlatego przepisy dyrektyw BRRD i DGSD miały zostać wdrożone w ramach jednego aktu prawnego – nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Przyczyną opóźnienia w przygotowaniu projektu tej ustawy była złożoność spraw i proces uzgodnień, konsultacji i opiniowania projektu. Przekazany w dniu 13 marca 2015 r. do uzgodnień i konsultacji zewnętrznych projekt ustawy liczył ponad 327 artykułów oraz około 100 przepisów zmieniających inne ustawy. Do tej wersji projektu zainteresowane podmioty i instytucje zgłosiły łącznie około 500 stron uwag. W okresie od 21 kwietnia do 28 maja 2015 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się siedem konferencji uzgodnieniowych, w których uczestniczyli przedstawiciele instytucji zgłaszających uwagi. Niezależnie, dodatkowe uwagi zgłaszane także były już po zakończeniu konferencji uzgodnieniowych. Projekt ustawy w październiku został przedłożony Komitetowi Stałemu Rady Ministrów i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 grudnia 2015 r., a następnie skierowany do prac parlamentarnych;

- d) 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 1093/2010²⁸.

Przepisy dyrektywy powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 21 marca 2016 r., a wdrożone zostały z opóźnieniem 13 miesięcy ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami²⁹. Weszła ona w życie z dniem 22 kwietnia 2017 r. Biorąc pod uwagę daty publikacji rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy (lipiec-październik 2017 r.) pełna implementacja dyrektywy była opóźniona o 20 miesięcy.

Projekt wyżej wymienionej ustawy procedowany był w Ministerstwie Finansów przez sześć miesięcy i przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 29 grudnia 2016 r.;

- e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego³⁰.

Przepisy dyrektywy powinny być implementowane do prawa krajowego do dnia 18 września 2016 r.³¹, a wdrożone zostały z opóźnieniem 4 miesięcy ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw³², która weszła w życie z dniem 8 lutego 2017 r.

Projekt tej ustawy procedowany był w Ministerstwie Finansów przez dziewięć miesięcy i przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 19 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 683-692, 736-751, 773-792)

²⁸ Dz. Urz. UE L 60 z 28.02.2014, str. 34, ze zm.

²⁹ Dz. U. poz. 819.

³⁰ Dz. Urz. UE L 257 28.08.2014, str. 214.

³¹ Z wyłączeniem odstępstw, o których mowa w art. 29 ust. 2 przedmiotowej dyrektywy.

³² Dz. U. poz. 1997.

Ponadto ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw³³ dostosowano polskie prawo do wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013. Przepisy tego rozporządzenia w zakresie sektora banków spółdzielczych miały zastosowanie od 1 stycznia 2014 r., a wyżej wymieniona ustawa weszła w życie w dniu 13 września 2015 r. Projekt tej ustawy procedowany był w Ministerstwie Finansów przez osiem miesięcy i przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2015 r.

Wprowadzone ustawą zmiany umożliwiają bankom spółdzielczym między innymi tworzenie systemów ochrony instytucjonalnej i zrzeszeń zintegrowanych zapewniających płynność i wypłacalność każdego uczestnika systemu, co zwolni banki spółdzielcze z obowiązku spełnienia normy płynności krótkoterminowej na bazie indywidualnej.

W zakresie objętym kontrolą w Ministerstwie Finansów przygotowano 44 projekty ustaw i aktów wykonawczych. Były one – za wyjątkiem kwestii podniesionych w wystąpieniu – procedowane zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów oraz zarządzeniami Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów³⁴ w sprawie udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji projektów założeń projektów ustaw, projektów aktów normatywnych oraz dokumentów dotyczących prac nad tymi projektami. W szczególności przestrzegane były procedury dotyczące sporządzania uzasadnień do projektów, oceny skutków regulacji, kierowania projektów do uzgodnień i konsultacji publicznych, w tym z organizacjami społecznymi, zwoływania konferencji uzgodnieniowych, uzyskiwania opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej i opinii Komisji Prawniczej. Dokumenty te, w formie skanów, były zamieszczane na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie – Rządowy Proces Legislacji. Udostępniane tam były również raporty z konsultacji projektów oraz zestawienia uwag do projektów i sposób ich rozpatrzenia.

Kontrola wykazała jednak, że w niektórych przypadkach dokumenty z procesu legislacyjnego nie były zamieszczone do publicznej wiadomości zgodnie z wyżej wymienionymi procedurami. Na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji do dnia 22 listopada 2017 r. brakowało raportów z przeprowadzonych konsultacji w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad wyznaczania składek na finansowanie przymusowej restrukturyzacji w odniesieniu do oddziałów banków zagranicznych w oparciu o ryzyko³⁵ oraz 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 naprawy³⁶, z dnia 6 października 2016 r. w sprawie zatwierdzania metod wyznaczania składek na obowiązkowy system gwarantowania depozytów w bankach i oddziałach banków zagranicznych oraz ich udostępniania³⁷ oraz z dnia 18 lipca 2016 r. w sprawie wzoru arkusza informacyjnego dla deponentów³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 773-799, 831-861)

³³ Dz. U. poz. 1166.

³⁴ Zarządzenie nr 35/BEF/2014 z dnia 6 listopada 2014 r. a następnie zarządzenie nr 22/BKP/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r.

³⁵ Dz. U. poz. 184.

³⁶ Dz. U. poz. 1112.

³⁷ Dz. U. poz. 1690.

³⁸ Dz. U. poz. 1110.

NIK stwierdziła występowanie opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektyw unijnych do prawa krajowego, co stwarzało zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania sektora bankowego.

W szczególności zagrożenie to wynikało z opóźnienia o 21 miesięcy implementacji ustawy o BFG, która weszła w życie z dniem 9 października 2016 r., przepisów dyrektywy BRRD do polskiego prawa. Jak wskazał Narodowy Bank Polski w Rapocie o stabilności systemu bankowego z lutego 2016 r.: „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). Narodowy Bank Polski wielokrotnie wskazywał na tę konieczność, zarówno w raportach o stabilności systemu finansowego, jak i w wystąpieniach Prezesa NBP w Parlamencie. W styczniu 2016 r. Sejm RP rozpoczął prace nad projektem ustawy o *Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*. Wejście projektu ustawy na kolejny etap ścieżki legislacyjnej rokuje na szybkie przyjęcie nowych regulacji w zakresie *resolution*. Powinno to istotnie usprawnić mechanizmy wczesnej interwencji i zarządzania kryzysowego w polskim systemie finansowym i ograniczyć koszty dla banków i podatników.” Komisja Nadzoru Finansowego zawiesiła działalność Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (używającego nazwy handlowej SK bank) z dniem 21 listopada 2015 r., a Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy ogłosił upadłość w dniu 30 grudnia 2015 r. Wyплаты przez BFG środków gwarantowanych związanych z upadłością SK banku wyniosły 2,0 mld zł. Środki te obciążały płatników składek wnoszonych do Funduszu, jakimi są banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Na ratowanie SK banku Narodowy Bank Polski udzielił w sierpniu 2015 r. kredytu refinansowego w wysokości 500 mln zł, a Minister Finansów udzielił poręczenia kredytu na kwotę 250 mln zł. Odzyskiwanie należności z tytułu wypłaty środków gwarantowanych oraz udzielonego kredytu dochodzone jest z masy upadłości SK banku.

Zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania sektora bankowego wynikało również z opóźnień w implementowaniu do prawa krajowego przepisów dyrektywy CRD IV oraz dostosowaniu polskiego prawa do wymogów rozporządzenia UE nr 575/2013.

W związku ze zwłoką w implementacji przepisów dyrektywy CRD IV o 22 miesiące opóźnione było wprowadzenie nadzoru makroostrożnościowego nad rynkiem finansowym. Tymczasem już w lutym 2012 r. opublikowane było zalecenie Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (ERRS/2011/3) skierowane do państw członkowskich. W zaleceniu tym ERRS wskazała na potrzebę posiadania organu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki makroostrożnościowej na szczeblu krajowym. Zalecenie zawiera szereg rekomendacji dotyczących tworzenia organu nadzoru makroostrożnościowego, w tym jego celu, zadań, uprawnień, instrumentów, a także niezależności i odpowiedzialności. ERRS pozostawiła dowolność w wyborze konkretnego modelu instytucjonalnego dla nadzoru makroostrożnościowego, jednakże podkreśliła wiodącą rolę, jaką w tym nadzorze powinny odgrywać banki centralne. Pomimo że zalecenie nie ma charakteru wiążącego, dawało ono podstawę do sprawniejszego przygotowania nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym.

Z opóźnieniem 20 miesięcy dostosowano, ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz niektórych innych ustaw, polskie prawo do wymogów rozporządzenia UE nr 575/2013. Wprowadzone wyżej wymienioną ustawą zmiany

mają istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa funkcjonowania sektora banków spółdzielczych. Biorąc pod uwagę sygnalizowane przez Narodowy Bank Polski w okresowych raportach o stabilności systemu finansowego ryzyko dla utrzymania płynności przez niektóre banki spółdzielcze, opóźnienie w wydaniu tej ustawy stwarzało istotne ryzyko dla bezpiecznego funkcjonowania tego sektora.

(dowód: akta kontroli str. 686-689, 773-799)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Ministerstwie Finansów audytu i kontroli zagadnień związanych z działalnością legislacyjną w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności. Dyrektor Biura Kontroli Ministerstwa Finansów wyjaśniła, że wynikało to z faktu niezidentyfikowania w trakcie przeprowadzonych analiz istotnego ryzyka w działalności Ministerstwa w tym obszarze. Biorąc pod uwagę, przedstawione wyżej nieprawidłowości w działaniach Ministerstwa związanych z wdrażaniem lub wykonywaniem prawa Unii Europejskiej, trudno zgodzić się z wynikami tej analizy, w sytuacji potencjalnego zagrożenia wynikającego z tych nieprawidłowości dla bezpieczeństwa funkcjonowania sektora bankowego. Zdaniem NIK działalność Ministerstwa związaną z wdrażaniem przepisów unijnych do prawa krajowego należy objąć szczegółową analizą w ramach przygotowywania planów kontroli, uwzględniając ustalenia kontroli NIK i postanowienia § 24 Regulaminu Pracy Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 677-678)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność legislacyjną Ministra dotyczącą wdrożenia i wykonania przepisów prawa UE w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności. Zdaniem NIK, wielomiesięczne opóźnienia w implementacji przepisów dyrektyw unijnych do prawa krajowego mogły negatywnie wpłynąć na stabilność funkcjonowania sektora bankowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹ wnosi o:

- 1) zapewnienie terminowej implementacji przepisów dyrektyw unijnych do prawa krajowego i terminowego wykonywania prawa Unii Europejskiej, w zakresie funkcjonowania sektora bankowego i zapewnienia jego stabilności;
- 2) szczegółową analizę istotności ryzyka nieprawidłowości w działalności Ministerstwa w zakresie wdrażania przepisów unijnych do polskiego prawodawstwa regulującego funkcjonowanie sektora bankowego i zapewnienie jego stabilności, na etapie przygotowywania planu audytu i kontroli Ministerstwa Finansów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

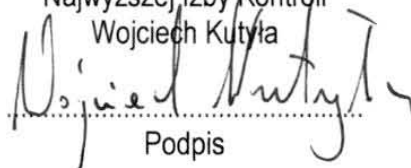
³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 29 grudnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

Podpis